

A tendência contemporânea do federalismo no Brasil de acordo com o Supremo Tribunal Federal

*Letícia Antunes Tavares*¹

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

Introdução

A forma federativa de um Estado molda-se a partir de sua Constituição Federal, que encontra no Supremo Tribunal o seu guardião, como se dá no caso do Brasil. Afinal, a Corte Suprema é considerada o árbitro do sistema federal, desempenhando papel relevantíssimo na efetivação do federalismo brasileiro.

Não é demais lembrar que o federalismo, no País, sempre foi marcado por um movimento pendular², com fases caracterizadas ora por forte centralização, ora por intensa descentralização. Muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha tentado introduzir o equilíbrio nas relações federativas, é certo que o modelo adotado ainda comporta melhoramentos.

E o objetivo deste estudo é justamente analisar a tendência atual do federalismo no País com base na postura do Supremo Tribunal Federal.

Nesse aspecto, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4060, em 2015, foi paradigmático, confirmando que as decisões da Corte Constitucional se inserem num rol de fatores que podem influenciar na busca pelo federalismo de equilíbrio, como tentaremos demonstrar por meio desta pesquisa.

Para tanto analisaremos o conceito de Estado federal e contexto histórico do federalismo no Brasil. Também trataremos do modelo de repartição de competências adotado no País e, finalmente, abordaremos a tendência contemporânea do federalismo no País de acordo com o Supremo Tribunal Federal, formulando breve conclusão a respeito do assunto.

¹ Doutoranda em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Cursou “Master in Comparative Law” pela Samford University/EUA. Especialista em Direito Público pela Escola Paulista de Magistratura.

² Cf. HORTA, R. M. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. LEWANDOWSKI, E. R. Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

1. Conceito de federação

O termo federalismo decorre do latim *foedus*, *foederis*, significando liga ou tratado. Uma federação constitui, pois, em sua acepção mais simples, uma união de estados ou de grupos sociais organizados, lastreada num acordo de vontades, com vistas a um objetivo comum³.

A característica essencial do federalismo é sua aspiração de simultaneamente gerar e manter unidade e diversidade, que não são termos opostos⁴. E referida qualidade remete-nos às lições de Olivier Beaud⁵, ao tratar da finalidade da federação, que é dupla e contraditória: de um lado há o “fim comum”, que reúne os Estados em uma federação em busca de segurança e prosperidade, como uma força de tração no equilíbrio federativo (tendência centrípeta); de outro, há o “fim particularista”, que leva os Estados a buscarem a manutenção de sua identidade, particularidade e autonomia, como uma força de recuperação que deve manter o equilíbrio federativo (tendência centrífuga).

Vale consignar que “o federalismo é a doutrina política que subjaz aos diversos modelos de Estado Federal”⁶. E o Estado Federal, modalidade de Estado composto, que se contrapõe ao Estado unitário⁷, é aquele que conjuga vários centros de poder político autônomo⁸.

De acordo com Nina Beatriz Stocco Ranieri⁹, o Estado Federal é composto de vários entes políticos territoriais, dotados de poder constituinte e poder legislativo ordinário, que se associam, sob um mesmo governo, para realização de objetivos e interesses comuns, sendo que a chave para a compreensão desta forma de estado é a descentralização do poder estatal, em razão da sua distribuição entre os entes federados.

O Estado Federal pode ser definido, portanto, como uma forma de Estado composta, decorrente da conjugação de unidades políticas autônomas, em que “o poder se reparte, se divide, no espaço territorial

³ LEWANDOWSKI, E. R. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 13.

⁴ ELAZAR, Daniel. J. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama, 1991. E-book, p. 83. ISBN 0-8173-075-0.

⁵ BEAUD, Olivier. *Théorie de la fédération*. 2. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2009. p. 279.

⁶ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do estado – do estado de direito ao estado democrático de direito*. Barueri: Manole, 2013. p. 136.

