

Reequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro e a recuperação do papel constitucional do Senado: uma proposta

Rebalancing Brazilian fiscal federalism and restoring the constitutional role of the Senate: a proposal

Raquel de Andrade Vieira Alves¹

Resumo: Partindo da premissa de que a recuperação do papel constitucional do Senado Federal como instituição de representação dos Estados é essencial ao reequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro, o presente artigo defende a institucionalização de organismos de negociação federativa e sua integração à dinâmica legislativa da Casa. A proposta busca fortalecer a participação dos entes subnacionais na formulação de políticas tributárias e financeiras, reduzindo a predominância de interesses partidários nacionais e da burocracia técnica federal em matérias de impacto federativo. Além disso, permite que temas relevantes para a Federação ingressem no processo legislativo precedidos de deliberação e coordenação interfederativa. Como encaminhamento prático, apresenta-se proposta de alteração regimental destinada a aperfeiçoar os mecanismos de cooperação federativa no âmbito do Senado. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem jurídico-institucional e interdisciplinar, combinando análise dogmática das competências constitucionais do Senado com revisão crítica da literatura de ciência política sobre representação territorial e bicameralismo, mediante pesquisa bibliográfica e documental, exame da Constituição de 1988, experiências comparadas e estudos empíricos produzidos no período pós-1988.

Palavras-chave: federalismo fiscal; Senado Federal; representação territorial; coordenação federativa; reforma tributária.

¹Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Faculdade de Direito, Departamento de Direito Público, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil; Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Direito, Grupo de Pesquisa Estrutura e Dinâmica do Estado Federal, São Paulo, São Paulo, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4812405557503199>. ORCID: 0009-0009-0779-1179.

***Abstract:** Based on the premise that restoring the constitutional role of the Federal Senate as an institution representing state interests is essential to rebalancing Brazilian fiscal federalism, this article advocates the institutionalization of federative negotiation bodies and their integration into the Senate's legislative dynamics. The proposal seeks to strengthen the participation of subnational governments in the formulation of tax and fiscal policies, reducing the predominance of national partisan interests and the technical-bureaucratic influence of the federal Executive in matters affecting the Federation. It also enables issues of federative relevance to enter the legislative process preceded by coordination and deliberation among governmental entities. As a practical outcome, the article presents a proposal to amend the Senate's internal rules in order to improve federative cooperation mechanisms. Methodologically, the research adopts a legal-institutional and interdisciplinary approach, combining dogmatic analysis of the Senate's constitutional powers with a critical review of the political science literature on territorial representation and bicameralism. The study is based on bibliographical and documentary research, including the examination of the 1988 Constitution, comparative experiences, and empirical studies on legislative behavior in the post-1988 period.*

***Keywords:** fiscal federalism; Federal Senate; territorial representation; federal coordination; tax reform.*

Introdução

O presente artigo parte da premissa de que a recuperação do papel constitucional do Senado Federal² a fim de reafirmar sua condição de instituição federativa de representação dos interesses estaduais na arena decisória central da Federação é essencial para o reequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro. Requer, para tanto, a instituição de canais de negociação e de construção do poder coletivo estadual, com participação dos Executivos dos Estados, e a sua integração à dinâmica legislativa do Senado Federal em matéria fiscal, como forma de restabelecer o vínculo entre os senadores e os Estados cujos interesses eles representam.

Para tanto, além do papel central que o Senado adquire nas Federações contemporâneas, especialmente do ponto de vista da participação das unidades descentralizadas na formulação de leis em âmbito central relativas à distribuição de

²Neste estudo, utilizamos a palavra “Senado” para se referir de um modo geral às Segundas Casas que integram o Poder Legislativo ou que funcionam como segunda instância de deliberação no processo legislativo, a exemplo do *Bundesrat*, ou na tradução: “Conselho Federal” alemão, que, embora não integre o Parlamento, tem participação no processo legislativo.

recursos financeiros, à limitação de gastos, à disciplina geral dos tributos locais, dentre outros temas que afetam diretamente as finanças dos entes, serão abordadas especificamente as funções atribuídas ao Senado brasileiro em matéria fiscal, pela Constituição de 1988.

Na sequência, o artigo analisa a relação entre o déficit de representação dos Estados na formação da vontade política nacional e o funcionamento do Senado Federal no Brasil, como instituição de coordenação federativa em matéria financeira e tributária, qualificação que se reflete essencialmente a partir de suas competências privativas, exercidas em sua maioria por meio da edição de resoluções.

Embora não se volte à comprovação empírica do déficit de representação dos Estados na arena decisória central, a análise deste fenômeno se sustenta a partir dos estudos mais recentes oriundos da ciência política, os quais combinando diversas variáveis com metodologias de pesquisa e análise de dados acerca das proposições legislativas apreciadas pelo Senado brasileiro no período pós-1988, apontam para o predomínio na aprovação de matérias de interesse nacional pela Casa, em detrimento das questões federativas, com baixa coesão entre as bancadas estaduais e alta influência das lideranças partidárias, o que favorece também o poder de agenda do Executivo em relação às proposições apreciadas pela Casa (Arretche, 2012; Figueiredo; Limongi, 2001; Lemos, 2008; Mendonça Sobrinho, 2014; Neiva; Soares, 2013; Rubiatti, 2017).

Com efeito, há um vasto campo de atuação para o Senado Federal em matéria tributária e financeira, que, no entanto, não tem recebido a devida atenção por parte da Casa, seja pela inação quanto à edição de atos normativos de interesse estadual, imprescindíveis à manutenção do equilíbrio federativo, ou contrários ao interesse da União em matéria de endividamento, seja pela atuação ratificadora de atos normativos que nitidamente contrariam os interesses dos Estados, de modo a permitir a concentração de recursos financeiros e poder decisório fiscal nas mãos da União.

Em um cenário de concentração decisória e da atividade legislativa com ampla descentralização executória, como o mantido e exacerbado pela promulgação da Constituição de 1988, as atenções devem se voltar não mais à pura e simples questão da concentração de receitas e poderes políticos nas mãos da União Federal, e sim à atuação do Senado Federal, ao qual compete, historicamente e pela exegese constitucional, a representação dos interesses dos Estados na arena decisória central. O contexto atual coloca, portanto, o Congresso Nacional no foco dos debates em torno do federalismo fiscal brasileiro.

É justamente o que propõe o presente artigo: dar um passo atrás na análise e se dedicar ao momento que antecede a concentração de receitas; na feliz expressão de Gilberto Bercovici, o estudo se volta ao “debate inacabado” a respeito da representação política dos entes subnacionais dentro do federalismo fiscal brasileiro (Bercovici, 2004).

O objetivo geral deste trabalho é, portanto, demonstrar que a ampliação da participação dos Estados-membros na formulação de políticas de cunho financeiro e tributário na arena decisória central da Federação, isto é, no Congresso Nacional, por meio da colaboração de organismos de pactuação federativa com as atividades desenvolvidas pelo Senado, é um caminho possível para obter-se um balanceamento equilibrado de interesses nas deliberações do Parlamento, o que, sem dúvidas, produzirá reflexos positivos no federalismo fiscal brasileiro.

É que, além de tornar o processo legislativo do Senado mais participativo do ponto de vista dos Estados, a partir da tramitação de proposições legislativas de cunho fiscal, reduz-se a forte predominância de interesses partidários de âmbito nacional na Casa, em detrimento dos interesses federativos dos Estados, propiciando, ainda, que as questões de relevo para a Federação iniciem o trâmite legislativo precedidas de consenso e deliberação com base em informações técnicas fornecidas pela burocracia estadual.³

Quanto à metodologia, o estudo emprega pesquisa qualitativa de natureza jurídico-institucional, estruturada a partir de revisão bibliográfica e documental. A análise combina a literatura jurídica sobre federalismo fiscal e bicameralismo com estudos empíricos produzidos pela ciência política acerca do funcionamento do Senado Federal no período posterior à Constituição de 1988. O trabalho também utiliza método comparado para examinar experiências estrangeiras de representação territorial e coordenação federativa, com vistas à formulação de proposta institucional compatível com o desenho constitucional brasileiro.

Ao final, a pesquisa aponta, como subproduto, a necessidade de reformas no âmbito regimental que dizem respeito ao modo de funcionamento e às deliberações da Segunda Casa brasileira, em singela proposta com o intuito de colaborar com o aperfeiçoamento das relações federativas no Brasil (Apêndice I).

³Destaca-se que o presente estudo não se volta ao exame do processo legislativo orçamentário, que possui uma dinâmica específica e concentrada na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, comissão permanente composta por deputados e senadores, competente para análise das proposições legislativas orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo (artigo 166, §1º, da Constituição Federal).

1 Federalismo fiscal cooperativo e o papel do Senado ou órgão de função equivalente

Inicialmente, é preciso reconhecer que as Federações contemporâneas, em boa medida, não cabem mais no modelo de “federalismo dual” (ALMEIDA, 2005). Nem mesmo a Federação americana mantém hoje as características originais de formação do seu federalismo, ainda que não se possa dizer que houve um afastamento completo do seu tradicional modelo dual.

