



# SENADO FEDERAL

## REQUERIMENTO Nº 25, DE 2012

*Solicita a constituição de Comissão de Especialistas com a finalidade de promover a reforma do pacto federativo, em atendimento às novas exigências de redução das desigualdades regionais e manutenção do equilíbrio entre o poder central da União e a descentralização de políticas e recursos públicos.*

Requeiro, na forma regimental, que o Senado Federal constitua uma Comissão integrada por 7 (sete) especialistas, dotados de comprovado saber em matéria constitucional, política e econômica, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar proposições acerca do pacto federativo brasileiro, consubstanciando um código de relações federativas, em 180 (cento e oitenta) dias.

A Comissão requerida elaborará uma minuta de regulamento para disciplinar os seus trabalhos, o qual será definitivamente aprovado pela Mesa Diretora desta Casa, devendo, necessariamente, prever uma etapa para recebimento de sugestões dos

cidadãos em geral, bem como contemplar a realização de audiências públicas com os setores interessados da sociedade.

A Diretoria-Geral destinará do orçamento do Senado Federal, os recursos necessários para o funcionamento da Comissão de que trata este Requerimento.

### JUSTIFICAÇÃO

Notável construção da teoria política norte-americana do século XVIII, a forma federativa de Estado se mostra, ainda hoje, como a forma mais adequada de conciliar a necessidade de unidade em nações dotadas de grande extensão territorial e grande contingente populacional com respeito às necessidades regionais. Isso porque tal configuração estatal permite o exercício de autonomia dos Estados federados, conferindo-lhes autogoverno, auto-organização e auto-administração, sem conceder-lhes soberania e independência, de modo que todos permanecem vinculados a uma única Constituição central.

Com efeito, Alexis de Tocqueville percebe, ao estudar a democracia na América, que um importante triunfo do federalismo americano se manifesta através da nova divisão dos poderes, que ultrapassa a clássica síntese de Montesquieu e institui cortes horizontais de competência em diferentes níveis no âmbito de cada Poder da República. Ademais, atrelado a esses *“cortes federativos”*, permite-se maior gestão democrática dos interesses locais através da participação ativa e de seus cidadãos, que passam a deter direitos de reunião e de deliberação direta sobre os temas que lhes afetam mais proximamente.

Transposto para o Brasil, o modelo federativo, ainda que deite raízes já no período colonial, é contemplado na Constituição de 1891, de nítido viés liberal e modernizante. No entanto, a adoção de

*“ideias fora do lugar”* como diria Roberto Schwarz<sup>1</sup>, não logrou produzir, àquela época, efeitos promissores, uma vez que, a excessiva descentralização promovida em um contexto dominado por caudilhismos e políticas regionalistas levou à formação da República Velha e ao domínio dos Coronéis.

Ainda assim, a forma federativa de Estado se consolidou na histórica constitucional brasileira, ora mais centralizadora, ora mais descentralizadora, sendo que, nesse contexto, a Constituição de 1988 e os ares do processo de redemocratização trouxeram relevantes aperfeiçoamentos: I) a forma federalista de três níveis, legando à União, aos Estados (nele incluído o Distrito Federal) e aos Municípios a condição de ente federativo, II) maior descentralização administrativa e legislativa, determinando os âmbitos de competência a cada um desses entes e, mais importante, III) o modelo cooperativo (ou de coordenação, como preferem alguns), entre os entes federativos, fazendo com que seja necessária a adoção de fórmulas de atuação conjunta na implementação de políticas públicas e adoção de medidas legislativas.

Contudo, apesar das exigências de cooperação, essa fórmula acabou gerando, no final dos anos 80 e inícios dos anos 90 do século passado, um federalismo focado, excessivamente, na autonomia dos Estados. Como consequência, institui-se um sistema de competição predatória e nada cooperativa, ante ao enfraquecimento do poder Executivo Federal. A reação veio nos anos seguintes, quando a União retoma sua primazia na coordenação de políticas públicas no âmbito nacional e avança na divisão das receitas tributárias.

Diante desse quadro, não resta dúvidas de que reformas e adaptações são imprescindíveis, até porque, seguindo Fernando Abrucio, não se olvida que *“a estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica*

---

<sup>1</sup> SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas*. 4 ed. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1992.

*partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado”*<sup>2</sup>.

Destarte, verifica-se que os debates contemporâneos acerca da temática têm ensejado novas discussões sobre a distribuição de recursos naturais da Nação – o problema dos royalties, a exigência de nova legislação do Fundo de Participação dos Estados e revisão da legislação sobre o Fundo de Participação dos Municípios, com vistas a adequar os pilares do federalismo brasileiros às demandas de um país em franco desenvolvimento.

É preciso, ademais, enfrentar problemas clássicos de gestão fiscal: *“tributar com equidade e eficiência, adequar a distribuição de recursos, via orçamento, às necessidades, e executar o dispêndio com eficiência”*<sup>3</sup>, temas que implicam em três grandes desdobramentos: *“estruturação eficiente do sistema de competências tributárias, atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo e formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais”*<sup>4</sup>.

Nessa seara, os temas a serem abordados indicam a ordem de problemas que devem ser enfrentados pela Comissão, quais sejam:

I) Federalismo fiscal, com vistas a evitar a guerra fiscal vertical e horizontal;

---

<sup>2</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, June 2005 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso)>. access on 07 Feb. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>.

<sup>3</sup> Cf. PRADO, Sérgio. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. São Paulo: Instituto de Economia da Unicamp, 2001. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/TransferenciasFiscais&FinancMunicipal.pdf> . Acesso em: 07/02/2012.

<sup>4</sup> Idem.

II) Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da aplicação de recursos federais no âmbito do Estados, Distrito Federal e Municípios;

III) Discussão acerca do Projeto de Lei nº 289/2011 e demais proposições relacionadas ao regramento do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e revisão do Fundo de Participação dos Municípios;

IV) Distribuição de recursos financeiros e royalties oriundos das diversas riquezas naturais brasileiras e suas reservas;

V) Organização de sistemas de segurança pública de âmbito nacional, delimitando as tarefas e competências entre os entes federativos;

VI) Análise e aperfeiçoamento das políticas nacionais nas áreas de Saúde e Educação, inclusive com sugestões de melhoria no sistema de distribuição, aplicação, fiscalização e controle de recursos financeiros envolvidos;

VII) Sugestão de leis complementares que contenham as propostas e regras de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nos casos de competência administrativa comum, atendendo os ditames do art. 23 da Constituição da República, com vistas a tornar efetivas as políticas públicas nele previstas;

VIII) Regulamentação, nos termos da competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição da República, dos âmbitos de incidência das normas federais e estaduais, com revisão da atual legislação e apresentação de propostas legislativas acerca das matérias ainda carentes de normatização geral;

IX) Elaboração de instrumentos básicos de gestão administrativa e de informação, integrando os diferentes entes federativos, com vistas a viabilizar a implementação de políticas públicas planejadas, de âmbito nacional e com atendimento às necessidades locais;

X) Apresentação de instrumentos de gestão democrática e participativa, fortalecendo, assim, os mecanismos de freios e contrapesos próprios da separação de poderes.

Sendo assim, fica evidente que a relevância da temática exige a formação de uma Comissão de Especialistas do Senado Federal, Casa de garantia e proteção da Federação.

Por fim, compreendo que a Comissão de Especialistas ora indicada deva ser composta por expoentes na área do Direito Constitucional, da Economia e/ou da Teoria Política, conciliando sólida formação teórica, reputação ilibada e experiência prática, trazendo o equilíbrio necessário entre as diferentes leituras do papel do pacto federativo no Brasil atual.

Para tanto, ousou sugerir o nome do Prof. Marco Aurélio Marrafon (Mestre e Doutor em Direito do Estado – UFPR, com estudos doutorais na Universidade de Roma Tre - Italia; Professor de Direito e Pensamento Político – graduação, mestrado e doutorado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e Vice-Presidente da Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst), cujo notório saber no campo de investigações da Comissão certamente trará grandes contribuições.

Sob essas premissas, rogo a aprovação do presente Requerimento.

Sala das Sessões,

*Pedro Taques*  
Senador da República

Publicado do DSF em 8-2-2012

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF

(OS: 10165/ 2012)