

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

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. Ednilson 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

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

Coordenadores: Jonathan Barros Vita; Alexandre Naoki Nishioka; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-597-2

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. Direito tributário. 3. Financeiro. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

O IX Encontro Virtual do CONPEDI foi realizado entre os dias 22 a 26 de junho de 2026 e teve como temática central “Constituição, processo e justiça social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito Tributário e Financeiro I, o qual ocorreu no dia 24 de junho de 2026 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, Alexandre Naoki Nishioka e Raymundo Juliano Feitosa.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 14 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

Bloco 01: FEDERALISMO, NEUTRALIDADE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

3. O Princípio da Neutralidade Fiscal no Âmbito da CBS e do IBS (Alexandre Carneiro Rios Macedo; Paulo Roberto Lyrio Pimenta)

4. O Impacto da Regressividade Fiscal sobre a Justiça Fiscal e o Papel do Cashback na Reforma Tributária (Fernando Valença De Queiroz; Odisséia Aparecida Paludo Fontana)

5. Reforma Tributária do Consumo como Política Pública: Efeitos sobre Justiça Fiscal e Redução de Desigualdades (Fabiana Curty Herculano; Juliana de Souza Barros; Maria Eduarda Dos Santos Miranda)

Bloco 02: IMUNIDADES, ISENÇÕES, SELETIVIDADE E SUSTENTABILIDADE

6. Fundamentos Constitucionais dos Benefícios Fiscais às Pessoas com Deficiência sob a Perspectiva da Justiça Social (Liane Francisca Hüning Pazinato; Vitoria de Azevedo Vitorino)

7. A Imunidade Tributária Religiosa como Garantia Fundamental e a Tributação das Remessas Transfronteiriças para Fins Religiosos (Marcus Abraham; Vítor Pimentel Pereira)

8. Imposto Seletivo na Reforma Tributária como Instrumento de Indução Comportamental e seus Limites Diante da Arrecadação Estatal (Júlia Tamara Becker Taparello; Luciane Aparecida Filipini Stobe)

9. A Tributação do Consumo e a Sustentabilidade Ambiental à partir da Reforma Tributária (EC 132/2023) (Liane Francisca Hüning Pazinato; Vinicius Ruas Duarte)

10. O CADE e as Isenções Tributárias para Promoção da Proteção Ambiental (Manuela Saker Moraes; Livio Augusto de Carvalho Santos)

12. Novo Desenho Normativo do Imposto sobre Doações e Heranças (ITCMD): Das Alterações Introduzidas pela LC nº 227/2026 (Paulo Roberto Lyrio Pimenta; Thiana De Souza Cairo Tunes)

13. Exigibilidade das Contribuições do PIS/COFINS-Importação nas Operações com Países Signatários do GATT na Zona Franca de Manaus: Análise do Tema Repetitivo 1244 do STJ (Reginaldo Felix Nascimento; Lorena De Almeida Nunes)

14. O Aperfeiçoamento do Sistema Tributário Brasileiro: Da Litigiosidade à Cooperação (Luís Cesar Souza De Queiroz; Magno De Aguiar Maranhao Junior)

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

REFORMA TRIBUTÁRIA: IMPACTOS NO MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO

TAX REFORM: IMPACTS ON THE BRAZILIAN FEDERALIST MODEL

Valderes Everton Neselo ¹

Luciane Aparecida Filipini Stobe ²

Resumo

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023, regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, inaugurou uma profunda reconfiguração no Sistema Tributário Nacional brasileiro, orientada pela simplificação via modelo de IVA-Dual. O presente estudo investiga se tais alterações impactam o núcleo essencial do federalismo, especificamente a autonomia política e financeira dos entes subnacionais. Sob uma perspectiva crítica, questiona-se se a retórica do federalismo cooperativo não estaria a mascarar uma centralização autoritária de competências. Utilizando o método analítico-dedutivo e pesquisa bibliográfico-documental, analisa-se a transição da competência impositiva de Estados e Municípios para órgãos centralizados, precipuamente o Comitê Gestor do IBS. A investigação percorre a gênese do Estado Federal em *The Federalist Papers* e sua evolução no Brasil, contrastando a autonomia tridimensional de 1988 com a atual voracidade arrecadatória da União. Os resultados apontam para uma sensível tensão entre a eficiência fiscal pretendida e a preservação das cláusulas pétreas constitucionais. Conclui-se que a expropriação da governança tributária local possui o potencial de transmutar o pacto federativo num arranjo meramente nominal ou num simulacro burocrático. Diante da ofensa ao princípio da lealdade federativa (*Bundestreue*), o estudo reforça a necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal, amparada na Teoria do Núcleo Essencial, para repelir o esvaziamento das competências municipais e estaduais entabulado sob o pretexto da praticabilidade fiscal.

