



## **A AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA LEI E O (RE)EQUILÍBRIO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO\***

*THE LAW IMPACT ASSESSMENT AND THE (RE)BALANCING OF BRAZILIAN FISCAL  
FEDERALISM*

**Bernardo Motta Moreira\*\***

**Resumo:** O artigo discorre sobre a avaliação de impacto da lei e demonstra a sua importância para a manutenção do equilíbrio do federalismo, sobretudo no seu aspecto fiscal. Analisa-se a evolução dos estudos de impacto legislativo nos EUA e como eles vêm sendo usados para equilibrar as relações federativas. Defende-se que é necessário se incrementar a capacidade técnica e informacional dos parlamentares para melhor avaliar os efeitos da legislação federal e nacional que está sendo produzida sobre os estados e municípios.

**Palavras-chave:** Avaliação de Impacto da Lei. Federalismo Fiscal.

**Abstract:** The article deals with the regulatory impact assessment and demonstrate its importance in maintaining the balance of federalism, especially in its fiscal aspect. We analyze the evolution of the studies of legislative impact in the USA and how they have been used to balance the federative relations. It is argued that it is necessary to increase the technical and informational capacity of parliamentarians to better evaluate the effects of federal and national legislation being produced on states and municipalities.

**Keywords:** Law Impact Assessment. Fiscal Federalism.

\*Publicado em ago. 2025.

\*\*Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela UFMG. Especialista em Direito Tributário pela PUC-Minas. Advogado, Professor universitário, ex-Conselheiro do CARF e Conselheiro do CC/MG e CART-BH. E-mail: bermmoreira@gmail.com.



## Introdução

O tipo clássico de federalismo, conhecido como “federalismo dual”, que vigorou nos Estados Unidos da América – EUA – durante todo o século XIX e era considerado implícito na Constituição de 1787, se caracterizava pela existência de duas esferas de poder claramente distintas, com atribuições e competências próprias. Nesse arquétipo, há uma repartição horizontal de competências, geralmente acompanhada por uma previsão de tributos próprios, sem qualquer preocupação com a coordenação ou a harmonização das atividades exercidas por cada uma delas.<sup>1</sup>

O modelo dual tinha como base o pensamento liberal,<sup>2</sup> em que o mercado, pela sua eficiência, apareceria como organizador e regulador natural da ordem econômica, razão pela qual a participação do Estado na economia deveria ser mínima. Com a emergência do Estado Social e as inúmeras tarefas a ele atribuídas, o sistema federativo então vigente se revelou inadequado para lidar com a complexidade dos problemas. Ao contrário do que possa parecer, não foi a fraqueza do Estado que determinou o insucesso do modelo dual, mas, sim, a debilidade do poder central, que possuía funções muito específicas e limitadas, e precisava, nesse novo cenário, de uma atuação mais contundente.

De fato, os Estados-membros dispunham de autonomia para se retirar da União em caso de descumprimento das regras estabelecidas na Constituição, podiam declarar a nulidade das leis federais no caso de violação constitucional de competências ou impedir as ações do poder central consideradas ilegais, ou seja, podiam se opor às ações de centralização federal. A permanente tensão entre as relações mantidas entre o poder central e os governos subnacionais e a ausência de laços de colaboração e cooperação, essenciais para a preservação da unidade federativa, acabaram por tornar o modelo dual insustentável.<sup>3</sup>

Foi necessário, então, buscar um modelo de federalismo em que a rivalidade entre as duas esferas de poder (central e descentralizada) fosse substituída pela colaboração, de

---

<sup>1</sup> CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004, 8-9.

<sup>2</sup> Paulo Bonavides observa que a origem do modelo federativo norte-americano se relaciona à “moldura do Estado liberal-burguês, no espírito de suas instituições, no combate indefeso ao intervencionismo do Estado”. (BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 134). A partir da crise de 1929, no governo Roosevelt, houve a necessidade de intervenção do Estado na economia, política que ficou conhecida como *New Deal* e que demandou forte atuação do governo federal.

<sup>3</sup> GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. “Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil”. *Repositório Institucional da Enap* – Escola Nacional de Administração Pública. Diretoria de Educação Continuada. Brasília: 2018, p. 21. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>>. Acesso em 18/2/2019.



modo que o espírito de solidariedade ganharia força para atenuar ou corrigir desigualdades interpessoais e inter-regionais de renda, e para garantir um melhor equilíbrio federativo. Como os instrumentos e mecanismos redistributivos se tornam importantes para essa finalidade, o poder central, mais capaz de exercer esse papel, assume posição proeminente na estrutura de distribuição do poder político territorial.

Ao contrário do modelo dual, o modelo cooperativo procura unir as distintas esferas de governo, para promover o bem comum coletivo e manter coesa a Federação, mitigando as desigualdades entre suas unidades. Não há mais uma rígida separação entre os diversos poderes (central, estadual e local) nas funções e responsabilidades na oferta de determinadas políticas públicas de abrangência nacional e que interessam toda a população, que passam a ser compartilhadas, distribuindo-se o seu esforço e participação nos campos da regulação, financiamento e execução dessas políticas, de acordo com os critérios que atendam aos objetivos de maior igualdade dentro da Federação.<sup>4</sup>

Todavia, ainda assim, o federalismo cooperativo não consegue excluir todos conflitos de competência, as concorrências ou as duplicações de atividades entre os entes federados.<sup>5</sup> A situação do Brasil – que se inspirou no modelo cooperativo americano – é um bom exemplo de tensão permanente entre descentralização e recentralização, vislumbrando-se, no atual cenário, uma tendência de crescente concentração do controle da economia e das finanças nas mãos do governo da União, com vistas ao atendimento das exigências da

---

<sup>4</sup> GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. “Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil”. *Repositório Institucional da Enap – Escola Nacional de Administração Pública*. Diretoria de Educação Continuada. Brasília: 2018, p. 21. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>>. Acesso em 18/2/2019. O autor pontua os seguintes fatos e acontecimentos históricos que contribuíram para o surgimento do modelo cooperativo nos EUA: (i) as transformações conhecidas pelo sistema capitalista a partir do final do século XIX, que começaram a modificar a visão teórica predominante sobre a relação Estado/Economia; (ii) a crise econômica dos anos 1930, acompanhada das formulações keynesianas sobre a importância do Estado para reativar a economia e expandir o emprego; (iii) o avanço e a consolidação do *welfare state*, que resultou dessa situação e que se transformou em um importante instrumento de solidariedade para garantir a sobrevivência do capitalismo; (iv) as duas grandes guerras mundiais, que deixaram claro a necessidade de um poder central mais fortalecido e organizado para lidar com maior eficiência e agilidade com essas situações; e (v) as evidências de desigualdades econômicas e tributárias entre as esferas subnacionais, que mostraram a importância da implementação de políticas globais voltadas para a redução das disparidades existentes, com o objetivo de fortalecer as bases da federação. (p. 23).

<sup>5</sup> CARMO, Corival Alves do; DASSO JÚNIOR, Aragón Érico; HITNER, Verena. “Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chavez”. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frasso S. (Org.). *Federalismo Sul-Americano*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 40.



economia globalizada, e, ao mesmo tempo, a transferência de agigantados encargos aos Estados e Municípios, notadamente nas áreas de saúde e educação.<sup>6</sup>

Essa tensão, aliás, é inerente ao federalismo, onde há uma “unidade dialética de duas tendências contraditórias”: a unidade e a diversidade.<sup>7</sup> Em face disso, de forma a manter equilibrado o pacto federativo, deve-se harmonizar, a todo momento, o fortalecimento natural do poder central em razão das demandas que lhe apresentam não se olvidando da autonomia dos demais entes federados. Além disso, há que se combinar dois aspectos aparentemente contrapostos: manter a coesão entre as partes, respeitando as particularidades de cada uma delas.

Note-se que os conflitos entre os entes federados subnacionais podem ocorrer entre eles próprios.<sup>8</sup> Uma forma de evitá-los é a transferência, ao poder central, da autoridade reguladora, que, apesar de retirar certa autonomia, serve como mecanismo de mediação entre interesses conflitantes de distintos entes subnacionais.

É o que se dá, por exemplo, com as normas gerais de Direito Tributário, de forma que, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88 –, no seu art. 146, inciso III, fica a cargo do legislador nacional a regulação de temas como obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários (alínea “b”), além da disciplina dos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes de cada imposto discriminado na própria Constituição (alínea “c”). São matérias que, a princípio, poderiam ser tratadas por cada ente federado, segundo sua peculiaridade, mas por uma questão de uniformidade, de segurança jurídica e para evitar conflitos entre os entes políticos, a CRFB/88 determinou que uma lei exarada pelo Congresso Nacional disponha sobre elas.

---

<sup>6</sup> PIRES, Maria Coeli Simões Pires; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. “O Município no Federalismo Brasileiro: constrangimentos e perspectivas”. *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte: v. 8, n. 13, p. 55-84, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, jan./dez. 2005, p. 82.

<sup>7</sup> GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza, 1984, 218.

<sup>8</sup> RIBEIRO, Henrique Marques. “A avaliação de impacto legislativo como instrumento de equilíbrio do pacto federativo”. In: MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. (org.). *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017, p. 70-87. O autor demonstra que surgem conflitos devido à tendência de determinada unidade regional – ou ente subnacional – buscar aumentar sua capacidade de melhorar a condição de seus residentes, impondo custos aos residentes de outros entes subnacionais, pela apropriação desproporcional de impostos, pela imposição de regulamentos a serem suportados por residentes fora da unidade, pela concessão de incentivos fiscais ou pelo fornecimento de serviços públicos especiais para atrair investimentos, mesmo que isso reduza os benefícios à população exterior àquela região. Os governos subnacionais, com vistas a ganhar popularidade aos olhos de seus eleitores, tendem a se preocupar apenas em buscar benefícios limitados à sua região geográfica, mesmo que em detrimento do interesse nacional ou às custas de outros entes subnacionais. (p. 71).



Todavia, a concentração de competências legislativas na União potencializa novas tensões entre o governo central e os governos subnacionais. Uma das principais fontes de conflito está relacionada à capacidade de promulgação, no âmbito federal, de legislação que imponha obrigações a serem arcadas pelos governos estaduais ou locais ou ainda que reduza a quantidade de recursos disponíveis para financiamento do cumprimento tanto das obrigações já existentes quanto de novas obrigações impostas.<sup>9</sup>

*Verbi gratia*, é exatamente o que aconteceu com a desoneração do ICMS incidente sobre as exportações realizada pela Lei Complementar nº 87/96, conhecida como Lei Kandir (lei de normas gerais do referido imposto), previsão legal que foi posteriormente constitucionalizada com a Emenda Constitucional nº 42/2003, que representou expressiva perda de receita dos Estados (e, por consequência, dos Municípios, que fazem jus a 25% do ICMS<sup>10</sup>), sendo que a União nunca reparou os danos econômicos decorrentes da exoneração por ela articulada, gerando um dos maiores conflitos federativos que se tem conhecimento no país.<sup>11</sup>

Sob o olhar do federalismo fiscal,<sup>12</sup> já foi demonstrado em estudo anterior<sup>13</sup> que a tecnoburocracia financeira federal reorganizou o Sistema Tributário Nacional e, por conseguinte, alterou os rumos do federalismo brasileiro. As sucessivas alterações

---

<sup>9</sup> RIBEIRO, Henrique Marques. “A avaliação de impacto legislativo como instrumento de equilíbrio do pacto federativo”. In: MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. (org.). *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017, p. 72.

<sup>10</sup> Conforme estabelece o art. 158, inciso IV, da Constituição da República de 1988.

<sup>11</sup> Para uma análise crítica e demonstração da evolução legislativa e jurisprudencial da questão, confira-se: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. “As relações federativas e a Lei Kandir: em busca de um acerto de contas”. *Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v.13, n.1, jan./dez., 2016. p. 77-104.

<sup>12</sup> O federalismo é um modo de organização política de um país e que possibilita o exercício do poder em grandes territórios, geralmente com grandes diversidades cultural, econômica e social, mediante a divisão administrativa dos governos em unidades subnacionais: estados, províncias, condados, municípios, cidades, distritos etc., subordinados a um governo central e soberano. Pressupõe-se uma negociação entre as esferas administrativas para estabelecer a divisão das funções governamentais a serem cumpridas por cada uma delas, bem como a distribuição dos recursos necessários ao desempenho das respectivas funções, preservando a autonomia entre as partes. Por sua vez, o federalismo fiscal é o ramo estuda a repartição fiscal e de competências entre as diferentes esferas de um governo, buscando sempre a melhor alocação e maximização da eficiência da arrecadação de recursos para os governos e melhor oferta de bens e serviços públicos à população de uma forma geral. Analisa-se a forma como uma federação se organizou entre seus entes federados para melhor arrecadação de recursos para assim prover uma melhor oferta de seus bens demandados pela população. (GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. “Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil”. *Repositório Institucional da Enap – Escola Nacional de Administração Pública*. Diretoria de Educação Continuada. Brasília: 2018, p. 25. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>>. Acesso em 18/2/2019).

<sup>13</sup> MOREIRA, Bernardo Motta. “O Sistema Tributário Nacional remodelado pela tecnoburocracia federal”. In: COSTA, Alexandre Freitas; BERNARDES, Flávio Couto. (Orgs.) *Constituição Federal: 30 anos – O moderno Direito Constitucional Tributário*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018, p. 43-86.



constitucionais e infraconstitucionais foram realizadas com o objetivo de centralizar o poder, de forma contrária ao pacto celebrado na CRFB/88, e os Estados e Municípios, totalmente quebrados e fragilizados, foram forçados a aderir à política federal.

A União tem amplos poderes legislativos, e, em matéria tributária, legisla sobre as normas gerais, a regulamentação de qualquer matéria de interesse nacional pode ser apresentada ao Congresso Nacional. Como no Senado, que seria uma arena de veto,<sup>14</sup> o comportamento parlamentar é partidário,<sup>15</sup> foi possível que a União implementasse um sistema centralizador a partir da CRFB/88, de forma contrária aos desígnios da Assembleia Nacional Constituinte.

Esse modelo de Senado em que pode prevalecer compromissos partidários ao invés de interesses dos Estados-membros foi rejeitado na Alemanha. Lá adotou-se um Conselho Federal, composto por representantes dos Governos dos Estados – os próprios Governadores ou Secretários de Governo – que tem melhores condições de defender os interesses dos Estados e que não são eleitos, mas nomeados por decisão do governo estadual. Exercendo função análoga à do Senado Federal, o Conselho tem como principal tarefa a

---

<sup>14</sup> José Luiz Quadros de Magalhães explica que “o nosso Senado, além de casa de representação dos Estados membros e do DF cumpre a função de casa legislativa revisora de natureza moderadora conservadora, com o objetivo de barrar prováveis mudanças bruscas na legislação e na Constituição decorrentes de uma alteração radical na composição da Câmara dos Deputados, uma vez que esta casa tem todas as suas cadeiras em disputa no período de quatro anos, enquanto no Senado a renovação ocorre na proporção de um terço, dois terços a cada quatro anos, permanecendo, portanto sempre uma parcela de componentes eleitos na legislatura anterior. Desta forma, uma mudança radical na composição da câmara de deputados será amortecida pelos senadores eleitos há quatro anos atrás, que podem ser na proporção de um terço ou dois terços de todo o Senado. Esta característica bastante conservadora é capaz de prejudicar a vontade popular expressa em um momento político específico, frustrando a população com o papel desempenhado pelo legislativo. Esta situação pode ser mais grave quando a maioria do Senado for contrária a maioria da Câmara e ao Governo eleito. Como sabemos o governo depende do Congresso nacional para governar, como em qualquer democracia representativa do mundo, e como o Senado participa da votação em todo processo legislativo, não havendo separação de competências legislativas segundo a vocação da casa, esta característica conservadora será ainda mais acentuada. Um outro grave problema que ocorre em nosso sistema bicameral decorre da mencionada ausência de repartição constitucional de competência legislativas e constitucionais entre as duas casas de modo que mantenha a função de representação do povo por parte da Câmara de Deputados e a representação dos estados membros por parte do Senado” (MAGALHÃES, José Luiz Quadros. “A necessidade de revisão do papel do Senado na democracia representativa brasileira – ou sua extinção”. In: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. (Coord.) *Constituição e democracia: aplicações*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 137-138).

