

# FEDERALISMO REPUBLICANO E TRIBUTAÇÃO: A CONTRIBUIÇÃO DE AMARO CAVALCANTI PARA PENSAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

## REPUBLICAN FEDERALISM AND TAXATION: AMARO CAVALCANTI'S CONTRIBUTION TO THE BRAZILIAN CONSTITUCIONAL THOUGHT

Lucivanda Serpa Gomes<sup>1</sup>  
Patrícia Moura Monteiro<sup>2</sup>

**SUMÁRIO.** Introdução. 1. Federalismo Republicano no Brasil: Cenário político. 1.1 As causas da República. 1.2 A Proclamação da República O Projeto Federalista e a Constituição Republicana de 1889. 2. O Federalismo no Brasil: A análise de Amaro Cavalcanti. 2.1. A Formação da União Federativa e seus Reflexos - As raízes do problema 2.1.1 Dificuldades do Novo Regime. 2.1.2 A Condição Jurídica dos Estados. 3. O Federalismo Fiscal na Constituição Republicana de 1891: A Divisão de Receitas. 4. Maiores Males da República na visão de Amaro Cavalcanti. 4.1 Abusos dos Poderes Federais. 4.1 Abusos dos Poderes Federais. 4.2 Abusos do Poder Estadual. 4.3 Abusos da Direção Política. Conclusão. Referências.

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a contribuição do político e professor Amaro Cavalcanti para a formação de um autêntico pensamento constitucional brasileiro, no que tange suas reflexões sobre o Regime Federativo no Brasil, vantagens, defeitos e principais dificuldades encontradas nos primeiros anos da República recém-proclamada, em especial, quanto à falta de conhecimento das classes políticas, da falsa fé dos indivíduos e autoridades, e, ainda da radical contraposição ao modelo monárquico e parlamentarista, vigente até 15 de novembro de 1889. O jurista de Caicó percebeu que, dadas as nossas tradições, condições e hábitos, não se poderia transplantar a forma de estado de outra nação, sem que fosse devidamente ajustada às nossas circunstâncias históricas, fazendo crer que de fato a Federação brasileira é única. Amaro Cavalcanti também enceta profundo estudo sobre a República implantada e seus males, registrando os atropelos às liberdades públicas, a franca violação à Constituição pelos Poderes e o descrédito como consequência política direta. Neste trabalho, será feito um estudo do Sistema Tributário na Constituição de 1891, fazendo observações quanto à repartição de rendas, a distribuição de competências entre a União e as unidades federadas, identificando com precisão suas falhas, vicissitudes e injustiças. Por fim será apontando soluções por meio de reformas que visem a melhor distribuição de receitas dos tributos de acordo com os encargos e serviços de cada ente e não somente a mera criação de tributos, sem o devido estudo dos impactos sociais, econômicos e políticos.

**Palavras-chave:** Pensamento constitucional brasileiro; Tributação; Constituição de 1891; Amaro Cavalcanti; Federalismo republicano.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Processual Penal pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Especialista em Política e Administração Tributária pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Auditora Fiscal Adjunta da Receita Estadual da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Privado pela Universidade Cândido Mendes – Rio de Janeiro.

## **ABSTRACT**

*This work aims to demonstrate the contribution of the politician and professor Amaro Cavalcanti for the formation of an authentic Brazilian constitutional thought, regarding his thoughts on the scheme Federalism in Brazil, advantages, defects and major difficulties in the early years of newly proclaimed Republic, in particular, the lack of knowledge of the political classes, the false faith of individuals and authorities, and even the radical opposition to the monarchy and parliamentary model, valid until November 15, 1889. The lawyer of Caicó realized that, given our traditions, habits and conditions, you could not transplant the form of state of another nation, without being properly adjusted to our historical circumstances, giving the impression that in fact the Brazilian Federation is unique. Amaro Cavalcanti also initiates depth study of the Republic deployed and its evils, recording the civil liberties abuses, the frank violation of the Constitution and the Powers discredit direct political consequence. This work will be done a study the Tax System in the Constitution of 1891, making observations on the distribution of incomes, the distribution of competences between the Union and the federal units, pinpointing its flaws, vicissitudes and injustices. Lastly pointing solutions through reforms aimed at better distribution of income taxes according to the charges and services of each entity and not just the mere creation of taxes, without a proper investigation of the social, economic and political.*

**Keywords:** *Brazilian constitucional thought; Taxation; Constitution of 1891; Amaro Cavalcanti; Republican Federalism.*

## **INTRODUÇÃO**

Muitos foram os fatores que levaram a proclamação da República no Brasil, os principais foram a chamada “questão religiosa”; o descontentamento dos chefes políticos proprietários de fazendas que não foram indenizados com a abolição da escravatura em 1888; a formação nos grandes centros urbanos de uma classe média (funcionários públicos, profissionais liberais, jornalistas, estudantes, artistas, comerciantes, dentre outros) desejosa de mais liberdade e maior participação nos assuntos do País; o fortalecimento do Exército brasileiro que, na época, contava em suas hostes com grande número de adeptos das ideias positivistas de Augusto Comte. Estes positivista reconheciam na república e na forma federativa de Estado, meios de estabelecer a ordem e o progresso. E assim, em 15 de novembro de 1889, no Rio de Janeiro, um grupo de militares capitaneados por Marechal Deodoro da Fonseca perpetra o golpe, sem o uso de violência, depõe Dom Pedro II do trono, estabelecendo um governo provisório.

Dois anos após a proclamação da República foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, aquela que seria a primeira Constituição republicana do Brasil, cujo modelo, de uma forma ou de outra, buscava corresponder às transformações que vinham ocorrendo na sociedade. Como inovação trouxe a previsão do sistema presidencialista de governo, a federação como forma de Estado, a tripartição de poderes em Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, a separação da Igreja e o fim da vitaliciedade no Senado. Estabeleceu, ainda, em seu Art. 3º, que as antigas Províncias,

agora denominadas de Estados-membros, no exercício de sua soberania, deveriam decretar a sua própria Constituição. A inspiração na Constituição Norte-Americana se fez presente até mesmo no nome da nação: República dos Estados Unidos do Brasil.

Os graves problemas sociais, políticos e econômicos, frutos do regime anterior, foram de tal modo herdados que a fase inicial republicana passou por sérias dificuldades. Entretanto, o regime federativo, adotado pela nova Carta Magna, forneceu condições favoráveis para que se fizesse uma repartição mais rígida de competências tributárias entre os entes federados. E mais, foi instituído um tribunal de contas para liquidar as contas das receitas e despesas, e verificar a respectiva legalidade antes de prestadas ao Congresso.

