

## O CONGRESSO COMO ENGENHEIRO DO FEDERALISMO FISCAL

### CONGRESS AS ENGINEER OF FISCAL FEDERALISM

### EL CONGRESO COMO INGENIERO DEL FEDERALISMO FISCAL

 <https://doi.org/10.56238/arev7n10-258>

**Data de submissão:** 28/09/2025

**Data de publicação:** 28/10/2025

**Bárbara Michele Negreiros Ramos**

Mestranda em Direito Constitucional

Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6644385061125078>

#### RESUMO

O artigo analisa o papel do Congresso Nacional como agente estruturador e condicionador do federalismo fiscal brasileiro, no contexto da organização do Estado e da repartição de competências tributárias, orçamentárias e financeiras. A pesquisa busca responder de que maneira a atuação legislativa do Congresso contribui para o fortalecimento do pacto federativo, ao mesmo tempo em que produz tensões e limites institucionais. O objetivo central é compreender como o Legislativo organiza arranjos fiscais, media conflitos e condiciona a atuação dos demais poderes. O estudo adota uma abordagem qualitativa de caráter histórico-institucional, baseada em revisão bibliográfica, análise da Constituinte de 1987-1988, reformas tributárias, emendas constitucionais e legislação correlata. Os resultados indicam que o Congresso não apenas define critérios de repartição de receitas, mas também influencia diretamente a autonomia dos entes subnacionais e sua capacidade de financiar políticas públicas. Conclui-se que sua atuação é paradoxal: fortalece a democracia federativa ao instituir mecanismos de cooperação, mas sua fragmentação e omissão legislativa geram lacunas que ampliam a judicialização e transferem ao Supremo Tribunal Federal a resolução de impasses. Assim, o Congresso consolida-se como ator central, ainda que limitado, na construção e preservação do federalismo fiscal brasileiro.

**Palavras-chave:** Congresso Nacional. Federalismo Fiscal. Autonomia Federativa. Política Orçamentária. Pacto Federativo.

#### ABSTRACT

This paper examines the role of the National Congress as a structuring and conditioning agent of Brazilian fiscal federalism, within the broader study of state organization and the distribution of tax, budgetary, and financial powers. The research asks how congressional legislative action strengthens the federative pact while simultaneously generating institutional tensions and limitations. The main goal is to understand how the Legislature designs fiscal arrangements, mediates conflicts, and shapes the actions of other branches. The study employs a qualitative, historical-institutional analysis based on literature review, examination of the 1987-1988 Constituent Assembly, subsequent tax reforms, constitutional amendments, and related legislation. Findings show that Congress not only defines revenue-sharing criteria but also directly influences the autonomy of subnational entities and their capacity to finance public policies. The study concludes that congressional action is marked by paradoxes: it reinforces federative democracy by creating cooperative mechanisms, yet its fragmentation and legislative inaction generate gaps that foster judicialization and delegate the

resolution of conflicts to the Federal Supreme Court. Therefore, Congress stands as a central—though limited—actor in building and maintaining Brazil's fiscal federalism.

**Keywords:** National Congress. Fiscal Federalism. Federative Autonomy. Budgetary Policy. Federal Pact.

## RESUMEN

El artículo analiza el papel del Congreso Nacional como agente estructurador y condicionador del federalismo fiscal brasileño, en el ámbito de la organización del Estado y la distribución de competencias tributarias, presupuestarias y financieras. La investigación busca responder cómo la actuación legislativa del Congreso contribuye al fortalecimiento del pacto federativo, al tiempo que genera tensiones y límites institucionales. El objetivo principal es comprender cómo el Poder Legislativo organiza los arreglos fiscales, media los conflictos y condiciona la actuación de los demás poderes. El estudio utiliza un enfoque cualitativo de carácter histórico-institucional, basado en revisión bibliográfica, análisis de la Asamblea Constituyente de 1987-1988, reformas tributarias, enmiendas constitucionales y legislación relacionada. Los resultados demuestran que el Congreso no solo define criterios de distribución de ingresos, sino que también influye directamente en la autonomía de los entes subnacionales y en su capacidad para financiar políticas públicas. Se concluye que su actuación es paradójica: fortalece la democracia federativa al crear mecanismos de cooperación, pero su fragmentación y omisión legislativa generan vacíos que aumentan la judicialización y trasladan al Supremo Tribunal Federal la resolución de los conflictos. Así, el Congreso se consolida como un actor central, aunque limitado, en la construcción y preservación del federalismo fiscal brasileño.

**Palabras clave:** Congreso Nacional. Federalismo Fiscal. Autonomía Federativa. Política Presupuestaria. Pacto Federativo.

## 1 INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal brasileiro constitui um dos temas mais relevantes para compreender a dinâmica do Estado contemporâneo, pois envolve não apenas a repartição de competências tributárias, mas também a forma como os poderes se articula para garantir equilíbrio entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Nesse processo, o Congresso Nacional assume papel estratégico ao definir, por meio da legislação, como se dará a divisão de receitas e as regras que orientam a gestão financeira do país. Assim, a análise da atuação parlamentar mostra como o Legislativo se consolida como verdadeiro engenheiro desse arranjo federativo, construindo normas que buscam compatibilizar interesses divergentes e assegurar a governabilidade do sistema fiscal (Afonso, 2005).

A Constituinte de 1987-1988 representa marco fundamental para esse debate, pois ampliou a autonomia dos entes subnacionais ao mesmo tempo em que fortaleceu o papel da União na coordenação das políticas tributárias. Ao redistribuir receitas e criar mecanismos de transferências obrigatórias, a Constituição de 1988 deu nova feição ao federalismo, evidenciando o protagonismo do Congresso na construção desse modelo. A literatura especializada mostra que tais decisões refletiram negociações complexas, nas quais o Parlamento se apresentou como espaço central de deliberação e composição de interesses (Arretche, 2012).

A repartição de receitas no Brasil nunca se deu de forma estática ou definitiva. Ao contrário, resulta de contínua disputa política e institucional. O Congresso, ao aprovar leis complementares e alterar dispositivos constitucionais, torna-se o ator que permanentemente ajusta o equilíbrio federativo, ora reforçando a autonomia subnacional, ora centralizando recursos na União. Essa capacidade de moldar arranjos fiscais demonstra o caráter construtivo da atuação parlamentar, que precisa lidar com tensões entre descentralização e coordenação nacional (Conti, 2004).