⁷ Para Jorge Miranda (2015, p. 147-151) o Estado unitário ou Estado simples caracteriza-se pela unidade de poder político, classificando-se em centralizado ou descentralizado.

⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 250.

⁹ RANIERI, op. cit., p. 135.

(divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente”¹⁰.

Tais conceitos ressaltam a abordagem estática e pré-constitucional do federalismo. A par deste enfoque, imprescindível se faz a análise do federalismo num momento “pós-constituinte” e sob uma perspectiva dinâmica, tendo em vista as constantes mudanças experimentadas em decorrência da realidade fática, bem como a necessidade de adaptação das instituições.

Nesse sentido, Carl J. Friedrich¹¹ refere-se ao federalismo como um processo, um padrão de desenvolvimento de relações em constante mudança, para além de sua definição como um modelo, uma estrutura. Para o autor, numa visão pragmática e comportamental, mais do que um simples desenho estático, o federalismo é uma fórmula dinâmica.

Arthur Benz¹² também traz a ideia do federalismo como um sistema dinâmico, que dialoga com o mundo externo, sendo resultado da história e de mudanças sociais.

E somente a conjugação dessas duas visões (estática e dinâmica) nos permite avaliar concretamente a tendência das relações federativas num País, como tentaremos demonstrar, ainda que brevemente, no capítulo seguinte.

Antes, porém, compete-nos a análise do federalismo no Brasil.

2. O federalismo no Brasil

2.1. Contexto histórico

Jorge Miranda¹³ já alertava a respeito da impropriedade de se estudar certa forma de Estado isoladamente, sem observar suas raízes, seu ambiente institucional e seus objetivos, pois os motivos pelos quais determinado país adota a forma unitária ou federativa de Estado são sempre peculiares.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p.101.

¹¹ FRIEDRICH, Carl. J. *Trends of federalism in theory and practice*. New York: Praeger, 1968. p. 173-178.

¹² BENZ, Arthur. Dimensions and dynamics of federal regimes. In: BENZ, Arthur; BROSCHEK, Jörg (Coord.). *Federal dynamics: continuity, change & varieties of federalism*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 87.

¹³ MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 160.

E, para se compreender a federação brasileira, necessário se faz uma breve investigação a respeito de suas origens.

Muito embora o ideal federativo remonte à Antiguidade, o modelo federal de Estado, na sua concepção contemporânea, teve sua origem nos Estados Unidos da América (EUA)¹⁴. Trata-se de criação dos convencionais da Filadélfia, em 1787, “com o objetivo de aprimorar a união dos Estados em que se haviam convertido, com a independência, treze das colônias britânicas da América do Norte”¹⁵.

No Brasil, a aspiração federativa já havia se manifestado no ambiente constituinte de 1823¹⁶.

Na realidade, até as primeiras décadas do século XVII, a estrutura jurídico-administrativa do País sofreu diversas modificações que revelam as dificuldades encontradas para tratar o Brasil como uma unidade, o que já refletia, segundo Dalmo Dallari

[...] a existência de uma diferenciação natural, que iria favorecer o desenvolvimento de acentuada diferenciação cultural, exigindo soluções diferentes de lugar para lugar. Foi precisamente tal situação que levou os líderes federalistas, no século XIX, a afirmar que a própria natureza já se havia encarregado de criar no Brasil todas as condições que impunham a implantação de um Estado Federal¹⁷.

¹⁴ Anteriormente, os Estados americanos formavam uma confederação, unindo-se por meio de um tratado internacional, ou seja, um pacto de colaboração que tinha o objetivo de somar forças contra eventuais ameaças inglesas. Todavia, a soberania de cada Estado que subscrevesse o pacto era mantida, permitindo-se, assim, a denúncia do tratado a qualquer tempo (direito de secessão), o que gerava problemas, com riscos de rompimento dos vínculos confederativos por parte dos Estados integrantes. E a insuficiência do sistema confederativo para a preservação da união dos Estados americanos foi sobejamente ressaltada nos Artigos Federalistas de números 15 a 22. Aliás, neste último, Alexander Hamilton tentou demonstrar os defeitos mais latentes da confederação, salientando que este é um sistema repleto de vícios, o qual não comporta uma emenda, mas, sim, uma mudança total. Por isso, tendo em vista os inconvenientes que surgiram, chegou-se à conclusão de que, para preservar a união, deveriam não só ser corrigidas as falhas que a comprometiam, mas, sim, ser criado um novo modelo de organização política, em que cada Estado cederia parte de sua soberania para um órgão central, passando a ser dotado de autonomia. E, segundo Fernanda Almeida, foi isto que se fez com a adoção de um modelo original de Estado, transcendendo os limites do pensamento político anterior.