Entretanto, a República recém-proclamada já nasce marcada com o estigma do desequilíbrio de poder, legado de um longo período de concentração de poder monárquico. Institucionalmente, havia clara predominância do Executivo sobre os demais poderes. A falta de equilíbrio no arranjo federativo brasileiro também pode ser constatada no tratamento e vantagens dos Estados mais ricos em relação aos mais pobres. E por fim, havia desequilíbrio na divisão de receitas públicas, pedra angular da manutenção da autonomia dos entes federados.

Junte-se a isso a falta de conhecimento das camadas sociais e até dos homens públicos sobre o Regime Federalista e República. Daí surgem os seguintes questionamentos: Como institucionalizá-las? Como evitar seus percalços e excessos? Havia um pensamento constitucional brasileiro sobre federalismo ou simplesmente transplantou-se uma experiência de federação estrangeira sem os devidos ajustes?

O presente artigo procura encontrar resposta para tais questionamentos na doutrina de Amaro Cavalcanti. Entretanto, antes de estudar as reflexões do eminente jurista potiguar, se contextualizará historicamente um dos períodos de maior agitação política que antecedeu a Proclamação da República, os fatores da queda da monarquia, o projeto federalista e as principais inovações da Constituição Federal de 1989.

Em seguida se abordará o Federalismo no Brasil, sua formação, problemas e dificuldades a partir da análise de Amaro Cavalcanti [1849-1922]. O terceiro capítulo se estudará o federalismo fiscal na perspectiva da distribuição de receitas e das competências tributária de cada ente federativo na Carta de 1891. Por fim, se apresentar os maiores males da República, sob a ótica do publicista, concluindo qual a sua contribuição na formação de um pensamento constitucional genuinamente brasileiro, capaz de dar resposta, inclusive, a questões atuais.

# 1. O FEDERALISMO REPUBLICANO NO BRASIL: CENÁRIO POLÍTICO

## 1.1. As Causas da República

Versões tradicionais sustentam que a República brasileira proclamada em 15 de novembro de 1889, teria sido o resultado de crises que se abateram sobre o final do Reinado de D. Pedro II, dentre as quais se destacam: a questão religiosa, a questão militar e a Abolição (FELIZARDO, 1980, p.27-28). Afirma-se que a condenação dos Bispos de Belém do Pará e de Olinda a quatro anos de prisão com trabalhos forçados, como desfecho da querela dos bispos e da maçonaria, descontentou boa parte da população.<sup>3</sup>

A abolição, por sua vez, teria desagradado os grandes proprietários de terras que empregava mão-de-obra escrava nas lavouras de café, estrutura de produção tradicional que, em represália, teriam aderido ao movimento republicano. Argumenta-se, ainda, que a questão Militar estaria intimamente ligada a insatisfação das tropas desde a Guerra do Paraguai, em função do desprestígio da carreira, dos baixos soldos, e, o tratamento dispensado pela Coroa. O conjunto destes fatores teria fomentado o golpe que provocou a queda da Monarquia, e implantou o novo regime de governo no Brasil<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>A conhecida “Questão Religiosa” teve início com a decisão do Bispo de Olinda D. Frei Vital de Oliveira que, seguindo as orientações contidas na bula Syllabus do Papa Pio IX, publicada em 8 de dezembro de 1864, determinou o fechamento de todas as irmandades religiosas que não quiseram excluir de seus quadros os membros maçons. Contou com o apoio incondicional de D. Antônio de Macedo Costa, bispo de Belém do Pará, que também interditou os padres maçônicos na sua província. O rompimento da Igreja com a maçonaria causou mal-estar entre os que compunham a elite política brasileira, da qual fazia parte grande número de maçons entre eles: Visconde do Rio Branco. Despiendo lembrar que a Igreja era ligada ao Estado (sistema regalista constitucional), de modo que a Maçonaria recorreu à Coroa, que atendendo a seus reclamos determinou que os Bispos levantassem o interdito. Estes se recusaram a atender a ordem do Conselho de Estado sob o argumento de que a Igreja e a Maçonaria eram incompatíveis. A insubordinação das autoridades eclesiais resultou na condenação à prisão de ambos (FERREIRA, 2010, p.189-190).

<sup>4</sup> Recentes estudos publicados sobre a conjuntura econômica, social e política do período imperial autorizam, no dizer de Emília Viotti (2010, p. 457), alguns reparos à historiografia da República, descartando certos mitos a ela incorporados. Segundo a autora, a Abolição representou apenas o “golpe de morte” do regime vigente, erigido sobre uma estrutura colonial que já se encontrava corroída desde o advento da lei de 1850, que estabeleceu medidas mais eficazes contra o tráfico negreiro. Não é menos verdade que a Abolição atingiu mais seriamente a classe de latifundiários, já arruinados pela baixa produtividade e com pequeno contingente de escravos, vez que não haviam conseguido adaptar-se às modernas formas de produção, e, aceitar às incipientes mudanças na estrutura econômica do país, agora mais diversificada e com viés industrial. Destarte, ao afetar sua antiga base de sustentação, a Monarquia brasileira apressou ainda mais sua queda. Por outro lado, não se pode desconsiderar que passados quase quarenta anos da extinção do tráfico, eram pouco representativa a classe de senhorial que ainda se valia do trabalho servil. Quanto à questão religiosa, a rigor, estaria longe de ter o peso que a literatura oficial evoca sob a justificativa de que o país tinha o Catolicismo como religião oficial. Havia divergência de pensamento tanto na sociedade civil quanto no Clero, de sorte que, na ocasião, se muitos apoiaram a decisão de D. Frei Vital, bispo de Olinda que determinou o afastamento dos religiosos maçons, outro tanto estava concorde com as medidas do Governo que puniu os bispos, e, via de consequência, ao lado da maçonaria. Com efeito, inexistia um sentimento profundo de religiosidade, uma unidade, cuja contrariedade fosse capaz de abalar as estruturas do regime imperial. Quanto à participação dos Militares, seria necessário mais que indisciplina para fazer eclodir o golpe de 1889. À semelhança das demais camadas sociais, as forças armadas também estavam divididas entre monarquistas e republicanos, sendo que, a convicção destes últimos, se devia em muito as ideias positivistas difundidas durante a Guerra do Paraguai (1864-1870) nas Academias Militares pelo tenente-coronel Benjamin Constant. Vencida a Guerra pela Tríplice Aliança (Brasil – Argentina e Uruguai), era crescente o ânimo do oficialato em participar da vida política do país, com firme adesão à causa abolicionista e às

## **1.2. A Proclamação da República**

A inauguração de uma nova forma de organização política e seus reflexos, embora tratar-se de significativa mudança que representava a possibilidade participação popular nas decisões do governo, ou, como dizia Silva Jardim, a “irrupção do povo na política”, não houve a participação de quem deveria ser o seu principal protagonista. Aristides da Silveira Lobo, demonstrando seu desapontamento com os fatos, publicou matéria no Diário Popular de São Paulo em 18.11.1889, sobre a forma como sucedera a proclamação da República no Brasil. Segundo o jornalista, o povo havia ficado a margem dos acontecimentos, “assistiu aquilo tudo bestializado, sem compreender o que passava, julgando ver talvez uma parada militar” (CARVALHO, 1987, p. 9).

