

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; José Alcebiades De Oliveira Junior; Diogo de Almeida Viana dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-579-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Texto de apresentação do Grupo de Trabalho 15 – Direitos Sociais e Políticas Públicas III:

O Grupo de Trabalho 15 – Direitos Sociais e Políticas Públicas III, realizado em 22 de junho de 2026, em formato integralmente on-line, sob o tema “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”, coordenado pelo professores Dra. Edna Raquel Hogemann, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Dr. Diogo de Almeida Viana dos Santos, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Dr. José Alcebíades De Oliveira Junior, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, integrou a programação científica do IX Encontro Virtual do CONPEDI.

A realização de mais uma edição virtual do evento reafirma o compromisso do CONPEDI com a democratização do conhecimento jurídico, promovendo o intercâmbio acadêmico entre pesquisadores, docentes, discentes e profissionais do Direito de todas as regiões do país. Ao ampliar os espaços de diálogo e difusão da produção científica, o encontro fortalece a pesquisa jurídica comprometida com os valores constitucionais, a cidadania e a justiça social.

Inserido nesse contexto, o Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas III constituiu um relevante espaço de reflexão crítica acerca dos desafios contemporâneos relacionados à formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas voltadas à concretização dos direitos fundamentais sociais. As pesquisas apresentadas evidenciaram a centralidade das políticas públicas como instrumentos de efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados, abordando temas que perpassam áreas como saúde,

O elevado nível acadêmico dos trabalhos apresentados confirmou a relevância da pesquisa jurídica brasileira no campo dos direitos sociais e das políticas públicas, contribuindo para a construção de respostas inovadoras aos desafios enfrentados pela sociedade e pelas instituições democráticas.

Por fim, registra-se o reconhecimento ao Instituto Toledo de Ensino de Bauru – ITE Bauru, parceiro institucional desta edição do evento, cuja colaboração reforça o compromisso conjunto com a excelência acadêmica, o fortalecimento da pós-graduação em Direito e a produção de conhecimento jurídico voltado à promoção da justiça social e da efetividade dos direitos fundamentais.

A título de registro, o trabalho de autoria da coordenadora do presente GT, Dra. Edna Raquel Hogemann e Matheus Novais da Silva, intitulado: A Função Jurídica das Comissões de Heteroidentificação Como Garantia da Política Pública de Cotas No Ensino Superior: Entre a Discricionariedade e o Devido Processo Legal, apesar de fazer parte do GT Direitos sociais e Políticas Públicas II, foi apresentado neste GT, conforme permitido pelo regulamento do CONPEDI.

Registre-se a ausência dos autores dos trabalhos intitulados: a) Direito Humano À Alimentação Adequada E Ação Estatal: Análise Do Acesso À Alimentação Nas Políticas Nacionais De Alimentação E Nutrição Do Brasil e, b) Direito E Políticas Públicas Na Federação Brasileira: Competências, Coordenação Interfederativa E Reconstrução Institucional Após a EC 132/2023, que por esse motivo deixaram de ser apresentados.

Eis a relação os trabalhos apresentados:

1. O FEDERALISMO BRASILEIRO COMO ÓBICE PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – Antonio Henrique Da Silva , Flávia Moreira Guimarães Pessoa , Jadson Correia de Oliveira.

4. A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE MENTAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: OBSERVAÇÕES A LUZ DO PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA - Maira Andreza Pacheco Fonseca Portella.

5. A PROTEÇÃO AO DIREITO À MATERNIDADE DA MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE DA DIGNIDADE A PARTIR DA TEORIA DE MARTHA NUSSBAUM - Marcelino Meleu , Aleteia Hummes Thaines , Maria Talita Schuelter

6. POLÍTICAS PÚBLICAS E MORTE SOLITÁRIA DA PESSOA IDOSA: IMPLICAÇÕES E PREVENÇÕES - Ana Maria Viola De Sousa , Felipe Marquette de Sousa.

7. A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN - Evander Dayan de Mattos Alencar , Rafael Rodrigues De Souza , Ana Elizabeth Neirão Reymão.

8. AUTODECLARAÇÃO RACIAL: DIGNIDADE E O DIREITO DE SE AUTOIDENTIFICAR: PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DOS PARDOS QUE INTEGRAM A ZONA CINZENTA - Henrique Ribeiro Cardoso , André Felipe Santos de Souza , Fagner Nascimento Soares.

9. VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES: UM RETROCESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE DE GÊNERO? Ana Maria Viola De Sousa , Felipe Marquette de Sousa.

10. ANÁLISE DA EFICÁCIA SOCIAL DA LEI 8.313/1991 NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À CULTURA: LIMITES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO CULTURAL NO BRASIL - Carolina Rosa de Oliveira Silva.

13. DA BIOPOLÍTICA DA EXCLUSÃO À DIGNIDADE HUMANA: O PAPEL DO COOPERATIVISMO NA REGIÃO NORTE DO BRASIL - Heloisa Prado Pereira de Oliveira.

14. DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL: GOVERNANÇA E OS LIMITES DA VALIDADE NORMATIVA NA ESTABILIDADE INSTITUCIONAL DO SENAC - Rosangela Pereira Gonçalves Brigagão.

15. BARREIRAS INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SALÁRIO-MATERNIDADE RURAL: GÊNERO, BUROCRACIA ADMINISTRATIVA E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA - Sara Karoline Guerra Dias , Linara Oeiras Assunção.

16. DO PAPEL A REALIDADE: UMA ABORDAGEM JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA EM CONTEXTO URBANO - Luciana Fonseca Da Silva , Allan Carlos Moreira Magalhães.

17. DIREITOS HUMANOS E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO: O COMPROMISSO INTERNACIONAL DO GOVERNO BRASILEIRO NA EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - Cecília Moraes de Almeida Lôbo , Erica Divina Oliveira De Almeida.

**DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA:
COMPETÊNCIAS, COORDENAÇÃO INTERFEDERATIVA E RECONSTRUÇÃO
INSTITUCIONAL APÓS A EC 132/2023**

**LAW AND PUBLIC POLICY IN THE BRAZILIAN FEDERATION:
COMPETENCES, INTERGOVERNMENTAL COORDINATION, AND
INSTITUTIONAL RECONSTRUCTION AFTER CONSTITUTIONAL
AMENDMENT 132/2023**

Ivan César Ribeiro

Resumo

Este artigo, situado no campo do Direito e Políticas Públicas, examina a repartição de competências entre os entes da federação brasileira como problema de coordenação interfederativa. Argumenta-se que o projeto cooperativo da Constituição de 1988 não se realizou no nível esperado em razão da ausência de instituições intermediárias que reduzissem os custos de coordenação ex post entre União, estados, Distrito Federal e municípios. A análise combina três movimentos. Em primeiro lugar, mobiliza-se a distinção entre coordenação e cooperação proposta por Souza, e introduzem-se aportes da economia institucional (racionalidade limitada, incompletude contratual, custos de transação e dilemas de ação coletiva) para esclarecer por que a complementação entre competências materiais e formais é problema necessariamente de governança ex post. Em segundo lugar, examina-se a captura orçamentária recente (emendas impositivas das ECs 86/2015, 100/2019 e 105/2019, e o orçamento secreto) como inversão do projeto cooperativo. Em terceiro lugar, analisam-se duas respostas institucionais em curso, em direções distintas: a contenção judicial nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.688, 7.695 e 7.697 e a institucionalização cooperativa do Comitê Gestor do IBS pela EC 132/2023. Conclui-se que o sistema brasileiro vive momento de transição entre fragmentação e reconstrução institucional, cujo desenlace dependerá da capacidade de generalizar arquiteturas de cooperação institucionalizada para outras áreas de política pública.

Palavras-chave: Direito e políticas públicas, Federalismo cooperativo, Repartição de

institutional economics (bounded rationality, contractual incompleteness, transaction costs, and collective action dilemmas) to clarify why the complementation between material and formal competences is necessarily a problem of ex post governance. Second, it examines the recent budgetary capture (mandatory parliamentary amendments under Constitutional Amendments 86/2015, 100/2019, and 105/2019, and the secret budget) as an inversion of the cooperative project. Third, it analyzes two institutional responses currently underway, in distinct directions: judicial containment in Direct Actions of Unconstitutionality 7,688, 7,695, and 7,697, and the cooperative institutionalization of the IBS Management Committee by Constitutional Amendment 132/2023. It concludes that the Brazilian system is undergoing a transitional moment between fragmentation and institutional reconstruction, whose outcome will depend on the capacity to generalize institutionalized cooperation architectures to other areas of public policy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Law and public policy, Cooperative federalism, Division of competences, Intergovernmental coordination, Ibs management committee

1 INTRODUÇÃO

A repartição de competências entre os entes da federação ocupa lugar central no campo do Direito e Políticas Públicas. De fato, a definição de quem legisla, quem implementa, quem financia e quem fiscaliza políticas públicas em uma federação como a brasileira condiciona, em larga medida, a possibilidade de realização dos direitos previstos no texto constitucional. A Constituição de 1988 estabeleceu, em seu Título III, minuciosa estrutura de competências legislativas (privativas, concorrentes e suplementares) e materiais (exclusivas e comuns), expressamente articulada ao projeto de um federalismo cooperativo que admitiu, de forma inédita, o município entre os entes federados.

Decisão emblemática do Supremo Tribunal Federal, de agosto de 2014, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.954, ilustra a complexidade da matéria. O caso discutia lei do estado do Acre que disciplinava a venda de produtos de conveniência e o recebimento de contas em farmácias. A Procuradoria-Geral da República sustentou que, nos termos do artigo 24 da Constituição, caberia exclusivamente à União legislar sobre normas gerais de proteção e defesa da saúde, de modo que a lei representaria extrapolação da competência normativa do estado. O Ministro Marco Aurélio Mello, em sentido oposto, argumentou que o dispositivo atacado não regulamentava a proteção à saúde, mas apenas ampliava o rol de produtos não relacionados a ela que poderiam ser vendidos. A peculiaridade do comércio no Acre demandaria suplementação das normas gerais, sendo imprescindível a adaptação às particularidades locais. A questão, em síntese, lida ao mesmo tempo com regulações de saúde e com políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico, em um claro caso de interface entre competências legislativas e materiais que o desenho constitucional não resolve de antemão.

A literatura especializada tem produzido diagnósticos consistentes sobre as razões pelas quais o projeto cooperativo da Constituição de 1988 não se realizou no nível esperado. SOUZA (2001, 2005, 2018) examina o desenho institucional e a tensão entre simetria formal e assimetria material entre os entes; ARRETCHÉ (2013) demonstra empiricamente o sucesso do executivo nacional em aprovar legislação que restringe a atuação dos entes subnacionais; e ABRUCIO e FRANZESE (2007), assim como LOUREIRO e ABRUCIO (2004), apontam o esvaziamento dos mecanismos de cooperação por força do controle de agenda exercido pela União. Esses diagnósticos compõem o que se poderia chamar de literatura de primeira geração sobre o federalismo cooperativo brasileiro.

Dois desdobramentos recentes, entretanto, demandam revisão do quadro. Em primeiro lugar, as decisões do Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.688, 7.695 e 7.697, julgadas em 2024 e 2025 sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, suspenderam a execução das emendas parlamentares Pix e impuseram critérios estritos de transparência, rastreabilidade e plano de trabalho prévio. Em segundo lugar, a Emenda Constitucional nº 132, de 2023, e sua regulamentação pelas Leis Complementares nº 214, de 2025, e nº 227, de 2026, instituíram o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços

(CG-IBS), entidade pública sob regime especial com 54 membros paritários entre estados e municípios, encarregada de exercer, de forma integrada, as competências administrativas sobre o novo tributo de competência compartilhada.

Este artigo propõe-se a articular esses elementos sob a perspectiva do campo do Direito e Políticas Públicas. Pretende-se, em especial, (i) recuperar o quadro conceitual desse campo no que se refere à repartição de competências e à cooperação interfederativa; (ii) introduzir aportes da economia institucional (racionalidade limitada, incompletude dos contratos, custos de transação e dilemas de ação coletiva) para esclarecer por que a complementação entre competências materiais e formais é necessariamente problema de governança *ex post*; (iii) examinar a captura orçamentária recente como inversão do projeto cooperativo; e (iv) analisar as duas respostas institucionais em curso (a contenção judicial nas ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 e a institucionalização cooperativa no CG-IBS) como tentativas, em direções distintas, de reconstrução do federalismo cooperativo. O método empregado é o da revisão bibliográfica e análise de legislação e jurisprudência. O texto se estrutura em seis seções, além desta introdução e da conclusão.