A partir do momento em que as treze ex-colônias britânicas renunciaram à sua soberania em prol de um ente central, instaurou-se um modelo federativo fortemente marcado pela estrita divisão de competências entre os entes federados nos Estados Unidos da América. Contudo, especialmente a partir da implementação da política do “*New Deal*”, nos anos que se seguiram à crise de 1929, o federalismo americano passou a contar com algumas técnicas de cooperação entre as unidades descentralizadas e o governo central, mitigando, assim, o regime dualista original pela aplicação de leis federais intervencionistas, com a indispensável chancela da jurisprudência da Suprema Corte (Dorf, 2018).

Com o passar do tempo e o surgimento de variadas formas de Estado Federal ao longo da história, algumas com governos centrais dispendo de ampla autoridade para legislar sobre políticas que afetam diretamente as unidades subnacionais (v.g. Alemanha e Áustria), e outras que garantem maior autoridade legislativa e executiva aos governos regionais (v.g. Estados Unidos e Suíça) (Arretche, 2013), é possível observar uma evolução na própria teorização em torno da ideia de federalismo, de tal forma que mais do que tentar encontrar parâmetros que balizem o conceito de Federação importa à teoria do federalismo democrático a análise de cada modelo em particular e de como a relação entre as instituições federativas que o compõem e o ordenamento jurídico que o rege possibilitam em maior ou menor medida o exercício da autoridade do governo central na condução de políticas que afetem os entes subnacionais.

Como ensina Paulo Bonavides, dessas transformações resultou um federalismo novo, elástico, quase irreconhecível àqueles que ainda sustentam com entono as máximas do federalismo clássico, e se recusam terminantemente a aceitar o que ocorreu como variação necessária, decorrente do desenvolvimento das práticas federativas, segundo novos tempos e novas circunstâncias (Bonavides, 2000).

Não se trata, propriamente, de uma crise do federalismo, mas de uma ruptura com uma determinada acepção de federalismo que traz, de certa forma, a marca do

Estado Liberal e do excessivo prestígio à autonomia e às liberdades em detrimento dos valores ligados à igualdade e à conseqüente redução de desigualdades, os quais impõem a necessidade de cooperação.

O federalismo cooperativo se justifica, assim, sob a ótica de um Estado intervencionista, voltada à implementação de políticas públicas de redução das desigualdades e desenvolvimento regional. Com isso, algumas questões afetas a determinados setores de atuação estatal passam a demandar um tratamento uniforme em escala nacional, que não se conforma à disciplina local.

A palavra cooperação, em sua acepção geral, significa “colaboração”, “trabalho em conjunto”. Na realidade, seu uso como qualificação do federalismo não é novidade, uma vez que é impossível haver um Estado Federal sem colaboração entre seus entes. Ao próprio conceito de federalismo é inerente determinado grau de cooperação, mesmo que em pequeno nível, conforme assinala Enoch Albertí Rovira (Rovira, 1986).

Atualmente, pode-se dizer que a tônica do federalismo reside na cooperação intergovernamental, a qual, por sua vez, envolve uma ampla dimensão político-institucional, ligada diretamente aos mecanismos de representação regional no Senado ou órgão de função equivalente.

Isso porque, no contexto de evolução do federalismo para um modelo cooperativo, que marca as Federações contemporâneas, ainda que em graus variados, a alta interdependência entre os níveis central e subnacional de governo requer a efetiva possibilidade de influência desses últimos nas decisões políticas centrais, não somente em relação à formulação das políticas públicas que serão desenvolvidas na esfera regional e local, mas, sobretudo, no que concerne à partilha de receitas federais.

Como precisamente identificou Wilfried Swenden, quando as primeiras Câmaras Altas de Estados Federais surgiram os governos centrais possuíam um âmbito de atuação limitado a poucas atividades, em geral, relacionadas à defesa externa, câmbio e emissão de moeda. Atualmente, porém, a maioria dos governos federais têm assumido funções cada vez mais importantes, como o fornecimento da seguridade social, o estabelecimento de uma estrutura regulatória em áreas políticas que geram altos níveis de externalidades (v.g. meio ambiente e energia), saúde e educação (Swenden, 2001).

Às vezes, essas atividades podem invadir o âmbito das competências constitucionalmente atribuídas aos entes subnacionais. Ademais, em Federações de grande extensão territorial e com assimetrias regionais de diversas ordens é comum que políticas públicas essenciais tenham a sua execução descentralizada, enquanto a

regulação permanece no âmbito decisório central. Em paralelo, a maior parte da renda tende a ser arrecadada pelo governo federal, de maneira que os governos subnacionais dependem de recursos por ele arrecadados para composição de metade ou mais de sua receita (Swenden, 2001).

Dessa forma, quando se fala em federalismo fiscal cooperativo não se trata apenas de considerar a presença de mecanismos financeiros de cooperação e repasse de receitas, mas da efetiva participação dos Estados-membros nas arenas decisórias centrais da Federação, pois *sem a garantia da representatividade adequada a distribuição equilibrada de recursos ficará seriamente comprometida*.

Atento a isso, Wilfried Swenden observa que a efetividade do desempenho do papel de representação dos interesses territoriais frente ao poder decisório central, exercido pela Câmara Alta, dependerá dos poderes e incentivos previstos para que os seus membros possam atuar de acordo com os interesses do território que representam (Swenden, 2001).

Tais atribuições correspondem ao *design* institucional que pauta o exercício de suas atividades legislativas, no qual se inserem as *competências constitucionais* da Câmara Alta e as *regras relativas ao seu modo de funcionamento*, correspondentes à sua organização interna e de seus trabalhos, bem como à *disciplina do processo decisório*, seja em âmbito constitucional, seja em âmbito regimental (v.g. as regras relativas à iniciativa legislativa, à intervenção obrigatória, ao poder de emenda e de veto, bem como de solução de impasses entre as Casas; dentre outras).

Nesse sentido, Wilfried Swenden investiga quais poderes devem ser atribuídos à Câmara Alta a fim de que ela possa efetivamente representar os interesses subnacionais. A partir de sua análise, é possível concluir que se deveria esperar que a Câmara Alta tivesse o direito de introduzir, alterar ou vetar mudanças constitucionais que alterem o equilíbrio de poderes entre os níveis federal e regional de governo; para codecidir sobre as transferências de recursos financeiros do governo federal para os entes subnacionais; ou para influenciar a legislação tributária federal relativa a tributos partilhados com os demais entes (Swenden, 2001).

Em paralelo, o autor reconhece a importância, ao menos em parte, da composição e da forma de seleção dos membros da Segunda Casa como incentivo institucional à sua atuação federativa. Quando os poderes e incentivos à atuação federativa da Câmara Alta são escassos, Swenden introduz a ideia de *canais alternativos de representação dos interesses subnacionais*, com base em sistemas

federativos parlamentaristas, nos quais as relações intergovernamentais adquirem a forma de relações interexecutivos, mediante órgãos de gestão interfederativa, como a Conferência de Primeiros-Ministros, no Canadá, e o *Council of Australian Governments* - COAG, na Austrália (Swenden, 2001).

A despeito de tratarem da representação dos interesses territoriais em outra esfera decisória, que não o Poder Legislativo, é interessante o estímulo a iniciativas deliberativas de cooperação e aperfeiçoamento do modelo federal, como uma espécie de “*think thank*” federativo.

Tais canais de diálogo deveriam atuar em colaboração com o Parlamento, a fim de subsidiar os debates técnicos durante o processo deliberativo da Câmara Alta, especialmente onde há um enfraquecimento da representação dos entes subnacionais no Poder Legislativo central, como é o caso do Brasil.

É precisamente essa a proposta desenvolvida ao longo deste trabalho.

2 O Senado brasileiro e suas funções em matéria fiscal

A Constituição de 1988 atribui ao Senado Federal posição singular na arquitetura institucional do federalismo fiscal brasileiro. Embora a Casa compartilhe com a Câmara dos Deputados o exercício da função legislativa em sentido amplo, um conjunto expressivo de competências constitucionais foi reservado exclusivamente ao Senado em razão de sua vocação federativa. Tais atribuições revelam que a participação da Casa na disciplina das finanças públicas transcende a atuação ordinária no processo legislativo, alcançando funções de coordenação, harmonização e supervisão de aspectos centrais da atividade financeira do Estado.

Essa posição diferenciada decorre da própria lógica do federalismo. Em sistemas federativos, as decisões relativas à repartição de recursos, ao endividamento público e à disciplina dos tributos subnacionais afetam diretamente o equilíbrio entre os diferentes níveis de governo. Por essa razão, diversas constituições atribuem às Segundas Casas funções específicas relacionadas à proteção dos interesses territoriais.