Outro aspecto relevante é que a organização interna do Legislativo, marcada por lideranças partidárias e coalizões, influencia diretamente os rumos da reforma tributária. A forma como projetos são pautados e votados, bem como o peso das negociações entre partidos e blocos, impacta a tomada de decisões sobre matérias que envolvem repartição de receitas. Dessa maneira, o Congresso não apenas legisla, mas também negocia e estrutura compromissos que definem a trajetória do federalismo fiscal brasileiro (Figueiredo; Limongi, 1999).

Além disso, é importante ressaltar que a descentralização fiscal não implica autonomia plena dos entes federativos. A literatura mostra que a ampliação da responsabilidade municipal foi acompanhada de desafios relacionados à capacidade de gestão e financiamento de políticas públicas. O Congresso, nesse contexto, atua como mediador, ajustando a legislação de forma a permitir que os municípios exerçam suas funções com recursos adequados, ainda que dentro de um quadro de forte

dependência da União (Abrucio; Franzese, 2007).

O conceito de engenharia institucional ajuda a compreender esse papel do Parlamento, pois evidencia como a elaboração de normas pode estruturar incentivos e condicionar comportamentos de atores federativos. Essa noção dialoga com as teorias do **federalismo cooperativo**, especialmente com as formulações de **Daniel Elazar (1987)** e **Wallace Oates (1999)**, que concebem o equilíbrio federativo como resultado de mecanismos de coordenação intergovernamental. Sob essa ótica, a atuação legislativa brasileira pode ser interpretada como um esforço contínuo de engenharia institucional voltado à compatibilização entre descentralização e coesão nacional. O Congresso, ao editar leis como a LC 87/1996 (Lei Kandir), não apenas definiu regras tributárias, mas também alterou o equilíbrio entre exportadores e Estados, criando novas dinâmicas de negociação e disputa política. Esse processo reforça a ideia de que o Legislativo não é mero aprovador de textos, mas verdadeiro arquiteto das relações fiscais (Resende, 2008).

Contudo, a complexidade decisória e a necessidade de consensos muitas vezes resultam em bloqueios institucionais. Normas como a LC 24/1975, que exigem unanimidade dos Estados para concessão de benefícios fiscais, exemplificam como o Congresso pode criar regras que dificultam soluções rápidas para problemas federativos. Essa dificuldade de avançar em consensos amplia a relevância do Legislativo como espaço de negociação permanente, ao mesmo tempo em que revela suas limitações como engenheiro do sistema (Grin; Abrucio, 2018).

Em situações de impasse legislativo, o Supremo Tribunal Federal tende a ocupar o espaço deixado pelo Congresso. A judicialização de conflitos federativos, como ocorre na guerra fiscal do ICMS, mostra que a inação parlamentar transfere ao Judiciário a função de regulador de temas que deveriam ser resolvidos no âmbito político. Esse deslocamento reforça a ideia de interdependência entre poderes e revela como o Congresso, ao não deliberar, condiciona a atuação do STF, que passa a decidir em nome da ausência legislativa (Vieira, 2008).

A literatura recente também demonstra que, quando há legislação clara e consistente, o STF tende a ser deferente, limitando sua intervenção em questões federativas. Essa relação confirma que o Congresso, ao exercer seu papel de engenheiro, não apenas estrutura o federalismo fiscal, mas também define o espaço de atuação do Judiciário. Assim, a qualidade das decisões legislativas é determinante para a estabilidade institucional do pacto federativo (Silva, 2013).

Diante desse panorama, compreender o Congresso como engenheiro do federalismo fiscal significa reconhecer sua centralidade na definição de normas, na mediação de conflitos e na delimitação do espaço de atuação dos demais poderes. A análise desse papel revela um Parlamento que constrói, ajusta e condiciona o funcionamento do sistema fiscal brasileiro, evidenciando tanto suas

potencialidades quanto seus limites. Nesse contexto, o problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser assim formulado: de que maneira a atuação legislativa do Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que fortalece o pacto federativo, também gera tensões e limites institucionais para a consolidação de um federalismo fiscal cooperativo e equilibrado? Esse é o ponto de partida desta pesquisa, que busca examinar a atuação legislativa como eixo estruturante da organização federativa e da governabilidade democrática (Agranoff, 2001).

Do ponto de vista metodológico, este artigo adota uma abordagem qualitativa de caráter histórico-institucional, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. Foram examinados os debates da Assembleia Constituinte de 1987-1988, as reformas tributárias subsequentes, as emendas constitucionais e a legislação infraconstitucional correlata, buscando identificar como o Congresso Nacional estrutura, condiciona e reconfigura os arranjos do federalismo fiscal brasileiro. Essa estratégia analítica permite compreender a atuação legislativa não apenas como fenômeno jurídico, mas também político e institucional, revelando sua influência sobre o equilíbrio federativo e a governabilidade democrática.

Nesse contexto, o artigo se estrutura em cinco seções além desta introdução. A segunda seção aborda a formação histórica e o desenho institucional do federalismo fiscal no Brasil, destacando como as decisões parlamentares moldaram, ao longo do tempo, a repartição de receitas e a autonomia dos entes federativos. A terceira seção analisa os debates constituintes e as reformas tributárias, evidenciando o papel do Congresso como espaço de deliberação e de conflitos na configuração do pacto federativo. A quarta seção examina a organização interna e a capacidade decisória do Parlamento, relacionando a estrutura política e regimental à eficácia das reformas fiscais. Em seguida, a quinta seção discute a atuação do Supremo Tribunal Federal diante da inércia legislativa, demonstrando como a ausência de deliberação parlamentar impulsiona a judicialização de questões federativas. Por fim, a sexta seção apresenta o Congresso como engenheiro e condicionador do federalismo fiscal, ressaltando sua dupla função de estruturar e limitar o sistema, concluindo com reflexões sobre seus paradoxos e desafios contemporâneos.