2 DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS, REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E O PROJETO COOPERATIVO DE 1988

O campo do Direito e Políticas Públicas reconhece que a realização de objetivos constitucionais exige a articulação de instrumentos jurídicos heterogêneos (leis, atos administrativos, contratos, convênios, sentenças, deliberações colegiadas) e a coordenação de múltiplos atores (entes federativos, sociedade civil, mercado). BUCCI (2013) desenvolve a noção de política pública como categoria jurídica, propondo que se examinem os arranjos jurídico-institucionais responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de programas governamentais. Em uma federação, essa articulação se sobrepõe necessariamente à repartição de competências fixada na Constituição, de modo que a análise do Direito das Políticas Públicas em sistemas federados precisa enfrentar, como questão preliminar, a distribuição vertical e horizontal das atribuições entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

A adoção da forma federalista no Brasil pode ser estabelecida na Constituição de 1891, inspirada no modelo dual norte-americano. A Constituição dos Estados Unidos apresenta uma lista dos poderes atribuídos ao Congresso, com cláusula de poderes implícitos (i.e., os necessários ao exercício das atribuições da União, doutrina firmada no julgamento de *McCulloch v. Maryland* pela Suprema Corte americana, em 1819), e uma cláusula de reserva aos estados de todos os poderes não delegados à União. Enquanto o modelo dos Estados Unidos procurava consolidar a autoridade central, a preocupação no caso brasileiro foi a de conseguir maior descentralização. O constitucionalismo brasileiro alterna períodos de maior centralização (em especial os interregnos ditatoriais de 1937–1945 e o iniciado em 1964) com períodos em que se busca alcançar um federalismo cooperativo.

A Constituição de 1988 trata da organização do Estado com detalhada repartição de poderes. A competência legislativa divide-se entre privativa (art. 22), concorrente (art. 24) e suplementar. Adota-se modelo próximo ao da Constituição Indiana de 1950, que, além da criteriosa enumeração dos poderes da União e dos entes subnacionais, criou a categoria da legislação concorrente, com dupla atividade legislativa sobre a mesma matéria. A repartição é, nesse ponto, vertical: a União estabelece normas gerais e os estados e o Distrito Federal exercem competência suplementar. No caso das competências administrativas (também ditas materiais), o modelo divide-as entre exclusivas (art. 21, em repartição horizontal) e comuns (art. 23, em repartição cooperativa entre todos os entes da federação).

O projeto cooperativo de 1988 articula-se ao inédito reconhecimento do município como ente federado, o que multiplicou o número de jurisdições com autonomia política e administrativa. SOUZA (2005, p. 111) caracteriza essa escolha como instituidora de um federalismo simétrico em uma federação materialmente assimétrica, já que confere atribuições e poderes formalmente iguais a entes que ostentam diferenças significativas em capacidade fiscal, administrativa e institucional. A previsão legal da fixação de normas de cooperação (art. 23, parágrafo único), a inclusão posterior do artigo 241 (gestão associada de serviços públicos, consórcios públicos e convênios de cooperação) e os múltiplos dispositivos que preveem atuação cooperada em setores específicos (e.g., o artigo 211 para educação) confirmam a centralidade do projeto cooperativo no texto constitucional.

A decisão na ADI 4.954 (BRASIL, 2014) ilustra a complexidade prática dessa arquitetura. A questão de fundo (o estado pode legislar suplementarmente em matéria de proteção à saúde quando a regulação editada não diz respeito a aspectos sanitários, mas a aspectos econômicos do comércio?) só pode ser respondida com referência ao tipo de competência exercida (concorrente, em sua dimensão suplementar) e à finalidade da regulação (que, no caso, se inscreve em política pública de desenvolvimento econômico local). O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a constitucionalidade da lei estadual, sinalizou que a interpretação da repartição de competências deve considerar não apenas o critério formal da matéria, mas também a função das normas em causa no quadro mais amplo das políticas públicas. Esse é, em síntese, o ponto de partida do campo do Direito e Políticas Públicas no exame de questões federativas: a separação rígida entre matéria e finalidade não dá conta da complexidade dos arranjos jurídico-institucionais necessários à realização das políticas.

3 COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO E A ECONOMIA INSTITUCIONAL DO FEDERALISMO COOPERATIVO

SOUZA (2018) propõe distinção analítica que se mostra particularmente útil para o estudo do federalismo brasileiro. A cooperação caracteriza-se por ações voluntárias e discricionárias entre atores para benefício mútuo, ao passo que a coordenação implica estrutura organizada, frequentemente hierárquica, intencionalmente construída pelos governos. Em federações, a

coordenação vertical (entre níveis distintos de governo) e a coordenação horizontal (entre entes do mesmo nível) impõem custos significativamente maiores em razão da autonomia constitucional das unidades subnacionais. O federalismo cooperativo demanda, portanto, negociação constante e incentivos claros, sob pena de que a cooperação prevista no texto constitucional não se realize na prática.

A literatura da economia institucional oferece aportes que iluminam por que a articulação entre competências materiais e formais é problema necessariamente de governança *ex post*. Quatro aportes são particularmente relevantes para os fins deste artigo, sendo desenvolvidos a seguir.

(i) **Racionalidade limitada.** SIMON (1947) demonstrou que os agentes (incluído o legislador constituinte) operam sob limites cognitivos e informacionais que impedem o processamento completo de todas as variáveis relevantes em decisões complexas. Em uma federação como a brasileira, com mais de 5.500 municípios, vinte e seis estados e o Distrito Federal, atuando em setores tão diversos quanto saúde, educação, meio ambiente, assistência social e segurança pública, a previsão *ex ante* de todas as situações em que competências materiais e legislativas se sobrepõem é literalmente impossível. O constituinte de 1988, por mais minucioso que tenha sido, não pôde estipular *ex ante* a divisão de tarefas em cada caso concreto. A consequência prática é a inevitabilidade de zonas cinzentas (e.g., a lei do Acre na ADI 4.954) que demandam complementação *ex post* por meio de instituições de governança ou, em última instância, do controle de constitucionalidade.

