

RAQUEL DE ANDRADE VIEIRA ALVES

**O PAPEL DO
SENADO NO
FEDERALISMO
FISCAL BRASILEIRO
E A CRISE DE
REPRESENTAÇÃO
DOS ESTADOS**

EDITORA LUMEN JURIS

RIO DE JANEIRO

2025

Sumário

Introdução.....	1
1 O Senado como Instituição do Federalismo.....	19
1.1 O Senado Federal como a “Casa da Federação”.....	19
1.1.1 Origem do sistema bicameral.....	33
1.1.2 Federalismo e bicameralismo: a evolução do papel da Câmara Alta da justificação aristocrática à ideia de representação territorial.....	41
1.1.3 Entre moderação e representação territorial no Estado Federal	55
1.1.4 Modelos de bicameralismo e desempenho da Câmara Alta....	67
1.1.5 Federalismo fiscal e o papel do Senado ou órgão de função equivalente.....	77
2 O Senado na História Constitucional da Federação Brasileira	81
2.1 Diferentes configurações, mesmo papel: análise comparada das Constituições de 1891 a 1988	81
2.1.1 Do império à primeira configuração federativa na Constituição de 1891	81
2.1.2 A inovadora Constituição de 1934	94
2.1.3 A ruptura institucional de 1937.....	105
2.1.4 A Constituição de 1946 e seu caráter restaurador	107

2.1.5 A Constituição de 1967: “processo legislativo autoritário” e os “senadores biônicos”	117
2.1.6 A Constituição de 1988: redemocratização e consolidação do papel do Senado em matéria fiscal	135
2.2 O que o desenho do Senado na história constitucional brasileira nos revela quanto ao seu papel?	160
3 Federalismo Fiscal, entre Participação e Autonomia dos Estados....	171
3.1 Federalismo e Federação	171
3.2 Federalismo e descentralização no Estado Federal contemporâneo: a tônica da cooperação intergovernamental...175	
3.2.1 A lei da participação e a lei da autonomia como chaves do sistema federativo: a representação das unidades descentralizadas na Federação	182
3.2.1.1 Representação como participação estadual na arena decisória central da Federação: a ideia de “representação composta”	186
3.3 Federalismo fiscal	201
3.3.1 Saúde financeira e “federalismo participativo”: como o Senado atua em prol da distribuição equilibrada de recursos?	207
3.4 Diagnóstico atual do federalismo fiscal brasileiro e o “mito da descentralização”	217
3.4.1 Contextualização: elementos histórico-estruturais do federalismo brasileiro	218
3.4.2 A crise fiscal dos anos 1980, a política de estabilização da economia da década de 1990 e a fragilidade crônica dos Estados na Federação	228

3.4.2.1 O déficit de representação dos Estados no “federalismo participativo”: partidarização das deliberações e necessidade da presença de instituições de construção do poder coletivo estadual com atuação na dinâmica legislativa do Senado Federal	258
3.4.3 A representação dos Municípios no federalismo fiscal.....	279
3.4.3.1 Canais alternativos de representação dos entes subnacionais	283
3.4.3.1.1 O Conselho da Federação, instituído pelo Decreto nº 11.495 de 2023.....	285
3.4.3.1.2 Organismos associativos de representação dos Municípios e a Lei nº 14.341 de 2022.....	292
3.4.3.1.3 O Conselho Federativo, originalmente previsto pela PEC nº 45-A de 2019 (atual Comitê Gestor do IBS)	296
4 As Atribuições e Fontes Normativas do Senado Federal em Matéria Financeira e Tributária à Luz da Constituição Federal de 1988	313
4.1 As diferentes atribuições conferidas ao Senado pela Constituição Financeira.....	313
4.2 O que se deve entender por coordenação federativa?	323
4.2.1 Tipologias	328
4.2.1.1 Coordenação normativa	329
4.2.1.2 Coordenação pelo controle do endividamento público dos entes da Federação	342
4.2.1.3 Coordenação pela avaliação da funcionalidade do sistema tributário nacional e do desempenho das administrações tributárias.....	360

4.2.2 O papel da resolução senatorial: fonte normativa do federalismo fiscal	366
4.3 A atuação bicameral do Senado em matéria fiscal e sua importância federativa: o papel da lei complementar.....	372
4.3.1 Um caso paradigmático: as Leis Complementares nº 192 e 194 de 2022 e seus desdobramentos no âmbito institucional-federativo	379
4.4 Modo de funcionamento e as deliberações da Casa	390
4.4.1 Organização e processo legislativo.....	391
4.4.2 Deliberação, votação e o papel CAE na iniciativa e análise de temas fiscais de importância federativa	404
Conclusão Parcial: Ampliação da Participação Estadual no Senado Federal pela Interlocação com Canais Alternativos de Negociação Federativa	415
5 O Senado como “The Very Federal House” no Federalismo Fiscal Brasileiro: algumas Propostas	421
5.1 Por que reformar o Senado?.....	421
5.2 Resgate da agenda estadual pelo Senado em matéria fiscal: criação de um “Comitê Interfederativo Permanente” vinculado à CAE	425
5.2.1 Coordenação normativa: ICMS, IBS, ITCMD e IPVA.....	432
5.2.1.1 A experiência do Conselho Nacional de Política Fazendária: uma espécie de “Colégio de Governadores”?.....	433
5.2.1.2 Reforma tributária e o Conselho Federativo, originalmente previsto pela PEC nº 45-A de 2019 (atual Comitê Gestor do IBS)	441

5.2.2 Coordenação pelo controle do endividamento público dentro da Federação.....	444
5.2.2.1 Conselho de Gestão Fiscal do artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal	448
5.2.2.2 Tribunal de Contas Interfederativo.....	455
5.2.3 Coordenação pela avaliação da funcionalidade do sistema tributário nacional e do desempenho das administrações tributárias: o papel da Instituição Fiscal Independente - IFI.....	457
5.3 A atuação do Senado como Segunda Casa em matéria financeira e tributária: interseção entre a função bicameral e o seu papel federativo.....	461
Conclusão	467
Referências	471