No caso brasileiro, esse desenho institucional manifesta-se essencialmente por meio de competências privativas, exercidas por meio de resolução, que conferem ao Senado papel de destaque na conformação da chamada Constituição Financeira, entendida como o conjunto de normas constitucionais que estruturam a obtenção, gestão e distribuição dos recursos públicos (Torres, 2014).

É certo que o Senado também exerce funções tradicionalmente associadas à estabilização institucional, como o julgamento de autoridades por crime de responsabilidade, a aprovação de indicações para cargos estratégicos da República e a suspensão da execução de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (Rocha, 2017). Essas atribuições, contudo, não esgotam a sua identidade constitucional. Ao lado dessa dimensão moderadora, a Constituição reservou à Casa competências diretamente relacionadas à preservação do equilíbrio federativo, especialmente em matéria financeira e tributária.

Além das atribuições exercidas por meio de resoluções de competência privativa, ainda como parte da atuação voltada à manutenção do equilíbrio fiscal dentro da Federação, o Senado participa da elaboração de leis complementares responsáveis pela disciplina das normas gerais de direito financeiro e tributário, bem como exerce funções de fiscalização financeira e orçamentária por intermédio dos instrumentos de controle parlamentar previstos pela Constituição. Nesse campo, destacam-se a requisição de informações a autoridades públicas, a convocação de Ministros de Estado, a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito e a interação institucional com o Tribunal de Contas da União.

A reunião dessas competências permite compreender por que a Constituição de 1988 conferiu ao Senado posição diferenciada na estrutura federativa brasileira. Mais do que simples instância revisora do processo legislativo, a Casa atua como órgão de coordenação das relações financeiras entre os entes federados, desempenhando funções indispensáveis à preservação do equilíbrio fiscal da Federação.

A seguir, no que toca ao escopo do presente trabalho, faremos um exame das funções fiscais do Senado brasileiro, exercidas de forma privativa, que podem ser divididas em três grandes grupos, a saber: (i) atribuições privativas relativas ao controle do endividamento público dos entes federados, situadas em grande parte no artigo 52 da Constituição; (ii) atribuições privativas relativas à harmonização de alíquotas no sistema tributário nacional, concentradas nos artigos 155, 156-A e 195 da Constituição; e (iii) a atribuição privativa constante no inciso XV, do artigo 52, introduzida pela Emenda Constitucional nº 42/2003, relativa à avaliação da funcionalidade do sistema tributário nacional e do desempenho das administrações tributárias (Alves, 2025a).

2.1 Competências relativas ao endividamento público

Dentre as atribuições constitucionais reservadas ao Senado Federal, no Brasil, destacam-se aquelas relacionadas ao controle do endividamento dos entes federados. Trata-se de conjunto de competências singular no constitucionalismo comparado (Neiva; Soares, 2013; Oliveira, 2014), por meio do qual a Constituição de 1988 conferiu à Casa papel central na preservação da estabilidade fiscal da Federação e na coordenação financeira entre os diferentes níveis de governo.

Nos termos do artigo 52, incisos V a IX, compete privativamente ao Senado autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas entidades da administração indireta; fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União e dos demais entes federados; disciplinar limites e condições para operações de crédito interno e externo; estabelecer critérios para a concessão de garantias pela União; e definir os parâmetros relativos à dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A atribuição dessas competências ao Senado não decorre de mero acaso histórico. Em Federações caracterizadas pela autonomia financeira dos entes subnacionais, o endividamento excessivo de determinado governo regional pode produzir externalidades negativas para todo o sistema federativo, comprometendo a credibilidade fiscal do país e impondo custos compartilhados aos demais entes. A atuação do Senado busca justamente prevenir tais distorções, funcionando como instância de coordenação e supervisão das finanças públicas federativas.

A evolução constitucional brasileira demonstra progressiva ampliação desse papel. Se, sob a Constituição de 1891, Estados e Municípios podiam contrair empréstimos externos sem controle centralizado (Oliveira, 2014), as Constituições posteriores passaram gradualmente a incorporar mecanismos de supervisão exercidos pelo Senado. O texto de 1988 consolidou esse processo ao conferir à Casa competências abrangentes não apenas sobre o endividamento dos entes subnacionais, mas também sobre a própria dívida da União, transformando-a em protagonista da governança fiscal federativa.

Sob essa perspectiva, o controle do endividamento público não constitui mera atividade administrativa ou técnica. Trata-se de instrumento voltado à preservação do equilíbrio federativo, por meio do qual o Senado exerce função de coordenação financeira indispensável à sustentabilidade das relações fiscais entre os diferentes níveis de governo.

2.2 Competências relativas à harmonização tributária

Ao lado das atribuições relacionadas ao endividamento público, a Constituição Federal reservou ao Senado importantes competências voltadas à harmonização do sistema tributário nacional. Essas atribuições revelam a preocupação do constituinte em conciliar a autonomia tributária dos entes federados com a necessidade de preservar a unidade econômica do mercado nacional e evitar conflitos decorrentes da competição fiscal entre Estados e Municípios.

Nesse contexto, cabe ao Senado fixar as alíquotas aplicáveis às operações interestaduais e de exportação sujeitas ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), bem como estabelecer alíquotas mínimas e máximas em hipóteses específicas previstas pela Constituição. A Casa também detém competência para fixar a alíquota máxima do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e a alíquota mínima do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), instrumentos destinados a reduzir assimetrias excessivas na tributação estadual.

A lógica subjacente a essas atribuições é eminentemente federativa. Embora os tributos mencionados integrem a competência dos Estados, seus efeitos frequentemente ultrapassam os limites territoriais de cada unidade federada, produzindo impactos sobre a arrecadação e a competitividade econômica das demais. Por essa razão, a Constituição atribuiu ao Senado a função de coordenar determinados aspectos da tributação subnacional, mediante a edição de resoluções com eficácia nacional.

A relevância dessa competência foi reforçada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023. Com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), o Senado passou a desempenhar papel decisivo na fixação das respectivas alíquotas de referência, assumindo responsabilidade direta na preservação do equilíbrio arrecadatório entre os diferentes entes federados. Com isso, a reforma tributária ampliou suas atribuições e reafirmou sua posição estratégica na estrutura do federalismo fiscal brasileiro.

Assim, as competências tributárias atribuídas ao Senado revelam uma dimensão específica de sua função federativa: a de harmonizar interesses fiscais potencialmente conflitantes entre os entes subnacionais, assegurando que o exercício da autonomia tributária seja compatível com a estabilidade e a integração do sistema tributário nacional.

2.3 O Senado como avaliador da funcionalidade do sistema tributário nacional e do desempenho das administrações tributárias

Por fim, cabe ainda ao Senado efetuar, conforme o inciso XV do artigo 52 da Constituição, a avaliação da funcionalidade do sistema tributário nacional e do desempenho das administrações tributárias. Trata-se de competência introduzida pela Emenda Constitucional nº 42/2003, que amplia o papel da Casa para além da fixação de parâmetros normativos específicos em matéria tributária e financeira, atribuindo-lhe também função permanente de diagnóstico, acompanhamento e controle institucional do funcionamento do sistema fiscal brasileiro.

Essa atribuição possui inequívoca relevância federativa. A funcionalidade do sistema tributário nacional não pode ser examinada apenas sob a perspectiva da arrecadação global ou da eficiência administrativa da União. Em uma Federação, a avaliação do sistema deve considerar também a distribuição de competências, a suficiência financeira dos entes subnacionais, os efeitos das normas gerais sobre a autonomia estadual e municipal, a capacidade institucional das administrações tributárias e os impactos das políticas fiscais sobre o equilíbrio federativo.

No entanto, apesar de seu potencial, essa competência permanece subaproveitada. A avaliação prevista no artigo 52, inciso XV, da Constituição poderia permitir ao Senado produzir diagnósticos periódicos sobre distorções do sistema tributário, identificar assimetrias na capacidade administrativa dos entes, monitorar os efeitos de reformas legislativas e subsidiar a formulação de políticas voltadas ao aperfeiçoamento da Federação fiscal. Sua baixa utilização revela, portanto, mais um aspecto do distanciamento entre a posição constitucional atribuída ao Senado e o efetivo desempenho de sua função federativa.

A relevância dessa atribuição tornou-se ainda mais evidente com a Emenda Constitucional nº 132/2023. A implementação do novo modelo de tributação sobre o consumo, estruturado em torno do IBS e da CBS, exigirá acompanhamento permanente dos efeitos arrecadatórios, administrativos e federativos da reforma. Nesse cenário, a avaliação da funcionalidade do sistema tributário nacional e do desempenho das administrações tributárias deixa de ser competência meramente programática ou residual, passando a constituir instrumento indispensável de controle institucional da transição e de preservação do equilíbrio entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

É justamente nesse ponto que a interlocução entre o Senado Federal e organismos de coordenação fiscal – como o CONFAZ, o Comitê Gestor do IBS, o Conselho da Federação e o Conselho de Gestão Fiscal, quando instituído – revela-se particularmente importante. A competência avaliativa do artigo 52, XV, demanda informações técnicas qualificadas e dados produzidos pelas administrações tributárias dos diferentes entes federados. Por isso, sua efetivação depende não apenas da atuação interna da Casa, mas também da institucionalização de mecanismos capazes de aproximar o Senado das instâncias executivas responsáveis pela gestão cotidiana do sistema fiscal.