Para um exemplo, considere-se a interface entre as competências legislativas concorrentes em matéria de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII) e o exercício da atividade econômica em farmácias e drogarias. A regulação sanitária central edita normas gerais sobre os medicamentos comercializáveis, a forma de armazenamento e as condições de prescrição. O estado, no exercício da competência suplementar, pode definir quais produtos não relacionados à saúde podem ser vendidos no mesmo estabelecimento. O município, no exercício do interesse local (CF, art. 30, I), pode regular o horário de funcionamento. A interação entre essas três competências, em cada situação concreta, não pôde ser prevista pelo constituinte e exige resolução caso a caso, frequentemente por via judicial. Para outro exemplo, a política ambiental envolve interface ainda mais complexa, em que normas gerais da União (Lei Complementar nº 140/2011), legislação estadual suplementar e atos municipais de fiscalização operam sobre o mesmo bem jurídico, demandando coordenação que o texto constitucional não pôde detalhar *ex ante*.

(ii) **Incompletude dos contratos.** WILLIAMSON (1985) e HART (1995) desenvolveram a teoria dos contratos incompletos, segundo a qual os contratos não podem antecipar todas as contingências relevantes, em razão dos limites cognitivos das partes, nem todas as contingências previstas podem ser descritas em linguagem suficientemente precisa para serem objeto de execução judicial (a chamada não-verificabilidade). A Constituição, vista como contrato federativo entre União, estados, Distrito Federal e municípios, é necessariamente incompleta. Em

consequência, lacunas e ambiguidades precisam ser preenchidas por instituições de governança ex post (e.g., comissões intergestores, consórcios públicos, conselhos de políticas públicas, e em última instância o Supremo Tribunal Federal). O projeto cooperativo de 1988 pode ser lido, sob essa ótica, como tentativa de criar instituições preenchedoras de lacunas que reduzam os custos de renegociação a cada conflito federativo concreto.

(iii) **Custos de transação.** COASE (1937) e NORTH (1990) sustentam que a escolha entre organizar uma atividade dentro de uma firma (ou de um nível de governo) ou via mercado (ou entre níveis distintos de governo) depende dos custos de transação envolvidos, em especial custos de informação, de barganha, de monitoramento e de aplicação coercitiva dos acordos. Aplicado ao federalismo, o argumento explica por que algumas políticas (e.g., emissão de moeda, defesa nacional, controle aéreo) são internalizadas na União, enquanto outras (e.g., serviços urbanos, fiscalização ambiental local, atenção primária à saúde) são descentralizadas e prestadas em cooperação. Quanto maiores os ganhos com economia de escala e quanto menores os custos de monitoramento centralizado, maior a justificativa para a alocação à União. Quanto maiores os custos de informação para o nível central e maiores os benefícios da adaptação local, maior a justificativa para a alocação aos entes subnacionais. A escolha constitucional não é, portanto, arbitrária, mas depende de variáveis institucionais e tecnológicas que se alteram ao longo do tempo.

(iv) **Ação coletiva e bens públicos.** OLSON (1965) demonstrou que grupos compostos de atores racionais e auto-interessados enfrentam, em ausência de mecanismos seletivos, problemas de defecção (*free riding*) na provisão de bens coletivos. OSTROM (1990) examinou empiricamente as condições sob as quais comunidades conseguem governar recursos comuns por meio de instituições de autogoverno. Aplicados ao federalismo, esses aportes esclarecem por que arranjos puramente voluntários de cooperação (e.g., consórcios públicos sem coerção) tendem a fracassar quando os benefícios da cooperação são difusos e os custos individualizados, e por que instituições de coordenação (com poder de impor decisões e fiscalizar o cumprimento) são frequentemente necessárias para superar dilemas de ação coletiva entre entes subnacionais.

A combinação desses aportes permite reformular o diagnóstico tradicional sobre o federalismo brasileiro. A preponderância do executivo federal não é apenas resultado de um desenho institucional desfavorável aos entes subnacionais, conforme apontado por ARRETCHÉ (2013), mas também consequência da ausência de instituições intermediárias que reduzam, ex post, os custos de coordenação e cooperação entre os entes. A inversão da hierarquia entre coordenação (institucionalizada e hierárquica) e cooperação (voluntária e descentralizada), com a primeira se sobrepondo à segunda, é evidência da dificuldade do arranjo brasileiro em construir governança intermediária que preencha as lacunas inevitáveis do contrato constitucional. Trata-se, em essência, de um problema clássico de *design* institucional: como criar, em uma federação simétrica em direitos mas assimétrica em capacidades, instituições que viabilizem a cooperação e contenham as tendências centralizadoras que a ausência dessas instituições inevitavelmente produz.

4 DA PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO À CAPTURA ORÇAMENTÁRIA

A repartição formal de competências não é o único aspecto a influenciar a formulação e implementação de políticas públicas. A literatura da ciência política aponta a existência de dificuldades decisórias em modelos federais com descentralização extrema. Nessas situações, FIORINA (1992) prevê que o executivo nacional, pressionado pelas demandas dos entes subnacionais, experimentaria situação de paralisia decisória (*gridlock*) ou se renderia às demandas locais.

A realidade brasileira, entretanto, se distanciou desse cenário previsto pela literatura comparada. ARRETCHE (2013) nota que o executivo tem experimentado grande sucesso na aprovação de medidas que restringem, de alguma forma, a atuação de estados, municípios e Distrito Federal. Por meio do exame empírico de 59 legislações de 1989 a 2006, a autora identifica que a aprovação se faz com êxito tanto no caso de emendas constitucionais como no de leis ordinárias e complementares. Esse êxito não parece depender da habilidade de presidente em particular, sendo comum aos governos Lula e Fernando Henrique Cardoso, a despeito de agendas políticas distintas. A autora atribui o sucesso a fatores estruturais e institucionais, em especial os amplos poderes de decisão política do governo federal e a baixa exigência de maiorias qualificadas em reformas que afetam os entes subnacionais.