Entretanto, as contradições não paravam por aí, alguns autores consideram que a proclamação da República, em 15 de novembro, talvez não fosse a verdadeira intenção do Marechal Deodoro, mais interessado na queda do Primeiro-Ministro Visconde de Ouro Preto, o qual, segundo se dizia, havia tomado severas medidas que desagradaram os militares, do que propriamente na queda da Monarquia (VIOTTI, 2010, p. 449-450). Deodoro teria sido levado a insurgir-se contra a Coroa, tornando-se Chefe do Governo Provisório após o Golpe.

## **1.3 O Projeto Federalista e a Constituição Republicana de 1889**

O regime federativo era uma aspiração antiga, o debate em torno do tema antecede até mesmo a ocorrência dos fatores que levaram ao “7 de abril de 1831”, quando o Imperador D. Pedro I foi forçado a abdicar da Coroa. Com efeito, instituída a Regência, houve as primeiras tentativas de se criar uma espécie de monarquia federativa, por meio de medidas descentralizantes, conforme acentua João Camillo de Oliveira Torres:

Logo após vinha o 7 de abril. Feita a Revolução imediatamente principiaram a chover os projetos de reforma da Constituição. Houve de tudo nesse fértil ano de 1831: “federação”, abolição da religião de Estado, constituintes provinciais, monarquia provisória até o fim do reinado de D. Pedro II, seguindo-se uma confederação republicana de províncias (1964, p.435).

As reformas liberalizantes viabilizadas pela edição do Ato Adicional de 1834 para minimizar os efeitos do formato centralizador vigente, introduziu diversas modificações nas disposições constitucionais, possibilitando um arranjo institucional que continha alguns elementos

---

novas ideologias republicanas, o que não era visto com bons olhos pelo Império. A proibição de manifestação de pensamento pelos militares não teve boa aceitação nos quartéis, fragilizando ainda mais as relações já esgarçadas.

do modelo federalista, combinando maior autonomia às províncias<sup>5</sup>, ao mesmo tempo em que mantinha um governo central (DOLHNIKOFF, 2005, p. 285-286).

Estas alterações contribuíram, em certa medida, para o fortalecimento das oligarquias provinciais, ávidas de poder e sempre desejosa de mais autonomia. No entanto, as conquistas das tendências reformadoras teve pouca duração. Pela ação da ala mais conservadora, as prerrogativas adquiridas pelas províncias foram retiradas mediante interpretação “autêntica” do Ato Adicional, conferida pela Lei de 12 de maio de 1840 (ARAGÃO, 2011, p. 223).

Insta observar que, o projeto federalista no Brasil, em grande medida, quase sempre esteve de mãos dadas com os ideais republicanos, como uma contraposição ideológica ao velho regime. Após o arrefecimento das revoltas nas províncias<sup>6</sup>, algumas de cunho separatista, houve no Rio de Janeiro a primeira contestação pública ao regime monárquico com a publicação do Manifesto Republicano de 1870<sup>7</sup>, no qual seus adeptos exigiam a implantação da Federação inspirada no modelo norte-americano. A centralização passou a ser vista como um obstáculo para o desenvolvimento do País.

Logo após a Proclamação da República, Marechal Deodoro encomendou o anteprojeto do que viria ser a primeira Constituição Republicana do Brasil. Elaborado por juristas republicanos, sofreu influência das Constituições da Argentina, da Suíça e, especialmente, dos Estados Unidos (FERNANDES, 2010, p. 246-247). Revisado por Rui Barbosa e pelo próprio Deodoro, o projeto foi aprovado sem maiores modificações. A influência do direito norte-americano, conforme dito anteriormente, se fez sentir até na denominação: “República dos Estados Unidos do Brasil.”

As principais inovações veiculadas pela nova Carta Política foram à adoção do regime federativo dualista; a forma republicana de governo; a consagração da tripartição de poderes; o sistema presidencialista, e; o fim da vitaliciedade no Senado e do Poder Moderador. As províncias passaram a ser denominadas de Estados e passaram deter autonomia administrativa, política e financeira. O Estado passava a ser laico. Não havia dúvidas de que a nova ordem buscava romper

---

<sup>5</sup> O Ato de 1834 introduziu a divisão constitucional de competência legislativa entre governos provinciais. A partir de então, as Assembleias Legislativas das províncias passaram a deliberar sobre a instituição de impostos provinciais e municipais, com a condição de não causar nenhum prejuízo às imposições gerais do Estado central, o que não quer dizer que as competências restaram devidamente estabelecidas.

<sup>6</sup> A Farrroupilha no Rio Grande do Sul (1835-1845), a Cabanagem no Pará (1835 a 1840), a Sabinada na Bahia (1837-1938), a Balaiada no Maranhão (1838-1841) e a Revolução Praieira (1848). Dados extraídos da obra de Bercovici (2001, p.29).

<sup>7</sup> Coincidentemente o mesmo ano da queda de Napoleão III na França, da Terceira República e a instalação da Comuna de Paris;

qualquer vínculo ideológico com a Constituição anterior, conforme acentua Wilba Lúcia Maia Bernardes:

A Constituição de 1891, tributária do modelo norte – americano em várias instituições, marca, sem dúvida, uma tentativa de oposição ao Texto de 1824, rompendo com esta, jurídica e ideologicamente, o que consta, por exemplo, na abolição do Poder Moderador e do Senado vitalício, na adoção do Estado laico e, principalmente, na consagração da forma federal de Estado (2010, p.207).

Entretanto, passado o entusiasmo, era perceptível a ignorância do grande público e até dos governantes<sup>8</sup> sobre os assuntos correlatos ao novo sistema político.

## **2. O FEDERALISMO NO BRASIL: A ANÁLISE DE AMARO CAVALCANTI<sup>9</sup>**

Ao tempo dos acontecimentos, não eram muitas as fontes de referência disponível sobre federalismo e república ou ao menos não eram de todo conhecidas, de sorte que, dez anos após a proclamação perpetrada pelos Militares, Amaro Cavalcanti, um dos juristas mais expoentes da época, nascido em Caicó – RN, com seus conhecimentos e experiências obtidas quando estudou nos Estados Unidos, traçou uma radiografia do regime federativo brasileiro, apresentando as principais características e deficiências, demonstrando a necessidade de um sistema harmonioso de repartição de receitas para sua manutenção, fornecendo dessa forma uma das maiores contribuições ao pensamento constitucional brasileiro sobre o tema.