3 Federalismo fiscal brasileiro e o déficit de representação dos Estados no Senado Federal

O federalismo fiscal brasileiro reflete ao longo de sua história um modelo de descentralização meramente executória, caracterizado pela elevada concentração de receitas e de competências legislativas no ente central. Essa trajetória não apenas marca a chamada “*path dependence*” da Federação brasileira⁴, como, conforme já adiantado, necessariamente, desloca o debate para a representatividade dos entes subnacionais no Legislativo federal.

Segundo Marta Arretche e Rogério Schlegel (Arretche; Schlegel, 2014), o posicionamento do Brasil no *Regional Authority Index* (RAI)⁵ revela configuração distinta tanto das Federações clássicas, marcadas por maior autonomia decisória dos entes subnacionais, quanto das Federações cooperativas europeias. Embora o país apresente características associadas à coordenação nacional típica dos modelos cooperativos, os governos estaduais dispõem de menor capacidade de influência sobre as decisões adotadas nas arenas centrais de poder.

Isso fica mais evidente a partir do contexto fiscal pós-1988, na medida em que a despeito da propalada influência política dos governadores e do poder de veto estadual, mencionados por parte da literatura quando se refere ao período, eles não conseguiram impedir a aprovação das reformas constantes na agenda do Executivo federal que acabaram por reduzir os recursos disponíveis aos Estados, seja pelo aumento da

⁴Aspectos histórico-estruturais que, aliados a elementos conjunturais relevantes, como a situação da economia nacional e a crise fiscal dos Estados da década de 1980 e do início dos anos 1990, condicionam o desenvolvimento da Federação.

⁵A metodologia do RAI parte de desenvolvimentos recentes da análise comparada, que apontam para a relevância da distinção conceitual entre *right to decide* (direito de decidir) e *right to act* (direito de agir). O primeiro se refere ao direito dos governos para definir as regras e o desenho das políticas, ao passo que o segundo diz respeito a quem cabe implementá-las (Arretche; Schlegel, 2014).

arrecadação federal via contribuições e desvinculação de parcela de sua arrecadação, seja pela restrição à obtenção de receitas extrafiscais via controle do gasto público, dentre outras medidas que, ao fim e ao cabo, redundaram na redução do próprio poder político dos governadores.

A literatura de ciência política produzida nas últimas duas décadas converge em quatro conclusões centrais acerca do funcionamento do Senado brasileiro pós-1988: (i) predominância da disciplina partidária sobre a coesão das bancadas estaduais; (ii) influência significativa das lideranças partidárias e da coalizão governista na definição da agenda legislativa; (iii) prevalência de proposições de alcance nacional em detrimento de matérias de interesse federativo; e (iv) reduzida capacidade dos governos estaduais de influenciar as deliberações centrais por intermédio da Casa da Federação. Embora empreguem metodologias distintas e recortes temporais variados, estudos de Marta Arretche (Arretche, 2012), Pedro Robson Pereira Neiva e Márcia Soares (Neiva; Soares, 2013), Paulo Magalhães Araújo (Araújo, 2008), Paolo Ricci (Ricci, 2008), Milton de Souza Mendonça Sobrinho (Mendonça Sobrinho, 2014), Bruno Rubiatti (Rubiatti, 2017), Marcello Simão Branco (Branco, 2007) e outros convergem para o diagnóstico de que o Senado brasileiro opera predominantemente como arena partidária nacional, e não como espaço institucional de coordenação dos interesses estaduais.

A par dos mencionados estudos, identifica-se, ainda, um cenário de omissão legislativa no que concerne à edição de resoluções de competência privativa do Senado – de interesse predominantemente fiscal-federativo –, como é o caso da fixação de limites para a dívida consolidada da União⁶, e da fixação de alíquotas mínimas de IPVA.

É que, como visto, para além da competência privativa do Senado em relação à autorização para endividamento, a Casa detém a importante função de fixar alíquotas homogêneas para os impostos de competência estadual, com a finalidade de evitar a guerra fiscal entre os Estados e garantir a manutenção do equilíbrio federativo,

⁶Em 18 de outubro de 2000, o Senado Federal, após receber a Mensagem nº 154 do Governo Federal, no intuito de regulamentar o artigo 30, incisos I e II da LRF, determinou o desmembramento da mensagem em duas propostas autônomas, atribuindo-se a designação de Mensagem nº 154 à proposta relativa à fixação do limite global para o montante da dívida consolidada União, e de Mensagem nº 154-A referente à fixação dos limites globais para os montantes das dívidas consolidadas Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Mensagem nº 154-A, de 2000, como mencionado alhures, foi aprovada em 20 de dezembro de 2001, transformando-se na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001. Todavia, quanto à Mensagem 154, após passados mais de sete anos de sua remessa ao Senado Federal, somente em 2007 a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal aprovou o parecer de encaminhamento, dando origem ao Projeto de Resolução nº 84/2007, de relatoria inicialmente do Senador Romero Jucá. Após uma paralisação no trâmite, com o arquivamento do PRS, em 2014, e nova tentativa de retomada do assunto pelo Senado, a proposição legislativa foi definitivamente arquivada, em 2018.

atribuição que também se reveste de caráter privativo e é exercida mediante a edição de resoluções. Não obstante, o exercício da competência privativa do Senado em matéria tributária revela a pouca preocupação dos senadores com o desempenho da função federativa de coordenação normativa atribuída à Casa pela Constituição de 1988.

Com efeito, até o momento, o Senado Federal editou resoluções tributárias com a finalidade de fixar as alíquotas interestaduais de ICMS, como é o caso das Resoluções nº 22, de 19 de maio de 1989; nº 95, de 13 de dezembro de 1996; e nº 13, de 25 de abril de 2012; e com a finalidade de fixar a alíquota máxima do ITCMD, c.f. Resolução nº 9, de 5 de maio de 1992.

Embora o exercício da respectiva competência da Casa em relação às alíquotas interestaduais de ICMS tenha inegável relevância federativa e afete o interesse dos Estados, evidencia, ao mesmo tempo, o caráter nacional do imposto, especialmente, diante da iniciativa reservada ao Presidente da República, como bem reconhece Helene Taveira Torres (Torres, 2013), ao lado da iniciativa do terço dos senadores para a sua proposição, nos termos do artigo 155, §2º, inciso IV. Já em relação à edição de resoluções que não revelam um interesse nacional, como é o caso das fixadoras das alíquotas mínimas de IPVA, o Senado tem se omitido no exercício de sua função.

Assim, assuntos que não mobilizam o interesse nacional e não constituem prioridade partidária, como os relativos aos interesses estaduais, não ganham destaque na agenda legislativa do Senado Federal.

Nesse aspecto, ao contrário de muitas Federações, como, por exemplo, Austrália, Alemanha e Canadá, a Federação brasileira não conta com a presença de instituições de cooperação horizontal, em que se reúnem representantes dos Executivos estaduais para construção de um consenso coletivo, nem, tampouco, com instituições de cooperação intergovernamental que propiciem a negociação entre as diferentes esferas da Federação, no nível vertical. Ao revés, as relações entre os Estados têm sido marcadas pela falta de cooperação e pela proeminência de iniciativas individuais de cada governo estadual para atração de investimentos, inclusive, junto ao Senado Federal.

Em um cenário em que predominam os interesses nacionais dos partidos no Senado, essa deficiência dificulta o estabelecimento de um contraponto pela formação de uma identidade coletiva no âmbito estadual, que poderia catalisar o interesse comum dos níveis intermediários de governo frente ao governo central. O máximo que se observa até o período recente é a existência do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em funcionamento antes mesmo da vigência do regime

constitucional de 1988, mas que além de ter uma atuação mais significativa no âmbito das renúncias fiscais em relação ao ICMS, possui uma dinâmica de funcionamento que não propicia a construção de um consenso coletivo (Prado, 2007).

Ademais, o CONFAZ não possui competência para atuação junto ao Poder Legislativo, ainda que de maneira técnica e colaborativa, a fim de subsidiar as deliberações de interesse dos Estados no Senado Federal. Por isso, fora a necessidade de expansão do alcance de espaços deliberativos como esse, para além das políticas públicas de execução descentralizada, *é preciso trazer o resultado desses consensos obtidos pelas instâncias de pactuação no âmbito executivo para o processo legislativo.*

Portanto, não basta a simples existência de instituições de negociação e de pactuação coletiva, no nível horizontal e vertical da Federação. É preciso que elas existam e que em alguma medida o resultado das negociações federativas e das agendas comuns seja transposto para o processo legislativo federal, através da atuação da Câmara Alta.