¹⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 3.

¹⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. In: CANOTILHO, J. J. G. et al. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 111.

¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e evolução do estado brasileiro*. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 72, n. 1, p. 326, 1977.

De qualquer modo, a despeito dessa vocação natural, a Constituição outorgada, de 1824, instituiu no Brasil um Estado unitário. E o País somente assumiu a forma de Estado federal com a proclamação da República, consolidando-a por meio da Constituição de 1891.

Foi então que a vocação federativa iniciada com as capitanias hereditárias foi institucionalizada com a República, quando as antigas Províncias foram transformadas, num golpe de mão constitucional, em Estados Federados¹⁸.

Trata-se, segundo Horta¹⁹, de associação decorrente de imputação normativa, em que houve conjugação dos Estados por meio da Constituição, com a criação simultânea da União e dos Estados componentes.

E, o Brasil é exemplo do federalismo por desagregação e geográfico, em contraposição aos Estados Unidos da América, que se caracterizam pelo federalismo de agregação e institucional²⁰.

Esta é também a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem os republicanos cumpriram a promessa de transformar o País num estado federal, em “típica manifestação do federalismo por segregação”. Todavia, segundo o autor, logo se notariam as dificuldades práticas que geraram distorções para a estrutura federativa, em especial em razão “da disparidade extrema de níveis de desenvolvimento entre os diferentes Estados”²¹.

Insta salientar que a partir da Proclamação da República, a forma federativa de Estado foi repetida nas demais Constituições e Cartas Constitucionais brasileiras, sendo que, segundo José Afonso da Silva²², o federalismo da Constituição de 1967 e da Emenda n. 1 de 1969 era apenas nominal.

E isso se explica porque a partir da reforma da Constituição de 1891, que se deu em 1926, inicia-se a expansão dos poderes federais, sendo que o auge do processo de centralização foi alcançado pela Constituição de 1967 e respectiva emenda de 1969²³.

¹⁸ HORBACH, Carlos Bastide. Formas de Estado: federalismo e repartição de competências. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 3, p. 9, 2013.

¹⁹ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 289.

²⁰ MIRANDA, op. cit., p. 161.

²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 77, p. 131-140, jan. 1982. ISSN 2318-8235. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66947>>. Acesso em: 19 maio 2018.

²² SILVA, op. cit., p. 101.

²³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 28.

Quase que um novo estado unitário foi o que o constituinte de 1988 recebeu como herança, assumindo, pois, tarefa delicada quando se dispôs a manter, por entendê-lo mais adequado à realidade brasileira, o modelo federal de Estado que praticamente precisava ser reconstruído²⁴.

No caso do Brasil, a história do federalismo é marcada por uma oscilação pendular, com fases de prevalência ora do poder estadual (Constituição Republicana de 1891), ora do poder federal (Constituição de 1967), encontrando, de acordo com Raul Machado Horta²⁵, seu momento de estabilização com a Constituição de 1988, que introduziu o federalismo de equilíbrio.

Contudo, conforme leciona Fernanda Dias Menezes de Almeida, muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha avançado no sentido de melhorar o equilíbrio nas relações federativas, não restam dúvidas de que o sistema ainda comporta aprimoramentos, para enfrentamento dos desafios atuais²⁶.