## **2 FORMAÇÃO HISTÓRICA E DESENHO INSTITUCIONAL DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL**

À luz da abordagem histórico-institucional adotada neste estudo, esta seção busca compreender a evolução do federalismo fiscal brasileiro a partir de seus marcos constitucionais e legislativos, identificando como decisões parlamentares moldaram, ao longo do tempo, os arranjos de repartição de receitas e as relações de autonomia entre os entes federados. Essa perspectiva permite analisar o

Congresso Nacional não apenas como produto do processo histórico, mas como agente ativo na conformação da estrutura fiscal do Estado.

A formação histórica do federalismo fiscal brasileiro não pode ser compreendida sem resgatar a tradição constitucional do país e a forma como a repartição de receitas se consolidou como um dos pilares da organização estatal. Desde a Constituição de 1891, a descentralização foi associada à ideia de autonomia federativa, ainda que marcada por forte centralização em momentos de crise política. Essa característica refletiu a busca por equilíbrio entre os entes, em um contexto em que a União frequentemente ampliava sua esfera de influência sobre as finanças estaduais e municipais, estruturando um sistema fiscal que já nascia tensionado entre autonomia e dependência (Resende, 2008).

A Constituição de 1934 foi um marco de experimentação, pois introduziu instrumentos de cooperação federativa no campo fiscal, ainda que limitados pela instabilidade política da época. O desenho institucional posterior, especialmente no regime do Estado Novo, acentuou a centralização, restringindo a autonomia subnacional em nome da unidade nacional. Esse movimento histórico revela como o federalismo fiscal no Brasil não seguiu trajetória linear, mas alternou momentos de maior descentralização com outros de acentuada centralidade da União, conformando um arranjo peculiar de distribuição de recursos e competências (Arretche, 2004).

O regime militar, a partir de 1964, reforçou ainda mais a centralização, impondo uma lógica em que estados e municípios passaram a depender de transferências definidas pelo poder central. O sistema tributário passou a privilegiar receitas concentradas na União, em detrimento das bases arrecadatórias locais, criando um padrão de dependência que atravessou décadas. O equilíbrio do pacto federativo, portanto, era mais formal que material, com poucos mecanismos institucionais que assegurassem autonomia real aos entes subnacionais em matéria fiscal (Afonso, 2005).

A Assembleia Constituinte de 1987-1988 redefiniu de forma profunda esse cenário, ao redistribuir competências e ampliar as receitas de estados e, sobretudo, municípios. Esse processo resultou da intensa atuação parlamentar, que buscava responder às demandas por maior democratização e descentralização após a ditadura. O novo pacto federativo estabeleceu transferências obrigatórias e ampliou a capacidade legislativa dos entes subnacionais, criando um desenho fiscal que pretendia ser mais equitativo, ainda que permanecesse permeado por tensões e disputas políticas (Abrucio; Franzese, 2007).

O desenho institucional inaugurado pela Constituição de 1988 foi descrito por parte da literatura como um modelo de federalismo cooperativo, em que União, Estados, Municípios e Distrito Federal passaram a dividir responsabilidades em áreas estratégicas, como saúde, educação e assistência

social. Essa estrutura, contudo, mostrou-se dependente de um arranjo de financiamento sustentado pela União, o que limitava a autonomia subnacional e revelava as contradições entre descentralização política e centralização fiscal. Essa tensão se tornou marca duradoura do federalismo brasileiro, exigindo contínuas negociações e ajustes (Arretche, 2012).

O papel do Congresso Nacional nesse processo foi fundamental, uma vez que, como engenheiro do pacto federativo, definiu os contornos das transferências constitucionais e da arrecadação tributária. Leis complementares como a LC 24/1975, ainda anterior à Constituição, e a LC 87/1996, a Lei Kandir, ilustram como a engenharia institucional legislativa condicionou o funcionamento da federação. Esses marcos evidenciam que a atuação parlamentar não apenas refletiu disputas políticas, mas moldou o equilíbrio financeiro entre os entes de forma duradoura (Conti, 2004).

O conceito de federalismo fiscal também deve ser compreendido à luz da literatura internacional, que destaca a importância da cooperação entre diferentes níveis de governo para a gestão eficiente de recursos. Agranoff (2001) descreve que a colaboração intergovernamental é essencial para a coordenação de políticas públicas em sistemas federativos e, no caso brasileiro, esse desafio se torna ainda mais complexo diante das desigualdades regionais e da assimetria de capacidades administrativas entre os entes. Essa perspectiva reforça a necessidade de mecanismos institucionais que assegurem equidade na distribuição de receitas.

No Brasil, a descentralização fiscal trouxe consigo o dilema da autonomia relativa. Embora os municípios tenham conquistado maior participação nas receitas nacionais, muitos permanecem incapazes de financiar suas políticas sem apoio da União e dos Estados. Estudos recentes demonstram que a descentralização ampliou responsabilidades, mas não eliminou a dependência, evidenciando que a autonomia conquistada é constantemente tensionada pelo custo de manter serviços essenciais em meio a limitações financeiras (De Paula; Pinho, 2023).

A literatura também mostra que a organização do Congresso e suas dinâmicas internas influenciam a forma como o federalismo fiscal é continuamente ajustado. Lideranças partidárias e coalizões determinam quais temas são priorizados, condicionando o alcance das reformas tributárias. Essa lógica se reflete na dificuldade de avançar em consensos amplos, especialmente em temas de compartilhamento de tributos, nos quais prevalecem estratégias de bloqueio e congestionamento decisório. Esse fenômeno aprofunda a percepção de que o Legislativo, ao mesmo tempo em que é o engenheiro do federalismo fiscal, também pode ser fator de paralisação (Figueiredo; Limongi, 1999).

Outra dimensão importante é a capacidade estatal de cada ente federado, uma vez que a simples redistribuição de receitas não garante a efetividade das políticas públicas. Pesquisas recentes têm mostrado que municípios com baixa estrutura administrativa enfrentam maiores dificuldades em

transformar recursos em políticas públicas de qualidade, evidenciando que a engenharia institucional deve ser acompanhada do fortalecimento das capacidades locais. Esse fator reforça a ideia de que o desenho do federalismo fiscal deve levar em conta a desigualdade estrutural do país (Grin; Demarco; Abrucio, 2023).