Ainda que o Senado brasileiro não combine elementos próprios de um órgão do Poder Executivo, como ocorre com o *Bundesrat* alemão, o que desperta questões relevantes em termos de compatibilização do federalismo com a democracia, é perfeitamente possível que a dinâmica legislativa da Segunda Casa conte com a participação de instituições de negociação federativa entre os Executivos estaduais e, a depender do caso, com a presença também de representantes do Executivo federal.

Nesse aspecto, os poderes constitucionais atribuídos às Segundas Casas são diversos. No tocante ao processo legislativo, encontram-se diferenças quanto ao poder de iniciativa, aos poderes de emenda e às possibilidades de veto, assim como no que toca à resolução de conflitos entre as duas Casas. Como reconhece José Adércio Sampaio Leite, nos países presidencialistas a disciplina partidária e os poderes formais atribuídos à deliberação no âmbito do processo legislativo federal podem conferir à Câmara Alta uma força diferencial (Sampaio, 2018).

No caso brasileiro, o déficit de representação estadual do Senado poderia ser atenuado a partir do estabelecimento de organismos de construção de consenso coletivo no nível horizontal, de forma que as negociações prévias entre os Executivos dos Estados, em certos casos com a presença do Executivo federal, fossem introduzidas na dinâmica legislativa da Segunda Casa.

Tais organismos funcionariam, assim, como verdadeiros canais alternativos de diálogo e representação dos entes subnacionais não apenas perante o Executivo federal,

mas dentro do processo decisório central. Supririam uma lacuna, no caso dos Municípios, e corrigiriam uma deficiência crônica em relação aos Estados.

4 A reforma tributária e a reafirmação do papel federativo do Senado: necessidade de interlocução com o Comitê Gestor do IBS

De início, cumpre notar que a própria tramitação da proposta que deu origem à EC nº 132/2023, que implementou a reforma tributária no país a partir da unificação dos tributos sobre o consumo e criação de um Imposto de Valor Agregado (IVA) dual⁷, aprovada pelo Congresso Nacional no final de 2023, fornece um exemplo interessante da falta de cooperação entre os Estados brasileiros e da proeminência de iniciativas individuais de cada governo estadual para atração de investimentos, junto ao próprio Senado Federal.

É que se esperava que o Senado aportasse contribuições relevantes à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45-A de 2019, especialmente, do ponto de vista dos Estados. No entanto, foi justamente no Senado que se reduziu o escopo do até então “Conselho Federativo do IBS”, desidratando as suas competências até transformá-lo em um comitê gestor de um imposto compartilhado. E mais: foi no Senado que novas exceções à pretendida alíquota uniforme dos tributos criados foram inseridas, a fim de conferir tratamento especial a diversos setores econômicos e, sobretudo, no tocante ao delineamento do regime tributário da Zona Franca de Manaus, com sugestão do relator da proposta na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Senador Eduardo Braga, representante do Estado do Amazonas, de criação de uma contribuição de intervenção no domínio econômico na região.

Fica clara aqui a lógica da prevalência de interesses individuais de determinados Estados, a depender da relatoria dos projetos, em detrimento do interesse coletivo estatal dentro da Federação. Destaca-se que a disciplina do tema sugerida pelo relator na CCJ foi retirada do texto final pela Câmara dos Deputados, mediante acordo, sendo substituída pela cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens produzidos fora da Zona Franca de Manaus.⁸

⁷A Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugurou uma transformação estrutural na tributação sobre o consumo do país ao instituir o modelo dual do IVA brasileiro, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cuja competência é compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. A regulamentação subsequente pelas Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026 estruturou a arquitetura administrativa, tecnológica e procedimental do novo sistema.

⁸Ver:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/15/braga-mesmo-com-mudancas-da-camara-sobre-reforma-promulgacao-e-esperada>. Acesso em: 10 abr. 2026.

De todo modo, ainda que a tramitação da proposta de reforma tributária venha apenas a reafirmar o comportamento individualista dos Estados dentro do Senado Federal e o déficit de representação do poder coletivo estadual, fato é que, seguindo a tendência do texto originário da Constituição de 1988, a reforma tributária relega à Casa papel de destaque na disciplina do principal tributo de competência comum estadual e municipal: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Assim, caberá ao Senado Federal, mediante resolução, a fixação da alíquota de referência do imposto a ser aplicada para cada esfera federativa, nos termos de lei complementar, salvo disposição em contrário em lei específica do ente (artigo 156-A, §1º, inciso XII, da Constituição Federal); além da fixação da alíquota de referência da CBS (conforme o § 16, do artigo 195).

Ainda, nos termos do § 9º do artigo 156-A da Constituição Federal, qualquer alteração na legislação federal que reduza ou eleve a arrecadação do IBS deverá ser compensada pela elevação ou redução, pelo Senado Federal, das alíquotas de referência, de modo a se preservar a arrecadação das esferas federativas, nos termos de lei complementar.

Dessa forma, a fixação de alíquotas de referência do IBS e da CBS pelo Senado Federal deverá considerar os efeitos dos regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação sobre a arrecadação, bem como o próprio regime de transição estabelecido no texto da proposta, e compensar os entes pela redução gradativa até a extinção dos atuais tributos vigentes (art. 130 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT).

Com efeito, a fixação das alíquotas de referência do IBS e da CBS pelo Senado Federal, além de essencial, constituirá atividade eminentemente técnica, o que, por si só, demandaria a interlocução e o auxílio de um órgão especializado, composto por representantes dos Estados e Municípios, para fins de subsidiar os cálculos relativos à alíquota de referência do IBS (Alves, 2025b). Esse órgão especializado é justamente o Comitê Gestor do IBS, entidade pública sob regime especial, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, previsto pelo artigo 156-B da Constituição, e criado pela EC nº 132/2023.

O Comitê Gestor do IBS, pedra angular da reforma tributária⁹, passa a ser ator federativo permanente e responsável pela governança compartilhada do IBS, já que, como não poderia ser diferente, a partir do momento em que se institui um tributo de competência compartilhada com mais de um ente, como é o caso do IBS, torna-se

⁹Terminologia adotada por Maria Raquel Firmino Ramos (Ramos, 2025).

indispensável a existência de um organismo de coordenação dos aparelhos fiscalizatórios. Mas não só. O Comitê Gestor do IBS será responsável pela arrecadação e administração do novo imposto, mantendo-se a titularidade da fiscalização e da cobrança do crédito tributário com cada ente, devendo, ainda, atuar de forma integrada com a administração tributária da União, de modo a harmonizar o entendimento administrativo em relação ao IBS e à CBS – tributos “irmãos”.

Com a reforma tributária, portanto, a coordenação interfederativa passa a ser exigência estrutural do sistema que, aliada às novas competências constitucionais do Senado Federal relativas à alíquota de referência do IBS, torna imprescindível a interlocução direta entre a Casa e o Comitê Gestor do IBS.

Infelizmente, inexistente previsão de interlocução direta do Comitê Gestor do IBS com o Senado Federal, para fins de fornecer subsídios à fixação das alíquotas de referência, o que de acordo com a lei complementar regulamentadora, Lei Complementar nº 227/2026, será centralizado no Tribunal de Contas da União (artigo 11, inciso X), mediante a aprovação da metodologia de cálculo pelo Conselho Superior do Comitê Gestor do IBS. Há, porém, previsão de prestação pessoal de informações por parte do Presidente do Comitê Gestor do IBS ao Senado Federal, sobre assunto previamente determinado em matéria de IBS, bem como de resposta a pedidos de informação por escrito.

As previsões existentes ainda são tímidas em matéria de cooperação e interlocução do Comitê Gestor do IBS com o Senado Federal, o que fortalece a ideia presente neste trabalho de criação de um “Comitê Interfederativo Permanente” na Casa, que propicie uma interação direta com organismos interfederativos como o Comitê Gestor do IBS.

5 Resgate da agenda estadual em matéria fiscal no Senado pela criação de um “Comitê Interfederativo Permanente” vinculado à CAE

A constatação de que o Senado Federal exerce competências centrais para a coordenação financeira e tributária da Federação, sem que isso se traduza em adequada representação dos interesses estaduais no processo decisório nacional, impõe a reflexão acerca de mecanismos institucionais capazes de aproximar a atuação da Casa das demandas dos entes subnacionais. O problema não reside apenas na distribuição formal de competências constitucionais, mas na ausência de instrumentos que favoreçam a

construção de posições coletivas dos Estados e sua incorporação ao debate legislativo em matéria fiscal.

Essa deficiência institucional produz consequências relevantes para o federalismo brasileiro. Controvérsias relacionadas à repartição de recursos, à disciplina do endividamento público ou à tributação dos entes federados frequentemente acabam deslocadas para o Poder Judiciário, embora possuam natureza eminentemente política e federativa. Como observa Fernando Facury Scaff, ao analisar o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, conflitos dessa natureza dificilmente encontram solução satisfatória por meio da jurisdição constitucional, exigindo instâncias de mediação e coordenação política aptas a compatibilizar os interesses dos diferentes níveis de governo (Scaff, 2021).