### **2.1 A Formação da União Federativa e seus Reflexos - As raízes do problema**

É indiscutível que 1ª Carta Política promulgada no Brasil, a partir de seu anteprojeto, foi marcadamente influenciada pela Constituição Norte Americana, muito em razão do bem sucedido modelo federativo adotado na célebre Assembleia da Filadélfia em 1787. Contudo, essa inspiração

<sup>8</sup> Airton de Farias (2007, p. 154 – 155), em elaborada obra sobre a História do Ceará, ao tratar sobre a Proclamação da República, descreve de forma lúdica, fatos ocorridos na antiga província, que retratam a percepção de Amaro Cavalcanti sobre o desconhecimento do novo regime: “Desinformado do que se passava no Rio de Janeiro, semi-ignorante da forma de governo que se estabelecia, Ferraz organizou em seguida o pomposo *Governo Provisório do Estado do Ceará da Confederação da República do Brasil*. Nomeia para auxiliá-lo uma ‘comissão executiva’, que tinha forma e status de ministério – houve até um Ministério das Relações Exteriores! Pior foi no Icó, que também nomeou seu ministério, inclusive com uma pasta de negócios da Marinha, há “apenas” algumas léguas do mar... [...] As primeiras medidas do governo cearense Republicano – verdadeiras trapalhadas para uma administração que precisava de apoios para se consolidar – provocaram muita agitação na Capital: depuseram-se os vereadores da Câmara Municipal, proibiu-se o ensino religioso nas escolas – para indignação dos católicos mais conservadores –, demitiram-se os funcionários públicos monarquistas, preenchendo-se os cargos com correligionários republicanos, trocaram-se os antigos nomes das ruas por números no mesmo sistema de Nova York, causando imensa confusão (tanto que esta medida depois foi revogada)”.

<sup>9</sup> O republicano e abolicionista Amaro Carneiro Bezerra Cavalcanti nasceu a 15 de agosto de 1849, na província do Rio Grande do Norte, tendo estudado na Escola de Direito da *Union University (Albany)*, no Estado de New York. Jurista, professor e industrial, Amaro Cavalcanti, como ficou conhecido no parlamento, ocupou vários cargos na vida pública: Senador, Deputado Federal, Prefeito do Distrito Federal, além de Ministro da Justiça, Negócios Exteriores, do Supremo Tribunal Federal e do Ministério da Fazenda. Escreveu vários livros, sendo o de maior repercussão, sem dúvida, é a obra “Regime Federativo e República brasileira”, na qual o jurista em oito capítulos faz uma contundente análise da forma de estado e de governo adotados no Brasil pela Constituição de 1891.

se fez sentir em muitas das suas disposições, conforme já se assentou, inclusive, na repartição de competência legislativa.

Em seus estudos sobre o tema, Amaro Cavalcanti aponta as diferenças básicas que marcam a “Nossa Federação” em relação às outras organizações do mesmo gênero. Para o jurista, as disposições do Art. 1º da Constituição Federal de 1889, estavam carregadas de significados capazes de identificar as características específicas e os fundamentos da forma de estado e de governo adotadas.

O Brasil, portanto, era uma federação que não derivava de nenhum pacto entre Estados independentes como se deu em outras importantes uniões, a exemplo da estadunidense, da argentina, da suíça e mesmo da alemã, mas diretamente da vontade soberana da nação (CAVALCANTI, 1983, p. 119). A formação da Federação nacional, havia se dado dentro de padrões e circunstâncias históricas completamente distintas daquelas federações. As províncias brasileiras nunca detiveram soberania, direito irredutível ou qualquer prerrogativa ou poder, além do indispensável ao exercício de autonomia administrativa e financeira, de modo que, diversamente dos EE.UU, não se originou de uma Confederação anterior. Amaro Cavalcanti suspeitava que a experiência brasileira, dada a suas peculiaridades, era de fato única.

A lição dessa inferência reside no caráter jurídico das antigas províncias elevadas a condição de Estado, as quais em virtude de sua historicidade, não assistiria razão alegar ou pretender direito ou poder, que não tivesse seu fundamento na própria Lei Magna (CAVALCANTI, 1983, p. 122-123). Reforçando esta tese, considerava que não houve participação ativa das províncias na “Revolução Política” perpetrada. A eclosão do movimento republicano, segundo ele, havia ficado circunscrita às lindes da Capital do ex-Império Rio de Janeiro, agora Capital Federal. Não houve propriamente adesão das demais províncias, apenas uma aceitação do ato consumado, de modo que estas passaram a cumprir as ordens emanadas do Governo Central que se instalara. Portanto, os direitos, poderes e a qualificação de Estado, tudo adveio da nova ordem das coisas, e não de suas lutas ou conquistas.

### *2.1.1. Dificuldades do Novo Regime*

Amaro Cavalcanti faz um inventário dos principais obstáculos enfrentados nos primeiros dez anos de republicanismo no Brasil, e os erros na condução das instituições implantadas dentro dos princípios da nova ordem. Segundo ele, algumas das dificuldades advieram da oposição radical do novo regime político com o que havia sido suplantado; da novidade ou desconhecimento



do regime federal, não só para as massas do povo em geral, mas, sobretudo, para as próprias classes dirigentes da política. Outras, por sua vez, tiveram origem nas disposições desacertadas ou inoportunamente adotadas na Constituição Federal, fosse pelo consentimento do poder constituinte que permitiu que os membros da Federação encetassem a sua vida autônoma, sem uma regra geral obrigatória, fosse pela omissão do Poder Federal em desenvolver o teor de certas disposições constitucionais, e, por último, das pretensões descabidas ou da falsa fé dos indivíduos e das autoridades, resultantes ora das novas ambições ora da ignorância dos princípios e práticas do regime inaugurado.