Palavras-chave: Reforma tributária, Federalismo fiscal, Autonomia municipal, Comitê gestor, Lei complementar nº 214/2025

changes impact the essential core of federalism, specifically the political and financial autonomy of subnational entities. From a critical perspective, it questions whether the rhetoric of cooperative federalism masks an authoritarian centralization of powers. Using the analytical-deductive method and bibliographic-documentary research, the study analyzes the transition of taxing powers from States and Municipalities to centralized bodies, primarily the IBS Management Committee. The investigation traces the genesis of the Federal State in The Federalist Papers and its evolution in Brazil, contrasting the three-dimensional autonomy of 1988 with the current fiscal voracity of the Union. The results indicate a significant tension between the intended fiscal efficiency and the preservation of entrenched constitutional clauses. It concludes that the expropriation of local tax governance has the potential to transmute the federative pact into a merely nominal arrangement or a bureaucratic simulacrum. Given the breach of the principle of federative loyalty (Bundestreue), the study reinforces the need for intervention by the Supreme Federal Court, supported by the Essential Core Theory, to repel the hollowing out of municipal and state competencies established under the guise of fiscal practicability.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax reform, Federalism, Municipal autonomy, Management committee, Supplementary law nº 214/2025

1. INTRODUÇÃO

A conformação de arranjos federativos não constitui fenômeno inédito no cenário da política mundial, tampouco na história do Estado de Direito. O documento político-jurídico que inaugura e baliza a atuação estatal — a Constituição — sofre periódicas mutações pelo exercício do poder constituinte derivado, adaptando-se às exigências de cada época. Desde a sua gênese, a história do federalismo revela-se como um processo dinâmico, impulsionado pelos fatores reais de poder que determinam a realidade social, consoante a clássica formulação de Ferdinand Lassalle na obra "A Essência da Constituição".

No panorama brasileiro contemporâneo, o recente ordenamento jurídico adota o sistema de IVA-Dual, estruturado no IBS (competência compartilhada) e na CBS (competência da União), além do Imposto Seletivo. Contudo, a problemática central deste estudo reside na engenharia institucional desenhada: a criação do Comitê Gestor do IBS, ente que centraliza a arrecadação e a partilha de receitas que outrora compunham a gestão exclusiva de Estados e Municípios (ICMS e ISS). Considerando que a autonomia político-financeira é erigida à condição de cláusula pétrea (art. 60, §4º, I, da CF/88), exsurge o questionamento basilar: a centralização operacional imposta pela LC nº 214/2025 desfigura o núcleo essencial do pacto federativo brasileiro?

A aludida legislação institui uma exação bifurcada no IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), de competência partilhada entre Estados, Municípios e Distrito Federal, e na CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), de competência estrita da União, acrescida do Imposto Seletivo (IS). Adicionalmente, a norma inova ao criar o Comitê Gestor do IBS, órgão responsável pela administração centralizada da arrecadação e pela governança do novo modelo tributário entre as unidades parciais.

A criação do IBS decorre da aglutinação do ICMS (de competência dos Estados) e do ISS (de competência dos Municípios). Como resultado dessa unificação, as instâncias locais experimentarão uma flagrante retração na sua autonomia de gestão, porquanto a deliberação sobre a destinação do produto arrecadatório ficará centralizada num órgão nacional, colegiado e de forte concentração administrativa — o Comitê Gestor.

Diante desta profunda reconfiguração da arquitetura fiscal, a doutrina tem expressado veementes ressalvas. No debate acadêmico recente, a jurista Misabel Derzi

apresenta uma crítica contundente ao que define como o "emudecimento" do federalismo fiscal, sustentando que a expropriação do controle financeiro direto desnatura o autogoverno local:

Há quem sustente, portanto, que tal forma ou mudança substancial não abalará a forma Federativa de Estado; mas eu digo, ao contrário, que abalará. Nenhum Estado tem mais a chave [dos] próprios cofres em relação ao tributo mais relevante para o seu sustento (Derzi, 2025, 00:55:57).

A autonomia tributária dos entes subnacionais, mormente no que tange à livre disposição de suas receitas, constitui elemento indissociável do vínculo federativo (art. 1º da CF/88), salvaguardado pelo constituinte originário como cláusula imutável (art. 60, §4º, I).

A atual reforma constitucional afeta frontalmente a independência das instâncias periféricas, que, além de despojadas das suas competências originárias, serão submetidas a um órgão colegiado nacional. O Comitê Gestor ditará as diretrizes de partilha das receitas entre Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 156-B da CF). O reduto remanescente aos entes locais circunscrever-se-á à fixação de alíquotas, parametrizadas pelos limites estipulados pelo Congresso Nacional. Tal escolha do legislador derivado impacta os alicerces da Federação, uma vez que a concentração de prerrogativas faz reviver o Estado Unitário que vigorou em 1824, caracterizado pela absorção de poderes numa única entidade política central.