Esse achado pode ser lido, à luz da seção anterior, como sintoma da falha de instituições intermediárias de coordenação. As reformas que limitam poderes dos entes subnacionais não exigem procedimentos rígidos ou maiorias extremamente qualificadas, e os governos subnacionais não dispõem de pontos de veto formais para se opor às políticas nacionais. Em outras jurisdições, como a alemã, a aprovação de leis que afetam interesses dos estados depende da concordância do *Bundesrat*, câmara representativa dos governos estaduais. No Brasil, o Senado, em que pese a paridade na representação dos estados, não funciona como câmara protetora do federalismo, em parte por força da disciplina partidária nacional. A consequência é a possibilidade de o executivo federal deslocar discussões para arenas em que prevalece (Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal), sem que os entes subnacionais consigam se opor coletivamente, em um exemplo concreto do dilema de ação coletiva discutido na seção anterior.

A preponderância do executivo se exerce também pelos instrumentos do ciclo orçamentário. A natureza apenas autorizativa do orçamento público (Constituição Federal, art. 165) confere ao executivo amplo poder discricionário sobre a execução de despesas. Esse poder, combinado com a iniciativa legislativa do presidente (art. 84, III) e o poder de veto (art. 84, V), permite a barganha de emendas parlamentares e cargos como instrumentos de cooptação. ALSTON e MUELLER (2006) modelam essa dinâmica como troca entre executivo e legislativo: o presidente “compra” votos em reformas mais amplas mediante a liberação de emendas parlamentares, em uma lógica de *pork barrel*. No caso brasileiro, esse mecanismo foi historicamente determinante para a aprovação de reformas constitucionais e infraconstitucionais

que limitavam a autonomia dos entes subnacionais, em especial em matéria fiscal.

A dinâmica, entretanto, sofreu inversão significativa a partir de 2015. A Emenda Constitucional nº 86, daquele ano, tornou impositiva a execução de emendas individuais ao orçamento, retirando do executivo a discricionariedade sobre sua liberação. A Emenda Constitucional nº 100, de 2019, estendeu a impositividade às emendas de bancadas estaduais. A Emenda Constitucional nº 105, do mesmo ano, introduziu, no art. 166-A da Constituição, uma nova modalidade de emenda individual: a transferência especial, popularizada como “emenda Pix”, que permite o repasse direto de recursos federais a estados, Distrito Federal e municípios sem a necessidade de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere. BONFIM, LUZ e VASQUEZ (2023) demonstram que essas mudanças reduziram a dominância do executivo no ciclo orçamentário, aumentando a taxa de execução e o número de beneficiários das emendas parlamentares.

O volume envolvido cresceu de maneira expressiva. Em 2015, o montante destinado por emendas parlamentares foi de aproximadamente R\$ 9,66 bilhões; em 2024, o valor estimado superou R\$ 44,7 bilhões (MUGNATTO, 2024). Em paralelo, consolidou-se a prática batizada como “orçamento secreto”, consistente na utilização das emendas de relator-geral do orçamento (identificadas pela rubrica RP-9) para incluir despesas e programações sem identificação clara do parlamentar proponente. O Supremo Tribunal Federal, em dezembro de 2022, no julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, 851, 854 e 1.014, considerou inconstitucional o esquema, por violação dos princípios da transparência, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 2022).

Importa distinguir, neste ponto, dois regimes de transferência federativa, já que a diferença é central para o argumento. As transferências fundo a fundo, instituídas em setores como saúde (Sistema Único de Saúde) e assistência social (Sistema Único de Assistência Social), operam por meio de repasses automáticos entre fundos públicos federais e fundos estaduais ou municipais, condicionados ao cumprimento de critérios técnicos pactuados em instâncias intergestoras (Comissão Intergestores Tripartite, no caso do SUS) e à compatibilidade com planos setoriais plurianuais. Em termos da economia institucional, esses arranjos materializam coordenação vertical: há regras de aplicação prévias, monitoramento contínuo, critérios técnicos definidos por colegiados federativos e responsabilização por descumprimento. Já as transferências especiais previstas pelo art. 166-A da CF (as emendas Pix) operam em lógica oposta: o repasse é direto, sem convênio, sem plano de trabalho prévio (até as decisões do STF em 2024), sem articulação setorial e sem pactuação intergestora. A substituição progressiva do primeiro regime pelo segundo, em termos de centralidade no fluxo federativo, é o que caracteriza, propriamente, a inversão do projeto cooperativo.

A despeito da declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto em dezembro de 2022, o problema da fragmentação orçamentária persistiu, e em alguns aspectos se agravou. As emendas Pix, em particular, permitem que o recurso federal chegue ao ente subnacional sem prévia avaliação da finalidade, sem articulação com políticas setoriais e sem mecanismo

de controle equivalente ao dos convênios tradicionais. O resultado é a substituição progressiva dos mecanismos clássicos de cooperação federativa (convênios, consórcios, contratos de repasse, transferências fundo a fundo condicionadas) por um fluxo de transferências paroquiais condicionadas à barganha parlamentar individualizada. Em termos da economia institucional discutida na seção anterior, trata-se da inversão do projeto cooperativo: o contrato federativo incompleto, em vez de ser preenchido por instituições de coordenação que reduzem custos de transação e dilemas de ação coletiva, passa a ser preenchido por barganha bilateral entre parlamentares individuais e prefeituras beneficiárias, sem coordenação setorial nem alinhamento com políticas públicas estruturadas.

BERCOVICI e MASSONETTO (2006) caracterizam essa dinâmica, em outra dimensão, como esterilização da Constituição Econômica e Fiscal de 1988. Os autores sustentam que a separação artificial entre Constituição Econômica e Constituição Fiscal, com a imposição às gerações futuras de agenda de austeridade fiscal e privilégios a rentistas, configura verdadeira “Constituição Dirigente Invertida”: ao invés de garantir direitos mínimos e estabelecer projeto de sociedade justa, materializa justamente o seu inverso. A Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (“teto de gastos”), aprovada durante o governo Temer, foi marco dessa inflexão, e a reestruturação institucional de programas sociais durante o governo Bolsonaro alterou modelos de coordenação e financiamento de políticas como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), comprometendo seu funcionamento federativo (ABRUCIO et al., 2023). O quadro herdado, em conjunto, configura inversão substantiva do projeto cooperativo da Constituição: os entes subnacionais, em vez de protagonistas de políticas públicas executadas em cooperação vertical e horizontal, tornam-se destinatários passivos de fluxos paroquiais condicionados ao calendário eleitoral e a interesses locais não articulados.