<sup>15</sup> ARRETCHE, Marta. “Quando instituições federativas fortalecem o governo central?”, *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 95, 2003, p. 39-57. Nas palavras da professora, “o fato de que os senadores tenham comportamento partidário [...] deve ser combinado às regras do processo decisório. Claro está que se as bancadas estaduais no Congresso votassem de modo coeso, em defesa de interesses particularistas, lideradas por seus governadores, seu poder de veto poderia ser ampliado [...]. [...] [C]ombinada às instituições do federalismo brasileiro – o potencial poder de veto do Senado, o amplo campo de competências legislativas da União, o comportamento partidário dos senadores e a inexistência da exigência de supermaiorias –, a fórmula da desproporção na representação das unidades constituintes não implica estrangimentos à maioria. Na verdade, aproxima o Brasil das fórmulas que favorecem a autoridade do governo central.” (p. 55-57).



participação no processo legislativo, tendo poder absoluto de veto sobre determinados tipos de leis, que deverão ser aprovadas por maioria absoluta. As matérias dessas leis “especiais” envolvem leis que podem influenciar nas finanças dos Estados ou afetar a soberania administrativa dos Estados, isto é, a autonomia das administrações estaduais.<sup>16</sup>

Dessa forma, o sistema jurídico alemão garante uma participação efetiva dos Estados no processo legislativo federal. Por isso, apesar de na Alemanha e no Brasil haver forte concentração das competências legislativas no âmbito da União, lá é possível uma verdadeira participação dos Estados na elaboração das leis nacionais que podem, por exemplo, impactar no sistema tributário ou nas finanças estaduais.<sup>17</sup> Na visão de respeitável doutrina, na Alemanha, jamais teria ocorrido um dos problemas que mais abalam os Estados federados no momento, que é a ausência das compensações devidas pela União aos Estados e Municípios, em decorrência das exonerações do ICMS nas exportações, advindas desde a Lei Kandir.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. “O princípio federativo e a igualdade: uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão”. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes (Coord.). *Coleção Federalismo e Tributação*. Volume 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 476-477.

<sup>17</sup> Segundo Bustamante e Derzi, “o Conselho Federal desempenha ainda outras importantes tarefas, como as de participar da promulgação de decretos da União e regulamentos administrativos [...]. Pode-se perceber que no modelo alemão não foram os Estados, mas os parlamentos estaduais que perderam importância na estrutura de poder da República Federativa da Alemanha.” (DERZI, Misabel Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. “O princípio federativo e a igualdade: uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão”. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes (Coord.). *Coleção Federalismo e Tributação*. Volume 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 478).

<sup>18</sup> “Na Alemanha, isso jamais teria ocorrido, pois se faria forte a atuação do Conselho Federal. A omissão inconstitucional da União, do Congresso Nacional, em regular a matéria, omissão reconhecida por unanimidade na ADO nº 25, pelo Supremo Tribunal Federal, também nunca lá se teria realizado. Cedo, a tempo e hora, sem necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal, os Estados exportadores estariam satisfeitos, por meio de justas compensações, previstas nas leis e na Constituição. Entre nós, a difícil aprovação de leis complementares, é óbvio, pode ser manipulada pela bancada governista federal que muitas vezes tem força suficiente para bloquear a aprovação de diplomas legislativos que não sejam de seu interesse. Se nosso Senado Federal representasse de fato os interesses estaduais, que deveriam representar, leis complementares já teriam disciplinado a matéria. Em lugar de uma federação de “política conjunta”, temos uma política federal, unitariamente tomada pela União, imposta aos Estados sem as devidas compensações (embora obrigatórias, à luz das leis e da Constituição). (DERZI, Misabel Abreu Machado; OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro de; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz; PELUSO, Emílio. “Federalismo e o movimento mineiro para a assegurar a liberdade e o pleno exercício dos direitos e garantias fundamentais”. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves Batista; SILVA, José Afonso Bicalho Beltrão da. *Federalismo, ICMS e Tendências: Segundo Relatório ao Governador do Estado de Minas Gerais*. Comissão Permanente de Revisão e Simplificação da Legislação Tributária, 2018, p. 94-95).



Em trabalho antecedente,<sup>19</sup> foi confirmado que o modelo alemão é exitoso porque além do comportamento dos representantes estaduais ser interessado, eles possuem acesso a informações e são capazes de aferir os reais e potenciais impactos das medidas propostas pelo governo federal. Isso não ocorre no Brasil, pois há uma defasagem informacional relevante entre o Parlamento e o Poder Executivo o que permite que o poder central consiga mais facilmente a aprovação de medidas de seu interesse nas casas congressuais.

Considerando que o modelo de Senado brasileiro foi inspirado no modelo norte-americano, cabe analisar como aquele país tem mitigado a interferência do poder central na produção legislativa nacional que impacta, direta ou indiretamente, os cofres dos entes federados menores. É fato que o modelo norte-americano alcançou um “federalismo de política conjunta”, tendo em vista a necessidade de recepção das emendas constitucionais por cada um dos Estados Federados,<sup>20</sup> que gera mais autonomia inerente ao sistema, e representando um relevante poder de veto.<sup>21</sup>

Além do maior poder de veto relativo às alterações constitucionais, no bojo do processo legislativo ordinário, os EUA instituíram, a partir da década de 1980, procedimentos de avaliação de impactos de regulamentos e legislações federais nos governos estaduais e locais como forma de aliviar conflitos federativos. Trata-se de uma exigência que limita a capacidade do governo central de impor legislações que afetem sobremaneira os cofres dos demais entes federados.

O objeto do presente ensaio, portanto, é analisar a evolução dos estudos de impacto legislativo nos EUA e se tais instrumentos foram e vem sendo efetivos para equilibrar as relações federativas daquele país, isto é, se servem para a perpetuação do “federalismo de política conjunta”. Quer-se demonstrar que, ao se incrementar a capacidade técnica e informacional dos parlamentares, especialmente a dos Senadores da República, para melhor avaliar os impactos da legislação que está sendo produzida e os efeitos que essa

---

<sup>19</sup> MOREIRA, Bernardo Motta; DILLY PATRUS, Rafael. “O federalismo fiscal e a (re)parlamentarização do debate tributário: uma análise à luz do empreendimento alemão”. *Revista da Abradt: em homenagem ao Professor Sacha Calmon*. Fórum: Belo Horizonte, no prelo.

<sup>20</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado. “Federalismo, Liberdade e Direitos Fundamentais”. No prelo.

<sup>21</sup> Nesse sentido: ARRETCHE, Marta. “Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, n° 2, 2009, p. 416. Assevera a professora que “no Brasil, diferentemente, a formação de uma coalizão majoritária nas arenas decisórias centrais é condição suficiente para emendar a Constituição. Nesse caso, aprovada uma emenda constitucional pelo Congresso, ela passará a ter imediata validade para todos os entes federativos sem que estes tenham uma nova oportunidade institucional de veto. São essas regras que permitem que o jogo ‘comece e termine’ como essencialmente um jogo entre o presidente, as bancadas estaduais e os partidos no Congresso.” (p. 408).



regulamentação federal terá sobre os estados e municípios, é possível dirimir alguns dos conflitos federativos no Brasil, além de permitir uma maior participação dos demais entes na formação da vontade nacional.

## 1. Os EUA como precursores dos estudos de impacto da legislação

A Avaliação de Impacto Legislativo – AIL –, que se propõe a incorporar procedimentos de participação social no processo legislativo e a melhorar a qualidade da legislação, é algo embrionário na maioria dos países, até mesmo naqueles em que já houve certa institucionalização e positividade da prática.<sup>22</sup> Todavia, os EUA, há mais de um século, a partir de uma exitosa experiência com os estudos dos impactos das decisões administrativas das agências reguladoras,<sup>23</sup> passaram a desenvolver procedimentos, métodos racionais e participativos de tomada de decisão governamental sujeitos a controle social e estatal.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Na União Europeia, somente a partir de 2005 é que foi efetivamente introduzida a avaliação de impacto da lei. No Brasil, apesar de a academia ter se despertado sobre a relevância do tema em meados do ano 2000 e ter tido um tratamento infralegal da questão, embora tímido, foi somente em novembro de 2016, com a edição da Resolução do Senado nº 42/2016 e a criação a Instituição Fiscal Independente – IFI –, organismo análogo ao Escritório de Orçamento do Congresso Federal dos Estados Unidos (*Congressional Budget Office*), que se pode considerar que houve o início da institucionalização da AIL. É bom dizer que a justificativa constante do Projeto de Resolução nº 61/2015, de autoria da Comissão de Assuntos Econômicos, diz que a finalidade da proposta era exatamente “aprimorar os mecanismos de avaliação e controle social da política fiscal, em favor da consistente estabilidade macroeconômica que promova o crescimento econômico, com justiça social. Para tanto, propõe a criação da Instituição Fiscal Independente (IFI), no âmbito do Senado Federal. Trata-se de organismo presente nos Parlamentos de muitos países, a exemplo do Escritório de Orçamento do Congresso Americano e no Reino Unido. Na Europa, sobretudo após a última crise econômica, essas instituições têm sido cada vez mais implementadas, justamente para blindar a política fiscal.”. A IFI trata-se, portanto, de um órgão da estrutura do Senado que tem por finalidade: divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários; analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente; mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.

<sup>23</sup> A AIL é uma decorrência natural da evolução da Avaliação de Impacto Regulatório – AIR – (*Regulatory Impact Assessment* – RIA) instrumento gestado naquele país para ser utilizado para controle das decisões das agências reguladoras, que, como se sabe, fazem parte da estrutura governamental norte-americana desde o fim do século XIX. Observe-se que a AIR realizada nos regulamentos das agências é uma obrigação constante em decretos do Poder Executivo, que pode ser feita também a partir de pedido do Congresso, que poderá usá-la na produção de futura legislação, como uma forma de AIL *indireta*. Como explica Reyder, na AIL indireta, o Congresso requer das agências reguladoras a realização de avaliação de impacto, no seu respectivo âmbito regulatório, servindo-se dessas informações para a definição de sua agenda congressional. Assim, o Congresso se apropria do aparato técnico-especializado das agências reguladoras, órgãos externos à sua estrutura, para subsidiar a elaboração legislativa de suas propostas. (REYDER, Carina Angélica Brito. *Avaliação de Impacto Legislativo: A tradição histórica de justificação das decisões legislativas nos Estados Unidos e as iniciativas incipientes no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016, p. 32). É interessante mencionar que as comissões parlamentares brasileiras também se utilizam do aparato técnico do Poder Executivo na análise de proposições de lei através de requerimentos formulados no processo legislativo. No Regimento Interno da ALMG, por exemplo, está previsto que a proposição que for baixada em diligência terá sua tramitação suspensa por cinco dias úteis (art. 301). Não se trata, por óbvio, de uma verdadeira AIL indireta, mas demonstra que o Poder Legislativo, se não está preparado



A exigência inicial de uma simples análise de custo-benefício – que tem por finalidade determinar como um objetivo pode ser alcançado com o menor custo – evoluiu para estudos de impacto sob metodologias também qualitativas, com a constatação de impactos sociais, ambientais e até mesmo os relativos a questões de difícil ou impossível mensuração, como o valor da vida. Além disso, as mencionadas avaliações despertaram atenção da academia, que buscou compreender e se aprofundar nas ferramentas analíticas usadas para melhorar a qualidade da legislação, na medida em que mencionados estudos e o seu caráter metódico acabam por contribuir na redução das incertezas do processo legislativo.<sup>25</sup>

Com efeito, a partir do fim da década de 1960, os EUA iniciaram gradualmente a implantação da Análise de Impacto Regulatório – AIR – objetivando subsidiar a elaboração das normas regulatórias, contribuindo para o aumento da racionalidade do processo decisório do governo.<sup>26</sup> O estudo de impacto, usado primeiramente na execução de políticas públicas e programas governamentais, como forma de o governo central controlar a atuação das agências, de forma a garantir a eficiência de suas atividades por análises de custo-benefício, em um segundo momento, foi ampliando sua função para se tornar instrumento de suporte aos

---

para aprofundar no estudo de matérias complexas, ele pode e deve se valer de pedidos de informações para os órgãos do Poder Executivo capacitados para tal.

<sup>24</sup> CECOT, Caroline et al. *An evaluation of the quality of Impact Assessment in the European Union with lessons for the U.S. and the EU*. AEI-Brookings Joint Center Working Paper N° 07-09, 2007, p. 2. Disponível em <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=984473](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=984473)>. Acesso em: 19/2/2019.

<sup>25</sup> REYDER, Carina Angélica Brito. *Avaliação de Impacto Legislativo: A tradição histórica de justificação das decisões legislativas nos Estados Unidos e as iniciativas incipientes no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016, p. 31. Explica a pesquisadora que “é no momento de elaboração da proposta que se deve realizar a avaliação de impacto. Para determinadas matérias, como meio ambiente ou pequenas empresas, o Congresso exige que agências federais apresentem análises regulatórias. Essas avaliações de impacto realizadas pelas agências reguladoras também servem ao Congresso na definição de sua agenda legislativa. A exigência de avaliação de impacto está prevista em diversas legislações, como no caso da Lei de Segurança Social, que exige que o Departamento de Saúde e Serviços Humanos prepare uma análise de impacto regulatório se a norma for impactar de modo significativo no funcionamento de pequenos hospitais rurais. No caso do Brasil, também há diversas legislações que requerem a avaliação de impacto de políticas públicas, porém, inexistente fluxo institucional que comunique o resultado dessas análises realizadas pelo Executivo, para que cheguem ao Legislativo, de modo a nutri-lo de informações para o planejamento de novas legislações.” (p. 58).