A interpretação constitucional também desempenha papel central na definição dos contornos do federalismo fiscal. Ao longo dos anos, disputas entre entes federativos chegaram ao Supremo Tribunal Federal, que precisou arbitrar conflitos sobre repartição de receitas e benefícios fiscais. A literatura aponta que o Judiciário tende a intervir de forma mais incisiva em situações de ausência legislativa clara, o que confirma a relevância do Congresso não apenas como engenheiro do sistema, mas também como condicionador das tensões federativas que repercutem na atuação do Judiciário, uma vez que a qualidade e a densidade normativa das decisões parlamentares delimitam o espaço de interpretação constitucional nesse campo (Silva, 2013).

Por fim, a formação histórica e o desenho institucional do federalismo fiscal brasileiro revelam um arranjo complexo e em constante transformação, marcado pela alternância entre centralização e descentralização. O Congresso Nacional, nesse percurso, consolidou-se como ator central, responsável por estruturar normas e mediar disputas que definem o equilíbrio federativo. Esse processo demonstra que o federalismo fiscal no Brasil não é apenas um arranjo técnico de repartição de receitas, mas um campo de disputa política, institucional e histórica que molda o funcionamento do Estado (Madison; Hamilton; Jay, 1987).

### **3 DEBATES CONSTITUINTES E REFORMAS TRIBUTÁRIAS**

Os debates constituintes no Brasil marcaram profundamente a estruturação do federalismo fiscal, especialmente na transição do regime militar para a redemocratização. A Constituição de 1988 foi concebida como resposta às demandas por maior autonomia federativa, ampliando as competências de Estados, Municípios e Distrito Federal, mas sem romper totalmente com a centralização da União. Esse arranjo buscava conciliar interesses divergentes e criar novas formas de repartição de receitas. Assim, a Constituinte consolidou-se como momento fundacional de um modelo tributário plural, mas permeado por tensões entre descentralização e coordenação nacional (Afonso, 2005).

As discussões constituintes revelaram forte pressão de atores subnacionais, que reivindicavam mais recursos para sustentar a expansão das políticas públicas. O movimento municipalista, por exemplo, destacou-se pela organização e obteve conquistas expressivas, como a ampliação do Fundo de Participação dos Municípios. Contudo, ao mesmo tempo em que fortaleceu a autonomia formal, reforçou-se também a dependência financeira, já que boa parte dos recursos distribuídos provinha de

transferências definidas pelo Congresso. Essa dualidade entre autonomia política e dependência econômica permanece como traço central do federalismo brasileiro (Arretche, 2012).

As reformas tributárias posteriores demonstraram como o sistema desenhado em 1988 necessitava de ajustes constantes. A Lei Kandir, aprovada em 1996, exemplifica esse processo ao desoneras as exportações do ICMS, gerando relevante impacto fiscal para os Estados. Embora houvesse previsão de compensações financeiras, as disputas em torno de sua implementação expuseram a fragilidade dos mecanismos de negociação federativa. A atuação do Congresso nesse episódio evidenciou que o Legislativo, além de engenheiro das normas, tornou-se também espaço de embates que definem a capacidade de financiamento dos entes federados (Conti, 2004).

Os debates constituintes também deixaram lacunas que alimentaram a judicialização de conflitos. A ausência de consenso em torno de regras claras para benefícios fiscais fomentou a chamada “guerra fiscal”, em que Estados concedem incentivos de ICMS sem autorização unânime do Confaz. Esse fenômeno mostra como uma engenharia legislativa incompleta transfere ao Judiciário a tarefa de arbitrar disputas, reforçando a percepção de que a omissão parlamentar cria espaço para protagonismo judicial em matéria tributária (Vieira, 2008).

Nesse contexto, o papel do Congresso não pode ser reduzido à mera aprovação de normas, mas deve ser entendido como espaço de negociação constante entre diferentes interesses regionais e partidários. O funcionamento interno do Legislativo, pautado pela lógica de coalizões e pela força das lideranças, condiciona os rumos da reforma tributária. Muitas propostas permanecem paralisadas em razão de disputas entre bancadas regionais, gerando um fenômeno de “congestionamento decisório” que dificulta avanços estruturais em matéria tributária (Figueiredo; Limongi, 1999).

Ainda que limitado por impasses, o processo constituinte de 1988 ampliou a participação democrática nas decisões fiscais, ao permitir que múltiplos atores influenciassem a formatação do sistema. Essa abertura foi fundamental para legitimar o pacto federativo, mas também tornou mais complexa a construção de consensos. A literatura evidencia que a pluralidade de interesses gera tensões permanentes, pois as demandas regionais e locais frequentemente entram em choque com as necessidades de coordenação nacional, resultando em um equilíbrio instável entre descentralização e centralização (Abrucio; Franzese, 2007).

As reformas tributárias posteriores têm refletido esse dilema. Tentativas de simplificação, como a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), prevista na Emenda Constitucional nº 132/2023, buscam responder a um sistema historicamente marcado pela complexidade e pela sobreposição de tributos. O desenho institucional de um Comitê Gestor, composto por representantes de cada ente federado, revela a preocupação em institucionalizar mecanismos permanentes de negociação

federativa no âmbito do Congresso, reforçando seu papel como engenheiro do pacto fiscal. No entanto, a efetividade dessa inovação dependerá, em grande medida, da capacidade legislativa de mediar disputas e equilibrar interesses entre União, Estados e Municípios (Resende, 2008).

A tramitação da Emenda Constitucional nº 132/2023, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), exemplifica de forma concreta essa função dual do Congresso. Ao mesmo tempo em que simplifica o sistema tributário e busca reduzir assimetrias fiscais, a norma cria instâncias de deliberação compartilhada — como o Comitê Gestor do IBS — que condicionam a autonomia dos entes federados. Tal exemplo revela, de modo prático, o caráter de “engenharia institucional condicionadora” que define o papel do Parlamento na manutenção do equilíbrio federativo.

Ao longo da trajetória histórica, percebe-se que o federalismo fiscal brasileiro foi sendo construído de maneira incremental, em resposta a crises e demandas conjunturais. A cada reforma, o Congresso ajusta o equilíbrio entre autonomia e coordenação, mas raramente consegue solucionar de forma definitiva os conflitos estruturais do sistema. Esse caráter adaptativo mostra que o pacto federativo é mais produto de negociações políticas do que de um desenho técnico acabado, refletindo as disputas próprias de um Estado complexo e desigual (Grin; Abrucio, 2018).