5 A INTERVENÇÃO DO STF NA CONTENÇÃO DA FRAGMENTAÇÃO: ADIS 7.688, 7.695 E 7.697

Diante da consolidação da captura orçamentária, o Supremo Tribunal Federal assumiu papel de árbitro do problema. Em três Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas em 2024 (ADI nº 7.688, proposta pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo; ADI nº 7.695, pela Procuradoria-Geral da República; e ADI nº 7.697, pelo Partido Socialismo e Liberdade), discutiu-se a compatibilidade com a Constituição das Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, que alteraram, em conjunto, o regime orçamentário nacional. A relatoria coube ao Ministro Flávio Dino.

Em decisão liminar de 14 de agosto de 2024, na ADI 7.697, o Ministro Flávio Dino suspendeu todas as emendas impositivas de deputados federais e senadores ao orçamento da União. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 16 de agosto de 2024, referendou a liminar por unanimidade. A fundamentação foi clara: “Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência,

transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares” (BRASIL, 2024).

Em decisão de 2 de dezembro de 2024, após audiências de conciliação e diálogo institucional com os Poderes Executivo e Legislativo, o Supremo Tribunal Federal homologou plano de trabalho conjunto que condicionou a execução das emendas RP6 (Pix), RP8 (de comissão) e RP9 (de relator) ao cumprimento de critérios estritos, em especial: (i) existência e apresentação prévia de plano de trabalho a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, com verificação da compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária; (ii) compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual; (iii) efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência demonstrável; (iv) inserção dos dados na plataforma Transferegov; (v) indicação clara do autor da emenda e do beneficiário final no Portal da Transparência; (vi) separação entre o relator do orçamento e o autor das emendas.

Os desdobramentos em 2025 detalharam ainda mais o regime. Em fevereiro de 2025, o Tribunal referendou homologação de plano de trabalho integrado entre executivo e legislativo. Em decisões específicas, o Supremo Tribunal Federal determinou que as emendas para a área da saúde devem observar orientações técnicas do gestor federal do Sistema Único de Saúde, fixadas pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite, com base no artigo 14-A da Lei nº 8.080/1990. As emendas Pix anteriores a 2024 ficaram sujeitas a prestação de contas individualizada, por emenda, no prazo de noventa dias, perante os respectivos Ministérios finalísticos.

A intervenção do Supremo Tribunal Federal, ainda que motivada por razões formais (transparência, rastreabilidade, separação de poderes), produz efeitos substantivos sobre o federalismo cooperativo, que merecem registro analítico. Em primeiro lugar, ela recoloca a articulação entre a finalidade da despesa e os instrumentos de política setorial. Ao exigir aprovação prévia de plano de trabalho compatível com a finalidade da ação orçamentária e com o programa do órgão executor, o Supremo Tribunal Federal reintroduz, por via judicial, mecanismo de coordenação vertical entre o ente repassador (União) e o ente beneficiário (estado ou município). Em segundo lugar, ao exigir compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, restabelece-se conexão entre a alocação parlamentar e o planejamento orçamentário plurianual. Em terceiro lugar, ao impor critérios técnicos para emendas em áreas setoriais (em especial saúde), reativam-se as instâncias federativas de coordenação (Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite, no caso do SUS).

Lida sob a chave analítica da seção 3, a atuação do Supremo Tribunal Federal supre, por imposição externa, parte do déficit institucional de coordenação que viabilizou a captura orçamentária. Trata-se, entretanto, de solução subótima. A intervenção judicial é necessariamente reativa, episódica e desprovida de continuidade administrativa que caracterizaria instituições de governança federativa propriamente ditas. Ela contém a fragmentação, mas não a substitui por arquitetura de cooperação institucionalizada. Em termos da incompletude do contrato federativo, o Supremo Tribunal Federal opera como árbitro último na resolução das lacunas, em vez de mecanismo institucional que as preenche estruturalmente. Essa lacuna é precisamente o que a

próxima seção examina, ao apresentar o experimento da EC 132/2023 e do Comitê Gestor do IBS.

6 COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA INSTITUCIONALIZADA: O COMITÊ GESTOR DO IBS

A Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, promoveu a mais ampla reforma do sistema tributário brasileiro desde 1988. Substituiu cinco tributos sobre o consumo (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) por três novos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS, de competência federal), o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS, de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios) e o Imposto Seletivo (IS, de competência federal). A regulamentação infraconstitucional foi feita pela Lei Complementar nº 214, de 2025, que dispôs sobre normas gerais do IBS e da CBS, e pela Lei Complementar nº 227, de 2026, sancionada em 13 de janeiro de 2026 (proveniente do PLP nº 108/2024), que institui o Comitê Gestor do IBS de forma definitiva e dispõe sobre o contencioso administrativo do imposto.

Para os fins deste artigo, o aspecto mais relevante da reforma não é tributário, mas federativo. O IBS é juridicamente novo: trata-se de tributo de competência compartilhada, conforme previsão expressa do art. 156-A da Constituição (incluído pela EC 132/2023). Em sua administração, estados, Distrito Federal e municípios exercem competências “de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor” (art. 156-B). O Comitê Gestor é definido como “entidade pública sob regime especial”, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira (BRASIL, 2023, art. 156-B).

A composição do Comitê Gestor exhibe paridade incomum em arranjos federativos brasileiros: 54 membros, sendo 27 representantes dos estados e do Distrito Federal e 27 representantes do conjunto dos municípios. As atribuições incluem (i) editar regulamento único do imposto e uniformizar interpretação; (ii) arrecadar, compensar e distribuir o produto da arrecadação entre os mais de 5.700 entes federativos de destino; e (iii) decidir o contencioso administrativo do imposto. A entidade não tem poder, entretanto, de criar ou alterar alíquotas, que permanecem na competência de cada ente federado.

A análise do Comitê Gestor do IBS pode ser conduzida sob a lente desenvolvida nas seções anteriores. Em primeiro lugar, do ponto de vista da incompletude do contrato federativo, o Comitê é a primeira instituição em larga escala que internaliza, em arquitetura permanente, a complementação ex post das competências tributárias subnacionais. Em vez de deixar a coordenação de alíquotas e bases ao acordo voluntário entre entes (sujeito à dinâmica da guerra fiscal e dos dilemas de ação coletiva), institucionaliza-se órgão deliberativo permanente, com competência para uniformizar a interpretação e gerir o tributo. Em segundo lugar, do ponto de vista dos custos de transação, o Comitê reduz substancialmente os custos de coordenação setorial: em vez de 27 administrações tributárias estaduais e mais de 5.500 administrações tributárias municipais operando isoladamente sobre o ICMS e o ISS, há, no IBS, administração

compartilhada com regulamento único e contencioso administrativo integrado.