<sup>26</sup> Nos EUA, a legislação se inicia no Congresso, órgão político, que aprova leis e pode, dessa forma, criar agências reguladoras e a elas delegar atribuições. Neste aspecto, a avaliação de impacto incide sobre os regulamentos expedidos pelas agências, por delegação do Congresso, demonstrando a importância da AIR. As agências possuem a experiência tecnocrática que o Congresso não tem e, por sua vez, o Congresso determina às agências critérios essenciais a serem utilizados na avaliação de impacto.



processos de decisão dos agentes públicos, sendo, aos poucos, incorporado ao processo de decisão legislativa.<sup>27</sup>

Apesar do uso embrionário da AIR ter se iniciado durante o governo de Richard Nixon (1969-1974), foi em 1981, a partir da Ordem Executiva<sup>28</sup> nº 12.291, do então presidente Ronald Reagan (1981-1989), que foi determinado que as agências executivas submetessem as normas regulatórias mais relevantes a uma análise de custo-benefício (*cost-benefit analysis*). Dessa forma, somente as medidas cujos benefícios ultrapassassem os custos estariam autorizadas a continuar o procedimento de obtenção do aval presidencial.

A mencionada ordem executiva tinha como finalidade a redução do peso da regulação e o incremento da transparência (*accountability*) das agências, oportunizando uma visão geral mais realista para o presidente da República sobre a atuação da agência reguladora e assegurando decisões melhor justificadas e fundamentadas.<sup>29</sup> As agências deveriam realizar uma avaliação de impacto regulatório que não só apresentasse uma análise dos custos e benefícios da proposta de medida regulatória, mas que destacasse as alternativas que poderiam alcançar os mesmos resultados a custos reduzidos.

O *Office Information of Regulatory Affairs* – OIRA –, departamento integrante do *Office of Management and Budget* – OMB – da Casa Branca (órgão correlato ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão brasileiro), ficou com a responsabilidade de avaliar e revisar as análises de impacto regulatório realizadas. Em geral, a agência reguladora conduz a análise dos custos e benefícios de uma proposta e de suas alternativas e as conclusões são encaminhadas ao OIRA juntamente com a proposição da medida regulatória. Caso o OIRA não aceite a proposta de regulação apresentada, pode ainda sugerir alterações em carta pública à agência responsável pela regulação a ser editada.<sup>30</sup> Assim, o OIRA funciona como unidade central de supervisão e monitoramento das avaliações de impacto regulatório e, com isso, do processo de elaboração das medidas regulatórias no âmbito federal. Além de revisar as propostas de medidas regulatórias, sua missão é cuidar da qualidade das informações

---

<sup>27</sup> MENEGUIN, Fernando Boarato; BIJOS, Paulo Roberto Simão. Avaliação de Impacto Regulatório: como melhorar a qualidade das normas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal (Texto para Discussão nº 193). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193>>. Acesso em 20/2/2019, p. 2-5.

<sup>28</sup> A ordem executiva norte-americana é um ato normativo análogo a um decreto brasileiro.

<sup>29</sup> BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. *Understanding Regulation: theory, strategy and practice*. Nova York: Oxford University Press, 1999, p. 86-87.

<sup>30</sup> HAHN, Robert W.; TETLOCK, Paul C. “Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?”, AEI-Brookings Joint Center Working Paper n. 07-08, abril de 2007, p. 2.



disponibilizadas pela Presidência dos EUA e desenvolver e supervisionar a implementação de políticas regulatórias em áreas como tecnologia da informação, dados estatais e privacidade.

Atualmente, essa exigência é disciplinada pela Ordem Executiva nº 12.866, de 1993, segundo a qual as propostas dos agentes reguladores consideradas como “ação regulatória significativa” (*significant regulatory action*) serão submetidas à análise de impacto regulatório, considerando elas as que (conforme a alínea “f” da Seção 3): (i) apresentem impacto anual superior a US\$ 100 milhões de dólares; (ii) criem inconsistência grave na legislação existente ou interferiram nas atividades ou planejamento de outra agência; (iii) alterem a previsão orçamentária previamente estipulada; ou, ainda, (iv) proponham questões legais novas decorrentes da lei, das prioridades presidenciais e da própria Ordem Executiva.

Ainda no contexto norte-americano, destaque-se a Circular A-4, de 17 de setembro de 2003.<sup>31</sup> Nesse documento, o OMB apresenta orientações às agências reguladoras federais sobre como conduzir uma avaliação de impacto regulatório, que, na visão do órgão, servirá para informar a sociedade civil e outras partes do governo (além das agências responsáveis). Na referida circular, é possível encontrar desde recomendações sobre métodos de análises econômicas dos custos e dos benefícios de cada proposta e respectivas alternativas até o modelo de apresentação do resumo das conclusões alcançadas pela AIR. O OMB aponta três elementos-chave para a análise regulatória, a saber: (i) justificativa para a ação proposta; (ii) exame das abordagens alternativas à ação estatal; e (iii) avaliação quantitativa e qualitativa dos benefícios e dos custos da proposta e das principais alternativas. Além disso, menciona que é preciso colher as opiniões dos atores que serão potencialmente afetados pela medida e daqueles que, apesar de não serem atingidos, apresentam conhecimento especializado no tema. A transparência e publicidade também aparecem como fundamentais para garantir qualidade na avaliação, sendo necessário identificar a fonte dos dados utilizados e disponibilizar os documentos referenciados ao longo do relatório.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> ESTADOS UNIDOS. Circular A-4. 2003. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A4/a-4.pdf>>. Acesso em: 14/3/2019.

<sup>32</sup> VALENTE, Patricia Rodrigues Pessoa. *Avaliação de Impacto Regulatório: Uma ferramenta à disposição do Estado*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, 2010, p. 62-64.



## 2. A AIL e os limites impostos à legiferação do governo central: o modelo norte-americano

A AIL é um recurso de controle utilizado em diversas fases procedimentais, desde a concepção da lei, para subsidiar a elaboração do texto da proposta, como também durante a análise da proposição pelas comissões legislativas. O instrumento tem por função primordial contribuir para a transparência no debate da proposta legislativa, possibilitando a demonstração de suas justificativas para o público e qualificando a sua discussão pelo corpo parlamentar.<sup>33</sup> Entretanto, a despeito dos seus inúmeros papéis e funções, cabe destacar, neste momento, que o aprimoramento do mecanismo da AIL também se fez essencial para pacificar potenciais conflitos federativos nos EUA.

Com a mudança do modelo federativo meramente dualista para o cooperativo naquele país, o que se deu a partir de 1930, houve um redesenho das relações federativas, incrementando-se a ajuda federal aos Estados, a ponto de, com o passar dos anos, a maioria das transferências (*grants-in-aid*), que tinham destinação específica, gerarem um baixo grau de autonomia das entidades locais para decidir a forma do gasto. Por isso, o governo Nixon idealizou um novo federalismo (*new federalism*), lastreado na premissa de que os governos locais são os mais próximos da população e a descentralização poderia permitir o surgimento de soluções criativas para problemas específicos de cada localidade. A tendência descentralizadora, no sentido de se devolver maior poder aos Estados, também foi defendida, posteriormente, por Reagan, que também propôs um plano para um novo federalismo, pelo qual seriam transferidos da responsabilidade do governo federal para os Estados alguns programas de assistência social e um conjunto de 43 programas diversos envolvendo educação, transportes, treinamento profissional, desenvolvimento comunitário e serviço social.<sup>34</sup>

Ou seja, percebe-se que, em paralelo à discussão acerca do impacto das decisões governamentais federais nos negócios privados, a partir das décadas de 70 e 80, desenvolveu-se o debate sobre o impacto das decisões do governo central – geradoras de custos ou restritivas de receitas – nos entes federados menores. Isso porque os governos regionais e locais passaram a reagir contra as mudanças na natureza dos programas de subsídios

---

<sup>33</sup> REYDER, Carina Angélica Brito. *Avaliação de Impacto Legislativo: A tradição histórica de justificação das decisões legislativas nos Estados Unidos e as iniciativas incipientes no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016, p. 61.

<sup>34</sup> ÁVILA, Luiz. “Reagan e o Novo Federalismo”. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, 36(4): 49-51, abr. 1982, p. 49-50.



intergovernamentais federais e as regulamentações que os afetavam. Antes disso, o governo federal se valia de fundos de subsídio voluntário para incentivar os governos estaduais e locais a fornecer serviços de interesse nacional. Esses arranjos foram vistos como refletindo, pelo menos em parte, as proteções constitucionais oferecidas aos governos estaduais e locais como entidades soberanas separadas. Posteriormente, no entanto, os defensores dos governos estaduais e locais passaram a argumentar que uma “mudança dramática” ocorreu na forma como o governo federal estava lidando com os Estados e as localidades. Em vez de confiar na técnica de subsídio para alcançar seus objetivos, o governo federal estava cada vez mais se valendo de programas e regulamentos “novos, mais intrusivos e mais compulsórios” que exigiam conformidade sob a ameaça de penalidades civis ou criminais, impondo sanções fiscais federais pelo descumprimento dos requisitos dos programas. Esses novos programas e regulamentos – intrusivos e compulsórios – passaram a ser chamados de “mandatos não financiados” (*unfunded mandates*) em Estados e nos governos locais.<sup>35</sup>

Nesse contexto, no governo de Gerard Ford (1974-1977), houve interesse em promover o uso da análise custo-benefício na avaliação do impacto econômico das regulamentações feitas pelas agências federais também em governos estaduais e locais, o que passou a ser exigido a partir da edição da Ordem Executiva nº 11.821, de 1974. Contudo, foi com a Ordem Executiva nº 12.291, de 1981 – apresentada no tópico anterior –, que as agências federais passaram a submeter seus atos a uma verdadeira avaliação de impacto regulatório, de modo que, além dos casos em que o impacto econômico anual da medida ultrapassasse determinado valor – conforme exposto acima – tornou-se imperativo o estudo de impacto na hipótese de a medida afetar de maneira relevante os governos estaduais, locais ou governos tribais ou comunidades.<sup>36</sup>

Em 1974, foi criado o Escritório de Orçamento do Congresso dos Estados Unidos (*Congressional Budget Office* – CBO) a partir da edição da “Lei do Orçamento do Congresso e Controle de Impostos”, lei federal que rege o papel do Congresso no processo orçamentário norte-americano.

Desde 1975, o CBO – órgão estritamente apartidário – tem produzido análises independentes de questões orçamentárias e econômicas para apoiar o processo orçamentário

---

<sup>35</sup> DILGER, Robert Jay. *Unfunded Mandates Reform Act: history, impact, and issues*. Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R40957.pdf>>. Acesso em: 27/2/2019, p. 1-2.

<sup>36</sup> RENDA, Andrea. *Impact assessment in the EU: the state of the art and the art of the state*. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2006. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/32591/1/30\\_Impact\\_Assessment\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://aei.pitt.edu/32591/1/30_Impact_Assessment_in_the_EU.pdf)>. Acesso em: 27/2/2019, p. 14.



do Congresso. A cada ano, os economistas e analistas orçamentários da agência produzem dezenas de relatórios e centenas de estimativas de custos para a legislação proposta. O órgão realiza análise objetiva e imparcial e contrata seus funcionários unicamente com base na competência profissional, sem considerar a afiliação política. Não é papel do CBO fazer recomendações de políticas, e cada relatório e estimativa de custo resume a metodologia subjacente à análise.<sup>37</sup>

Segundo Theresa Gullo, Diretora Assistente de Análise Orçamentária do CBO, o órgão tem fornecido estimativas do impacto da legislação federal sobre os governos estaduais e municipais desde 1982. Em 1981, foi editada a “Lei de Estimativas de Custos dos Governos Estaduais e Locais” (*The State and Local Government Cost Estimate Act*) que exigiu que o CBO estimasse os custos que os governos estaduais e locais incorreriam para cumprir “qualquer projeto de lei ou resolução significativos”. Durante os anos de 1982 a 1995, o CBO forneceu ao Congresso mais de sete mil estimativas.<sup>38</sup>

Todavia, apesar dos inúmeros esforços e da utilização das análises de impacto para mitigar o custo incorrido pelos entes federados menores a partir de proposições da União, percebe-se que eles ainda persistiam, afetando o pretendido federalismo cooperativo. A Comissão Consultiva dos EUA para Relações Intergovernamentais (*U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations – ACIR*)<sup>39</sup> produziu um relatório<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> ESTADOS UNIDOS. *Congressional Budget Office*. Disponível em <<https://www.cbo.gov/about/overview>>. Acesso em: 1/3/2019.

<sup>38</sup> GULLO, Theresa. History and evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act. *National Tax Journal*, v. 57, n. 3, p. 559-570, 2004, p. 561.

<sup>39</sup> Tratava-se de uma comissão bipartidária independente do governo federal dos EUA, formada com o objetivo de estudar e considerar as relações intergovernamentais do governo federal. Foi criada em 1959 pela Lei 86-380, tendo atuado até 1996. (KINCAID, John, “The U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Unique Artifact of a Bygone Era”. *Public Administration Review*. v. 71, n. 2, march/april, 2011). A ACIR foi dirigida por uma comissão de 26 membros composta por seis membros do Congresso dos EUA nomeados pela liderança da Câmara e do Senado, quatro governadores estaduais, três membros de legislaturas estaduais, quatro prefeitos, três funcionários do condado, três cidadãos privados e três representantes do poder executivo do governo federal.

<sup>40</sup> ESTADOS UNIDOS. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). *Federally induced costs affecting state and local governments*. Washington, D.C.: July, 1994. Disponível em: <<https://library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/M-193.pdf>>. Acesso em 1/3/2019. Consta do relatório que, “Do ponto de vista do governo federal, exigir que os governos estaduais e locais realizem atividades, forneçam benefícios ou promulguem leis pode parecer uma maneira eficaz e eficiente de atingir os objetivos desejáveis da política federal. Poucos governos estaduais e locais discordam desses objetivos, mas muitos questionam os métodos de implementação, o financiamento, a eficácia e as implicações para o federalismo. Essas preocupações incluem, entre outras: 1) Custos excessivos devido a mecanismos de implementação complexos e rigidamente especificados, muitas vezes não baseados em estudos científicos sólidos e revisados por pares; 2) Consideração inadequada dos custos impostos e dos benefícios às jurisdições estaduais e municipais pelo crescente número de decisões judiciais, estatutos e regulamentos; 3) Distorção dos orçamentos e prioridades políticas do governo estadual e local; 4) Erosão da iniciativa e inovação estadual e local; 5) Ineficiências devidas à aplicação de



demonstrando que ainda havia diversas formas de atuação do ente central que ocasionavam despesas relevantes para os governos estaduais e locais; que as estimativas nem sempre estavam corretas e possuíam certas distorções; e que a política adotada acabava por desestimular iniciativas e a inovação estadual e local, o relatório sugeriu as seguintes ações:

- (1) Informando o processo. Três tipos de informações aprimoradas foram sugeridas: (a) melhores estimativas de custo para ações federais propostas (incluindo compensação de benefícios relacionados), (b) padrões contábeis de custo-benefício e (c) um inventário dos custos federais induzidos atualizados anualmente para rastrear os impactos agregados líquidos.
- (2) Disciplinando o sistema. Há várias maneiras de introduzir maior disciplina nos processos legislativos e de regulamentação para limitar ou reverter exigências federais não financiadas: (a) melhorias de processos, (b) critérios para financiamento federal, (c) limites, (d) realinhamento do sistema federal e (e) moratória.
- (3) Financiamento de custos induzidos pelo governo federal. Além da apropriação de fundos para doações ou empréstimos, provavelmente haverá interesse em: (a) receitas compartilhadas; (b) pagamentos em vez de impostos; (c) taxas de uso; (d) fundos públicos e privados mistos; (e) contribuições em espécie; (f) despesas tributárias; (g) cronogramas estendidos para conformidade; e (h) dispensas da carta estrita de requisitos para casos de dificuldades.<sup>41</sup>

Nesse contexto, aberto o caminho para uma nova legislação que ajustasse a realidade apresentada, foi editada, em 1995, a “Lei de Reforma dos Mandados Não Financiados” (*Unfunded Mandates Reform Act of 1995 – UMRA*), que revogou a Lei Estadual de Estimativas de Custos do Estado e do Governo Local (de 1981) e reduziu os tipos de impactos intergovernamentais que o CBO precisaria identificar, além de exigir uma análise mais aprofundada desses impactos. O UMRA abrange qualquer disposição em legislação, estatuto ou regulamento que imponha um dever exigível aos governos subnacionais, excetuando-se condições impostas para assistência federal ou decorrentes da participação em um programa federal voluntário.<sup>42</sup>

---

soluções únicas e uniformes (tamanho único) para problemas geograficamente diversos; 6) Consideração inadequada do estado variável e recursos financeiros e de pessoal locais; 7) Prestação de contas atenuada aos cidadãos, devido à separação de responsabilidades para direção de políticas e finanças públicas; e 8) Existência de um padrão duplo, em que o governo federal se isenta do cumprimento, ou cumpre apenas parcialmente, com os regulamentos que impõe aos governos estaduais e locais.” (p. iii e iv).