O contexto internacional também contribui para compreender os debates brasileiros. A literatura sobre federalismo fiscal indica que sistemas descentralizados demandam mecanismos de cooperação intergovernamental para funcionarem de maneira equilibrada. No Brasil, essa necessidade é ainda mais premente diante das disparidades regionais, exigindo arranjos institucionais capazes de reduzir desigualdades. O Congresso, nesse sentido, não apenas legisla, mas cria fóruns de diálogo e regulações que viabilizam a convivência federativa em um país marcado por profundas assimetrias (Agranoff, 2001).

Outro aspecto relevante diz respeito à autonomia dos entes federativos nesse contexto. Embora a Constituição de 1988 tenha garantido maior capacidade de arrecadação e participação nos fundos de repartição, a efetividade dessa autonomia continua limitada pela dependência de transferências e pela baixa capacidade administrativa de muitos municípios. Esse paradoxo revela que a descentralização formal não basta sem o fortalecimento institucional e técnico dos entes subnacionais, desafio que o Congresso ainda precisa enfrentar por meio de políticas legislativas mais consistentes (Teixeira, 2012).

As reformas tributárias também evidenciam como o custo da autonomia se expressa na dificuldade de implementação de políticas públicas. Municípios que recebem recursos, mas não dispõem de capacidade técnica adequada, enfrentam limitações para transformar receitas em serviços de qualidade. Essa realidade reforça o argumento de que a engenharia institucional deve considerar não apenas a repartição formal de receitas, mas também mecanismos de fortalecimento da gestão

pública. O Congresso, nesse contexto, é chamado a criar normas que articulem eficiência, equidade e autonomia (De Paula; Pinho, 2023).

Desse modo, os debates constituintes e as reformas tributárias demonstram que o federalismo fiscal brasileiro é fruto de uma construção histórica complexa, na qual o Congresso ocupa posição central. Sua função de engenheiro institucional combina a formulação de normas, a mediação de disputas e o condicionamento da atuação de outros poderes. Esse papel revela que as escolhas legislativas moldam continuamente o pacto federativo, mantendo vivo o desafio de equilibrar descentralização e coordenação em um país de dimensões continentais e de fortes desigualdades regionais (Madison; Hamilton; Jay, 1987).

#### **4 A ORGANIZAÇÃO DO CONGRESSO E SUA CAPACIDADE DECISÓRIA**

A organização do Congresso Nacional brasileiro reflete a complexidade do federalismo e o peso que a arena legislativa exerce na definição de políticas públicas. Sua composição bicameral, com a Câmara dos Deputados representando a população e o Senado assegurando o equilíbrio federativo entre os Estados, confere ao Parlamento uma função única de mediação de interesses. Essa estrutura garante representatividade, mas também gera dificuldades no processo decisório, ao ampliar o número de atores envolvidos e exigir acordos muitas vezes difíceis de construir em matérias sensíveis, como a repartição de receitas (Abrucio; Franzese, 2007).

O funcionamento interno do Congresso é regulado por normas regimentais que fortalecem lideranças partidárias e presidentes das Casas, influenciando a definição da pauta e a velocidade de tramitação das propostas. Esse desenho institucional concentra poder em grupos reduzidos de parlamentares, o que pode tanto agilizar consensos quanto bloquear avanços quando não há alinhamento político. Assim, a dinâmica interna do Parlamento evidencia um sistema em que as coalizões partidárias são decisivas para o andamento das reformas tributárias e para o equilíbrio federativo (Figueiredo; Limongi, 1999).

Historicamente, o Congresso tem se revelado um espaço de disputas regionais intensas, sobretudo em questões fiscais. Bancadas estaduais frequentemente atuam como blocos de pressão, condicionando a aprovação de medidas à obtenção de benefícios específicos para seus territórios. Essa prática demonstra a força do localismo político e, ao mesmo tempo, limita a capacidade decisória legislativa, já que propostas de alcance nacional precisam ser constantemente negociadas a partir de interesses fragmentados — o que gera lentidão e incerteza no processo (Resende, 2008).

A capacidade decisória do Congresso está diretamente ligada ao seu papel como engenheiro do federalismo fiscal. Emendas constitucionais e leis complementares sobre repartição de receitas revelam

um Legislativo que estrutura arranjos institucionais, mas que também enfrenta o desafio de conciliar expectativas diversas em um sistema federativo desigual. Essa dualidade transforma o Parlamento em espaço tanto de criação normativa quanto de negociação política permanente, cujo êxito depende da habilidade das lideranças em articular coalizões estáveis (Afonso, 2005).

Não obstante, a centralidade do Congresso não o isenta de vulnerabilidades. A exigência de quóruns qualificados para alterações constitucionais ou para leis de grande impacto fiscal torna mais difícil a construção de consensos, fazendo com que reformas amplamente discutidas, como a tributária, permaneçam paralisadas por anos. Esse fenômeno de “congestionamento decisório” reflete diretamente as regras regimentais e o desenho institucional, que, ao mesmo tempo em que conferem legitimidade, impõem obstáculos à efetividade legislativa (Arretche, 2012).

Além das regras formais, a lógica do presidencialismo de coalizão influencia fortemente a organização do Congresso. O Executivo depende de alianças multipartidárias para aprovar sua agenda, o que implica negociações baseadas na distribuição de cargos e recursos. Essa dependência aumenta os custos políticos das decisões em matérias de interesse federativo e revela como a capacidade deliberativa do Parlamento está condicionada ao equilíbrio entre governo e base aliada (Grin; Abrucio, 2018).

A atuação do Congresso em matérias fiscais, como a aprovação da Lei Kandir e da Emenda Constitucional nº 132/2023, evidencia a importância de sua organização interna para viabilizar arranjos federativos. As negociações em torno da criação do Comitê Gestor do IBS ilustram a tentativa de institucionalizar fóruns de diálogo entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Essa iniciativa demonstra que, apesar das dificuldades, o Legislativo continua a ser o espaço privilegiado para a pactuação federativa e para a manutenção da governabilidade em um país de intensas desigualdades regionais (Conti, 2004).