A passagem abrupta de uma condição política e institucional para outra completamente adversa era a causa de tanta perplexidade, sentimento que de modo algum era privilégio das camadas menos escolarizadas, visto que a ignorância em relação a quase tudo que dizia respeito ao regime, também era partilhada pelos homens públicos [em grande parte com formação jurídica<sup>10</sup>], e isso se dava em razão do tema não ser abordado nas Escolas de Direito, conforme bem avalia o publicista:

A Nação Brasileira passara, subitamente, do *Estado simples, unitário, monárquico*, em que se achava organizada, havia mais de dois terços do século, e funcionando sob o regime parlamentar, para o *sistema composto*, e o *mais descentralizado* de todos: o Estado-Federal ou a República federativa, sob a forma presidencial. A oposição de regimes não podia ser maior, nem a novidade do que foi instituído, - mais completa! O público viu-se, por assim dizer, em pleno desconhecido... O que as escolas e os livros ensinavam até então, sobre a matéria de direito constitucional, era coisa inteiramente outra; se formos compulsar os *anais* da nossa vida política, - verificaremos igualmente, que os *homens políticos*, os estadistas brasileiros, pouco ou nada, se preocupavam do conhecimento e estudo de um assunto – *o regime federativo* – que eles reputavam, no todo, inconveniente, inadmissível, nas circunstâncias do país (CAVALCANTI, 1983, p. 124).

Não poupou os próprios republicanos, para quem, após uma dezena de anos de propaganda nas diferentes províncias do Império, não havia em suas fileiras “muitos espíritos capazes de bem apreciar o complicado da sua constituição, e de demonstrar, competentemente, as vantagens da União Federal” (*idem*, p. 124). Ressalva, por outro lado, a boa fé e o empenho patriótico daqueles que admirando a prosperidade e destaque da Nação Norte Americana, governada sob o sistema federalista, transplantou para o Brasil semelhante regime na convicção de idênticos resultados.

O somatório de todos esses fatores, era a causa e a explicação de tantos erros cometidos na implantação do sistema federativo. Estes equívocos se manifestavam sob vários aspectos: falhas na organização do poder estadual; práticas inapropriadas [que na atualidade poderiam ser

---

<sup>10</sup> Ver *The Mandarins of Imperial Brazil* de autoria de Euu – Soo Pang e Ronn L Seckinger.

classificadas como improbidades]; omissão legislativa por parte do poder federal, considerando a carência da República de leis para dar efetividade à Constituição. Juntava-se a isso, conforme já consignado: “a ignorância do sistema político adotado, a circunstância, assaz preponderante, das ambições, que nos indivíduos e nas classes populares foram despertadas pelo novo regime, - que se diz de liberdade, igualdade e fraternidade” (CAVALCANTI, 1983, p. 126).

### *2.1.2 A Condição Jurídica dos Estados*

Após realizar uma breve incursão na condição jurídica do poder federal, em especial, de suas atribuições na ordem interna e externa, e de suas competências legislativas que, na avaliação de Amaro Cavalcanti, se encontrava inteira e claramente determinadas no texto Magno, o jurista se debruça com maior afinco na análise da situação dos Estados.

Na sua avaliação os Estados federados haviam sido muito bem contemplados na partilha de competência e poderes, talvez mais que o necessário para a manutenção do regime instituído. Aponta como causa de uma série de embaraços à falta de uma melhor e maior demarcação na Constituição, que por conveniência ou por receio, evitou enumerar as atribuições e funções que deviam constituir o Poder Estadual, omissão que fazia seus dirigentes pensar que detinham uma autonomia em maior grau, dada a fórmula genérica que os autorizava os Estados a reger-se pelas constituições e leis que elaborassem.

Amaro Cavalcanti, enquanto jurista e homem público, fez várias admoestações a respeito da manutenção da harmonia federativa, partindo da coexistência de distintas competências legislativas e da importância de certo paralelismo jurídico entre os textos fundamentais nos dois níveis de poder, dada a subordinação explícita do Estado membro ao poder Federal. Conclui que a autonomia e independência das Unidades Federadas encontram limites nos princípios constitucionais da União, não podendo os primeiros ir além de sua condição, por não serem dotados de soberania.

## **3. O FEDERALISMO FISCAL NA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891: A DIVISÃO DE RENDAS**

Os graves problemas sociais, políticos e econômicos frutos do regime anterior foram herdados, fazendo com que nos primeiros anos, a República passasse por sérias dificuldades financeiras e cambias. Entretanto, em função do regime federativo era necessário que houvesse uma repartição mais rígida de competências tributárias entre os entes federados, dotando-os de recursos que permitissem a autonomia. Os avanços na estrutura fiscal foram consideráveis se

comparado ao modelo anterior, haja vista que, além da repartição de receitas entre os entes políticos tributantes, pela primeira se verificava com nitidez, a previsão de alguns princípios limitadores do poder de tributar, iniciativa que conferia mais unidade e harmonia à ordem tributária. Contudo, apesar dos progressos, o sistema tributário implantado era ainda rudimentar. A redistribuição de receitas proposta não foi suficiente para harmonizar as correntes políticas federalistas ou evitar possíveis conflitos fiscais, conforme bem observa Amaro Cavalcanti:

Realmente, nem o teor das disposições citadas, nem o elemento histórico do nosso sistema tributário foram bastantes, para impedir que a divisão das rendas, feita na Constituição, já tenha dado e continue a dar razão ou pretexto para numerosos pleitos e decisões judiciais, e estas últimas felizmente, nem sempre consoantes com o que se acha estatuído nos textos do referido instrumento (1983, p.235).

Na divisão de competência legal e rendas, coube a União tributar, com exclusividade, sobre: a importação de procedência estrangeira; os direitos de entrada, saída e estadia de navios; taxas de selo e taxas dos correios e telégrafos federais. Aos Estados-membros foi concedido poder para instituir os seguintes tributos: exportação de mercadorias; sobre imóveis rurais e urbanos; sobre transmissão de propriedade; sobre indústrias e profissões; taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia e contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios. Além dessas exações foi conferida competência residual concorrente tanto aos Estados quanto para a União. A Constituição de 1891 que adotou o sistema dual, não fixou competência tributária aos Municípios, ficando a cargo dos Estados fazê-lo (VARSAÑO, 1996, p. 2).

Em relação à cobrança de impostos na importação estrangeira, Amaro Cavalcanti fez severas críticas em relação ao que ele chamou de “transplante textual do direito americano”. O cerne da questão era o fato de se ter atribuído a competência tributária exclusiva à União, admitindo, desde logo, uma exceção em favor dos Estados que poderiam tributar a entrada de mercadoria estrangeiras quando destinadas ao consumo no seu território<sup>11</sup>, com a ressalva de que, o produto das rendas, seria revertido para a União. De nada importava que as receitas auferidas fossem direcionadas ao Erário Federal, se a instituição da exação fosse feita pelos Estados. Tal modelo poderia criar uma série de dificuldades para o comércio externo, criar embaraços nas relações internacionais e, ainda, diminuir os rendimentos da União.