Nesse cenário, o objetivo teleológico da presente pesquisa consiste em aferir se as alterações introduzidas pela Reforma Tributária atingem o núcleo essencial do federalismo brasileiro, enfraquecendo-o materialmente e abalando a lógica descentralizadora perfilhada pelo País. Para tanto, impõe-se a realização de um resgate histórico-dogmático da gênese do federalismo, partindo da célebre obra *The Federalist Papers* de Hamilton, Madison e Jay. Analisar-se-ão as suas características e princípios orientadores, conquanto a conformação do federalismo pátrio derive de um processo centrífugo (movimento interno para externo), em oposição ao paradigma centrípeto norte-americano (união de Estados soberanos).

Em um segundo momento, examinam-se os paradigmas federativos vivenciados pelo Brasil ao longo da sua trajetória político-jurídica, partindo do unitarismo da Carta Outorgada de 1824 — pautada numa férrea centralização fiscal —, transitando pelo federalismo descentralizado da República de 1891, até desaguar no pacto cooperativo da vigente Constituição de 1988.

Por fim, à luz da atual reestruturação, analisar-se-ão os impactos concretos na ordem federativa brasileira, submetendo a escrutínio se a supressão da autonomia impositiva de Estados e, especialmente, Municípios ofende os limites materiais do poder de reforma. Questiona-se, outrossim, se a hipertrofia de competências delegadas à União por intermédio do Comitê Gestor descaracteriza, de forma indelével, a forma federativa de Estado.

A metodologia alicerça-se no método analítico-dedutivo, com sustentação numa ampla e criteriosa revisão bibliográfico-documental.

2. ORIGEM E ESSÊNCIA DO FEDERALISMO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

A matriz teórica do Estado Federal deita raízes na clássica obra *The Federalist Papers*, formulada por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Os 85 ensaios, publicados entre 1787 e 1788, fornecem a sustentação filosófica para a constitucionalização dos Estados Unidos da América, articulando a complexa transição de uma Confederação fragilizada para uma Federação coesa. O desafio precípuo era forjar um governo central vigoroso, indispensável à afirmação da soberania, sem aniquilar as franquias locais. Como observa Madison no *Federalista n° 10*, a grande república federal é capaz de mitigar os efeitos perversos das facções que, em Estados unitários, tenderiam a monopolizar interesses localizados. (Hamilton; Madison; Jay, 1993). Este robusto acervo de ensaios consubstancia o marco fundacional do pensamento jurídico-político do Estado Federal contemporâneo. Originalmente, propugnava-se a edificação de um governo nacional forte, pautado na separação equilibrada de poderes e nos valores norteadores da incipiente confederação. Insta recordar que, antes da Revolução Americana, imperava um modelo associativo frágil, derivado da Declaração de Independência de 1776, cuja dinâmica emancipatória germinou a concepção de Estado mais inovadora e longeva do constitucionalismo ocidental.

O levante norte-americano influenciou de forma perene o Ocidente e, de modo particular, os primórdios da institucionalização do Estado brasileiro. A Carta Imperial de 1824 incorporou postulados americanos de liberdades civis e separação de poderes, culminando, décadas volvidas, na instauração da República de 1891 sob a égide federativa.

Destaca-se, na gênese do ideário federativo, a eloquência com que os formuladores rebateram os opositores (antifederalistas). Mediante rigoroso debate intelectual, estes foram sucessivamente dissuadidos pela imperiosa necessidade de erguer um Estado forte e respeitado na arena internacional.

As vantagens inerentes à superação da Confederação em prol do federalismo eram múltiplas. Hamilton, no *Ensaio nº 3*, sintetiza tal premissa com maestria:

Nada mais certo que a necessidade indispensável de governo; é igualmente inegável que, não importa quando e como seja ele instituído, o povo deve-lhe fornecer alguns de seus direitos naturais, a fim de dotá-los dos poderes indispensáveis. Vale a pena considerar, portanto se o interesse do povo da América será mais bem atendido se ele formar, para todos os propósitos gerais, uma única nação, sob um único governo federal, do que se ele se dividir em confederações e der ao chefe de cada uma delas mesmo tipo de poderes que lhe aconselham atribuir a um governo federal (Hamilton; Madison; Jay, 2021, p. 23):

Como menciona Mendes e Branco (2018) o federalismo é uma fórmula original criada nos Estados Unidos, como resposta à necessidade de um governo eficiente num vasto território. Relembrem o contexto geopolítico em que se fazia necessário garantir a independência recém conquistada em face do Império Britânico (1776), o que levou as ex-colônias, agora independentes, a firmarem entre si um tratado de direito internacional criando a Confederação, com o objetivo principal de defesa da soberania de cada antigo território colonial.

A constatação de que a desunião traria uma vulnerabilidade letal sedimentou a convicção ideológica dos *Founding Fathers*. A visão de manter um sistema meramente confederado geraria, cedo ou tarde, na divisão inevitável dos estados em razão dos mais variados interesses discordantes, sobretudo, ponderando que:

[...] a inveja e o ciúme logo destruiriam a confiança e a afeição, e os únicos fins de suas políticas e atividades seriam só interesses parciais de cada confederação, em vez dos interesses gerais de toda a América. Em consequência, como a maioria das outras nações *fronteiriças*, estariam sempre em disputas e em guerra, ou viveriam no constante temor delas (Hamilton; Madison; Jay, 2021, p. 36).