A literatura sobre capacidades estatais reforça que a eficiência do Congresso depende não apenas de sua estrutura formal, mas também da qualidade das normas que produz. Quando o Legislativo cria arranjos pouco claros ou incompletos, transfere ao Judiciário a tarefa de arbitrar disputas, ampliando a judicialização da política. Assim, a capacidade decisória do Congresso é medida tanto pela clareza de suas decisões quanto pela delimitação efetiva das competências dos entes federativos (Silva, 2013).

A relação entre Congresso e Supremo Tribunal Federal é, nesse sentido, marcada pela interdependência. Sempre que a arena legislativa falha em deliberar, o Judiciário ocupa o espaço decisório, como ocorreu em diversos episódios da guerra fiscal do ICMS. Essa dinâmica revela que a organização parlamentar, quando incapaz de produzir consensos, condiciona o ativismo judicial,

reforçando o papel indireto do Legislativo na definição das políticas fiscais do país. A omissão, portanto, também constitui uma forma de decisão, ainda que deslocada para outro poder (Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Os debates federativos dentro do Congresso permanecem atravessados pela dificuldade de conciliar interesses nacionais e regionais. Propostas que visam simplificação e racionalização do sistema tributário enfrentam resistências de bancadas estaduais receosas de perder receitas. Esse cenário transforma o processo legislativo em um espaço de embates contínuos, no qual o custo político da decisão é elevado e os acordos são frágeis. Tal dinâmica explica, em grande medida, a demora na aprovação de reformas estruturais no campo tributário (Teixeira, 2012).

Apesar dessas limitações, o Congresso mantém legitimidade única na construção do federalismo fiscal, pois constitui a arena que reúne todos os entes representados, direta ou indiretamente. Sua capacidade decisória não deve ser avaliada apenas pelo número de leis aprovadas, mas também pelo papel exercido na mediação de conflitos e na preservação do equilíbrio federativo. Esse caráter multifuncional reforça a posição do Parlamento como engenheiro institucional, ainda que sujeito às contradições próprias da democracia brasileira (Arretche, 2004).

É forçoso, portanto, reconhecer que a organização do Congresso e sua capacidade decisória são elementos fundamentais para compreender os rumos do federalismo fiscal no Brasil. As regras regimentais, o presidencialismo de coalizão, a força das lideranças e a diversidade regional configuram um Parlamento que tanto cria como limita arranjos federativos. Sua atuação é marcada por avanços e bloqueios, por clareza e omissões, mas permanece central para a governabilidade. O estudo de sua dinâmica revela que a capacidade decisória do Congresso é não apenas institucional, mas também política e histórica, vinculada à própria formação do Estado brasileiro (Madison; Hamilton; Jay, 1987).

## **5 A ATUAÇÃO DO STF COMO RESPOSTA À INÉRCIA LEGISLATIVA**

A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) como resposta à inércia legislativa é um fenômeno recorrente na história política brasileira e reflete a incapacidade do Congresso de resolver impasses em temas centrais, como tributação, repartição de receitas e benefícios fiscais. Em diversas ocasiões, a ausência de consenso parlamentar levou o Judiciário a assumir protagonismo, interpretando lacunas normativas e impondo soluções que, em tese, deveriam ser fruto da deliberação legislativa. Esse processo reforça a percepção de que a omissão do Congresso repercute diretamente na atuação do STF como árbitro político e institucional (Vieira, 2008).

A judicialização da política fiscal ocorre, sobretudo, quando o Parlamento não consegue construir acordos sobre matérias federativas. A guerra fiscal do ICMS ilustra de forma emblemática

esse fenômeno: a falta de deliberação legislativa resultou na multiplicação de ações diretas de inconstitucionalidade. Diante dessa paralisação decisória, o Supremo passou a disciplinar benefícios e incentivos de maneira casuística, substituindo a ausência de normas gerais por jurisprudência. Esse deslocamento de função evidencia como a inérgia legislativa gera sobrecarga ao Judiciário (Arguelhes; Ribeiro, 2018).

O papel do STF como substituto da ação legislativa não é exclusivo do Brasil, mas no contexto nacional assume contornos específicos devido ao desenho institucional do federalismo. A Constituição de 1988, ao ampliar direitos e autonomia dos entes subnacionais, também aumentou as possibilidades de conflito entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A ausência de regulação legislativa em muitos desses temas fez com que o Supremo se tornasse instância decisiva para equilibrar interesses federativos, consolidando sua centralidade política em momentos de impasse (Arretche, 2012).

Embora se reconheça a importância do STF na proteção do pacto federativo, a transferência de responsabilidades do Legislativo ao Judiciário compromete a qualidade da democracia. O Parlamento é o espaço legítimo de debate plural e de composição de interesses divergentes; quando falha em sua função deliberativa, transfere ao Judiciário decisões que carecem de legitimidade popular direta. Essa dinâmica gera tensões entre os poderes e amplia o risco de desequilíbrio institucional (Silva, 2013).

A literatura aponta que a omissão legislativa não decorre apenas da falta de vontade política, mas também da elevada complexidade das matérias federativas. Reformas tributárias, por exemplo, exigem quórum qualificado e amplo consenso entre atores com interesses divergentes, o que frequentemente leva ao bloqueio decisório. Esse quadro cria um vácuo normativo que o STF acaba preenchendo, demonstrando como a paralisação do Congresso fortalece a função normativa do Judiciário (Figueiredo; Limongi, 1999).

Casos como a ADI 1945, a ADI 2441 e ADI 3837 exemplificam a necessidade de intervenção do Supremo em disputas interestaduais sobre incentivos fiscais diante da ausência de legislação clara. Essas decisões evidenciam o fenômeno da “supremocracia”, conceito que descreve a tendência do STF em ocupar espaços deliberativos deixados vagos pelo Legislativo. Ainda que necessário em determinados contextos, esse protagonismo judicial evidencia os custos da inérgia parlamentar para a governabilidade federativa (Vieira, 2008).