Amaro Cavalcanti reputava injusta a divisão das rendas públicas entre a União e os Estados Federados. As antigas províncias que no Império não contabilizam com recursos

<sup>11</sup> Ocorre que as circunstâncias brasileiras eram completamente outra, além do que a transposição de texto não era tão fiel, visto que lá, nenhum imposto ou direito a importação ou exportação poderiam ser instituídos pelos Estados sem o consentimento do Congresso.

suficientes para as despesas ordinárias, uma vez elevadas a condição de Estados federados, tinha aquinhoado grande fatia da receita que era exclusiva da União. Se no regime anterior, cuja concentração de poder se refletia na estrutura tributária, a situação fiscal da União que aparentava próspera, tal já não se podia dizer com a repartição e competência posta.

A situação da União era agravada por duas razões: a uma, pela “qualidade” da competência dos tributos que lhe competiam, pois, somente o imposto de importação de produtos estrangeiros lhe era efetivamente privativa, e, ainda assim, com ressalvas. Acresça-se que os demais tributos federais eram concorrentes ou cumulativos com os Estados, a exemplo das taxas dos correios e telégrafos e o imposto do selo de papel; a duas, pelo fato de muitos dos serviços ainda estar a cargo da União. Em síntese: dividiu-se o bônus, mas não o ônus.

Digno de nota são suas pertinentes reflexões datadas de 1899, quanto à impraticabilidade da instituição pela União do imposto sobre consumo interno<sup>12</sup> e o imposto de renda, visto que o primeiro só viria ser criado em 1922 e, o segundo, somente em 1924. Sem embargo do potencial arrecadatório de ambos os impostos, a pouca população e a pobreza geral desta, eram condições que desfavoreciam a cobrança do primeiro, e, quanto ao segundo, poderia acarretar encargos à indústria, gravando o valor final do produto. Adverte aos dirigentes do Poder Público quanto na necessidade de prudência e critérios na criação de novos tributos, “para não se tornem um obstáculo, senão verdadeira ruína da própria fonte, que os deve alimentar” (CAVALCANTI, 1983, p. 278).

As reformas no sistema tributário na visão de Amaro Cavalcanti deveriam ser feitas o quanto antes, ajustando-se ao pacto federativo, e conservando seu equilíbrio. Por fim, vaticina: “em um país, sem recursos financeiros bastantes, até a dignidade pode achar-se à mercê dos agiotas e avaros ou roedores insaciáveis [...]” (CAVALCANTI, 1983, p. 278).

## **4. OS MAIORES MALES DA REPÚBLICA NA VISÃO DE AMARO CAVALCANTI**

### **4.1 Abusos dos Poderes Federais**

Apesar do texto da Constituição de 1891, consagrar, juridicamente, o princípio básico do regime federativo e da tripartição poderes, os abusos foram perpetrados logo nos primeiros anos de existência da República. Dentre as manifestações de excesso de poder a que havia causado mais

---

<sup>12</sup> No atual sistema tributário desenhado pela Constituição de 1988, equivaleria ao Imposto sobre Operação de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS, de competência Estadual (CF/88, 155, II).

impacto no seio da sociedade, teria sido o ato ditatorial de Deodoro<sup>13</sup> que, em meio à crise institucional, dissolveu o Congresso Nacional, cujos representantes o haviam nomeado Presidente. A lição que se extraía deste episódio era de que na República tal qual na Monarquia o direito poderia ser suprimido pela vontade individual ou pela força do despotismo. A ordem constitucional somente foi restabelecida com a renúncia do Presidente, graças a uma revolução pacífica que ficou conhecida como “O 23 de novembro” (CAVALCANTI, 1983, p. 307).

Amaro Cavalcanti em estudos discordava, sobretudo, da forma autoritária de intervenção do governo federal, que fazendo tábua rasa da organização política, administrativa e judiciária, perseguia e efetuava, a seu talante, deposições dos governos dos Estados. Nisso também o povo era apenas um simples espectador. Tão exorbitante quanto este foi o ato do Congresso Nacional que em flagrante desrespeito a expressa disposição constitucional que determinava uma nova eleição, na hipótese de vacância da presidência sem que houvessem transcorrido dois anos do mandato, empossou o então o vice-presidente Floriano Peixoto no cargo de presidente, por simples indicação. Sustenta que tal procedimento se constituía um abuso manifesto do Poder Legislativo, correspondente ao abuso anterior do Poder Executivo (vice-presidente) que, como represália ao célebre Manifesto dos 13 Generais, que criticava suas ações e mandava proceder à eleição, havia decretado o estado de sítio, intitulado, “O 10 de abril”, no qual foram presos e desterrados Senadores e Deputados, adversários políticos na ocasião, em total desrespeito ao disposto no Art. 20 da Constituição Federal que conferia inviolabilidade aos membros do Congresso.

A decretação do estado de sítio na Capital Federal foi aprovada pelo Congresso mediante parecer, sob o pretexto da suposta existência de uma conspiração política ou sedição. Segundo os jornais da época, não havia provas ou testemunhas de tais fundamentos. Para Amaro Cavalcanti, a ocorrência foi o primeiro indicativo de que o Poder Executivo poderia exorbitar de suas prerrogativas, suspendendo as garantias constitucionais, quando assim lhe parecesse certo, com o apoio de um Legislativo fraco e complacente.

---

<sup>13</sup> Marechal Deodoro, apoiado pelos militares vence o candidato civil e é eleito presidente pelo Congresso Nacional, juntamente com Floriano Peixoto na vice-presidência. Lutas internas, desentendimentos entre o Congresso e o novo presidente e entre este e seu Ministério, levaram ao rompimento dos poderes constituídos. Assim, em 3 de novembro de 1891, mediante expedição de Decreto, e com o apoio dos governadores (a exceção de Lauro Sodré do Pará), Deodoro dissolve o Congresso Nacional e instaura o estado de sítio (FELIZARDO, 1987, p. 49). Diante da crise institucional que se criou e para evitar uma possível guerra civil, Deodoro desiste de lutar pelo poder e renuncia a seu mandato em 23 de novembro de 1891, Floriano Peixoto, o Marechal de Ferro, assume a presidência da República dos Estados Unidos do Brasil.

Amaro Cavalcante faz uma exposição contundente sobre os abusos dos Poderes constituídos que ora prevaricavam ora transbordavam de sua competência legal, bem como as práticas condenáveis cometidas pelos Poderes estaduais e da direção política. Acusava o Legislativo de legislar em causa própria; de se submeter às injunções do Executivo, votando seus projetos sem qualquer exame ou critério, esquecendo que tinha independência para exercer livremente suas funções; e de ser omissivo em relação a importantes matérias que careciam de regulamentos. Quanto ao Executivo, opinava que além dos abusos anteriormente citados, descuidava do fiel cumprimento da Constituição e das leis federais em todo o território. Criticava o Judiciário de não exercer a contento o seu papel, deixando a desejar em suas decisões que, muitas vezes, representavam obstáculos a competência exclusiva dos dois outros Poderes, notadamente, quando a causa era afeta a Fazenda Pública.