<sup>41</sup> ESTADOS UNIDOS. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). *Federally induced costs affecting state and local governments*. Washington, D.C.: July, 1994. Disponível em: <<https://library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/M-193.pdf>>. Acesso em 1/3/2019, p. iv.

<sup>42</sup> A UMRA não se aplicará no caso de disposição em um projeto de lei, resolução conjunta, alteração, moção ou relatório da conferência perante o Congresso que: (1) aplica os direitos constitucionais dos indivíduos; (2) estabelece ou impõe quaisquer direitos estatutários que proíbam a discriminação com base em raça, cor, religião, sexo, nacionalidade, idade, deficiência ou incapacidade; (3) requer o cumprimento de procedimentos de contabilidade e auditoria em relação a outro dinheiro ou propriedade fornecida pelo Governo Federal; (4) prevê assistência de emergência ou alívio a pedido de qualquer Estado, local ou tribal governo ou qualquer funcionário



A nova lei também reduziu o custo que desencadeia a necessidade de uma estimativa intergovernamental de US\$ 200 milhões por ano para US\$ 50 milhões (corrigidos anualmente pela inflação). Na prática, o CBO continua a fornecer ao Congresso, quando factível, estimativas de todos os efeitos orçamentários sobre os governos estaduais e locais, independentemente de seu custo ou se eles resultam de mandatos definidos pelo UMRA.<sup>43</sup> Vale notar que a declaração elaborada pelo CBO também deve avaliar se a proposição legislativa autoriza ou fornece fontes de financiamento para cobrir os custos desses impactos intergovernamentais por até 10 anos, contatos a partir da sua entrada em vigor. Essas declarações devem instruir os relatórios das proposições elaborados pelas comissões ou devem ser registradas no Congresso antes da análise do projeto pelo plenário da Câmara ou do Senado.<sup>44</sup>

Durante o debate parlamentar sobre a proposição legislativa que veio a se tornar o UMRA, os patronos da medida enfatizaram seu papel de trazer o federalismo norte-americano de volta ao equilíbrio, servindo como um controle contra a fácil imposição de mandatos sem fundos (não financiados) (*unfunded mandates*). Argumentaram que a lei tinha por objetivo o estabelecimento da responsabilidade<sup>45</sup> no Congresso, fomentando uma tomada de decisão

---

de um governo estadual, local ou tribal; (5) é necessário para a segurança nacional ou para a ratificação ou implementação de obrigações do tratado; (6) o Presidente designa como legislação de emergência e que o Congresso assim designa em estatuto; ou (7) refere-se ao programa de seguro de velhice, sobreviventes e invalidez do Título II do Lei da Seguridade Social (incluindo os impostos pelo §3101 (a) e §3111 (a) do Código da Receita Federal de 1986 (referente ao seguro de velhice, sobreviventes e invalidez). (ANDERSON, Stacy; CONSTANTINE, Russel. *Unfunded Mandates. Briefing Paper n° 7*. Havard Law School. Federal Budget Policy Seminar. Maio, 2005, p. 12. Disponível em: <[http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates\\_7.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates_7.pdf)>. Acesso em: 2/3/2019).

<sup>43</sup> GULLO, Theresa. History and evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act. *National Tax Journal*, v. 57, n. 3, p. 559-570, 2004, p. 561.

<sup>44</sup> GULLO, Theresa. History and evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act. *National Tax Journal*, v. 57, n. 3, p. 559-570, 2004, p. 562. Segundo Gullo, a pedido de um Senador, o CBO deve estimar os custos dos mandatos intergovernamentais contidos em uma emenda que o senador pode querer oferecer. O Congresso também pode solicitar que o CBO prepare análises em outras etapas do processo legislativo. Se solicitado pelo presidente ou membro de uma comissão, o CBO poderá: auxiliar a comissão a analisar o impacto da legislação proposta; conduzir estudos especiais de propostas legislativas; ou comparar os custos dos regulamentos propostos por alguma agência propostos para implementar uma legislação com a estimativa emitida pelo CBO à época da promulgação da lei que ensejou tal regulamentação.

<sup>45</sup> Grupos de interesse do governo estadual e local e defensores do federalismo argumentaram que os mandatos não financiados prejudicam a responsabilidade política. Ao separar os regulamentos da fonte de financiamento, esses grupos argumentam que mandatos não financiados reduzem a responsabilidade confundindo os cidadãos sobre qual nível de governo é responsável. Os proponentes da UMRA também argumentaram que os mandatos não financiados distorcem a formulação de políticas porque os legisladores federais que não têm informação não consideram os custos de uma regulamentação para outros níveis de governo, resultando em leis que não são economicamente vantajosas no total. (ANDERSON, Stacy; CONSTANTINE, Russel. *Unfunded Mandates. Briefing Paper n° 7*. Havard Law School. *Federal Budget Policy Seminar*. Maio, 2005, p. 12. Disponível em: <[http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates\\_7.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates_7.pdf)>. Acesso em: 2/3/2019).



informada, criando “um processo e uma atitude” no fortalecimento do federalismo daquele país.<sup>46</sup>

Efetivamente, o UMRA representou um instrumento processual que permite ao Congresso refutar propostas cujos custos sem compensação conferidos aos governos subnacionais superem determinados limites,<sup>47</sup> deixando evidenciado o compromisso do Poder Legislativo na transformação das relações intergovernamentais nos EUA, mediante o incremento da parceria e o diálogo entre o governo central e os governos subnacionais. Apesar de, em apenas três ocasiões, a verificação da superação de tais limites tenha ensejado a rejeição da proposição, é um consenso que, desde a vigência da nova lei, ocorreu uma redução das proposições legislativas federais com imposição de custos a serem arcados pelos governos subnacionais sem a previsão de transferência de recursos ou de contrapartidas.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> No Senado, o Senador William Roth, então Presidente da Comissão do Senado para Assuntos Governamentais, expôs que a nova lei “pode ser chamada de legislação equilibrada. Primeiro de tudo, ajuda a trazer o nosso sistema de federalismo de volta ao equilíbrio, servindo como um controle contra a fácil imposição de mandatos não financiados. E segundo, faz isso de uma forma que estabelece um equilíbrio entre restringir o crescimento de mandatos e reconhecendo que pode haver exceções legítimas. A legislação estabelece uma presunção que antes de o Congresso impor quaisquer novos custos significativos para os governos estaduais e locais, deve primeiro saber quanto esses custos serão, e então deve totalmente financiar essa quantia. Se isso não acontecer, então a legislação é sujeita a um ponto de ordem [no procedimento parlamentar americano usa-se a expressão “ponto de ordem” quando alguém aponta alguma violação de regras em uma reunião de uma assembleia deliberativa]. No entanto, se o Senado decidir, de forma particular, que qualquer requisito é inviável ou inadequado, pode votar a renúncia à questão de ordem contra o projeto.” Ainda segundo ele, o UMRA “não proíbe a promulgação de qualquer lei federal com mandatos. Não financia nenhum mandato federal. Não cria nenhum mandato federal. O que ela faz é estabelecer a responsabilidade no Congresso. O que ele faz é fomentar a tomada de decisão informada neste corpo. O que isso cria é um processo – e uma atitude. Ele revive um longo e perdido respeito pelo nosso sistema federal de governo. Já não era sem tempo.” (ESTADOS UNIDOS. *Congressional Record*. “Unfunded Mandate Reform Act”. Remarks in the Senate, vol. 141, part 1, 12 de janeiro de 1995, p. S863. Disponível em: <<https://www.congress.gov/crec/1995/01/12/CREC-1995-01-12.pdf>>. Acesso em 5/3/2019).

<sup>47</sup> Na realidade, quando um projeto de lei é estimado em mais de US\$ 50 milhões, qualquer membro do Congresso pode solicitar que ele seja submetido a um voto explícito. O obstáculo processual destina-se a tornar menos tentador para os legisladores discretamente colocarem imposições dispendiosas em amplas legislações. Pelo menos algumas categorias de leis passaram a ser avaliadas rotineiramente pelo CBO e os desafios para os parlamentares podem expô-los a votos visíveis, de modo que, ao menos em teoria, o UMRA ajuda a dissuadir os legisladores de patrocinar casualmente muitas propostas novas com preços exorbitantes superiores a US\$ 50 milhões.

<sup>48</sup> “Embora os ‘pontos de ordem’ da UMRA tenham sido sustentados apenas três vezes, a maioria dos funcionários do governo estadual e local afirma que a UMRA reduziu ‘o número de mandatos federais não financiados atuando como um impedimento à sua promulgação’. Por exemplo, em 2001, Raymond Scheppach, então diretor executivo da NGA [*National Governors Association*], testemunhou perante um subcomitê da Câmara que a UMRA havia retardado o crescimento de mandatos não financiados e melhorado as comunicações entre os formuladores de políticas federais e funcionários do governo estadual e local” (DILGER, Robert Jay. *Unfunded Mandates Reform Act: history, impact, and issues*. Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R40957.pdf>>. Acesso em: 27/2/2019, p. 19). Observe-se, por oportuno, que a NGA é uma organização política americana fundada em 1908, cujos membros são os governadores dos 55 estados, territórios e *commonwealths*. Tem forte atuação em prol dos princípios federativos e foi considerada pela Revista Fortune como a 12ª mais poderosa organização de lobby em 1999.



A “Lei de Reforma dos Mandatos Não Financiados” também limitou a discricionariedade e aumentou o controle financeiro sobre as agências, que ficaram obrigadas a proverem informações sobre os custos das políticas públicas e da regulação, a buscar dados de outros órgãos do governo antes de emitirem qualquer regulação e a encontrar alternativas que diminuam a carga financeira da regulação.

Trata-se, portanto, de uma lei de relevância paradigmática no contexto das relações intergovernamentais dos EUA, por suavizar eventuais impactos que a legislação federal pode gerar nos cofres dos entes federados menores, na medida em que impõe que sejam avaliados os custos antes da implementação e previstos benefícios compensatórios. Por isso, o UMRA exige que os governos subnacionais e locais devem ser consultados no âmbito dos processos regulatórios e legislativos federais que possam os impactar.<sup>49</sup> A vantagem em se melhorar a comunicação entre os formuladores de políticas federais (a tecnoburocracia federal) e funcionários do governo estadual e local para o federalismo é notável, além de “processualizar” o procedimento legislativo, tornando-o aberto às legítimas interferências no interesse dos entes menores.

Na verdade, cabe ponderar que os requisitos que o UMRA impõe às ações do Congresso e das agências para estabelecer mandatos “cobertos” (que deixariam de ser não financiados), na maioria das vezes, são apenas informativos, decorrendo das estimativas dos custos fornecidos pelo CBO. O UMRA exige que o órgão emissor forneça uma estimativa dos custos do mandato (embora as especificidades das estimativas exigidas pela legislação e pelos regulamentos sejam um pouco diferentes). Se eventual proposição legislativa em trâmite imponha mandatos intergovernamentais não financiados, o UMRA estabelece a possibilidade

---

<sup>49</sup> “O OMB afirma que ‘as agências federais têm consultado ativamente estados, localidades e governos tribais para garantir que as atividades regulatórias sejam conduzidas de acordo com os requisitos da UMRA.’ Além disso, o OMB observa que tem diretrizes em vigor desde 21 de setembro de 1995, para ajudar os órgãos federais a cumprir o ato. As diretrizes atuais sugerem que (1) as consultas intergovernamentais devem ser realizadas o mais cedo possível, começando antes da emissão de uma regra proposta e continuando até a etapa final da regra, e integrado explicitamente no processo de regulamentação; (2) as agências devem consultar uma ampla variedade de autoridades estaduais, locais e tribais; (3) as agências devem estimar benefícios e custos diretos para auxiliar nessas consultas; (4) o âmbito da consulta deve refletir o custo e a importância do mandato a ser considerado; (5) uma consulta efetiva requer confiança e atenção significativa e sustentada para que todos os participantes possam ter uma discussão franca e focar nas principais prioridades; e (6) as agências devem buscar visões estaduais, locais e tribais sobre custos, benefícios, riscos e métodos alternativos de conformidade, e se a regra federal harmonizará e não duplicará leis semelhantes em outros níveis de governo”. (DILGER, Robert Jay. *Unfunded Mandates Reform Act: history, impact, and issues*. Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R40957.pdf>>. Acesso em: 27/2/2019, p. 35).



da realização de uma “questão de ordem” (*point of order*<sup>50</sup>) em cada casa do Congresso através da qual se pode impedir a tramitação da proposição legislativa.<sup>51</sup>

Um estudo realizado por Anderson e Constantine em 2005,<sup>52</sup> demonstrou que, desde o advento da lei, o CBO teria analisado mais de 5.200 projetos, resoluções e propostas legislativas, aproximadamente 12% dos quais incluíram mandatos intergovernamentais e aproximadamente 14% dos quais incluíram mandatos do setor privado. Aproximadamente 1% dos projetos revisados continha mandatos intergovernamentais cujos custos não podiam ser determinados, enquanto aproximadamente 2% dos projetos continham mandatos do setor privado cujos custos não podiam ser determinados. Demonstrou-se, ainda, que, embora as regras processuais do UMRA desencorajem a aprovação de mandatos federais não financiados, as regras não tornam isso impossível. Cinco leis com mandatos intergovernamentais que excederam o limite legal de custos foram promulgadas,<sup>53</sup> e 26 partes da legislação com mandatos do setor privado excedendo o limite de custo estatutário foram aprovadas.