Com arguta visão histórica, alertou-se que esperar a perpétua harmonia entre “soberanias independentes e desunidas nas mesmas vizinhanças seria desconsiderar o curso uniforme dos eventos humanos e desafiar a experiência acumulada dos séculos” (Hamilton; Madison; Jay, 2021, p. 39).

Historicamente, as contendas territoriais figuram como o principal motor de beligerância. A título de exemplo, a própria obra elenca a disputa entre Connecticut e a Pensilvânia pelo domínio do vale de Wyoming. No panorama histórico nacional, rememora-se o célebre diferendo territorial pela região Oeste dos atuais Estados do Paraná e de Santa Catarina, reivindicada pela Argentina. O litígio, submetido à arbitragem internacional, foi solucionado favoravelmente ao Brasil pelo Presidente norte americano Grover Cleveland. Em sua homenagem, a municipalidade de Clevelândia erigiu-se como testemunho histórico do conflito (Radin; Corazza, 2018, p. 135-137).

Outro pilar do Estado Federal defendido pelos autores, assentava-se na prerrogativa de centralizar recursos na União para assegurar a coesão das forças nacionais, a unificação do serviço público. Tornava-se imperioso dotar o governo central do "poder geral de tributar" e de braços executivos (*longa manus*) para saldar dívidas e sustentar as forças da União (Hamilton; Madison; Jay, 2021, p. 157).

A circunstância de cada ente confederado haver conservado a sua soberania absoluta exauria a eficácia do pacto originário, reduzindo as deliberações conjuntas a meras exortações sem força coercitiva. Tal debilidade paralisava a arrecadação de fundos e a mobilização de contingentes. Ademais, inexistia um órgão jurisdicional de cúpula com autoridade para dirimir os litígios interfederativos. Estes constrangimentos, segundo Mendes e Branco, precipitaram a consagração da fórmula federativa na Convenção de Filadélfia, corporificada no preâmbulo que proclama: “nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita...”, daí derivando a expressão União Federal.

Por conseguinte, elucida Horta (1995, p.345) que o Estado Federal “é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal, para instituí-lo”.

O elemento essencial é a preservação da autonomia dos estados dentro do arranjo nacional. No *Federalista n° 10*, Madison argumenta que uma “grande república federal” é capaz de mitigar os efeitos de facções que, em uma república unitária, poderiam dominar interesses menores. Essa estrutura permite que as unidades federativas mantenham sua autonomia, mas participem de um sistema nacional que promove estabilidade e unidade. Defende-se uma concepção de estado com distribuição de competências, e descentralização política (Hamilton; Madison; Jay, 1993).

Essa mecânica de descentralização política do poder, consubstanciada na separação de poderes, foi meticulosamente escalpelada no *Ensaio n° 39*, onde Madison

descreve o sistema americano como uma combinação de características nacionais e federativas, destacando que o governo federal opera diretamente sobre os indivíduos em algumas áreas (caráter nacional), enquanto os estados mantêm soberania em outras (caráter federativo) (Hamilton; Madison; Jay, 1993).

Assim, o federalismo é projetado para equilibrar os poderes, evitando a centralização e garantindo a autonomia dos estados dentro de suas respectivas competências. É interessante notar, neste aspecto, que a Constituição possui tanto o aspecto nacional, quanto o federal, a depender da forma de sua manifestação. (Hamilton; Madison; Jay, 1993).

Konrad Hesse (1998, p. 178-179), cristaliza essa concepção como:

[...] uma união de várias organizações estatais e ordens jurídicas, e, precisamente, aquelas dos “Estados-membros”, e aquelas do “estado total”, em que estado total e Estados-membros são coordenados mutuamente na forma que as competências estatais entre eles são repartidas, que aos Estados-membros, por meio de um órgão especial, são concedidas determinadas possibilidades de influência sobre o estado-total, ao estado-total determinadas possibilidades de influência sobre os Estados-membros e que uma certa homogeneidade das ordens do estado-total e dos Estados-membros é produzida e garantida.

Para Reinhold Zippelius (1997, p. 510):

O Estado federal é uma união de Estados de natureza tal que também a própria associação organizada de Estados (ou seja, a federação) reveste a qualidade de Estado. Tenta-se enquadrar a relação entre federação e Estados membros num esquema, distinguindo-se ora dois ou três elementos. Uns defendem que no Estado federal existem os Estados membros e o Estado global; enquanto os outros dizem que no Estado federal estão reunidos o Estado global, os Estados membros e o Estado central (Nawiasky III, 158 ss.). Na verdade, a totalidade das competências do Estado global é assumida em parte pelos órgãos dos Estados membros e em parte pelos órgãos centrais da associação organizada dos Estados, não sendo possível materializar, num Estado central separado, as competências dos puros órgãos centrais. A distribuição das competências no Estado federal é equilibrada por forma a que nem os órgãos centrais da federação, nem os órgãos dos Estados membros possuem, por si sós, a supremacia das competências.

