

# EC 132: o teste de fogo para o pacto federativo

30/05/2026

A cláusula pétrea do artigo 60, § 4º, I, da Constituição, que trata da vedação a propostas que tendam a “abolir a forma federativa do Estado”, é significativamente indeterminada. Isso porque não existe critério objetivo no ordenamento ou na jurisprudência pátria para traçar limites sobre o que exatamente alcança o patamar de “tender a abolir a forma federativa”.

Diante de tal indefinição, nos resta observar os exemplos práticos de forma a refinar, mais por empirismo do que por definição, a definição jurídica de pacto federativo.

Neste aspecto, a reforma tributária de que trata a EC nº 132/2023 é um grande marco para o refino dos limites do nosso pacto federativo. Isso porque, embora receba a simples alcunha de “tributária”, a reforma também promoveu a mais profunda reestruturação da federação brasileira desde a Constituição de 1988.

Assim, embora não se sustente que a EC 132 viola o pacto federativo, ela certamente nos fará abandonar requisitos doutrinários que há muito eram entendidos como essenciais para o preenchimento do núcleo semântico irreduzível de uma Federação. A EC 132 nos obriga a enfrentar, com inédita profundidade, os reais contornos da cláusula pétrea que protege o pacto federativo.

## Indeterminação dos limites do pacto federativo

Como dito, o artigo 60, § 4º, I, da CRFB/88 é cláusula pétrea cujo núcleo nunca foi objeto de delimitação precisa pelo constituinte ou pelo Supremo Tribunal Federal.

Por um lado, a doutrina majoritária não traça limites objetivos do que tende a abolir a Federação, pois entende que o federalismo positivado na Constituição é um conceito *tipológico* [1] [2]. Isto é, sua definição não é estática e rígida; na verdade, abrange, dentro de sua moldura normativa, uma pluralidade de configurações que contrabalanceiam a participação das unidades federadas na vontade central *vs.* a preservação de suas próprias autonomias.

Spacca



Spacca

A jurisprudência do STF, por sua vez, também não nos dá limites objetivos e revela mais casuísmo do que sistematicidade na definição do tipo de proposta que “tende a violar” o pacto federativo.

Na ADI 939/DF, o tribunal declarou inconstitucional a cobrança do IPMF sobre operações financeiras dos estados e municípios, por entender que a imunidade tributária recíproca integra o núcleo essencial da federação [3]. Aqui tateamos, em meio ao escuro dos conceitos jurídicos indeterminados, o primeiro limite positivo do pacto federativo: a existência de imunidades recíprocas.

Na ADI 4.060/SC, por sua vez, o tribunal entendeu que lei estadual que regulamente assunto específico, cuja tutela independa de uniformidade nacional, deve ser entendida como constitucional [4]. A *contrario sensu*, podemos concluir que propostas que imponham uniformidade federal sobre temas específicos já legislados pelos Estados *tendem a abolir* a Federação.

Em sentido oposto, também aprendemos alguns limites negativos – o que *não viola* o nosso federalismo.

No julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 653, o tribunal validou a concessão de benefícios fiscais de IR e IPI que minorem, sem contrapartida, a base de cálculo do FPE/FPM [5]. Assim, restou reconhecido que o ente beneficiário de receita transferida não pode impedir suas desonerações pelo ente titular.

Já na ADI 2.238, o tribunal entendeu que diversas obrigações fiscais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) aos entes subnacionais não tendiam a abolir o pacto federativo, mas apenas reforçam, antes, os propósitos legítimos da responsabilidade e da cidadania fiscal.

## EC 132 como maior alteração federativa desde 1988

Se os julgamentos das últimas décadas já levantaram questionamentos sobre os limites do pacto federativo, a EC 132 os eleva a um patamar qualitativamente distinto.

O ICMS e o ISS não eram tributos quaisquer na arquitetura constitucional brasileira; representavam, na verdade, o exercício pleno da competência tributária impositiva de estados e municípios, respectivamente. Legislar sobre esses tributos — definir fatos geradores, alíquotas, isenções, regimes especiais, dentre muitas outras variáveis — era expressão direta da autonomia federativa na sua dimensão financeira.