Em alguns casos, os legisladores alteraram as propostas legislativas para reduzir os custos dos mandatos federais antes de promulgá-los. Vários mandatos intergovernamentais

---

<sup>50</sup> Um “ponto de ordem” pode ser levantado quando as regras procedimentais forem violadas, o que pode interromper um palestrante durante o debate, a votação de uma matéria. No Brasil, utiliza-se a expressão “questão de ordem”. A questão suscitada, se pertinente, deverá ser resolvida pelo presidente (da comissão, da casa legislativa, etc.) antes do reinício dos trabalhos. Dependendo da situação e do grau de colegialidade, o presidente pode optar por submeter a questão a todo o corpo de participantes. Se admitida, diz-se que a questão de ordem é “bem aceita” (*well taken*). Caso contrário, diz-se que é ela “não é bem recebida” (*not well taken*). Via de regra, uma questão de ordem deve ser arguida no momento em que as regras são quebradas sob pena de preclusão.

<sup>51</sup> No Senado americano, inicialmente, o voto da maioria era suficiente para renunciar à questão da ordem. Em 2005, o Senado aumentou seu limite para renunciar a uma medida da UMRA a três quintos dos senadores devidamente escolhidos e empossados (normalmente 60 votos), como já era exigido em outros pontos de ordem da Lei de Orçamento. Dois pontos de ordem do UMRA foram levantados no Senado naquele ano, e ambos foram sustentados, derrotando duas emendas a uma lei de apropriações que teria aumentado o salário mínimo. Em 2007, o Senado retornou seu limite para a dispensa de um ponto de ordem da UMRA para o voto majoritário. (DILGER, Robert Jay. *Unfunded Mandates Reform Act: history, impact, and issues*. Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R40957.pdf>>. Acesso em: 27/2/2019, p. 17).

<sup>52</sup> ANDERSON, Stacy; CONSTANTINE, Russel. *Unfunded Mandates*. Briefing Paper nº 7. Harvard Law School. *Federal Budget Policy Seminar*. Maio, 2005, p. 9. Disponível em: <[http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates\\_7.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates_7.pdf)>. Acesso em: 2/3/2019.

<sup>53</sup> Os cinco projetos de lei foram: (1) um aumento no salário mínimo (1996), (2) uma redução no financiamento federal para administrar o programa Food Stamp (1998), (3) um impedimento de incidência de impostos estaduais sobre prêmios para certos medicamentos prescritos planos (2003), (4) um impedimento temporário da autoridade dos estados para taxar certos serviços e transações da Internet (2004), e (5) uma exigência de que os governos estaduais e locais atendam aos padrões federais para emissão de carteiras de motorista e carteiras de identidade (2004). (ANDERSON, Stacy; CONSTANTINE, Russel. *Unfunded Mandates*. Briefing Paper nº 7. Harvard Law School. *Federal Budget Policy Seminar*. Maio, 2005, p. 9. Disponível em: <[http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates\\_7.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates_7.pdf)>. Acesso em: 2/3/2019).



que o CBO identificou como tendo custos acima dos limiares, quando foram aprovados pelas comissões legislativas, foram emendados antes da promulgação da lei, para reduzir seus custos. Para muitos desses mandatos – como se deu na concessão de moratória sobre certos impostos sobre serviços de internet – ficou claro que as informações fornecidas pelo CBO desempenharam um papel importante na a decisão do Congresso de reduzir os custos para os Estados e governos locais.<sup>54</sup>

De fato, a discussão sobre a “Lei de Liberdade Fiscal da Internet” (*Internet Tax Freedom Act* – ITFA) é um importante exemplo do efeito dissuasor do UMRA. A partir de 1997, o CBO analisou uma série de projetos de lei que objetivavam proibir a cobrança de impostos estaduais e municipais relacionados à internet, por um período específico (como se fosse uma “moratória”), e considerou que eles teriam cominado um mandato intergovernamental. Na primeira versão da proposta do ITFA, o CBO estimou que os custos diretos do mandato decorrente da lei teriam excedido o limite, deixando claro que, pelo menos uma fonte significativa de receita do estado – impostos sobre serviços de acesso à internet e serviços *online* –, seria afetada. Por essa razão, o CBO estimou que a proibição causaria uma perda de receita excedendo o limiar legal, durante seus primeiros cinco anos. Depois de receber essa informação, o Congresso alterou o projeto de lei e, no final, aprovou uma versão do ITFA que era mais restrito no escopo e que permitia aos Estados que até aquele momento haviam instituído o imposto continuassem a fazê-lo.<sup>55</sup>

A longa discussão sobre a proibição permanente da tributação estadual e local do acesso à internet e de impostos múltiplos ou discriminatórios sobre o comércio eletrônico, somente teve fim em 2016. Durante os quase 20 anos da Lei de Liberdade Fiscal da Internet, a proibição não foi feita de forma permanente, mas na forma de uma moratória, que, para ser mantida, foi sendo estendida pelo Congresso em diversos atos – em 2001, 2004, 2007 e 2014. Em 2015, a Câmara aprovou o H.R.235,<sup>56</sup> a “Lei de Liberdade Fiscal Permanente da Internet” (*Permanent Internet Tax Freedom Act*), que alterou a “Lei de Liberdade Fiscal da Internet” para tornar permanente a proibição da tributação estadual e local do acesso à internet. Paralelamente, um projeto de lei complementar, o S.431 – o denominado “Ato para Liberdade

<sup>54</sup> GULLO, Theresa. History and evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act. *National Tax Journal*, v. 57, n. 3, p. 559-570, 2004, p. 563.

<sup>55</sup> GULLO, Theresa. History and evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act. *National Tax Journal*, v. 57, n. 3, p. 559-570, 2004, p. 567-568.

<sup>56</sup> Os projetos de lei iniciados na Câmara são designados com “H.R.”. Isso representa a Câmara dos Representantes (*House of Representatives*), e não a Resolução da Câmara (*House Resolution*), como é frequentemente dito.



Fiscal da Internet” – foi lido no Senado, mas acabou não avançando. A medida foi anexada ao *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act*, proposição que, no Senado, estabeleceu a proibição permanente do imposto e uma data de término para a cobrança (30 de junho de 2020), para os Estados que atualmente cobram (Havaí, Novo México, Dakota do Norte, Ohio, Dakota do Sul, Texas e Wisconsin). O *Internet Tax Freedom Act* se tornou uma lei permanente quando o então Presidente Barack Obama sancionou o *Trade Facilitation and Trade Enforcement Act* de 2015, em 24 de fevereiro de 2016.

Ainda a respeito da matéria tributária, é bom mencionar que estudiosos do federalismo e funcionários do governo estadual e local argumentam que as políticas fiscais federais que impedem as autoridades estaduais e municipais de tributar atividades ou entidades específicas deveriam ser consideradas como mandatos não financiados, sujeitos, portanto, ao UMRA, porque o impacto fiscal nas fontes receitas decorrente do esvaziamento do poder tributário estadual ou local não pode ser evitado e “pode ser tão caro” quanto os mandatos que ordenam a ação do governo estadual ou local.<sup>57</sup> Foi exatamente o que ocorreu com a moratória por certo período que impediu os governos estaduais e locais de tributar o acesso à internet ou impor impostos múltiplos ou discriminatórios ao comércio eletrônico. O *National Conference of State Legislatures* – NCSL – citou pesquisas sugerindo que os Estados poderiam receber US\$ 6,5 bilhões adicionais em impostos estaduais se a moratória fosse levantada.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> POSNER, Paul L. “Mandates: The Politics of Coercive Federalism”. In: CONLAN, Timothy J.; POSNER, Paul L. (eds.) *Intergovernmental Management for the 21st Century*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008, p. 287, 292-293. Para Posner, mudanças na política tributária ao longo dos anos Bush tiveram conseqüências significativas, embora muitas vezes indiretas, nas políticas tributárias estaduais e na administração. Embora não sejam mandatos no sentido clássico e não cobertos pelo UMRA, os cortes de tributos de 2001 e 2003 – centrais para a agenda econômica de Bush – constituíram mudanças federais unilaterais nas bases tributárias federais e estaduais que ameaçaram um sistema de cooperação de política tributária e de administração que evoluiu ao longo de muitos anos. Embora os cortes nas taxas de imposto sobre ganhos individuais e de capital não ameacem as bases tributárias dos estados, grandes mudanças na depreciação, dividendos e impostos sobre imóveis representaram para os estados uma erosão significativa de suas bases de imposto de renda. Tais mudanças forçam os estados a concordar e aceitar suas conseqüências ou a se desvincular da base tributária federal. Em alguns aspectos, mudanças unilaterais nas bases do imposto de renda federal foram uma continuação das tendências das eras presidenciais anteriores. No entanto, as recentes ações de política tributária inovaram em algumas áreas. Na área de impostos imobiliários, um regime federal-estatal compartilhado, iniciado em 1924 para encorajar os estados a continuar com seus próprios impostos imobiliários através de um crédito federal, foi anulado. De acordo com a legislação de 2001, o imposto federal sobre imóveis foi eliminado gradualmente até 2010, elevando gradualmente o limite que aciona o imposto (o imposto foi então restabelecido em 2011, mas o crédito estatal não, a menos que o Congresso atue). Como as perdas de receita dos Estados foram estimadas em até US\$ 9 bilhões por ano, vinte estados decidiram dissociar-se das leis federais do imposto sobre a propriedade, complicando o planejamento tributário e a administração fiscal.

<sup>58</sup> DILGER, Robert Jay. *Unfunded Mandates Reform Act: history, impact, and issues*. Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R40957.pdf>>. Acesso em: 27/2/2019, p. 9. Cf. ainda



Apesar de o UMRA não ter ficado imune as críticas,<sup>59</sup> a nova legislação foi muito importante para a sensibilização do Congresso em relação aos impactos de leis federais nos governos subnacionais. A lei aumentou a quantidade e a qualidade das informações sobre os mandatos não financiados e essa informação tem desempenhado um papel relevante no debate, minimizando os custos aos governos estaduais e locais decorrentes das leis em tramitação. Considera-se que o UMRA tem atingido seus objetivos principais, quais sejam: reduzir o volume de mandatos não financiados injustificados e garantir que o Poder Legislativo considere os custos totais da legislação proposta. Um terceiro objetivo, arrolado por Garret, também foi alcançado: o UMRA logrou estabelecer salvaguardas políticas, permitindo que os grupos de interesse estaduais e locais participem dos esforços de lobby no início do processo de consideração de um projeto de lei.<sup>60</sup>

---

o seguinte artigo referido por Dilger: MAZEROV, Michael. “Congress Should End – Not Extend – the Ban on State and Local Taxation of Internet Access Subscriptions”. *Center on Budget and Policy Priorities*, Washington, DC: 2014, Table 2. Disponível em: <<http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=4161>>. Acesso em: 4/3/2019.

<sup>59</sup> A lei foi questionada em relação à sua real capacidade de dissuadir o Congresso de impor novos deveres aos governos estaduais e locais a longo prazo, haja vista que deixaria de abarcar outros tipos de atos com potenciais impactos nas contas dos governos subnacionais, como se dá nas condições para obtenção de subsídios federais. Com efeito, o conceito de mandato não financiado pode ser considerado por demais estreito, abrangendo apenas algumas proposições em tramitação no Congresso anualmente, não conseguindo considerar o impacto cumulativo dos mandatos nos governos estaduais e municipais ao longo dos anos. Ademais, alguns apontaram que o fato de o mecanismo de objeção à tramitação das proposições que impusessem custos intergovernamentais acima dos limites previstos poder ser vencido por maioria simples enfraqueceria a lógica do UMRA. (Cf. GULLO, Theresa A.; KELLY, Janet M. Federal Unfunded Mandate Reform: a first-year retrospective. *Public Administration Review*, v. 58, n. 5, p. 379-387, sept./oct., 1998, p. 386). Apresentando algumas críticas, confira-se: ANDERSON, Stacy; CONSTANTINE, Russel. Unfunded Mandates. Briefing Paper nº 7. Harvard Law School. *Federal Budget Policy Seminar*. Maio, 2005, p. 12. Disponível em: <[http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates\\_7.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates_7.pdf)>. Acesso em: 2/3/2019. Para eles, as críticas geralmente se dividem em duas categorias: críticas empíricas sugerindo que o UMRA não iria longe o suficiente, e críticas teóricas que questionam o valor de limitar mandatos não financiados, alguns buscando a flexibilização da necessidade de submissão ao UMRA e outros desafiando a ideia de que a UMRA realmente aumenta a transparência. Há argumentos críticos persuasivos, como os levantadas por Garret, no sentido de que, como o federalismo não é um valor absoluto para a maioria, as preocupações com a responsabilidade – principal objetivo do UMRA – devem ceder a outros valores em situações como direitos civis ou questões ambientais, nas quais as externalidades impedem a ação adequada dos governos subnacionais. A autora observa que nem todos os mandatos não financiados sobrecarregarão os Estados ou exigirão aumento de impostos, pois o ônus de alguns mandatos não financiados pode ser transferido para o setor privado por meio da privatização. (GARRET, Elizabeth. “Enhancing the Political Safeguards of Federalism? The Unfunded Mandates Reform Act of 1995”. *University of Kansas Law Review* n. 45, 1997, pp. 1.113-1.183, *passim*). Finalmente, persistem as críticas de que as dificuldades em estimar os custos e benefícios das proposições legislativas acabam por distorcer o debate, em vez de informá-lo. Por exemplo, muitos grupos de interesse do governo estadual e local argumentam que o CBO subestima os custos do governo local, de modo que o UMRA permite que o Congresso argumente que a legislação considerou os efeitos da legislação sobre os entes subnacionais sem uma verdadeira compreensão desses efeitos.

<sup>60</sup> GARRET, Elizabeth. “Enhancing the Political Safeguards of Federalism? The Unfunded Mandates Reform Act of 1995”. *University of Kansas Law Review* n. 45, 1997, pp. 1.113-1.183, p. 1.153. A referida autora, na introdução do seu estudo, trata de uma realidade: grande parte da atual discussão acadêmica sobre o federalismo centra na capacidade de o Poder Judiciário proteger os interesses do Estado da incursão federal. Não



Toda a evolução da legislação americana partiu de uma preocupação crescente com a erosão do federalismo e a alegada conduta irresponsável do governo federal – chancelada pelo Congresso – de forçar entidades subnacionais a arcar com os custos financeiros e as repercussões políticas, decorrentes da busca de prioridades nacionais. Note-se que até mesmo alguns Estados americanos chegaram a seguir o modelo e adotaram o mesmo tipo de legislação a fim de preservar os interesses das municipalidades, em face de eventuais mandatos estaduais não financiados nos governos locais e tribais.<sup>61</sup>

### **3. A incipiente discussão do tema na República Federativa do Brasil**

#### **3.1. As propostas de alteração da CRFB/88 a fim de equilibrar o federalismo**

Desde o advento da CRFB/88 – que teve o intuito claramente descentralizador – foram inúmeras as incursões da União no âmbito das tarefas dos entes federativos menores, gerando gastos sem a devida compensação e impactando o planejado federalismo brasileiro. Além do incremento dos gastos dos demais entes, a União centralizou novamente as receitas tributárias ao investir em tributos não compartilhados (Contribuições Especiais) e ter se quedado inerte ante a permanente guerra fiscal que erodiu o principal imposto dos Estados (ICMS) e gera conflitos intermináveis com o principal imposto municipal (ISSQN).