Ao mesmo tempo, observa-se que o STF tende a adotar postura mais contida quando há legislação clara e consistente. Essa deferência confirma que o Congresso, ao cumprir adequadamente sua função, reduz a margem de intervenção judicial. A qualidade e a densidade normativa das leis limitam o espaço interpretativo do Supremo, demonstrando que a inérgia ou a atuação incompleta do Legislativo são fatores determinantes para o grau de ativismo judicial em matérias federativas (Silva,

2013).

Outro ponto relevante é que a omissão legislativa muitas vezes decorre de estratégia política. Em determinados casos, o Congresso opta por não decidir, delegando implicitamente ao STF a tarefa de lidar com questões polêmicas que poderiam gerar elevado custo eleitoral. Esse comportamento revela que a inércia não é apenas incapacidade, mas também cálculo político, em que parlamentares transferem responsabilidades a outro poder para preservar sua posição perante a sociedade (Abrucio; Franzese, 2007).

A judicialização da política tributária também se explica pela fragilidade das capacidades estatais de negociação federativa. A ausência de fóruns eficazes de coordenação entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal amplia as disputas no Congresso e dificulta consensos. Quando essa articulação falha, resta ao STF arbitrar divergências, revelando que a inércia legislativa se conecta tanto a limitações institucionais quanto à dinâmica política imediata (Grin; Abrucio, 2018).

Apesar das críticas, a atuação do Supremo em resposta à omissão parlamentar tem contribuído para evitar a paralisação completa do sistema. Suas decisões, ainda que contestadas, fornecem diretrizes e reduzem a insegurança jurídica decorrente da falta de normas claras. Esse papel de estabilizador institucional reforça a importância do Judiciário em contextos de crise decisória, sem, contudo, substituir a necessidade de um Legislativo mais atuante na regulação federativa (Resende, 2008).

A literatura clássica sobre federalismo já alertava para os riscos de concentração excessiva de funções em um único poder. Desde os Federalist Papers, a separação de competências foi concebida como essencial para preservar a democracia e impedir abusos. Quando a inércia de um poder leva outro a assumir responsabilidades adicionais, cria-se tensão no equilíbrio originalmente projetado, ameaçando a harmonia institucional (Madison; Hamilton; Jay, 1987).

Em síntese, o STF como resposta à inércia legislativa representa tanto uma solução emergencial quanto um sintoma da fragilidade institucional do Congresso. Essa dinâmica mostra que a ausência de deliberação parlamentar transfere ao Judiciário uma função que não lhe é originária, ampliando tensões entre poderes e convertendo o Supremo em engenheiro provisório do pacto federativo. O desafio que se coloca é fortalecer a capacidade decisória do Legislativo, de modo que as escolhas democráticas ocorram no espaço que lhes é próprio, preservando o equilíbrio e a legitimidade do sistema político (Afonso, 2005).

## **6 O CONGRESSO COMO ENGENHEIRO E CONDICIONADOR DO FEDERALISMO FISCAL**

O Congresso Nacional ocupa posição singular na dinâmica do federalismo fiscal brasileiro. Sua

atuação como engenheiro institucional manifesta-se na elaboração de normas constitucionais e leis complementares que estruturam a repartição de receitas e organizam a convivência entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Essa engenharia não se limita à produção normativa: envolve também a mediação política de interesses divergentes, conferindo ao Legislativo centralidade no processo de governança fiscal (Afonso, 2005; Arretche, 2012).

Mas o Parlamento exerce igualmente uma função condicionadora, ao delimitar — por ação ou omissão — o espaço de atuação dos demais poderes. Quando legisla de forma clara, reduz a margem de interpretação judicial e orienta a prática administrativa. Quando se omite ou produz regras incompletas, transfere ao Supremo Tribunal Federal a tarefa de arbitrar disputas, ampliando a judicialização e redefinindo o equilíbrio federativo (Silva, 2013; Vieira, 2008). Nesse sentido, o condicionamento pode ser ativo, ao estruturar incentivos e limites, ou estratégico, quando o Congresso opta deliberadamente por não decidir, delegando ao Judiciário o custo de temas politicamente sensíveis (Arguelhes; Ribeiro, 2018).

Essa dupla dimensão — engenharia e condicionamento — mostra que o Legislativo não apenas constrói os arranjos fiscais, mas também molda indiretamente o funcionamento das instituições. Ao definir regras, ao abrir espaço para disputas ou ao delegar decisões, o Congresso se torna ator central tanto na formulação quanto na limitação do pacto federativo. Como já alertava a teoria clássica do federalismo, desde os Federalist Papers, a estabilidade democrática depende do equilíbrio entre poderes; sempre que o Legislativo falha em exercer plenamente sua função, altera-se o desenho do pacto e ampliam-se tensões institucionais (Madison; Hamilton; Jay, 1987).

Em síntese, compreender o Congresso como engenheiro e condicionador significa reconhecer sua centralidade na governança fiscal: ele estrutura o sistema, media conflitos e condiciona a atuação dos demais poderes. A qualidade e a clareza de suas decisões são, portanto, variáveis determinantes para a estabilidade do federalismo fiscal e para a legitimidade democrática do processo decisório (Grin; Abrucio, 2018).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Congresso como engenheiro do federalismo fiscal permite compreender que sua função ultrapassa a simples produção normativa. O Parlamento brasileiro atua como espaço de pactuação política e institucional, responsável por moldar arranjos que sustentam a dinâmica federativa do país. Essa condição revela um Legislativo que, ora fortalece a autonomia subnacional, ora preserva a centralidade da União, compondo um equilíbrio delicado que reflete tanto disputas históricas quanto a busca pela governabilidade (Afonso, 2005).

O processo constituinte de 1987-1988 evidenciou de forma marcante essa função. Coube aos parlamentares redesenhar o pacto federativo em um contexto de redemocratização, incluindo transferências obrigatórias, ampliando os fundos de participação e redefinindo competências fiscais. Tais escolhas reafirmaram a centralidade do Legislativo na construção de um modelo híbrido, que buscava conciliar descentralização e coordenação nacional, mas que também carregava contradições e lacunas posteriormente expostas (Arretche, 2012).