Nesse contexto, a recuperação da capacidade do Senado de atuar como espaço de articulação federativa depende da criação de mecanismos que ampliem a participação institucional dos Estados na formação das decisões legislativas. Mais do que reforçar a representação territorial em sentido abstrato, trata-se de construir canais permanentes de interlocução entre a Casa e os organismos responsáveis pela coordenação das políticas fiscais e financeiras da Federação.

A literatura comparada oferece exemplos relevantes nesse sentido. Ao examinar o papel das Câmaras Altas em Estados descentralizados, Meg Russell identifica três funções associadas à representação territorial: a defesa dos interesses das unidades subnacionais perante o centro político nacional, a criação de fóruns destinados à construção de posições comuns entre os governos territoriais e o estabelecimento de vínculos institucionais entre o Parlamento nacional e as estruturas políticas regionais (Russell, 2001). Essas funções demonstram que a efetividade da representação territorial não depende exclusivamente da forma de escolha dos parlamentares, mas também da existência de mecanismos institucionais de cooperação entre os diferentes níveis de governo.

Entre as experiências analisadas pela autora, merece destaque o Senado espanhol, que instituiu, em 1994, a Comissão Geral das Comunidades Autônomas. Concebida como espaço permanente de diálogo entre a Câmara Alta e os governos regionais, a Comissão possibilita a participação direta de representantes das Comunidades Autônomas nos debates parlamentares, inclusive mediante solicitação de convocação de reuniões e apresentação de temas para discussão (Russell, 2001).

Segundo registra João Carlos Medeiros de Aragão, a Comissão Geral das Comunidades Autônomas exerce atribuições voltadas à produção de estudos, ao acompanhamento de matérias de interesse regional e à emissão de manifestações sobre iniciativas legislativas submetidas ao Senado espanhol. Sua atuação permite incorporar ao processo legislativo informações técnicas e perspectivas institucionais oriundas dos governos territoriais, fortalecendo a dimensão federativa das deliberações parlamentares sem comprometer a autonomia decisória da Casa (Aragão, 2011).

A experiência espanhola evidencia que a representação territorial pode ser aperfeiçoada não apenas por alterações na composição das Câmaras Altas, mas também pela criação de instâncias permanentes de interlocução entre o Parlamento e os entes subnacionais. É precisamente a partir dessa premissa que se desenvolve a proposta apresentada a seguir.

O governo central e os Conselhos de Governo das Comunidades Autônomas, representados por seu presidente ou pelo membro do órgão colegiado de governo designado para tanto, podem intervir nas sessões do Comitê Geral das Comunidades Autônomas, que serão convocadas pelo seu Presidente ou pelo Presidente do Senado, por iniciativa própria, ou quando solicitada a convocação pelo governo central, por algum dos Conselhos de Governo das Comunidades Autônomas, ou por um terço de seus membros. Uma vez ao ano, antes do fim do primeiro período das sessões, o Comitê Geral realiza uma sessão cuja única Ordem do Dia se destina a efetuar um balanço da situação do Estado das Autonomias (Aragão, 2011).

Pelo que se constata, o Comitê Geral das Comunidades Autônomas constitui uma solução adotada pelo Senado espanhol para estreitar o vínculo dos senadores com os governos das Comunidades Autônomas, ainda que a Espanha não se qualifique formalmente como uma Federação.

Assim, por meio do Comitê Geral, instituiu-se um verdadeiro canal de diálogo entre o Senado espanhol e os Executivos das Comunidades Autônomas e órgãos de cooperação e coordenação bilateral ou multilateral existentes – em especial o Conselho de Política Fiscal e Financeira –, que também funciona como fórum de debates políticos e de construção de consensos sobre pautas comuns entre as Comunidades Autônomas e o governo central.

Indo além, María Amparo Grau Ruiz destaca, dentre outras propostas por ela aventadas em direção ao aperfeiçoamento do modelo espanhol de representação territorial na Câmara Alta, sob o prisma fiscal, a ideia de vincular o Conselho de

Política Fiscal e Financeira ao Comitê Geral das Comunidades Autônomas, de modo a conferir maior amplitude às suas decisões, reforçar a sua independência e valorizar o seu papel como órgão de estudos a serviço de todas as administrações. Outra alternativa mencionada pela autora seria a de que, em relação às leis em matéria tributária que afetem os interesses das Comunidades Autônomas, a iniciativa seja reservada ao Senado espanhol, assim como a sua capacidade decisória em última instância (Grau Ruiz, 2006).

Trazendo a ideia para o contexto do Senado brasileiro, Paulo Fernando Mohn e Souza, a partir da constatação de que a tomada de decisões nas Câmaras Altas tem sido impulsionada principalmente pela política e por interesses nacionais, sobretudo em modelos em que a Segunda Casa é composta por membros eleitos diretamente, como no Brasil, conclui ser recomendável o estabelecimento de um mecanismo que reforce o diálogo e o vínculo entre o Senado e os Estados. Para tanto, o autor sugere a criação de um “Comitê Permanente de Cooperação e Legislação Federativa”, como órgão auxiliar do Senado Federal, com assento constitucional e composto por representantes dos legislativos estaduais e do Distrito Federal, bem como por um vereador encarregado da representação municipal de cada Estado, escolhido pela respectiva Assembleia Legislativa.

Assim, com inspiração declarada no Conselho de Comunicação Social, previsto no artigo 224 da Constituição, e regulado pela Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, Paulo Fernando Mohn e Souza recomenda a criação de um Comitê que, na qualidade de órgão auxiliar do Senado, teria como função principal: realizar estudos e emitir pareceres sobre assuntos e proposições de competência comum e de legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Esses estudos e pareceres serviriam de subsídio e viriam em complemento aos pareceres técnicos e de constitucionalidade emitidos pelas Comissões Permanentes do Senado Federal no processo legislativo. Com a criação do “Comitê Permanente de Cooperação e Legislação Federativa”, se propiciaria maior organização e fluidez na vocalização das demandas estaduais e municipais junto à Casa, trazendo o ponto de vista institucional das entidades estaduais sobre os assuntos e proposições para ele encaminhadas para exame (Mohn e Souza, 2023).

Nessa linha, a proposta de encaminhamento final desta pesquisa encontra inspiração nos trabalhos de Meg Russell e de Paulo Fernando Mohn e Souza, para sugerir também a criação de um canal de diálogo junto ao Senado brasileiro, a fim de

promover a interlocução de órgãos de negociação federativa que contam com a presença de representantes do Executivo, nos planos horizontal e vertical, como alternativa possível para promover o resgate da agenda estadual em matéria fiscal na Casa. A ideia é justamente reforçar o vínculo entre o Senado Federal e os Estados, a partir do processo legislativo de matérias tributárias e financeiras, a permitir que a Casa atue como verdadeiro fórum de discussão federativa e de construção de consensos coletivos no âmbito estadual, frente ao governo federal, especialmente no contexto atual pós-reforma tributária.

É dizer, a recuperação do papel constitucional do Senado no federalismo fiscal brasileiro requer o estreitamento da conexão entre os senadores e os Estados, por intermédio do processo legislativo de proposições normativas que versem sobre questões financeiras e tributárias.

A proposta está centrada especialmente nos projetos de resolução, pelos quais o Senado desempenha suas competências privativas em matéria fiscal, e pode também ser aplicada a outras proposições relativas ao mesmo tema que tramitam na Casa, como as leis complementares de normas gerais. A efetividade da sugestão, porém, em proposições que não se sujeitam ao regime bicameral, como as resoluções senatoriais, depende exclusivamente do comportamento parlamentar no Senado.

Para tanto, não reputamos necessária a criação de um novo órgão, que venha a atuar como auxiliar do Senado, o que por certo exigiria uma mudança no próprio texto constitucional, para inserção de dispositivo semelhante ao atual artigo 224, como sugere Paulo Fernando Mohn e Souza. A sugestão por nós encampada requer apenas a alteração do Regimento Interno do Senado Federal, a fim de prever a criação de um “Comitê Interfederativo Permanente”, como órgão consultivo da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE), à semelhança da proposta de criação do “Conselho de Avaliação das Políticas Tributárias”, pelo Projeto de Resolução do Senado nº 10 de 2018.¹⁰

¹⁰Outra inspiração para a ideia de criação do “Comitê Interfederativo Permanente”, como órgão vinculado à CAE, com assento regimental, é o “Conselho de Transparência e Controle Social” do Senado Federal, criado em fevereiro de 2013, pelo Ato nº 3 da Comissão Diretora da Casa, como órgão consultivo da Presidência do Senado e da Comissão Diretora. Como integrantes, o colegiado conta com os diretores da Secretaria de Gestão da Informação e Documentação, da Coordenação de Pesquisa e Opinião e da Secretaria de Comunicação Social, e ainda com três representantes da sociedade civil organizada. Com reuniões ordinárias a cada bimestre, o órgão também pode se reunir em caráter extraordinário. Suas competências são: debater e propor ações que disseminem o acesso à informação pública e o conhecimento da Lei nº 12.527, de 2012, estimulando a cultura de transparência e controle social no Brasil; analisar relatórios qualitativos e quantitativos de atendimento de solicitações de acesso à informação requeridas com base na Lei nº 12.527, de 2011, podendo solicitar processos específicos para exame; nortear a formulação da Política de Transparência e Controle Social sobre os atos do Senado Federal e sugerir projetos e ações prioritárias acerca desses temas; dentre outras. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs> Acesso em: 10 abr. 2026.