---

surpreendentemente, dada a perspectiva centrada nos tribunais dos estudiosos do direito, a ênfase na proteção judicial é particularmente pronunciada nas revisões de lei, que contêm numerosas discussões sobre se e como os tribunais devem policiar as fronteiras do federalismo. Pronunciamentos recentes da Suprema Corte americana, sugerindo que a Corte pode estar disposta a desempenhar um papel mais agressivo na contenção do governo federal, estimularam uma nova explosão de bolsas de estudo. Novamente, para a maioria desses estudiosos, a legiferação federal – atividade que é diretamente responsável pelas incursões legislativas sobre os interesses dos Estados – parece ocorrer em uma caixa preta misteriosa e não estudada.

<sup>61</sup> Dezesesseis estados aprovaram emendas constitucionais ou estatutos tentando assegurar que os mandatos estaduais sobre os municípios sejam adequadamente financiados. Segundo a Brookings Institution, essas tentativas acabaram por fracassar parcialmente. (Cf. NIVOLA, Pietro S. “Fiscal Millstones on the Cities: Revisiting the Problem of Federal Mandates”. Policy Brief nº 122. *Brookings Institution*, publicado em 1º/8/2003, Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/fiscal-millstones-on-the-cities-revisiting-the-problem-of-federal-mandates/>>. Acesso em 6/3/2019). Por exemplo, 15 anos depois de Michigan ter aprovado uma emenda constitucional que exigia o reembolso local dos mandatos estaduais, a legislatura não havia feito nenhum reembolso. Em Illinois, o legislativo se isentou do requisito de financiamento do seu mandato em 25 ocasiões, resultando em custos estimados para governos locais de US\$ 107 milhões (KELLY, Janet. “Mandate Reimbursement Measures in the States”, *American Review of Public Administration*, volume 24, n. 4, dezembro de 1994, pp. 351-373). Enquanto alguns estados fizeram progressos, isto teria sido devido à relação entre o Poder Legislativo Estadual e os governos locais, em vez de uma disposição específica. (ANDERSON, Stacy; CONSTANTINE, Russel. *Unfunded Mandates*. Briefing Paper nº 7. Harvard Law School. *Federal Budget Policy Seminar*. Maio, 2005, p. 18. Disponível em: <[http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates\\_7.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates_7.pdf)>. Acesso em: 2/3/2019).



Inúmeras páginas doutrinárias foram escritas criticando o estado atual do sistema tributário e fiscal brasileiro mas, infelizmente, há pouco avanço nas reformas a fim de reequilibrar o federalismo, reestabelecendo os desígnios do legislador constituinte de 1988.

Deve-se, por outro lado, fazer justiça e mencionar algumas propostas de alteração da CRFB/88 apresentadas nos últimos anos que, ao menos em um primeiro exame, contribuiriam para uma conscientização do legislador nacional quanto ao impacto das leis que produz para os Estados e Municípios brasileiros. É ver.

A Proposta de Emenda à Constituição – PEC – nº 172/2012, denominada “PEC do Pacto Federativo” (como muitas outras),<sup>62</sup> tem por objetivo acrescentar o parágrafo segundo ao art. 160 da CRFB/88, para dispor que “a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio”. Na justificativa elaborada pelo deputado Mendonça Filho, primeiro signatário da proposta, foi observado que, no Estado Federal brasileiro, há serviços que, embora atribuídos ao governo central, devem ser executados pelos governos regionais ou locais, sob pena de não surtirem os efeitos almejados, o que justificaria e até imporia a transferência de encargos de uma entidade política para outra, encurtando a distância entre o Estado e seus súditos, destinatários de qualquer planejamento público. Todavia, segundo o deputado, seria

inaceitável o que já se tornou praxe entre nós, em que a União delega serviços a Estados e municípios, mas não lhes garante os recursos financeiros necessários à sua execução.

Além de comprometer a eficiência e a qualidade dos serviços transferidos, a prática afeta significativamente o próprio equilíbrio financeiro do pacto federativo, por aprofundar a dependência dos Estados e municípios de repasses discricionários da União. Já bastante favorecida pelo expressivo aumento da carga tributária e pela detenção exclusiva do produto das chamadas contribuições sociais gerais.

A presente iniciativa visa minimizar os reflexos negativos dessa praxe, assegurando a compensação financeira de Estados e municípios por eventuais encargos recebidos do Poder Central.

A PEC nº 172/2012 foi aprovada, com alterações,<sup>63</sup> na Câmara dos Deputados e foi remetida, em 24/9/2015, para apreciação do Senado Federal, para os fins constantes no §

<sup>62</sup> A PEC 47/2012, apresentada pelas Assembleias Legislativas, que dá mais autonomia para os Estados federados legislarem sobre assuntos de interesse regionais (política agrícola, trânsito e transporte, assistência social, licitação, etc.) também foi apelidada de PEC do Pacto Federativo (ou da Federação). Mais recentemente, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, denominou de PEC do Pacto Federativo a proposta de alterar a CRFB/88 com o objetivo de descentralizar, desvincular e desindexar as verbas do orçamento da União.

<sup>63</sup> A redação final da PEC ficou com o seguinte teor: “Art. 1º – O art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte alteração: ‘Art. 167 [...] § 6º – A União diretamente ou por meio de qualquer ato normativo não imporá ou transferirá qualquer encargo ou prestação de serviços aos Estados, ao Distrito Federal



2º do art. 60 da CRFB/88.<sup>64</sup> No Senado Federal, a mencionada PEC recebeu o nº 128/2015 e foi aprovada, em 17/02/2016. Contudo, como a proposta enviada pela Câmara foi objeto de modificação,<sup>65</sup> a partir de emendas aprovadas pelo plenário do Senado Federal, ela retornou à casa iniciadora para nova apreciação, em 23/02/2016, na forma do art. 65, parágrafo único, da CRFB/88.<sup>66</sup>

De volta na Câmara, a PEC nº 128/2015 do Senado, recebeu o nº 188/2016. Por questões regimentais, a referida PEC foi apensada à PEC nº 122/2015.

A PEC nº 122/2015 da Câmara decorre da PEC nº 84/2015 que tramitou no Senado Federal. A PEC nº 84/2015, cuja primeira signatária foi a Senadora Ana Amélia, pretende acrescentar o § 6º ao art. 167 da CRFB/88 com o seguinte teor: “a lei não criará qualquer encargo financeiro aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, decorrente da prestação de serviços públicos, sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados oriundas de contratos ou instrumentos congêneres.”.

---

ou aos Municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio. § 7º – O disposto no § 6º aplica-se ao disposto no inciso V do art. 7º e aos demais pisos salariais cuja competência de definição foi delegada à União. § 8º – É vedada a aprovação dos atos previstos no § 6º sem que exista dotação orçamentária no orçamento da União destinada ao seu pagamento ou sem que estejam acompanhados de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa no âmbito federal que compense os efeitos financeiros da nova obrigação assumida pela União, com os atos somente passando a vigorar, nos dois últimos casos, quando implementadas as medidas compensatórias.’ [...]”.

<sup>64</sup> “Art. 60 – A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II – do Presidente da República; III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. [...] § 2º – A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. [...]”.

<sup>65</sup> A redação dos parágrafos do art. 167 propostos pela Câmara ficaram com a seguinte redação: “§ 6º – Não se admitirá imposição ou transferência de qualquer encargo financeiro, inclusive decorrente da prestação de serviço público e despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário-mínimo, na forma do inciso IV do art. 7º; § 7º – Aplica-se o § 6º ao disposto no inciso V do art. 7º e aos demais pisos salariais cuja definição compete à União, excluindo-se os pisos salariais profissionais nacionais para os profissionais do magistério público da educação básica, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias; § 8º – É vedada a aprovação dos atos previstos no § 6º sem que exista dotação orçamentária no orçamento da União destinada ao seu pagamento ou sem que estejam acompanhados de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa no âmbito federal que compense os efeitos financeiros da nova obrigação assumida pela União, com os atos somente passando a vigorar, nos dois últimos casos, quando implementadas as medidas compensatórias.”.

<sup>66</sup> “Art. 65 – O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.”



Em sua justificação, a primeira signatária registra que a PEC objetiva manter a higidez e o equilíbrio do pacto federativo, ao estabelecer que o repasse de encargos entre os entes da Federação necessitará da transferência dos respectivos recursos financeiros destinados à sua cobertura. Noutras palavras, não será possível a transferência de encargos sem a correspondente contrapartida de recursos. Considera a proponente, ainda, que seria salutar que exista a subdivisão das tarefas do poder público na prestação de serviços, como forma de racionalizar a aplicação dos escassos recursos públicos, com o concomitante alcance de metas de qualidade dos serviços prestados à população. Se as três esferas de governo executassem de forma superposta os mesmos serviços públicos, haveria pouca diversidade de serviços, baixa aderência às reais demandas da sociedade e, com certeza, desperdício de dinheiro público, aponta a justificativa.

Por essas razões, conclui a senadora que seria conveniente a descentralização dos serviços públicos no tocante à execução de despesas por parte dos entes federados regionais e locais, como expressão da própria repartição de competências prevista na CRFB/88. No entanto, a descentralização não pode ser uma via de mão única, em que o ente federado maior delega apenas a obrigatoriedade da realização de determinado gasto, sendo necessário descentralizar, também, as fontes de receitas e/ou os recursos financeiros que irão custear esses gastos. Do contrário, a autonomia e a sustentabilidade financeiras dos entes locais entram em risco.

A matéria foi aprovada no plenário do Senado Federal e foi remetida à Câmara dos Deputados em 1º/9/2015. Em 21/06/2016, foi proferido o parecer pelo deputado relator Covatti Filho, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC –, concluindo pela admissibilidade da proposta, bem como da PEC nº 188/2016, apensada. O parecer, contudo, não chegou a ser votado, pois foi retirado de pauta, seguido de pedido de vista. Somente em 22/8/2017, pouco mais de um ano depois, é que o parecer foi aprovado, com votos contrários dos deputados Luiz Couto, Maria do Rosário e Rubens Pereira Júnior.

É interessante notar que o deputado Luiz Couto chegou a apresentar voto em separado, manifestando pela inadmissibilidade da PEC nº 122/2015 e pela admissibilidade da PEC nº 188/2016 (em apenso), que manteria intacta regra geral proposta na redação aprovada no Senado Federal, mas corrigiria sua inconstitucionalidade – sob o seu ponto de vista –, ao ressaltar expressamente daquela regra os pisos salariais profissionais nacionais para os



profissionais do magistério público da educação básica, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias.

Considerou o parlamentar dissidente que a PEC nº 122/2015 ofenderia o princípio federativo e aboliria direitos e garantias individuais, ao proibir transferências de encargos financeiros sem uma ressalva específica para a definição dos pisos salariais dos referidos profissionais.<sup>67</sup>

Desde então, a proposição aguarda a criação de comissão temporária para seguir o seu trâmite.

Como fica evidente, o impacto e a interferência dos comandos da legislação federal e nacional nos entes federados menores tem entrado na pauta legislativa dos últimos anos, mas ainda não teve força suficiente para se consolidar como ocorreu nos EUA. Certo é que um cenário de crise fiscal tem impulsionado novos debates, considerando as crescentes tensões entre o interesse federal e a dificuldade dos governos estaduais e locais de acolher a inúmeras demandas que lhes apresentam. Por isso, é imperioso que a comunidade jurídica – e o público em geral – se conscientize da importância da preservação do pacto federativo e de equilibrar a relação entre os entes federativos e busque soluções que, ao menos, tornem o processo de decisão legislativa mais racional e transparente, de sorte que a implementação de um processo de avaliação dos impactos da legislação federal entes subnacionais se torna mecanismo fundamental.

### **3.2. A avaliação legislativa *ex post* realizada pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais sobre os impactos da legislação do ICMS Solidário**

Apesar de não se ter notícia no âmbito do Congresso Nacional da utilização da AIL como forma de equilibrar o federalismo brasileiro e, ao menos, conscientizar os legisladores nacionais do impacto da lei nos entes subnacionais, recentemente, mesmo inexistindo previsão constitucional ou legal impondo tal obrigação, o corpo técnico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALMG – promoveu uma avaliação

---

<sup>67</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para a Proposta de Emenda à Constituição nº 122/2015. *Diário da Câmara dos Deputados*. Publicado em 29/08/17, p. 694, col. 01, letra A, v. II. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170829001480000.PDF#page=698>>. Acesso em: 8/3/2019.



legislativa retrospectiva de uma importante lei estadual, marcada por gerar forte impacto nas receitas municipais.

O momento mais adequado de utilização da AIL é na concepção da proposição legislativa (AIL *ex ante* ou prospectiva), oportunidade em que, antes mesmo de se lavrar o texto legal, deve-se indagar e estudar a necessidade da intervenção legislativa. Sendo esse o caso, os resultados da avaliação de impacto irão indicar a melhor forma de se realizar essa intervenção. Do mesmo modo, a AIL pode ser realizada durante a tramitação do projeto de lei, situação em que as comissões parlamentares responsáveis por sua análise, como também os próprios cidadãos – durante as audiências públicas ou outros tipos de práticas participativas – irão deliberar sobre a sua necessidade. O problema maior desse tipo de avaliação é ela acabar perdendo o objeto ante a urgência de apreciação de determinada matéria, representando um gasto financeiro e temporal desnecessário ou mesmo, de outro lado, caso consiga ser realizada e conclua pela desnecessidade de intervenção legislativa, retrate uma ineficiência dos próprios trabalhos parlamentares.

Dessa forma, tolere-se a repetição, o melhor momento para a realização da AIL é na fase anterior à redação do projeto de lei, deixando as comissões parlamentares livres para atuar na fiscalização dos programas de governo, como acontece nos EUA. Cabe lembrar que é também função precípua do Poder Legislativo, além de legislar – função que acaba sendo a mais visada em países como o Brasil – a tarefa de fiscalizar a atuação dos demais Poderes.

D’outra margem, as avaliações legislativas retrospectivas (*ex post*), isto é, realizadas após a edição da lei, também tem um papel importante. É ela que propicia o controle das motivações e expectativas confiadas no instrumento legal, de forma que, a partir da AIL retrospectiva é que se poderá verificar se de fato houve algum benefício social com o advento da lei; como o programa foi gerido e se foi feito de forma eficiente; quais as consequências da aplicação da lei; quanto de recurso foi despendido; em quais aspectos a lei pode ser alterada, etc.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> SANTOS, Flávia Pessôa; SOARES, Fabiana de. “Avaliação de Impacto da Lei como Instrumento de Legística”. In: COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (orgs.). *Avaliação de Impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009*. Belo Horizonte: ALMG, 2016, p. 17. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao\\_impacto\\_lei\\_icms\\_solidario/icms\\_solidario\\_completo.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao_impacto_lei_icms_solidario/icms_solidario_completo.pdf)>. Acesso em: 7/3/2019.