É a Lei Fundamental que dá suporte e liga à federação, de forma harmônica e sistêmica, alicerçando-se no primado dos freios e contrapesos (*check and balances*).

No *Federalista nº 51*, ecoa a premissa “a ambição deve poder contra-atacar a ambição” sintetizando a ideia de cada nível de governo deve ser independente e, ao mesmo tempo, submetido a controles que previnam abusos de poder. Esse sistema protege

a integridade federativa e impede a formação de um regime tirânico (Hamilton; Madison; Jay, 1993, p. 350).

Outra menção importante, traduz-se na ideia de que “é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio”. Portanto, a ideia de controle recíproco permeia a teoria dos pais fundadores e fundamenta a concepção moderna de federalismo (Hamilton; Madison; Jay, 1993, p. 350).

Diferentemente do modelo clássico norte-americano, que nasceu de um movimento centrípeto (Estados soberanos que cedem parcela de poder à União), o federalismo brasileiro originou-se de um movimento centrífugo. O Estado Unitário Imperial fragmentou-se na descentralização republicana inaugurada em 1891. Contudo, essa coordenação pressupõe, na esteira de Konrad Hesse (1998), a observância da *Bundestreue* (lealdade federativa), impondo aos entes o dever inafastável de cooperação e respeito às competências recíprocas.

A transição republicana em 1889 não logrou, de imediato, promover uma ruptura com a tradição concentradora. Conforme assinala Lopreato (2022, p. 9) acerca da Carta de 1891:

A distribuição dos recursos tributários em 1891 não sofreu alterações substantivas em relação ao Império. O discurso a favor da ampliação do poder financeiro estadual permeou os debates e não avançou graças à parcela dos constituintes preocupados em não inviabilizar a atuação federal. A decisão de manter a repartição da receita fiscal próxima à anterior preservou o poder da União de cumprir os preceitos básicos à sustentação dos interesses do conjunto da nação e evitou que a descentralização excessiva colocasse em risco a unidade territorial.

Nessa linha, Torquato Jardim (1994, p. 216) advertia sobre as mazelas de uma partilha meramente retórica:

[...] falta ainda o grande acerto político do contrato que é o pacto federativo, no que ele tem de mais sensível e característico que é a repartição constitucional de competências. Não a repartição formal, que lança a unidade da federação à inércia e o governo central à execução de tarefas locais; mas, sim, aquela substantiva, na qual a responsabilidade política da escolha da política pública corresponda a competência legislativa, e à competência legislativa corresponda a capacidade de implementação da política e da lei.

Sob o escopo da Carta Magna brasileira de 1988, a Federação consagra atributos irrenunciáveis: descentralização político-administrativa, auto-organização e indissolubilidade do vínculo (Novelino, 2009).

Assim, são várias as características do estado federativo. Ao revés das confederações precárias, a República Federativa do Brasil é indissolúvel (art. 1º da CF/88). A federação brasileira é atípica e tridimensional, por abrigar os Municípios como entidades políticas plenas (art. 18, CF/88), dotadas de autonomia constitucional impositiva (art. 30, III, CF/88).

Os municípios, provenientes da subdivisão dos estados, são elevados à situação jurídica especial de entes federativos e possuem autonomia constitucional para se auto-organizarem, inclusive com competência tributária, conforme prevê o artigo 30, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Consoante pontifica Oliveira (2022), em seu estudo sobre a competência própria de arrecadação tributária dos municípios, a autonomia financeira dos entes locais é essencial para a garantia de uma gestão pública eficiente. Ele argumenta que a competência tributária municipal é um instrumento essencial para assegurar a independência financeira e administrativa, especialmente no contexto da descentralização fiscal no Brasil.

O autor (2022) enfatiza que a capacidade dos municípios de arrecadar tributos próprios consubstancia o apanágio da descentralização fiscal no Brasil, assegurando aos entes locais os recursos necessários para cumprir suas atribuições constitucionais. Sem essa autossuficiência, os municípios podem se tornar excessivamente dependentes de transferências de recursos geridos por outra esfera de poder, esvaziando a eficiência da administração pública de proximidade.

Por via de consequência, a instituição do Comitê Gestor deflagra uma severa ruptura no pacto federativo. O comprometimento da capacidade local em prol de uma padronização gerida por uma instância centralizadora malfere a pedra angular da autonomia municipal.

Conquanto o artigo 24 da Lei Maior determine competências concorrentes, submeter o produto da arrecadação municipal às balizas rígidas de um ente de regulação nacional afronta o princípio da conduta amistosa (*Bundestreue*). A interdição ao esvaziamento material dos entes subnacionais repousa na salvaguarda pétrea do artigo 60, § 4º, I, da Constituição, repelindo inovações que, sob o manto da praticabilidade, extirpam a vitalidade económica das municipalidades.