Tanto é assim que a doutrina especializada entende as competências tributárias impositivas como *requisito* para a autonomia financeira. Vide, por exemplo, excerto da tese de doutorado do Prof. Sampaio Dória:

*“Do que até este (sic) passo ficou dito, ressaltam nítidas duas conclusões: a) a autonomia política das unidades que compõem a federação é alicerçada em correspondente autonomia financeira; b) a autonomia financeira, no que respeita ao exercício do poder tributário, se realiza pela outorga de competência impositiva aos entes federados, em caráter privativo ou concorrente. Desfaz-se, assim, a opinião comumente sustentada de ser a discriminação de rendas característica essencial do federalismo. De fato, e historicamente, não o é. A atribuição de competência tributária, sim, é requisito axiomático da federação, para assegurar independência política” [6].*

Autores como Amílcar de Araújo Falcão [7] e Aliomar Baleeiro [8] se alinham neste mesmo sentido, conforme narrado por Gama (2024) [9].

Por outro lado, com a criação do IBS, de legislação e gestão unificadas, a competência impositiva dos entes subnacionais foi esvaziada e, hoje, está limitada à mera definição da alíquota aplicável a cada ente.



Assim, embora não se encaixe bem na clássica dicotomia entre receita própria e receita transferida, há quem diga que o IBS, do ponto de vista material, carrega mais traços da segunda do que da primeira.

## Autonomia financeira sem competência impositiva?

Se a reforma não sofrer qualquer declaração de inconstitucionalidade, hipótese mais provável e mais adequada, então se pode extrair um princípio normativo implícito: *a autonomia financeira dos entes federados independe da existência de competências tributárias impositivas autônomas*, em descompasso com o que a doutrina majoritária defendeu até aqui.

Note que a autonomia financeira *em si* ainda constitui um pressuposto da Federação. Um ente federado deve dispor de fundos suficientes para, minimamente, custear as atividades que lhe garantam autonomia administrativa, legislativa e política. É apenas a forma de alcançá-la que se relativiza – neste caso, via imposição e regulamentação de tributos próprios.

É por isso que a EC 132 é, sem dúvida, um teste de fogo ao que se entende por pacto federativo. Não porque o viole, mas porque o submete à maior tensão já experimentada desde a reconstitucionalização do país. E dessa tensão emerge um ganho epistemológico: passamos a compreender com maior nitidez que a federação brasileira não se sustenta, necessariamente, na existência de competências tributárias impositivas.

---

[1] Para a clássica distinção entre conceito e tipo, vide: DERZI, Misabel Abreu Machado. Modificações da jurisprudência: proteção da confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais ao poder de tributar. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. 352 p.

[2] Para a natureza tipológica aplicada ao Federalismo, vide: COSTA, Reinaldo Belli de Souza. Federalismo, poder financeiro e coerência: entre autonomia e participação. In: DERZI, Misabel de Abreu Machado *et al.* (org.). Repensando o federalismo no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2020. p. 182-213.

[3] STF, ADI 939/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 15.12.1993.

[4] O caso concreto se tratava de uma lei estadual catarinense que limitava o número máximo de alunos por sala de aula na rede estadual de educação.

[5] STF, RE nº 705.423/SE – Tema 653 de Repercussão Geral, Rel. Min. Edson Fachin, j. 23.11.2016

[6] DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. Discriminação de competência impositiva: sua evolução na federação brasileira. 1972. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

[7] FALCÃO, Amilcar de Araújo. Sistema tributário brasileiro: discriminação de renda, p. 18.

[8] BALEEIRO, Aliomar. Estados, discriminação de rendas e reforma constitucional Revista de Direito Administrativo, v. 30, out-dez, 1952, p. 14.

[9] GAMA, Tacio Lacerda. Federação, autonomia financeira e competências no novo sistema tributário nacional. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (coord.). Reforma tributária do consumo no Brasil: entre críticos e apoiadores. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024. p. 354-369.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-30/ec-132-o-teste-de-fogo-para-o-pacto-federativo/>