A ALMG, no ano de 2016, realizou um profundo estudo<sup>69</sup> com o objetivo de avaliar o impacto da “Lei do ICMS Solidário” – a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009 – que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Pretendeu-se, por meio de estudos estatísticos, determinar em que medida a alteração da antiga “Lei Robin Wood” – Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000 – interferiu na qualidade da distribuição da parcela do ICMS dos Municípios em âmbito global e avaliar a qualidade intrínseca de cada um dos critérios estabelecidos pela lei. Com uma abordagem essencialmente técnica, o estudo avaliou a nova lei e os seus efeitos pelo ângulo de visão do Estado, ao qual cabe, como parte de sua missão constitucional, a promoção do desenvolvimento regional e a redução das desigualdades. Vale dizer, a análise teve como pano de fundo exatamente a preservação e potencialização federalismo no Estado de Minas Gerais, além, é claro, do melhor atendimento das políticas públicas para o cidadão mineiro.

A CRFB/88 previu, no inciso IV do art. 158, que 25% dos recursos arrecadados por meio do ICMS pertencem aos Municípios e que 3/4, no mínimo, desse montante seja distribuído de forma proporcional ao VAF<sup>70</sup> de cada Município (inciso I, parágrafo único do art. 158). O restante dos valores, ou seja, até 25% ou 1/4, segundo a regra constitucional, será distribuído conforme dispuser a lei (inciso II, parágrafo único do art. 158). O Estado de Minas Gerais aprovou a primeira lei regulando a distribuição do ICMS dos municípios em 1995, que foi alterada nos anos de 1996, 1997, 1998 e 1999. Em 2000, adveio a famigerada Lei Robin Hood – o nome é uma referência à máxima do herói mítico inglês de “roubar dos ricos para dar aos pobres” –, que se manteve em vigor até a publicação da “Lei do ICMS Solidário”.

A nova lei, é relevante mencionar, foi resultado de um Fórum Técnico ICMS Solidário,<sup>71</sup> realizado pela Casa legislativa em 2007, que percorreu as regiões do Estado e

---

<sup>69</sup> Cf. COÊLHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (orgs.). *Avaliação de Impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009*. Belo Horizonte: ALMG, 2016. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao\\_impacto\\_lei\\_icms\\_solidario/icms\\_solidario\\_completo.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao_impacto_lei_icms_solidario/icms_solidario_completo.pdf)>. Acesso em: 7/3/2019.

<sup>70</sup> O Valor Adicionado Fiscal – VAF – é um indicador econômico-contábil apurado com base em declarações anuais apresentadas pelas empresas estabelecidas nos respectivos municípios. MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Disponível em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/declaracoes\\_demonstrativos/vaf/](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/declaracoes_demonstrativos/vaf/)>. Acesso em: 7/3/2019.

<sup>71</sup> Tramitava na ALMG o projeto de lei nº 637/07, de autoria do então deputado Dinis Pinheiro. A proposta inicial recebeu inúmeras contribuições, sendo tema de debates com a participação de parlamentares, especialistas, gestores públicos e entidades da sociedade civil. O Fórum Técnico ICMS Solidário resultou em mais de 100 sugestões de mudança, encaminhadas por representantes de 382 municípios, incluindo 235 prefeitos. O objetivo da proposição legislativa era modificar os critérios de distribuição do ICMS entre os municípios



contou com a participação de lideranças políticas e sociais. O objetivo do fórum foi discutir propostas para uma distribuição do imposto que promovesse a redução das desigualdades, beneficiando regiões menos desenvolvidas e contribuindo no longo prazo para sua reestruturação. Por outro lado, as discussões apontaram para a necessidade de valorizar a execução de políticas públicas pelos municípios, reconhecendo a importância da governança municipal: os Municípios que aprimorassem suas políticas públicas nas áreas de educação, cultura, patrimônio histórico, meio ambiente, saúde, entre outras, também aumentariam suas quotas de participação na distribuição do imposto. Após a realização de diversas atividades participativas, foi aprovada, em 2009, a “Lei do ICMS Solidário”,<sup>72</sup> que passou a vigorar a partir de 2011. A norma, de forma inovadora, elevou o montante de recursos de critérios distributivos,<sup>73</sup> entre eles, o critério “ICMS Solidário” e o “Mínimo *per capita*”, que possibilitaram um aumento da receita de municípios mais pobres.<sup>74</sup>

Apesar de ainda não ter sido aproveitado efetivamente pelo corpo parlamentar na proposição de alterações dos critérios de divisão da receita do ICMS em vigor,<sup>75</sup> o estudo de impacto teve o mérito de abordar qualitativamente os 17 critérios utilizados para repartir tal fração da receita do ICMS, adotando três quesitos, que foram classificados por meio dos conceitos Fraco,<sup>76</sup> Médio ou Forte, a saber: (i) a aderência do critério às políticas públicas – avalia-se o quanto o critério colabora com a consecução dos objetivos e metas de resultado da

---

mineiros, de maneira a beneficiar as cidades que recebiam um repasse desses recursos abaixo da média *per capita* do Estado.

<sup>72</sup> O critério ICMS Solidário incorpora o principal objetivo da Lei nº 18.030, de 2009, que foi o de reduzir as desigualdades existentes entre as receitas dos municípios, diluindo o peso da movimentação econômica na distribuição dos recursos do ICMS. Passou a vigorar a partir do exercício de 2011 no percentual de 4,14%, correspondendo ao 3º maior percentual de distribuição, menor apenas que o do VAF e do critério Cota Mínima.

<sup>73</sup> Em Minas Gerais, os percentuais de distribuição do ICMS ficaram assim: VAF (75%), área geográfica (1%), população (2,7%), população dos 50 municípios mais populosos (2%), educação (2%), produção de alimentos (1%), patrimônio cultural (1%), meio ambiente (1,1%), saúde (2%), receita própria (1,9%), cota mínima (5,5%), municípios mineradores (0,01%), recursos hídricos (0,25%), municípios-sede de estabelecimentos penitenciários (0,1%), esportes (0,1%), turismo (0,1%), mínimo *per capita* (0,1%) e ICMS Solidário (4,14%).

<sup>74</sup> COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (orgs.). *Avaliação de Impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009*. Belo Horizonte: ALMG, 2016, p. 11. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao\\_impacto\\_lei\\_icms\\_solidario/icms\\_solidario\\_completo.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao_impacto_lei_icms_solidario/icms_solidario_completo.pdf)>. Acesso em: 7/3/2019.

<sup>75</sup> O deputado estadual Paulo Guedes chegou a apresentar, posteriormente à publicação do estudo, um projeto de lei (nº 4.773/2017) alterando a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Todavia, sua proposta atendia objetivos próprios e sequer chegou a mencionar a AIL realizada. A proposição foi arquivada em virtude do final da legislatura (art. 180 do Regimento Interno da ALMG) e não chegou a receber parecer das comissões parlamentares. Em 2019, o deputado Virgílio Guimarães apresentou requerimento solicitando o desarquivamento do projeto, que foi deferido.

<sup>76</sup> Observe-se que nem sempre um conceito “fraco” implica em um julgamento negativo, em razão da natureza do critério avaliado. Por exemplo, o critério “área geográfica” remunera o município pelo tamanho de seu território. Portanto, receberá um conceito “fraco” no quesito governança municipal, uma vez que a prefeitura não pode alterar a área do município.



política pública a ele relacionada; (ii) a qualidade da distribuição dos recursos proporcionada pelo critério – avalia-se o quanto o critério contribui para a alocação recursos de forma coerente com sua natureza e objeto; (iii) o nível de governança municipal sobre o critério – avalia-se o quanto a gestão municipal é capaz de intervir no desempenho do município na atração de recursos distribuídos pelo critério.

Assim, concluiu-se que alguns dos critérios de repartição não têm cumprido os objetivos a que se propõem e poderiam ser revistos ou aperfeiçoados. Por exemplo, os recursos distribuídos de acordo com a área geográfica, poderiam ser transferidos segundo critérios mais eficientes, de forma a compensar a concentração de recursos provocada pelo VAF. Outra conclusão do estudo é que, apesar de a nova lei ter beneficiado os Municípios mais carentes do Estado, ela complicou as regras de distribuição do ICMS, que já não eram simples. Como um dos objetivos da lei é o de recompensar os Municípios com mais iniciativa, que devem perseguir a melhoria de seus serviços e políticas públicas, seria desejável que as regras sejam simplificadas, de modo a possibilitar a compreensão dos gestores municipais e da própria população.

Elaborado por técnicos do Parlamento mineiro, de forma imparcial e com nítido domínio dos dados econômicos, o trabalho demonstra a necessidade de o Parlamento se manter em permanente diálogo com o governo, coletando informações para municiar as decisões legislativas que serão tomadas. Somente assim poderão os parlamentares ter dimensão real dos efeitos da distribuição da receita do ICMS para os municípios mineiros e dividir a responsabilidade pelas escolhas legislativas.

#### **4. Considerações finais: a AIL como instrumento para (re)equilibrar o federalismo brasileiro**

Uma Federação que se diz harmônica e os seus entes federados cooperam entre si deve garantir a participação dos Estados na formação da vontade nacional. Isso porque, como é intuitivo, as decisões tomadas pelo Parlamento nacional têm o potencial de impactar a todos os governos. Se há argumentos plausíveis para concentrar o poder legiferante no ente federado maior,<sup>77</sup> de outro lado, há que se munir os representantes dos entes menores de

---

<sup>77</sup> “O poder legiferante pode até se concentrar na União para impedir os casuísmos e a captura pelos mais poderosos grupos de interesse, mas os recursos, as estruturas prestacionais e a administração pública devem ser



informações, dados, estatísticas e estudos confiáveis, para que consigam participar, em pé de igualdade, com os atores que representam os interesses exclusivamente federais.

O federalismo fiscal brasileiro foi desequilibrado a partir da contínua centralização de receitas – de forma contrária ao pacto federativo de 1988 – somado ao processo de descentralização da execução das políticas sociais. Os Estados assumiram prestações importantes e caras<sup>78</sup> e a municipalização da prestação de diversos serviços públicos também incrementou os gastos públicos desses entes. Trata-se de um contexto que implica tensões e conflitos federativos, parte deles gerados pela baixa participação, pouca transparência e a carência de uma justificação racional do procedimento de edição das leis federais que produzem impactos intergovernamentais.

Nos últimos anos, viu-se uma crescente preocupação da doutrina na justificação do exercício do poder e de instrumentos de conformação e controle deste exercício centrados nos atos e procedimentos que se dão perante o Poder Executivo. A ideia de uma Administração Pública concertada e de processualidade administrativa, lastreadas na concepção do déficit democrático da representação política e a consequente busca de implementação de instâncias de participação direta do cidadão na tomada da decisão estatal, despertou o interesse de grandes juristas, com notável produção acadêmica.<sup>79</sup> Acredita-se que

---

descentralizados.” (VALLE, Gabriel Arbex; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. “Desvirtuamento de contribuições prejudica estados e municípios”. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*. Publicado em 7/2/2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-07/opiniao-desvirtuamento-contribuicoes-prejudica-estados>>. Acesso em: 11/3/2019).

<sup>78</sup> “Com isso, os recursos foram se concentrando no ente federativo maior, em claro movimento centrípeto, contrário à tendência centrífuga firmada pela CRFB/88. A autonomia financeira dos estados e municípios, fundamental para uma federação, nessa toada, vem sendo constantemente comprometida, o que acaba por afetar diretamente os cidadãos, tendo em vista que são justamente os entes menores que possuem como atividade finalística educação, saúde e segurança. Assim, o que vem ocorrendo na prática, a partir de iniciativas da própria União, é a destruição do aparato vocacionado ao atendimento das necessidades mais essenciais da população.” (VALLE, Gabriel Arbex; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. “Desvirtuamento de contribuições prejudica estados e municípios”. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*. Publicado em 7/2/2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-07/opiniao-desvirtuamento-contribuicoes-prejudica-estados>>. Acesso em: 11/3/2019). Confirmando tal posicionamento: “Tal quadro deplorável se agrava ainda mais quando consideramos que os serviços mais essenciais à população, e que também são os mais dispendiosos (saúde, segurança e educação) ficam, em grande parte, a cargo dos estados e municípios, cujos servidores auferem remunerações sensivelmente inferiores àquelas pagas ao funcionalismo federal. Em alguns casos, há ainda dívidas financeiras que se arrastam de um governo a outro.” (MAGALHÃES, Tarcísio Diniz; MARINHO, Marina Soares; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. “Estados em calamidade e a necessidade de um colegiado de governadores”. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*. Publicado em 28/12/2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-28/estados-calamidade-ideia-colegio-governadores>>. Acesso em: 11/3/2019).

<sup>79</sup> Cf. MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. São Paulo: Quartier



o desempenho do Poder Legislativo se dá sob a mesma compreensão de legitimidade democrática, sendo imperioso repensar os instrumentos de controle dos provimentos legislativos, uma vez que são inúmeras as opções políticas do legislador, mas que devem corresponder à expectativa do povo.

Com efeito, há um hiato no exercício do mandato parlamentar, em relação à necessária justificação da escolha política, no que concerne à sua adequabilidade à realidade concreta. No caso do legislador da União, que legisla tanto no âmbito federal quanto no âmbito nacional e constitucional, suas escolhas podem afetar a própria ideia de Federação, ao acarretar custos aos entes federados menores, sem se preocupar com a situação financeira de cada qual.

A AIL aparece, portanto, como mecanismo capaz de fornecer ao parlamentar dados técnicos e estudos especializados que o habilitam a uma tomada de decisão consciente e racional, passível de justificação concreta. Em termos federativos, pode-se garantir uma participação de maior qualidade dos parlamentares representantes dos entes federados na formação da vontade nacional, que se dá na maioria das vezes a partir da edição de leis.

A experiência iniciada na década de 1980 nos EUA que culminou no êxito do UMRA aponta para a necessidade de se implantar e de se aprimorar os instrumentos para enfrentamento dos conflitos federativos, incrementando-se a capacidade de avaliar os impactos da legislação produzida pelo Congresso Nacional sobre os entes subnacionais. Como se viu, a legislação federal promulgada pelo Congresso dos EUA e os regulamentos promulgados pelas agências federais muitas vezes obrigam ou proíbem certas atividades dos governos estaduais, locais e tribais, além do setor privado. Para cumprir ou executar essas leis e regulamentos, as entidades subnacionais geralmente incorrem em despesas e às vezes sofrem perdas de receita.

---

Latin, 2007; BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; GUEDES, Demian. *Processo administrativo e democracia: uma reavaliação da presunção de veracidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2007; SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do ato administrativo perdido*. Coimbra: Almedina Editora, 2003; PINTO E NETTO, Luísa Cristina. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. Como ensina Moreira Neto, não basta mais o consenso na escolha das pessoas pelo voto formal, sendo necessária a busca de um consenso mais amplo sobre a escolha de políticas públicas através de outras formas institucionais que possam disciplinar com fidelidade e segurança o processo de formação da vontade participativa, ou seja, a crescente importância da processualidade adequada à decisão pretendida, como instrumento democrático. Deveras, a democracia deve libertar-se do esporádico jogo eleitoral para se consubstanciar em um exercício diário, vivenciado nos mais diversos processos decisórios do Poder Público. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 58-59).



O UMRA promove a tomada de decisões informadas, forçando que as deliberações congressuais considerem os eventuais custos incorridos pelas entidades intergovernamentais. A nova lei cumpriu com êxito a sua proposta de acabar com a imposição, na ausência de plena consideração pelo Congresso, de mandatos federais sobre governos estaduais, locais e tribais sem financiamento federal adequado.