3. FORMAS E MODELOS DE FEDERAÇÃO NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Doutrinariamente, a estruturação do poder irradia-se fundamentalmente em dois espectros: o Estado Unitário e o Estado Composto. O Estado Unitário caracteriza-se pela aglutinação do mando numa autoridade soberana monocrática. Contemporaneamente restrito a algumas nações europeias (como França ou Portugal), este formato encarna a hipertrofia centralizadora. Na historicidade pátria, este modelo vicejou sob a égide da Constituição Imperial de 1824, representando o ápice do autoritarismo de cúpula até a derrocada do Império.

Conforme a oportuna síntese de Souza (1985, p.126):

[...] a centralização do poder que representa a vontade política soberana, colocando em plano secundário e dependente as coletividades menores (departamentos, Comunas, circunscrições, Distritos e Municípios etc.), para viabilizar-se admite uma descentralização puramente administrativa, com relativa autonomia no que concerne aos interesses locais, sem que tais coletividades detenham qualquer poder originário ou de auto-organização.

Soares (1988, p. 116) corrobora esta leitura ao asseverar que o Brasil herdou uma vocação inata para o unitarismo, oriunda da "implantação do regime das Capitanias Hereditárias, por Dom João III, a partir de 1534". Assim, o gérmen da concentração político-administrativa repousa na própria génese da nação.

Em contraponto, o Estado Composto dissemina o exercício do poder em estratos distintos — central e regional. A modalidade confederativa alicerça-se em tratados precários entre potências soberanas para fins estritos de defesa e cooperação. A Federação, adotada em 1891, conforma um único Estado soberano internacionalmente, fracionando internamente parcelas substanciais de autonomia política aos seus membros. Contudo, conforme observado por Lopreato (2022), a partilha fática de recursos preservou a hegemonia da União, sublinhando a inércia da cultura centralizadora.

3.1 Modelos de Federalismo: Do Dual ao Cooperativo

A sistemática do *federalismo dual* encontra esteio histórico no modelo originário norte-americano, adotado no Brasil em 1891. Caracterizava-se pela absoluta rigidez na

distribuição de atribuições, operando em esferas estanques e refratárias a interferências recíprocas.

As injunções da crise global de 1929 e a consequente implementação da política do *New Deal* pelo presidente americano Franklin Roosevelt impulsionaram a transição para o *federalismo de cooperação*. Este paradigma requer um ativismo estatal integrado na seara socioeconômica, consubstanciando uma articulação solidária entre as esferas de governo em prol do *Welfare State*.

Conforme elucida Reinhold Zippelius (1997, p. 512) a cooperação impõe:

[...] uma “obrigação ao entendimento”, quer dizer, o dever das partes no sentido de se harmonizarem entre elas e, caso necessário, aceitarem compromissos. O envolvimento funcional dos Estados membros (e eventualmente até dos corpos territoriais a nível autárquico) nos processos centrais de planejamento e regulação, pode servir de exemplo a esse respeito.

No contexto brasileiro, esta transição foi interrompida em períodos autoritários, nomeadamente durante o Estado Novo (Era Vargas 1937-1945), nos quais, viveu-se o famigerado "federalismo orgânico", onde a autonomia era meramente retórica. Sob o regime de exceção ditado pela Carta "Polaca", a federação tornou-se mera ficção jurídica. Raul Machado Horta (1995) classificou esse arremedo institucional como "nominal e aparente".

Nesse panorama de subjugação, as unidades periféricas atuam como meros apêndices burocráticos. Augusto Zimmermann (1999, p. 65) denuncia as sequelas dessa subordinação:

As leis estaduais acabam então sem relevância alguma, subordinadas que estão ao princípio sufocante da hierarquização das normas jurídicas. Assim, transforma-se a autonomia estadual nesta espécie de princípio desmoralizado, assistindo-se, ademais, à marcha centralizadora que põe termos finais às vantagens democráticas da descentralização política.

Com o advento da Constituição de 1988 e a subsequente redemocratização do Estado, o ordenamento jurídico brasileiro retomou o paradigma do federalismo de cooperação. Este modelo revela-se, precipuamente, na arquitetura das competências comuns (artigo 23, CF/88), autorizando a União, Estados e Municípios a legislar sobre um espectro ampliado de matérias de interesse público, superando a rigidez das cartas constitucionais antecedentes.

4. OS IMPACTOS DA LC 214/2025 NA AUTONOMIA MUNICIPAL

Não obstante, a autonomia financeira assume papel de pressuposto ontológico da independência política. Ao expropriar a governança do ISS municipal e do ICMS estadual, submetendo-os ao crivo homogeneizador do Comitê Gestor, a Reforma Tributária agride a estrutura essencial do pacto federativo.

Esta manobra afeta visceralmente o núcleo duro da Constituição (art. 60, § 4º, I, CF). Dentre as prerrogativas inalienáveis do Estado Federal encontram-se a inviolabilidade do vínculo, a auto-organização e, invariavelmente, a suficiência financeira originária.