O debate doutrinário sobre o modelo, entretanto, está longe de consensual. De um lado, parte da doutrina valoriza o Comitê Gestor como expressão do federalismo cooperativo. TORRES (2014) já advogava, antes da reforma, a necessidade de federalismo fiscal cooperativo que superasse a guerra fiscal pelo ICMS. MASCARENHAS (2023) caracteriza o Comitê Gestor como conselho intergovernamental de caráter fiscal, dotado da função de constituir canais de comunicação e coordenação horizontais e verticais entre os entes subnacionais, sem prejuízo do dever recíproco de cooperação com o Poder Executivo Federal, que gerencia a CBS. ALBANO (2024) examina como o Comitê Gestor pode promover, ao mesmo tempo, simplificação tributária e respeito à autonomia federativa.

De outro lado, a literatura crítica aponta que o modelo configura, na prática, federalismo coercitivo. Ao centralizar regras gerais em legislação nacional e criar entidade compartilhada para administrar o tributo subnacional, a EC 132/2023 desloca o poder de legislar sobre o consumo dos entes subnacionais para esfera de governança técnica e política centralizada. Os estados perdem capacidade de tratar isoladamente sobre alíquotas, isenções, regimes específicos e outras questões de administração tributária e financeira que detinham, mesmo que parcialmente, no regime do ICMS. O argumento crítico é o de que, ao dissociar arrecadação e titularidade da receita (já que a arrecadação é centralizada no Comitê Gestor, ainda que a titularidade siga distribuída entre os entes), o modelo rompe com a lógica tradicional de autonomia arrecadatória direta dos entes subnacionais.

Ambas as leituras têm fundamento. A síntese provável é a de que o Comitê Gestor configura, simultaneamente, ganho cooperativo (em relação à fragmentação anterior, marcada pela guerra fiscal) e perda autonômica (em relação ao modelo de competência tributária plenamente descentralizada). A questão analítica relevante, sob a chave da economia institucional, é se os ganhos em redução de custos de transação e em superação de dilemas de ação coletiva justificam a perda em autonomia individual de cada ente. A resposta, em última análise, dependerá da capacidade institucional do Comitê Gestor de operar com transparência, previsibilidade e respeito às autonomias locais, sob pena de que a solução proposta para a fragmentação anterior venha a inaugurar novo tipo de tensão federativa.

Para os fins deste artigo, importa registrar que o Comitê Gestor do IBS é, no plano formal, a primeira instituição que materializa, em larga escala e em arquitetura permanente, as previsões cooperativas do art. 23, parágrafo único, e do art. 241 da Constituição de 1988. Por mais de três décadas, os instrumentos previstos nesses dispositivos (lei complementar de normas de cooperação, consórcios públicos, gestão associada) tiveram aplicação fragmentária e setorial, sem alcançar a centralidade que a Constituição lhes pretendia conferir. A EC 132/2023, ao instituir o Comitê Gestor, dá passo concreto na direção da institucionalização desses mecanismos, ainda que em domínio específico (tributação sobre o consumo).

O regime de transição previsto pela própria EC 132/2023, em sua minuciosidade, é evidência do reconhecimento da complexidade institucional envolvida. Em 2026, inaugurou-se

etapa de testes, com a incidência da CBS à alíquota de 0,9% e do IBS à alíquota de 0,1%, em caráter compensável e sem repercussão financeira efetiva. Em 2027, ocorrerá a extinção do PIS e da Cofins, com implementação plena da CBS, ao passo que o IBS passará a ser gradualmente majorado. Entre 2029 e 2032, verificar-se-á a redução progressiva das alíquotas do ICMS e do ISS, com o correspondente incremento do IBS. A vigência plena ocorrerá em 2033. Esse cronograma reflete tanto a preocupação com a estabilidade dos fluxos de receita subnacional quanto a complexidade de implementar, simultaneamente, um modelo que busca cooperação institucional e impõe centralização administrativa. Os desafios operacionais (em especial a coordenação entre o Comitê Gestor e as administrações tributárias estaduais e municipais durante a transição, e a definição de regras de distribuição da receita entre os mais de 5.700 entes federados de destino) configuram, neste momento, o campo concreto em que o sucesso do experimento será testado.

Está em aberto, em paralelo, se essa experiência inspirará arranjos análogos em outras áreas de política pública federativamente compartilhadas, como saúde, educação, meio ambiente ou assistência social, em que os dilemas de coordenação são igualmente agudos e em que as instituições intermediárias de cooperação têm exibido fragilidade estrutural. A generalização do modelo do Comitê Gestor para outras áreas dependeria, entretanto, de respostas a questões não triviais: como adaptar a arquitetura paritária a domínios em que as competências constitucionais não são compartilhadas, mas distribuídas entre os níveis de governo; como conciliar a autonomia político-administrativa dos entes com a institucionalização permanente da cooperação; e como assegurar controle democrático sobre decisões adotadas por colegiados técnicos com independência funcional.

7 CONCLUSÕES

O campo do Direito e Políticas Públicas oferece chave analítica adequada para compreender a interação entre repartição de competências e cooperação interfederativa no Brasil. Reconhece, em primeiro lugar, que a realização dos direitos previstos na Constituição depende da articulação de instrumentos jurídicos heterogêneos e da coordenação de múltiplos atores. Em segundo lugar, que essa articulação se sobrepõe necessariamente à repartição formal de competências fixada no texto constitucional. Em terceiro lugar, que tanto a articulação como a coordenação dependem de instituições de governança que reduzam, ex post, os custos das interações entre os entes federados.