O PRS nº 10/2018, embora tenha sido arquivado ao final da legislatura de 2022, previa a criação de um órgão auxiliar da CAE justamente com o objetivo de assessorar o Senado no exercício da atribuição que lhe confere o inciso XV, do artigo 52, da Constituição, e o artigo 99-A do RISF: promover a avaliação do sistema tributário nacional e do desempenho das administrações tributárias. Dentro dessa mesma ideia, é perfeitamente possível ampliar o escopo do órgão, a fim de auxiliar o Senado no exercício de suas competências em matéria fiscal, através da CAE, que é a Comissão Permanente que concentra a maior parte da atividade da Casa em relação ao tema.

Com isso, por meio do “Comitê Interfederativo Permanente”, como órgão vinculado à CAE, com sede regimental, seria possível a interação coordenada entre o Senado Federal e os organismos de cooperação e negociação federativa atualmente existentes no ordenamento, como v.g. o CONFAZ; o Comitê Gestor do IBS; o Conselho da Federação, instituído pelo Decreto nº 11.495/2023; o Conselho de Gestão Fiscal, previsto pelo artigo 67 da LRF e nunca criado.

A atuação do “Comitê Interfederativo Permanente”, nessa direção, propiciaria o incremento da qualidade técnica dos pareceres da CAE, acrescentando informações e dados relevantes fornecidos pela burocracia estadual e até mesmo municipal, seja quando atua como Comissão opinativa, seja quando atua como iniciadora de projetos de resolução de competência privativa do Senado, os quais são, em grande parte, de iniciativa da CAE.

A função do Comitê proposto, portanto, seria a de assessorar a CAE na interlocução federativa em assuntos fiscais de elevado conteúdo técnico, propiciando, assim, a efetiva participação dos Executivos dos Estados no processo legislativo de temas financeiros e tributários de seu interesse, em trâmite no Senado. Essa atuação restabeleceria o vínculo entre os senadores e os Estados; melhoraria a qualidade da deliberação do ponto de vista federativo das proposições normativas que tramitam no Senado ou nele se iniciam; bem como reduziria a forte predominância da burocracia técnica do Executivo federal, em temas tributários e financeiros, pelo contraponto técnico feito pelas instituições especializadas sob a ótica estadual.

Ademais, além da audiência obrigatória de órgãos como o CONFAZ; o Conselho de Gestão Fiscal (quando instituído); o Comitê Gestor do IBS; dentre outros, a depender do assunto sob apreciação legislativa da Casa, a exemplo do Comitê Geral das Comunidades Autônomas, o “Comitê Interfederativo Permanente” poderia realizar audiências públicas convocadas pelos mesmos órgãos, ou, ao menos uma audiência anual, em que a Ordem do Dia fosse o balanço de atribuições e recursos financeiros

entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a fim de subsidiar a avaliação prevista pelo artigo 52, XV, da Constituição Federal, cuja competência para produção do respectivo relatório caberia ao próprio Comitê, a partir dos dados coletados junto aos organismos especializados.

Trata-se de compatibilizar o papel de representação territorial do Senado com o princípio democrático aplicado ao federalismo, de modo a evitar a prevalência de interesses partidários nacionais sobre os interesses federativos dos Estados, reduzindo a predominância técnico-burocrática do Executivo federal, e, ao mesmo tempo, garantir a legitimidade democrática da atuação da Segunda Casa brasileira.

Com isso, espera-se obter, no mínimo, uma melhor distribuição de recursos financeiros dentro da Federação brasileira, a partir da coordenação federativa do Senado.

5.1 Viabilidade política e obstáculos institucionais

A implementação de um Comitê Interfederativo Permanente junto ao Senado Federal não depende de alteração constitucional, podendo ser viabilizada por meio de reforma regimental ou de ato interno da própria Casa. Sob o aspecto jurídico-institucional, portanto, a proposta apresenta baixo custo de implementação e elevada compatibilidade com o desenho federativo da Constituição de 1988. Ademais, a recente experiência da EC nº 132/2023 reforça a legitimidade de mecanismos permanentes de coordenação entre os entes federados, uma vez que a reforma tributária instituiu estruturas inéditas de governança compartilhada, notadamente o Comitê Gestor do IBS, evidenciando uma tendência de fortalecimento das instâncias de cooperação federativa no âmbito do Estado brasileiro. Nesse contexto, a aproximação institucional entre o Senado Federal e organismos de pactuação interfederativa não representaria inovação disruptiva, mas desdobramento coerente do modelo cooperativo que vem sendo progressivamente consolidado no ordenamento constitucional.

Não obstante, a proposta enfrenta obstáculos políticos relevantes. A literatura sobre o funcionamento do Senado Federal demonstra que a dinâmica decisória da Casa é fortemente influenciada pela lógica partidária e pelas coalizões governamentais, circunstância que pode gerar resistência à criação de mecanismos destinados a conferir maior visibilidade e capacidade de influência aos interesses estaduais.

Além disso, a experiência do Projeto de Resolução do Senado nº 10, de 2018, que propunha a criação do Conselho de Avaliação de Políticas Tributárias, evidencia a

dificuldade de conferir prioridade política a iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento institucional da representação federativa. O arquivamento da proposição não decorreu de questionamentos constitucionais ou regimentais relevantes, mas da ausência de mobilização política suficiente para impulsionar sua tramitação. Esse antecedente sugere que a viabilidade da proposta depende menos de obstáculos jurídicos do que da formação de uma coalizão política capaz de reconhecer a necessidade de fortalecimento dos canais de interlocução entre os Estados e a arena decisória central da Federação.

Conclusão

Pelo que se procurou demonstrar ao longo do presente artigo, o reequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro pela recuperação do papel constitucional do Senado requer o estreitamento da conexão entre os senadores e os Estados, a fim de resgatar a agenda estadual no Congresso Nacional.

Apesar das importantes funções que a Segunda Casa desempenha no Estado Federal, com destaque para as questões afetas às finanças e tributação, o que, no Brasil, confere ao Senado um papel peculiar que não encontra correspondência em nenhuma outra Câmara Alta no mundo, observa-se, a partir de modelos em que os membros da Casa são eleitos democraticamente, uma perda em termos de representatividade territorial.

No caso do Senado brasileiro, o apoio dos estudos e trabalhos oriundos da ciência política permite constatar a existência de um déficit crônico na representação dos Estados, que se reflete nas deliberações da Casa em matérias de interesse fiscal estadual. Nesse aspecto, interesses partidários nacionais acabam relegando os interesses federativos estaduais a um plano secundário, sem que haja previsão de incentivos institucionais que restabeleçam a ligação entre os representantes dos Estados no Senado e as respectivas unidades representadas.

Por isso, com o intuito de reforçar o vínculo entre os senadores e os Executivos estaduais e propiciar o estabelecimento de uma agenda coletiva comum, que consiga mobilizar os representantes dos Estados na Casa quando em discussão matérias fiscais de seu interesse, demonstrou-se a necessidade não só de institucionalização de organismos de negociação federativa, que atuem como catalisadores das pautas coletivas estaduais e verdadeiros fóruns de discussão em que tenham assento os Executivos das demais esferas, como de interlocução desses canais alternativos de diálogo com o Senado Federal.

Para tanto, não há melhor lugar do que a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, que é a Comissão Permanente que concentra a maior parte da atividade da Casa em relação à análise e iniciativa de proposições legislativas em matéria financeira e tributária, para conduzir a sua interação com os diferentes órgãos de cooperação intergovernamental para o desempenho das distintas espécies de coordenação federativa. Nessa linha, defendemos a criação de um “Comitê Interfederativo Permanente”, com sede regimental, como órgão consultivo da CAE, para coordenar a referida interação.

Com isso, não apenas se pode municiar as deliberações da Casa com informações adequadas a nível técnico, que só a burocracia estadual pode fornecer, como é possível melhorar a qualidade do debate legislativo do ponto de vista federativo, trazendo a visão dos Estados para o processo decisório no âmbito do Senado. Ademais, reduz-se a influência partidária em detrimento dos interesses estaduais no âmbito das deliberações senatoriais, bem como a predominância técnico-burocrática do Executivo federal em matéria fiscal.

Nesse ponto, há perfeita compatibilidade entre o encaminhamento proposto neste artigo, em busca do reequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro pela recuperação do papel constitucional do Senado, e o princípio democrático, porquanto os pleitos e informações de órgãos técnicos das diferentes esferas do Poder Executivo passarão pelo processo de depuração democrática ao serem levados ao conhecimento dos representantes estaduais eleitos.