A mitigação das competências fiscais delineadas pelo constituinte originário concentra poder num órgão colegiado de inclinação nacionalizante. Se as instâncias regionais são desprovidas da capacidade de gestão imediata dos ingressos que financiam as suas políticas fundamentais, a autonomia desvanece em retórica estéril. Essa subtração de autonomia afronta diretamente a lealdade federativa — a *Bundestreue* consagrada pelo constitucionalismo alemão —, implodindo a conduta amistosa exigida entre os entes.

Cumprе ressaltar que a municipalidade transcende a condição de mera subdivisão burocrática, consubstanciando-se em autêntico polo de poder político onde pulsam as carências reais da população. Na judiciosa constatação de Stobe (2016, p. 154):

O espaço local de poder, representado pela figura do Município, assume a condição de lócus onde a vida se desenvolve de forma imediata e onde o cidadão demanda, de forma primária e urgente, a prestação dos serviços públicos essenciais, consolidando-se como o território da solidariedade existencial.

A centralização impõe, inapelavelmente, instabilidade e asfixia local. Corroborando esta perspectiva, Carrazza (2014, p. 76) preconiza a inafastabilidade da conduta leal:

Como corolário, a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal devem, em suas relações, observar condutas que preservem suas autonomias recíprocas e, com elas, a própria Federação. Noutro giro verbal, carecem ao se relacionarem, de observar condutas de fidelidade, justamente para que venha preservado o pacto federativo.

O atrelamento ao repasse institucional exala um viés de sujeição. Stobe (2016, p. 201) perfilha semelhante apreensão, vaticinando que a dependência atrofia o pacto

tridimensional. Converter prefeitos e governadores em espetadores minoritários de sua própria produção de riquezas agrava a assimetria federativa:

A dependência excessiva de transferências intergovernamentais compromete a fidelidade federativa e institui um modelo de subordinação política e financeira, ferindo o núcleo essencial do pacto federativo tridimensional brasileiro, que exige esferas de poder dotadas de meios próprios de subsistência.

Quando a União, via poder de reforma, impõe uma estrutura onde os entes subnacionais tornam-se "sócios minoritários" da sua própria arrecadação, há uma evidente quebra da lealdade federativa em nome de uma simplificação técnica que ignora a complexidade política do pacto.

Essa dinâmica anula a promessa de erradicação das desigualdades regionais e esvazia o laboratório da cidadania representativa. (art. 3º, III, CF), visto que a democracia se manifesta e se legitima nos Municípios. (Torres, 1995).

Raul Machado Horta (1981, p. 14) já pontificava sobre a agonia dessa centralização opressiva:

Tornou-se generalizada a impressão de que, não obstante as características formais do Estado Federal que a Constituição acolheu, o federalismo brasileiro encontra-se esmagado pela exacerbação centralizadora de poderes e de competências da União, convertendo o federalismo constitucional em federalismo puramente nominal e aparente. A difundida insatisfação com o modelo federal brasileiro está reclamando a proposta de reconstrução federativa, objetivando eliminar o conflito entre a Federação intangível na norma abstrata da Constituição e Federação desfigurada pela centralização autoritária e absorvente dos poderes federais.

O arranjo tridimensional pátrio (art. 1º e 18, CF) é de uma singularidade notável. Retirar do Município o leme do produto arrecadatário degrada o princípio da subsidiariedade. A voracidade fiscal da União, manifestada na inequívoca concentração de recursos, empobrece o escopo teleológico da Federação.

Cumprir relevar o lúcido magistério de Novelli (1995, p. 39):

É bem verdade – ninguém entende negá-lo – que a autonomia financeira da União e dos Estados-membros indiscutivelmente representa um elemento vital da complexa autonomia federativa, e que, consequentemente, não pode deixar de considerar-se a existência daquela como impreterível à substância da própria federação.[...] Ela tem sim, como se percebe, o seu fundamento material e sua verdadeira medida na distribuição da competência legislativa (autonomia normativa) em matéria tributária, ou seja, na atribuição, diretamente pela Constituição Federal, de poderes impositivos próprios e de fontes de receita, independentes e adequadas, respectivamente, à União e às unidades federadas.

A centralização de competências decisórias e operacionais no Comitê Gestor levanta sérios questionamentos sobre a substância da autonomia municipal. Bastos (1995, p. 125) advertia que “sem independência econômica e financeira, não pode haver qualquer forma de autonomia na gestão da coisa pública”.

Esvair o controle local impacta, sobremaneira, a *accountability*. Um gestor cindido dos meios materiais diretos para satisfazer o clamor popular assume a fisionomia de um mero preposto administrativo do órgão central. O pretexto da praticabilidade tributária, embora meritório no afã de combater a guerra fiscal, não detém o apanágio de rasgar cláusulas de imutabilidade.

Neste crepúsculo institucional, o jurista Fernando Scaff verbaliza a iminência do embate jurisdicional perante as Cortes de sobreposição:

O federalismo fiscal vai dar dificuldade. Alguma associação aparecerá para discutir aquilo que eu e o Renato acabamos de comentar: se a cláusula pétrea do federalismo foi ou não foi infringida. Nós teremos mais concentração de poder na União; eu não estou convencido que mais concentração de poder na União seja bom. (Scaff, 2025, 01:24:25).