As reformas tributárias pós-Constituinte demonstraram que a engenharia legislativa é dinâmica e adaptativa. A Lei Kandir, ao desonerar as exportações de ICMS, ilustra como o Congresso, em resposta a demandas conjunturais, cria soluções que impactam diretamente o equilíbrio federativo. Entretanto, a dificuldade em regulamentar compensações adequadas mostrou que, ao mesmo tempo em que constrói, o Legislativo pode gerar novos impasses. Sua atuação, portanto, revela-se contínua, marcada por ajustes e negociações permanentes que conferem ao pacto federativo um caráter evolutivo (Conti, 2004).

Outro aspecto essencial é o papel condicionador do Congresso. Quando elabora leis claras e abrangentes, limita a atuação do Supremo Tribunal Federal, conferindo estabilidade ao sistema. Mas quando se omite ou produz normas incompletas, transfere ao Judiciário a responsabilidade de resolver disputas, ampliando a judicialização da política fiscal (Silva, 2013; Vieira, 2008). O condicionamento pode ser ativo — ao estruturar incentivos e limites — ou estratégico, quando o Parlamento opta por não decidir, delegando ao STF o custo político de temas sensíveis (Arguelhes; Ribeiro, 2018).

A organização interna do Congresso também condiciona sua capacidade decisória. Lideranças partidárias, coalizões e disputas regionais moldam o ritmo das reformas, frequentemente produzindo lentidão e bloqueios que dificultam consensos em matérias de impacto fiscal. Essa dinâmica mostra que, além de arquiteto institucional, o Legislativo é também refém de suas próprias regras regimentais e da lógica do presidencialismo de coalizão (Figueiredo; Limongi, 1999), (Grin; Abrucio, 2018).

A trajetória política brasileira demonstra que os momentos de maior transformação do federalismo fiscal sempre passaram pelo crivo do Congresso. Da Constituição de 1891 até a de 1988, atravessando fases de centralização e descentralização, o Legislativo consolidou-se como instância decisiva na formatação do pacto federativo. Isso reforça que o federalismo no Brasil não resulta apenas de arranjos técnicos, mas sobretudo de escolhas políticas debatidas e negociadas no espaço parlamentar, onde se concentram as forças representativas do país (Resende, 2008).

A análise, contudo, evidencia também as limitações do Congresso. O excesso de interesses fragmentados, a força das bancadas regionais e as dificuldades de coordenação com o Executivo comprometem sua capacidade de oferecer soluções abrangentes. Muitas vezes, o Legislativo prefere

não decidir, transferindo ao STF responsabilidades que deveriam ser de sua alçada, comportamento que combina cálculo político e preservação de custos eleitorais (Abrucio; Franzese, 2007).

As interações entre Congresso e Supremo Tribunal Federal confirmam esse duplo papel. Quando há omissão legislativa, o STF assume protagonismo. Quando há clareza normativa, tende a ser deferente (Silva, 2013). Essa relação evidencia que o Legislativo, ao mesmo tempo em que projeta o pacto federativo, também condiciona os limites de atuação dos demais poderes.

A literatura especializada reforça que a eficácia do Congresso depende da capacidade de seus arranjos refletirem a diversidade e a desigualdade do país. Construir normas que contemplam realidades regionais é condição para preservar o pacto federativo e a legitimidade das decisões. Isso exige que a engenharia legislativa seja acompanhada de sensibilidade política, capaz de harmonizar autonomia subnacional e solidariedade nacional, como requisito para a consolidação da democracia (De Paula; Pinho, 2023).

Do ponto de vista teórico, estudar o Congresso como engenheiro e condicionador do federalismo fiscal revela sua centralidade para a preservação do equilíbrio de poderes. Sua função não se restringe ao processo formal de elaboração de leis, mas envolve também a mediação de disputas, a prevenção de conflitos e o condicionamento da atuação de outros atores institucionais. Essa multiplicidade de papéis faz do Parlamento peça-chave para a efetividade do federalismo como prática de governo (Madison; Hamilton; Jay, 1987).

A rigor, a atuação do Congresso é marcada por paradoxos: de um lado, é o principal engenheiro do sistema, responsável por desenhar arranjos institucionais e criar mecanismos de cooperação; de outro, sua fragmentação interna e sua inércia em certos temas o transformam em fator de instabilidade, ao repassar ao Judiciário responsabilidades que deveria assumir. Esses paradoxos não anulam sua centralidade, mas reforçam os desafios de um sistema que depende do equilíbrio entre construção normativa e capacidade decisória.

Conclui-se, portanto, que compreender o Congresso como engenheiro e condicionador do federalismo fiscal é essencial para analisar a dinâmica política e institucional brasileira. A estabilidade do pacto depende da qualidade das escolhas legislativas e da capacidade de produzir consensos que atendam à complexidade de um país marcado por assimetrias regionais. Reconhecer essa centralidade significa também refletir sobre como fortalecer o Legislativo, garantindo-lhe condições de exercer plenamente sua função histórica de construir, adaptar e preservar o federalismo como fundamento da democracia brasileira (Afonso, 2005), (Arretche, 2012) e (Grin; Abrucio, 2018).

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Carlos. Federalismo no Brasil: uma análise da autonomia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

AGRANOFF, Robert. Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Washington: Georgetown University Press, 2001.

AFONSO, José Roberto. Assembleia Constituinte e Finanças Públicas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 3-38, 2005. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/assembleia-constituinte-financas-publicas-rev-bndes/>. Acesso em: 21 set. 2025.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo e a política: a judicialização da política e a politização da justiça. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 123-145, 2018.

CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e repartição de receitas. São Paulo: Dialética, 2004.

DE PAULA, H. C.; PINHO, M. M. The efficiency of public policies and the autonomy cost in Brazilian municipalities. RAM. Mackenzie Management Review / RAM. Revista de Administração Mackenzie, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 1–26, 2023. DOI 10.1590/1678-6971/eRAMF230196.en. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=b68760ef-7a06-3407-bef8-c4e1ad3021fc>. Acesso em: 20 set. 2025.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais e políticas públicas. São Paulo: Editora da Unesp, 2018.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2023.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os artigos federalistas: 1787-1788. Apresentação de Isaac Kramnick. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Edição integral. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1987.

RESENDE, André. Federalismo e descentralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação constitucional e relações entre poderes. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2018.

TEIXEIRA, Luis. A autonomia dos entes federativos. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, 2008.