Dessa forma, por meio do “Comitê Interfederativo Permanente”, seria possível a interação coordenada entre o Senado Federal e os organismos de cooperação e negociação federativa já previstos no ordenamento jurídico – ou que venham a ser criados ainda –, como v.g. o CONFAZ; o Comitê Gestor do IBS; o Conselho da Federação, instituído pelo Decreto nº 11.495/2023; o Conselho de Gestão Fiscal, previsto pelo artigo 67 da LRF, embora nunca criado. Para tanto, além de superar os obstáculos de cunho político no tocante à própria criação do Comitê Interfederativo no âmbito da CAE do Senado, é preciso que a Federação brasileira incorpore estes organismos de construção do poder coletivo estadual em sua cultura federativa, seja instalando aqueles previstos na legislação e que nunca saíram do papel, seja ampliando o escopo de outros já existentes, como o CONFAZ.

A proposta não pretende substituir os mecanismos tradicionais de representação política, mas aperfeiçoá-los por meio da institucionalização de canais permanentes de

cooperação interfederativa. Nesse sentido, a recuperação do papel constitucional do Senado Federal apresenta-se não apenas como condição para o fortalecimento dos Estados-membros, mas como pressuposto para a própria estabilidade do pacto federativo brasileiro em um contexto de crescente complexidade das relações fiscais intergovernamentais.

Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, Curitiba, jun. 2005.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Competência compartilhada, o desenho do Comitê Gestor do IBS e a constitucionalidade da EC n. 132/2023: considerações a partir da interseção entre federalismo fiscal, autonomia e representação territorial no Estado federal. **Revista Plenário**, Brasília, v. 1, n. 1, jan./jun. 2025a, p. 271-298.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. **O papel do Senado no federalismo fiscal brasileiro e a crise de representação dos Estados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025b.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Parlamentos comparados: visão Contemporânea Estados Unidos da América, Espanha, França e Brasil**. (Série temas de interesse do legislativo, n. 17) Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2011.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. *In*: LEMOS, Leany Barreiros (Org.). **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**. v. IV. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008. p. 203-236.

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

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 95, março/ 2013.

ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogério. **Os Estados nas Federações: tendências gerais e o caso brasileiro**. Documento para discussão n. 334. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Instituições para o Desenvolvimento, Divisão de Gestão Fiscal e Municipal, fevereiro de 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed., 9. tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRANCO, Marcello Simão. **A democracia federativa brasileira e o papel do Senado no ajuste fiscal dos anos 90**. Tese apresentada pelo autor ao Programa de

Pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência política. Orientador Prof. Doutor Fernando Limongi. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

DORF, Michael C. Federalismo Instrumental e Não-instrumental. **Revista de Estudos Institucionais – Journal of Institutional Studies**, Dossiê: Federalismo Fiscal, v. 4, n. 1, 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GRAU RUIZ, María Amparo. Mecanismo de coordinación legislativa entre haciendas territoriales. **FORO - Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales**, Nueva Época, Universidad Complutense de Madrid. n. 3, 2006.

LEMONS, Leany Barreiros (Org.). **O Senado Federal Brasileiro no Pós-constituinte, Vol IV**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

MENDONÇA SOBRINHO, Milton de Souza. **Desempenho legislativo e abrangência das proposições apresentadas no Senado brasileiro**. Dissertação apresentada pelo autor ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Orientadora: Prof^ª. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos. Brasília, 2014.

MOHN E SOUZA, Paulo Fernando. Federalismo cooperativo, competências concorrentes e a Câmara Alta. **Artigo no prelo, integrante da Coletânea fruto dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Pesquisa Estrutura e Dinâmica do Estado Federal, na Universidade de São Paulo, coordenado pelo Professor Roger Stiefelmann Leal**. 2023.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado Brasileiro: Casa federativa ou partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, fevereiro/2013. p. 97-115.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PRADO, Sérgio. **A questão fiscal na Federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. Documento elaborado no âmbito do Convênio Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL/Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas-IPEA. Projeto Brasil: o Estado de uma nação. Março, 2007.

RAMOS, Maria Raquel Firmino. Comitê gestor é a pedra angular da reforma tributário-financeira. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, 18 de outubro de 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-out-18/comite-gestor-e-a-pedra-angular-da-reforma-tributario-financeira/>. Acesso em: 07 jun. 2026.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *In*: LEMOS, Leany Barreiros (Org.). **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**. v. IV. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

ROCHA, Raphaela Ribeiro da. **O Senado Federal no direito constitucional brasileiro**. Dissertação apresentada pela autora à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração do Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal. São Paulo, 2017.

ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperación em la República Federal Alemana**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23. Brasília, maio/agosto de 2017, p. 35-74.

RUSSELL, Meg. The Territorial Role of Second Chambers. **The Journal of Legislative Studies**, v. 7, n.1, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Os poderes da Câmara Alta nos Estados Federais. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 63, n. 1, Curitiba, abr. 2018.

SCAFF, Fernando Facury. **O RRF – Regime de Recuperação Fiscal e a transformação dos Estados em autarquias da União**. Nota Técnica encomendada pela FEBRAFITE – Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, para apresentação à Mesa do Senado Federal, julho de 2021.

SWENDEN, Wilfried. “Subnational participation in national decisions: the role of second chambers”. *In*: H. Ederlein, S. Walti e M. Zurn (eds.), **Handbook on multi-level governance**. Northampton, Edward Elgar Publishing: 2001.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. O papel do Senado na regulação de alíquotas de ICMS. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**. 13 de junho de 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-19/consultor-tributario-historico-senado-regulacao-aliquotas-icms> Acesso em: 10 abr. 2026.

APÊNDICE I

MINUTA DE PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL

Art. 1º. Fica criado, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos, o Comitê Interfederativo Permanente, órgão consultivo destinado a promover a interlocução entre o Senado Federal e as instâncias de cooperação federativa em matéria financeira e tributária.

§1º O Comitê será composto por representantes dos Estados, do Distrito Federal, do Comitê Gestor do IBS, do CONFAZ, do Conselho da Federação e de outros órgãos de coordenação federativa definidos pela Comissão de Assuntos Econômicos.

§2º Compete ao Comitê:

- I – emitir pareceres técnicos sobre proposições legislativas de natureza tributária e financeira;
- II – subsidiar a Comissão de Assuntos Econômicos com estudos e informações de interesse federativo;
- III – promover audiências e reuniões de coordenação interfederativa;
- IV – acompanhar a implementação das normas relativas ao federalismo fiscal.

§3º Os pareceres do Comitê terão caráter consultivo e integrarão a instrução legislativa das proposições submetidas à Comissão de Assuntos Econômicos.

§4º O Comitê realizará ao menos uma audiência anual, em que a Ordem do Dia corresponderá ao balanço de atribuições e recursos financeiros entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a fim de subsidiar a avaliação prevista pelo artigo 52, XV, da Constituição Federal e pelos artigos 99-A e 393-A a 393-F do Regimento Interno do Senado Federal.

Art. 2º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sobre a autora

Raquel de Andrade Vieira Alves. Doutora em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora da Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Estrutura e Dinâmica do Estado Federal, vinculado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Advogada com atuação perante os Tribunais Superiores. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Faculdade de Direito, Departamento de Direito Público. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. 2. Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Direito, Grupo de Pesquisa Estrutura e Dinâmica do Estado Federal. São Paulo, São Paulo, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4812405557503199> ORCID: 0009-0009-0779-1179 E-mail: ravalves86@gmail.com

Créditos da autoria

Raquel de Andrade Vieira Alves: conceituação, metodologia, investigação, análise formal, curadoria de dados, validação, redação – versão original, redação – revisão e edição.

Declaração sobre conflito de interesses

A autora declara não haver qualquer conflito de interesses de natureza financeira, profissional, acadêmica ou pessoal que possa ter influenciado a elaboração, a análise ou as conclusões apresentadas neste trabalho.

Declaração de disponibilidade de dados

Todos os materiais utilizados na pesquisa encontram-se disponíveis nas fontes indicadas no corpo do artigo e em suas referências bibliográficas. A investigação foi desenvolvida mediante análise documental e bibliográfica de legislação, atos normativos, registros do processo legislativo, literatura especializada e documentos públicos, não havendo conjunto de dados empíricos autônomo a ser depositado em repositório específico.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira

Informações editorial

Data de Submissão: 11/04/2026

Data de Aceite: 09/06/2026

Editor responsável: André do Rêgo Barros e Fernando Araújo

Como citar:

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Reequilíbrio do federalismo fiscal brasileiro e a recuperação do papel constitucional do Senado: uma proposta. **Revista de Direito da Amazônia**, v. 3, n. 1, jan./jun., 2026. ISSN: 2675-8660.



Este trabalho é licenciado pela Creative Commons de Atribuição 4.0 Internacional