Dada a magnitude das incertezas e os indícios de vício de constitucionalidade, a palavra final repousará sobre o Supremo Tribunal Federal. Caberá à Corte, escudado na Teoria do Núcleo Essencial, arbitrar se a maximização da eficiência macroeconômica suplantou, de forma irrecuperável, o desenho do federalismo desenhado no pacto fundante de 1988.

5. CONCLUSÃO

A investigação empreendida demonstra que a Reforma Tributária (EC nº 132/2023), consolidada pela LC nº 214/2025, utiliza o princípio do federalismo cooperativo como um verniz retórico para mascarar uma afronta direta à Constituição Federal. Embora discursivamente ancorada na promessa de racionalização econômica, a transição da gestão imediata das receitas tributárias para a tutela do Comitê Gestor do IBS, revela-se como um indelével mecanismo de centralização autoritária. Tal manobra consubstancia uma gravosa transgressão aos contornos materiais do poder constituinte derivado, ao corroer o núcleo inexpugnável da autonomia financeira municipal, convertendo o autogoverno numa prerrogativa meramente nominal.

A resolução deste formidável impasse institucional recairá, inexoravelmente, sobre as expensas jurisdicionais do Supremo Tribunal Federal, guardião precípua do pacto republicano. Diante da iminente profusão de litígios em sede de controle concentrado, caberá ao Pretório Excelso manejar a Teoria do Núcleo Essencial não apenas para escrutinar, mas para repelir o sacrifício da independência local entabulado sob o falacioso pretexto da simplicidade fiscal. Consoante o magistério de Stobe (2016, p. 235), o nexu visceral entre a receita e a esfera de poder local perfaz o alicerce da cidadania solidária; alienar esta prerrogativa equivale a despojar a democracia periférica da sua essência material.

Em suma, a apreciação exaustiva e crítica desta alteração paradigmática assevera que a sobrevivência da República repousa na rejeição veemente de arranjos que transmutam governantes locais em meros prepostos da União. A pretensa simplificação do emaranhado de normas tributárias não possui o condão de legitimar a usurpação de competências. O desafio precípua da Corte Constitucional consistirá em assegurar que o federalismo tridimensional perfilhado em 1988 subsista como pilar insubstituível da concretização dos direitos fundamentais, estancando, em definitivo, as intempéries deste centralismo dissimulado.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 2025**. Regulamenta o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2025.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DERZI, Misabel. **Aula Magna: A Reforma Tributária na Visão da Jurista Misabel Derzi**. [S. l.]: FBT PLAY, 16 jan. 2025. 1 vídeo (81 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TfhFZSQs_iA. Acesso em: 13 abr. 2026.

DUARTE, Diogo. Parece guerra de torcida. **Correio do Povo**, [Porto Alegre], 2024. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/noticias/economia/parece-guerra-de-torcida-diz-professor-da-usp-sobre-reforma-tributaria-1.1534968>. Acesso em: 19 nov. 2024.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **Os artigos federalistas: 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. 20. ed. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 18, n. 72, p. 13-28, out./dez. 1981. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181290/000391929.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 08 jan. 2025.

JARDIM, Torquato. A tridimensionalidade da descentralização do Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 122, p. 215-223, abr./jun. 1994. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176205/000487559.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 jan. 2025.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Econômica**, [Niterói], 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/3bKDMqJjpBTGFGMhfc45bsg/>. Acesso em: 08 jan. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

NOVELLI, Flávio Bauer. Norma Constitucional Inconstitucional? A propósito do art. 2º, § 2º, da Emenda Constitucional nº 3/93. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 199, p. 39, 1995. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46486>. Acesso em: 08 jan. 2025.

OLIVEIRA, Cristiano José Martins de. Competência própria de arrecadação tributária dos municípios. **Revista Direito em Foco**, n. 14, p. 84-102, 2022. Disponível em: <https://portal.unisepe.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2024.

RADIN, J. C.; CORAZZA, G. Questão de Palmas. In: **Dicionário histórico-social do Oeste catarinense**. Chapecó: Editora UFFS, 2018. p. 135-137. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/rxw94>. Acesso em: 20 fev. 2026.

SCAFF, Fernando Facuri. **Reforma Tributária - 12/05/2025**. [S. l.]: EMAG TRF3, 12 maio 2025. 1 vídeo (124 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6DVbQv7WLVo>. Acesso em: 13 abr. 2026.

SOARES, Orlando. A vocação do Estado unitário no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 25, n. 98, p. 215-223, abr./jun. 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181849>. Acesso em: 17 abr. 2026.

SOUZA, Benedito Moacyr de. Do Estado unitário ao Estado Regional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 22, n. 85, p. 126, jan./mar. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181590/000415516.pdf?sequence>. Acesso em: 08 jan. 2025.

STOBE, Luciane Aparecida Filipini. **Estado Fiscal e Cidadania Solidária: A vinculação da receita tributária às esferas locais de poder**. 2016. 301 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

TÔRRES, João Camillo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.