Leciona que os atos administrativos puramente discricionários do Executivo não são passíveis de revisão pelo Judiciário, pois entendia que, a cada um dos poderes é lícito interpretar a Constituição no exercício de suas funções. Reconhece, entretanto, o papel de supremo intérprete da Constituição ao Supremo Tribunal Federal, daí a necessária uniformidade dos julgamentos<sup>14</sup> a conferir segurança jurídica aos indivíduos e a Administração Pública (CAVALCANTI, 1983, p. 311-314).

#### **4.2 Abusos do Poder Estadual**

Na sua obra “Regime Federativo e a República brasileira”, por diversas vezes Amaro Cavalcanti se questiona sobre a possibilidade de os Estados da Federação ainda não ter se inteirado ou compreendido bem o seu papel no novo regime político, ou, do contrário, estariam agindo de má-fé, quando colocavam em suas Constituições, faculdades e direitos que não lhes competiam. Afora isso, os governantes violavam sistematicamente tanto a Constituição Federal quanto a Estadual<sup>15</sup>. Para lastrear sua afirmação, o republicano cita várias ocorrências.

Flagrante era o desrespeito dos Estados à autonomia dos Municípios assegurados na Carta Política de 1891, intervindo em seus negócios, usurpando o caráter normativo da Constituição,

<sup>14</sup> Aponta as incongruências das interpretações contidas nas decisões do STF, quanto a importantes questões, a exemplo dos impostos estaduais e do Estado de Sítio, este último, por ocasião do julgamento do habeas corpus em favor dos presos e desterrados durante o “10 de abril”, ao se pronunciar no sentido de que “não é da índole do Supremo Tribunal Federal envolver-se nas funções políticas do Poder Executivo ou Legislativo”, negando a pedida ordem de habeas corpus. Seis anos depois, em 1898 o STF rompe com este entendimento, tomando conhecimento das medidas excepcionais do estado de sítio e concedendo habeas-corpus

<sup>15</sup> O jurista cita o desrespeito à vitaliciedade dos Magistrados que não se mostravam bastantes dóceis aos fins da Administração ou no interesse partidário. Para estes, a demissão disfarçada de aposentadoria forçada ou a demissão propriamente dita (Cavalcanti, 1983, p. 316).

como o Estado do Ceará, Paraná, Rio Grande do Norte e Piauí, que por meio de lei ordinária revogaram dispositivo da Constituição para legislar, de forma de diversa, sobre a eleição do intendente municipal. Caso digno de citação era a edição de lei estadual que intervinha nos negócios do município, estabelecendo que caberia ao Presidente do Estado revisar previamente o orçamento municipal para efeito de suprimir verbas, inclusive, o poder de considerá-las ilegais, contrariando mandamento constitucional categórico de que as deliberações do Município não dependem de qualquer sanção de qualquer poder do Estado.

A malversação generalizada dos recursos públicos nos primeiros anos do novo regime, não escapa aos olhos de Amaro Cavalcanti. As irregularidades apontadas diziam respeito à atividade financeira e orçamentária dos entes federados: descompasso entre a receita e o gasto, a irresponsabilidade fiscal, a improbidade administrativa, os desvios, configurando verdadeiro patrimonialismo, assim representado: de um lado isenções de impostos, autorização de gordas aposentadorias, criação de empregos bem remunerados, concessão de favores ou de contratos sem critérios. De outro, aposentadorias forçadas, supressões de emprego, tributação pesada e perseguições.

O autor ainda adverte que na República a ordem política significa nomeação dos poderes públicos mediante eleição popular. Na prática, o que se tinha conhecimento era um “esquema eleitoral vigente”, no qual o governador do Estado exercia papel principal. Para dar continuidade a sua política tudo fazia, inclusive, desrespeitar os princípios e regras da Constituição ou modificar ocasionalmente dispositivo legal que representasse um obstáculo a suas pretensões. Em suma, o que importava era a conservação do poder para fins de interesse pessoal.

José Murilo de Carvalho retrata bem o cenário político da recém-proclamada República:

A luta política era intensa e violenta. O que estava em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local. O chefe político local não podia perder as eleições. A derrota significava desprestígio e perda de controle de cargos públicos, como os de delegados de polícia, de juiz municipal, de coletor de rendas, de postos na Guarda Nacional (2011, p.33).

Ao comentar sobre os remédios contra tais aberrações políticas e da impossibilidade de intervenção federal nas unidades subnacionais, sob a alegação de autonomia dos Estados Federados, tal qual ocorria nos Estados Unidos, Amaro Cavalcanti ensina:

O Estado federal é uma entidade de condições especiais, inteiramente relativas, e por isso, cada povo deve ter, nessa forma de governo, as condições que lhe forem as mais adequadas ou convenientes. Assim como as normas da grande América não serviram ao todo, a pequena suíça, assim também, as normas de uma e de outra não poderão servir, em tudo, para a vida e costumes do ex-Império do Brasil. Nas duas Federações referidas há uma força constante, armada contra os abusos do governo local, a qual, infelizmente,

ainda nos falta no presente: é o interesse consciente, e daí a vigilância, das diversas classes populares, na defesa do direito de liberdade. As ditaduras, mais ou menos disfarçadas, dificilmente encontrariam apoio, e menos ainda, instrumentos, para sua ação corruptora e funesta. No Brasil, para que possamos constituir uma Federação condigna, precisamos antes de tudo, organizá-la e dirigi-la, segundo o grau de saber de nosso povo, os hábitos contraídos da nossa vida política anterior, e, sobretudo, em nada descurar o *mau vezo* ou a *tendência comum* para o desrespeito da lei [...] (1983, p.326).

Com isso demonstrava que não se poderia pensar no regime federativo apenas nos moldes em que foi concebido nos Estados Unidos atendendo as circunstâncias daquele povo, sua história e sua cultura. Que simplesmente transplantar a legislação de outra nação sem as devidas adaptações às realidades locais, poderia se constituir numa experiência fadada ao insucesso. Portanto, possível e até recomendável a intervenção federal nas unidades federativas quando o poder local exorbitasse de suas competências, ademais, a autonomia dos Estados, conforme consignado anteriormente, tinha limites nos preceitos constitucionais.

### **4.3 Abusos da Direção Política**

Um das qualidades do regime republicano é a temporalidade dos cargos ou revezamento dos representantes do poder público, a qual se denomina de alternância. O que se verificou em muitos Estados da federação foi o monopólio das posições, constituindo-se verdadeiras oligarquias. Ao invés da igualdade de direito para todos, o que via era o mais ferrenho exclusivismo.