Um modelo como o regrado pelo UMRA, se não pode garantir a completa incoerência de conflitos interferativos – pois isso, certamente, deriva de inúmeros fatores, além da dimensão jurídica – ao menos poderia facilitar o controle e auxiliar a solucionar problemas que parecem insolúveis, como se deu no caso brasileiro da Lei Kandir e a falta da regulamentação do art. 91 do ADCT. Tamanha complexidade – que fez com que os Poderes não chegassem a um consenso sobre a forma de compensar as perdas dos Estados<sup>80</sup> – poderia ser mitigado se existisse um processo legislativo federal verdadeiramente acessível aos Estados e ao povo brasileiro.

A avaliação de impacto legislativo *ex ante* do Projeto de Lei Complementar nº 95/1996 (que resultou na LC 87/1996 – a Lei Kandir) evitaria uma série de conflitos federativos que decorreram desde a implementação da desoneração do ICMS da exportação de produtos primários e a consequente perda de arrecadação dos Estados e Municípios, que nunca foi compensada pela União.

A votação de uma matéria com tanta relevância, que interferiu no pacto federativo brasileiro e versava sobre as normas gerais do principal imposto brasileiro, o ICMS, foi surpreendentemente rápida: entre a leitura e publicação da matéria na Câmara dos Deputados até a sanção presidencial decorreram apenas 3 (três) meses.

---

<sup>80</sup> A decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes na Questão de Ordem na ADO nº 25/DF (publicada no DJE de 25/2/2019), bem demonstra o grau de conflito existente. Tanto o Congresso Nacional quanto o TCU não conseguiram cumprir o prazo inicialmente estabelecido pelo STF no acórdão transitado em julgado, em 26/8/2017. Assim, no dia 21/2/2019, o ministro acatou um pedido da Advocacia-Geral da União concedendo mais 12 meses de prazo para o Poder Legislativo regulamentar os repasses da Lei Kandir (art. 91 do ADCT), por considerar “o grave quadro fiscal da União e dos estados, tendo como pano de fundo o federalismo cooperativo”. Note-se que a enorme conflituosidade do caso fez com que o ministro revisasse o prazo fixado em acórdão transitado em julgado, ao fundamento de que, entre outros, “o debate acabou misturado com a crise fiscal que assola o Estado brasileiro e, por consequência, com o próprio pacto federativo, além de estar interligado com a reforma tributária (há quem proponha a revogação do subsídio à exportação, restaurando a tributação estadual), de forma que não foi possível construir-se consenso entre os Entes subnacionais (credores) e a União (devedora) sobre o tema”.



Pelo discurso proferido pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e pelo então Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, Antônio Kandir,<sup>81</sup> quando da sanção da lei complementar; além das notas divulgadas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento na conclusão da votação,<sup>82</sup> fica muito claro que seria necessária a compensação dos Estados e Municípios, chegando-se a afirmar e acreditar que em um período de 5 (cinco) anos após a publicação da lei, os ganhos com o desenvolvimento da indústria brasileira superariam o montante não tributado, o que não chegou a ocorrer.

Os alegados ganhos com o desenvolvimento da indústria, nos termos previstos (e prometidos) pelos “especialistas”, que não se concretizaram e não implicaram em aumento de arrecadação sequer próximo do montante não tributado<sup>83</sup> – a ponto de, no ano seguinte à edição da Lei Kandir, os governadores já reclamassem da insuficiência da compensação das perdas experimentadas – poderia e deveria ter sido estimado em um estudo técnico robusto e que deveria ser acostado ao processo legislativo da matéria, tornando públicos todos esses dados e expectativas, de modo a possibilitar um controle *a posteriori* das medidas aprovadas. A clara dificuldade de se calcular o montante das perdas dos entes federados menores decorre, em parte, da deficiência do processo legislativo e da displicência com o impacto futuro que a lei teria. Acreditou-se em algo que jamais se concretizou. E os efeitos da intervenção do poder central são e ainda serão por muito tempo sentidos pelo cidadão, carente dos serviços públicos estaduais e municipais prometidos pela CRFB/88.

---

<sup>81</sup> “As estimativas feitas pelos escalões técnicos mostram claramente: o impacto que essa economia vai ter, quer pelo aspecto do aumento das exportações, quer pela redução das importações, quer pelos investimentos, quer pela perspectiva maior de redução da taxa de juros – porque a perspectiva de contas externas agora é muito maior – por tudo isso, pelo investimento ficar barato, por todos esses efeitos, a economia tende a crescer a partir de agora, só por força dessa lei, mais de 1,5% ano. Assim, se a economia tendia a crescer a 4%, vai crescer a 5,5%, se for a 5, vai a 6,5%, e assim por diante. Ou seja, vamos crescer ao ano, a mais, pelo menos 1,5%. O que significa, Sr. Presidente, que nos próximos quatro anos, só por força dessa lei complementar, o PIB, a produção no Brasil vai ser de R\$ 110 bilhões a mais.” (Discurso do Ministro Antônio Kandir quando da sanção da LC 87/1996. Cf. MACHADO, Sérgio. *Histórico da Lei Nacional do ICMS: Lei Complementar n. 87, de 1996: memória da elaboração e das negociações do projeto de lei*. Brasília: S. ed., 1997, p. 19).

<sup>82</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal - A Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 217, n. 55, p. 157-180, 2018.

<sup>83</sup> BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal - A Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 217, n. 55, 2018, p. 169.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Stacy; CONSTANTINE, Russel. Unfunded Mandates. *Briefing Paper n° 7*. Havard Law School. Federal Budget Policy Seminar. Maio, 2005, p. 12. Disponível em: <[http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates\\_7.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates_7.pdf)>. Acesso em: 2/3/2019.

ARRETCHE, Marta. “Quando instituições federativas fortalecem o governo central?”, *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 95, 2003, p. 39-57.

ARRETCHE, Marta. “Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, nº 2, 2009.

ÁVILA, Luiz. “Reagan e o Novo Federalismo”. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, 36(4): 49-51, abr. 1982.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. *Understanding Regulation: theory, strategy and practice*. Nova York: Oxford University Press, 1999.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. “As relações federativas e a Lei Kandir: em busca de um acerto de contas”. *Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v.13, n.1, jan./dez., 2016. p. 77-104.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal - A Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 217, n. 55, p. 157-180, 2018.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para a Proposta de Emenda à Constituição nº 122/2015. *Diário da Câmara dos Deputados*. Publicado em 29/08/17, p. 694, col. 01, letra A, v. II. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170829001480000.PDF#page=698>>. Acesso em: 8/3/2019.

CARMO, Corival Alves do; DASSO JÚNIOR, Aragón Érico; HITNER, Verena. “Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chavez”. *In:*



LINHARES, Paulo de Tarso Frasso S. (Org.). *Federalismo Sul-Americano*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CECOT, Caroline et al. *An evaluation of the quality of Impact Assessment in the European Union with lessons for the U.S. and the EU*. AEI-Brookings Joint Center Working Paper N° 07-09, 2007, p. 2. Disponível em <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=984473](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=984473)>. Acesso em: 19/2/2019.

COÊLHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (orgs.). *Avaliação de Impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009*. Belo Horizonte: ALMG, 2016. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao\\_impacto\\_lei\\_icms\\_solidario/icms\\_solidario\\_completo.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao_impacto_lei_icms_solidario/icms_solidario_completo.pdf)>. Acesso em: 7/3/2019.

CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004.

DERZI, Misabel Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. “O princípio federativo e a igualdade: uma perspectiva crítica para o sistema jurídico brasileiro a partir da análise do modelo alemão”.

DERZI, Misabel Abreu Machado; OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro de; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz; PELUSO, Emílio. “Federalismo e o movimento mineiro para assegurar a liberdade e o pleno exercício dos direitos e garantias fundamentais”. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves Batista; SILVA, José Afonso Bicalho Beltrão da. *Federalismo, ICMS e Tendências: Segundo Relatório ao Governador do Estado de Minas Gerais. Comissão Permanente de Revisão e Simplificação da Legislação Tributária*, 2018.

DERZI, Misabel Abreu Machado. “Federalismo, Liberdade e Direitos Fundamentais”. No prelo.

JÚNIOR, Onofre Alves; DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes (Coord.). *Coleção Federalismo e Tributação*. Volume 1. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

DILGER, Robert Jay. *Unfunded Mandates Reform Act: history, impact, and issues*. Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R40957.pdf>>. Acesso em: 27/2/2019.

ESTADOS UNIDOS. Circular A-4. 2003. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/circulars/A4/a-4.pdf>>. Acesso em: 14/3/2019.

ESTADOS UNIDOS. *Congressional Budget Office*. Disponível em <<https://www.cbo.gov/about/overview>>. Acesso em: 1/3/2019.

ESTADOS UNIDOS. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). *Federally induced costs affecting state and local governments*. Washington, D.C.: July, 1994.



Disponível em: <<https://library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/M-193.pdf>>. Acesso em 1/3/2019.

ESTADOS UNIDOS. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR). *Federally induced costs affecting state and local governments*. Washington, D.C.: July, 1994. Disponível em: <<https://library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/M-193.pdf>>. Acesso em 1/3/2019, p. iv.

ESTADOS UNIDOS. *Congressional Record*. “Unfunded Mandate Reform Act”. Remarks in the Senate, vol. 141, part 1, 12 de janeiro de 1995, p. S863. Disponível em: <<https://www.congress.gov/crec/1995/01/12/CREC-1995-01-12.pdf>>. Acesso em 5/3/2019.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. “Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil”. *Repositório Institucional da Enap – Escola Nacional de Administração Pública*. Diretoria de Educação Continuada. Brasília: 2018, p. 21. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>>. Acesso em 18/2/2019.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza, 1984.

GARRET, Elizabeth. “Enhancing the Political Safeguards of Federalism? The Unfunded Mandates Reform Act of 1995”. *University of Kansas Law Review* n. 45, 1997, pp. 1.113-1.183.

GUEDES, Demian. *Processo administrativo e democracia: uma reavaliação da presunção de veracidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GULLO, Theresa. History and evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act. *National Tax Journal*, v. 57, n. 3, p. 559-570, 2004.

GULLO, Theresa A.; KELLY, Janet M. Federal Unfunded Mandate Reform: a first-year retrospective. *Public Administration Review*, v. 58, n. 5, p. 379-387, sept./oct., 1998.

HAHN, Robert W.; TETLOCK, Paul C. “Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?”, AEI-Brookings Joint Center Working Paper n. 07-08, abril de 2007.

KELLY, Janet. “Mandate Reimbursement Measures in the States”, *American Review of Public Administration*, volume 24, n. 4, dezembro de 1994, pp. 351-373.

KINCAID, John, “The U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Unique Artifact of a Bygone Era”. *Public Administration Review*. v. 71, n. 2, march/april, 2011.

MACHADO, Sérgio. *Histórico da Lei Nacional do ICMS: Lei Complementar n. 87, de 1996: memória da elaboração e das negociações do projeto de lei*. Brasília: S. ed., 1997.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. “A necessidade de revisão do papel do Senado na democracia representativa brasileira – ou sua extinção”. In: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. (Coord.) *Constituição e democracia: aplicações*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.



MAGALHÃES, Tarcísio Diniz; MARINHO, Marina Soares; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. “Estados em calamidade e a necessidade de um colegiado de governadores”. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*. Publicado em 28/12/2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-28/estados-calamidade-ideia-colegio-governadores>>. Acesso em: 11/3/2019.

MAZEROV, Michael. “Congress Should End – Not Extend – the Ban on State and Local Taxation of Internet Access Subscriptions”. *Center on Budget and Policy Priorities*, Washington, DC: 2014, Table 2. Disponível em: <<http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=4161>>. Acesso em: 4/3/2019.

MEDAUAR, Odete. *A Processualidade no Direito Administrativo*. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MENEGUIN, Fernando Boarato; BIJOS, Paulo Roberto Simão. Avaliação de Impacto Regulatório: como melhorar a qualidade das normas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal (Texto para Discussão nº 193). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193>>. Acesso em 20/2/2019.

MOREIRA, Bernardo Motta. “O Sistema Tributário Nacional remodelado pela tecnoburocracia federal”. In: COSTA, Alexandre Freitas; BERNARDES, Flávio Couto. (Orgs.) *Constituição Federal: 30 anos – O moderno Direito Constitucional Tributário*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018, p. 43-86.

MOREIRA, Bernardo Motta; DILLY PATRUS, Rafael. “O federalismo fiscal e a (re)parlamentarização do debate tributário: uma análise à luz do empreendimento alemão”. *Revista da Abradt*: em homenagem ao Professor Sacha Calmon. Fórum: Belo Horizonte, no prelo.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NIVOLA, Pietro S. “Fiscal Millstones on the Cities: Revisiting the Problem of Federal Mandates”. Policy Brief nº 122. *Brookings Institution*, publicado em 1º/8/2003, Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/fiscal-millstones-on-the-cities-revisiting-the-problem-of-federal-mandates/>>. Acesso em 6/3/2019.

PINTO E NETTO, Luísa Cristina. *A contratualização da função pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PIRES, Maria Coeli Simões Pires; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. “O Município no Federalismo Brasileiro: constrangimentos e perspectivas”. *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte: v. 8, n. 13, p. 55-84, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, jan./dez. 2005.



POSNER, Paul L. “Mandates: The Politics of Coercive Federalism”. In: CONLAN, Timothy J.; POSNER, Paul L. (eds.) *Intergovernmental Management for the 21st Century*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.

RENDA, Andrea. *Impact assessment in the EU: the state of the art and the art of the state*. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2006. Disponível em: <[http://aei.pitt.edu/32591/1/30.\\_Impact\\_Assessment\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://aei.pitt.edu/32591/1/30._Impact_Assessment_in_the_EU.pdf)>. Acesso em: 27/2/2019.

REYDER, Carina Angélica Brito. *Avaliação de Impacto Legislativo: A tradição histórica de justificação das decisões legislativas nos Estados Unidos e as iniciativas incipientes no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

RIBEIRO, Henrique Marques. “A avaliação de impacto legislativo como instrumento de equilíbrio do pacto federativo”. In: MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. (org.). *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017, p. 70-87.

SANTOS, Flávia Pessôa; SOARES, Fabiana de. “Avaliação de Impacto da Lei como Instrumento de Legística”. In: COELHO, Daniel Caria Braga; BEDÊ, Júlio Cadaval (orgs.). *Avaliação de Impacto da Lei do ICMS Solidário: Lei nº 18.030, de 2009*. Belo Horizonte: ALMG, 2016, p. 17. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao\\_impacto\\_lei\\_icms\\_solidario/icms\\_solidario\\_completo.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/avaliacao_impacto_lei_icms_solidario/icms_solidario_completo.pdf)>. Acesso em: 7/3/2019.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do ato administrativo perdido*. Coimbra: Almedina Editora, 2003.

VALENTE, Patricia Rodrigues Pessôa. *Avaliação de Impacto Regulatório: Uma ferramenta à disposição do Estado*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, 2010.

VALLE, Gabriel Arbex; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. “Desvirtuamento de contribuições prejudica estados e municípios”. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*. Publicado em 7/2/2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-07/opiniao-desvirtuamento-contribuicoes-prejudica-estados>>. Acesso em: 11/3/2019.