A combinação desse quadro com aportes da economia institucional permite reformular o diagnóstico tradicional sobre o federalismo cooperativo brasileiro. A racionalidade limitada do constituinte, a incompletude inevitável do contrato federativo, os custos de transação envolvidos nas interações entre entes e os dilemas de ação coletiva enfrentados por entes subnacionais explicam, em conjunto, por que o projeto cooperativo de 1988 não se realizou sem instituições intermediárias que preenchessem as lacunas do desenho original. A ausência dessas instituições,

em larga medida, é o que permitiu a consolidação da preponderância do executivo federal e, em sequência, a captura orçamentária recente.

A análise da fragmentação orçamentária (Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019, e a prática do orçamento secreto) e das duas respostas institucionais em curso (a contenção judicial nas ADIs nº 7.688, 7.695 e 7.697 e a institucionalização cooperativa no Comitê Gestor do IBS instituído pela EC 132/2023 e regulamentado pelas Leis Complementares nº 214/2025 e 227/2026) sugere que o sistema brasileiro está em momento de transição. A captura orçamentária inverteu o projeto cooperativo, substituindo coordenação setorial por barganha parlamentar individualizada. A resposta judicial reintroduz, por imposição externa, mecanismos de coordenação vertical (planos de trabalho, transparência, compatibilidade com Lei de Diretrizes Orçamentárias e com Plano Plurianual), mas é reativa, episódica e estruturalmente limitada. A resposta institucional via EC 132/2023, ao contrário, propõe arquitetura permanente de cooperação compartilhada, ainda que em domínio específico e sob debate sobre seu caráter cooperativo ou coercitivo.

Está em aberto, portanto, se essas duas trajetórias convergirão para a reconstrução efetiva do federalismo cooperativo, ou se configurarão apenas reorganização da centralização sob novas formas institucionais. O presente artigo sugere que a chave para o exame dessa questão está na capacidade do sistema brasileiro de generalizar, para outras áreas de política pública, a lógica institucional do Comitê Gestor do IBS (cooperação institucionalizada e permanente em arquitetura paritária), ao mesmo tempo em que se assegura controle democrático sobre suas decisões e preservação da autonomia dos entes federados.

Três notas finais merecem registro. Em primeiro lugar, a aplicação do quadro analítico aqui proposto a outras políticas públicas (saúde, educação, assistência social, meio ambiente) pode revelar lições adicionais sobre o desenho de instituições cooperativas. O Sistema Único de Saúde, por exemplo, já dispõe de Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite com funções de coordenação setorial, mas sem a personalidade jurídica e a independência funcional que caracterizam o Comitê Gestor do IBS. Caberia investigar se a generalização do modelo paritário do Comitê Gestor, com adaptações setoriais, poderia fortalecer a cooperação federativa em áreas que sofreram particularmente com a fragmentação orçamentária e a reestruturação institucional do período 2016–2022.

Em segundo lugar, a relação entre o controle judicial das emendas (ADIs 7.688, 7.695 e 7.697) e a institucionalização cooperativa via Comitê Gestor não é necessariamente substitutiva. Em uma federação madura, é provável que ambos os instrumentos coexistam: o controle judicial como mecanismo de última instância para resolver conflitos federativos pontuais, e as instituições cooperativas como arquitetura permanente de coordenação setorial. A questão é a de identificar o equilíbrio adequado entre os dois, sob pena de que o ativismo judicial absorva funções que melhor caberiam a instituições políticas, ou de que a institucionalização cooperativa fragilize o controle de constitucionalidade sobre decisões com impacto federativo.

Em terceiro lugar, a experiência das próximas décadas dirá se a EC 132/2023 inaugura

nova fase do federalismo cooperativo brasileiro ou se, ao contrário, prepara o terreno para tensões federativas de novo tipo. O campo do Direito e Políticas Públicas tem, em ambos os cenários, papel central no desenho, na análise e na crítica das instituições que viabilizam (ou frustram) a realização dos direitos no quadro federativo. A pesquisa subsequente nesse campo poderá contribuir, em especial, com (i) o exame empírico do funcionamento do Comitê Gestor do IBS em sua fase de implementação; (ii) a análise comparativa de arranjos cooperativos análogos em outras federações; e (iii) o desenvolvimento de uma teoria jurídica das instituições intermediárias de coordenação interfederativa, capaz de informar o desenho de futuras reformas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. p. 13–31.

ABRUCIO, Fernando Luiz; RODRIGUES, Rayane Vieira; MILANELLO, Thaís Raquel S.; MELO, Yasmin Marques. Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 26, n. 2, p. 243–254, maio 2023.

ALBANO, Amanda. O impacto federativo da Reforma Tributária: a Emenda Constitucional nº 132/2023. *Revista Carioca de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 67–84, 2024.

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Oxford, v. 22, n. 1, p. 87–114, abr. 2006.

ARRETCHE, Marta. Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburgo, v. 5, n. 2, p. 133–150, 2013.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, Coimbra, v. 49, p. 1–23, 2006.

BONFIM, Raul; LUZ, Joyce Hellen; VASQUEZ, Vitor. Mandatory individual amendments: a change in the pattern of executive dominance in the Brazilian budgetary and financial cycle. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 17, n. 2, e0002, 2023. DOI: 10.1590/1981-3821202300020002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF, 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. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019*. Altera os arts. 165 e 166 da

Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019*. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. *Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Brasília, DF, 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026*. Institui o Comitê Gestor do IBS, dispõe sobre o contencioso administrativo tributário relativo ao IBS e sobre a distribuição da arrecadação. Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.954*. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Brasília, julgamento em agosto de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, 851, 854 e 1.014*. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, julgamento em 19 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.688, 7.695 e 7.697 (Medidas Cautelares)*. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, decisões de 14 e 16 ago. 2024 e de 2 dez. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica*, London, v. 4, n. 16, p. 386–405, nov. 1937.

FIORINA, Morris P. An era of divided government. *Political Science Quarterly*, New York, v. 107, n. 3, p. 387–410, 1992.

HART, Oliver. *Firms, contracts, and financial structure*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 50–72, jan./mar. 2004.

MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, set./dez. 2023.

MUGNATTO, Sílvia. Maior parcela das emendas parlamentares ao Orçamento é destinada à saúde e a transferências para municípios. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, 25 mar. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1046785>. Acesso em: 28 mar. 2024.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*.

Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SIMON, Herbert A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan, 1947.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513–560, 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105–121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018.

TORRES, Heleno Taveira. Federalismo fiscal cooperativo e as reformas do pacto federativo e tributária. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 15 mai. 2026.

WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.