José Murilo de Carvalho reforça esta ideia quando afirma:

Do ponto de vista da representação política, a Primeira República (1889 – 1930) não significou grande mudança. Ela introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos. Os presidentes dos estados (antigas províncias) passaram a ser eleitos pela população. A descentralização tinha o efeito positivo de aproximar o governo da população via eleição de presidentes de estado e prefeitos. Mas a aproximação se deu, sobretudo, com as elites locais. A descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias, apoiadas em partidos únicos, também estaduais. [...] A Primeira República ficou conhecida como ‘república dos coronéis’ (2011, p.41).

Amaro Cavalcanti ilustra por meio de fatos as manobras e manejos da politicagem, dos excessos, as tramas que perturbaram a ordem pública, deixando claro que o início da República brasileira não foram tempos de bonanças, tudo foi feito para desacreditar o novo regime: destruição de topografias, abusos, assassinatos. Ressalta a participação dos militares e sua ação decisiva na proclamação da República, e, diz que seu mérito está em servir com patriotismo na defesa das instituições.



## CONCLUSÃO

A dimensão da doutrina de Amaro Cavalcanti sobre o Regime Federativo na República e suas críticas ao modelo fiscal adotado representa uma das mais sólidas contribuições ao Direito Constitucional e Tributário brasileiro, em todos os tempos. Num período de muita expectativa e pouco conhecimento jurídico sobre os novos paradigmas da Constituição Republicana de 1889, o jurista potiguar elabora uma teoria do Federalismo brasileiro, suas características, condição jurídica, as relações, as vantagens e erros de percurso para institucionalizar a nova forma de Estado.

Em seus estudos sobre o tema Amaro Cavalcanti, aponta as diferenças básicas que marcam a nossa Federação em relação às outras organizações do mesmo gênero. Para o jurista as disposições do Art. 1º da Constituição Federal de 1889, estavam carregadas de significado capazes de identificar as características específicas e fundamentos da forma de Estado e de governo adotadas. O Federalismo traduzia a ideia de pluralismo, de distribuição espacial de poder, capaz de compor vários arranjos. Assim, ainda que inspirada no modelo norte – americano, era inegável que a Federação brasileira tinha características próprias decorrentes de sua história, dos hábitos e cultura do seu povo e, paradoxalmente, de sua herança monárquica e centralizadora. Os institutos jurídicos, por mais bem sucedidos que se apresentem, não podem ser simplesmente transplantados da ordem de uma nação a outra, sem que se amolde às circunstâncias e realidades. Eis sua principal contribuição ao pensamento constitucional, não só brasileiro.

Avalia a possibilidade dos Estados da federação ainda não ter se inteirado ou compreendido o seu papel neste regime político, ou, do contrário, estariam agindo sem boa fé, ao terem colocados em suas Constituições faculdades e direitos que não lhes competem, ou simplesmente não comprimindo as prescrições legais. Essa talvez tenha sido uma das principais fontes de embaraços e erros que tanto dificultaram o desenvolvimento do regime recém-proclamado.

A completude e profundidade de sua lição sobre a República e a Federação, inspira-o a fazer uma reflexão contundente e minuciosa sobre o Sistema Tributário inaugurado na 1º Carta Republicana. Suas considerações sobre a necessidade de dotar os entes políticos com recursos para que possam manter sua autonomia, via repartição de receitas, ainda ecoam no presente. Não se pode conceber um federalismo equilibrado, se a distribuição de competência não for rígida e

proporcional às atribuições dos Estados e da União. Adverte sobre os cuidados que o Poder Público deve ter ao criar novos impostos, taxas ou contribuições, em face das distorções fiscais, políticas e sociais que podem causar.

Por meio da obra de Amaro Cavalcanti, conclui-se que a essência dos sistemas federativos é sua natureza não centralizada, onde o poder ou autoridade é compartilhado entre as unidades que compõe a União. Aqui também o conjunto é mais que o somatório de seus membros, visto que só a União possui soberania. Cada parcela de poder corresponde ao plexo de competências legislativas e tributárias conferidos pela Constituição. São, portanto, pessoas políticas que detém autonomia administrativa e financeira, cada uma exercendo um importante papel na manutenção do todo. É necessário a todo custo que os entes compreendam isso, para que não se repitam os erros do passado.

Por ser um estudioso do assunto, o referido autor consegue identificar com precisão cada mazela e abusos cometidos pelas três esferas de poder Executivo, Legislativo e Judiciário e suas consequências nefastas para federação, para república e para formação da cidadania-política do povo brasileiro. Ainda assim, em nenhum momento de sua obra o parlamentar republicano desacredita no regime republicano, do federalismo ou de seus princípios formadores: a soberania popular, a democracia, a legalidade, a liberdade e a alternância no poder.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Pensamento constitucional brasileiro no federalismo da constituição de 1891. In: LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto et al. (Org.) **Temas de pensamento constitucional brasileiro**. São Paulo: Conceito editorial, 2011. p. 219 – 232.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo**: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Alexandre de Moraes. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 14 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011.

CARVALHO, José Murilo. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi.** 3 ed. (20 reeimp.). São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CAVALCANTI, Amaro, 1849 - 1922. **Regime federativo e a república brasileira.** Brasília: Universidade de Brasília, 1983. (Temas brasileiros 48 v.).

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república.** 9 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX.** São Paulo: Globo, 2005.

FARIAS, Airton de. **Historia do Ceará.** 2 ed. Fortaleza: Livro Técnico, 2007.

FELIZARDO, Joaquim José. **História nova da velha república: do manifesto à velha revolução de 1930.** Petrópolis: Vozes, 1980.

FERNANDES, Maria Fernanda Lombardi. A organização do Estado brasileiro na primeira república. In: MOTA, Carlos Guilherme; FERREIRA, Gabriela Nunes (Coord.). **Os juristas na formação do Estado - Nação brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2010. (Coleção, desenvolvimento e justiça. Série Produção científica). p. 245 – 262.

FERREIRA, Gabriela Nunes. Igreja e Estado no Império: a questão religiosa. In: MOTA, Carlos Guilherme; FERREIRA, Gabriela Nunes (Coord.). **Os juristas na formação do Estado - nação brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2010. (Coleção, desenvolvimento e justiça. Série Produção científica). p. 186 – 197.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A democracia coroada: Teoria política do Império do Brasil.** 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1964.

VARSAÑO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações para futuras reformas.** IPEA, Rio de Janeiro, n. 405, jan. 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0405.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2011.