Assim, para melhor compreensão do tema, cumpre abordarmos o federalismo em face de sua estruturação na Constituição de 1988, tendo em vista sua importância para a moldagem das relações federativas no País, iniciando por uma breve análise do modelo federal adotado pelo constituinte.

2.1. O federalismo na Constituição Federal de 1988

A ideia de federação assenta-se numa estrutura de sobreposição, que recobre os poderes políticos locais, e de participação, em que o poder político central seria o resultado da agregação dos poderes políticos locais, independentemente do modo de formação²⁷. E essa dupla estrutura só poderia ser exitosa por meio de integração política e jurídica, através de uma Constituição Federal.

Com efeito, os fundamentos essenciais das relações federais estão ligados a uma constituição escrita, símbolo de um “contrato de aliança eterna”. A organização federal baseia-se na ideia de que a Constituição

²⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. In: CANOTILHO, J. J. G. et al. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 112.

²⁵ HORTA, op. cit., p. 418.

²⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 148.

²⁷ MIRANDA, op. cit., p. 156.

Federal estabelece um compromisso entre os interesses de unidade nacional e autonomia regional, criando por meio da compressão racional um equilíbrio duradouro e benéfico para todos os participantes²⁸.

Segundo Daniel J. Elazar²⁹, o federalismo é baseado em um tipo específico de arranjo constitucional, que é mais imediatamente perceptível pela divisão de poderes entre governo federal e governos constituídos. Todavia, para o autor, o arranjo constitucional vai muito além da divisão de poderes, envolvendo a organização de toda uma estrutura governamental dos entes federais numa base não centralizadora.

No Brasil, por meio da Lei Fundamental de 1988, optou-se pela manutenção da forma federativa de Estado, considerada, inclusive, cláusula pétrea (artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal)³⁰, estabelecendo-se um arranjo constitucional novo.

Dispõe o artigo 1º da Constituição Federal que o Brasil configura uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Como se nota, o País adotou uma espécie de federalismo *sui generis* porque dotou os Municípios de competências e rendas próprias, ou seja, além da União e dos Estados, garantiu ao Município um terceiro nível político-administrativo³¹.

Assim, fala-se em tríplice estrutura do Estado brasileiro, composta de três ordens, quais sejam, a da União (ordem central), a dos Estados (ordens regionais) e a dos Municípios (ordens locais)³², o que, como veremos, torna ainda mais complexa a relação federal no País.

E, para melhor compreensão do federalismo na Constituição da República de 1988, compete também analisarmos o modelo de repartição de competências adotado. Isso porque, segundo Horta, “a repartição de competências serve para identificar as tendências do federalismo constitucional”³³, o que é imprescindível para a análise do tema proposto.

²⁸ LOEWESTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1979. p. 355.

²⁹ ELAZAR, op. cit., p. 33.

³⁰ Para Raul Machado Horta (op. cit., p. 419), introduziu-se uma forma oblíqua para buscar o vedado objetivo da abolição previsto no artigo 60, § 4º, I, da Constituição Federal. “A forma federativa de Estado é conceito complexo, que envolve um conjunto de elementos, bastando que a proposta de emenda venha abolir um deles, para incidir na vedação da irreformabilidade”.

³¹ LEWANDOWSKI, op. cit., p. 24.

³² José Afonso da Silva (op. cit., p. 479) critica a classificação do Município como entidade de terceiro grau, integrante do sistema federativo, afirmando que os Municípios não são essenciais ao conceito de federação brasileira. Para o autor, da forma como consagrada, a federação brasileira tornou-se muito complexa, com entidades superpostas.

³³ HORTA, op. cit., p. 414.

2.1.1. A repartição de competências na Constituição Federal de 1988

Tendo em vista o elemento descentralizador do Estado Federal, a atribuição de competências deve-se dar de forma organizada, garantindo-se a autonomia dos Estados e, também, o exercício harmônico dos poderes jurídicos detidos por cada entidade federativa.

Karl Loewenstein³⁴ aponta que a chave para estruturação do poder federal é justamente a distribuição das competências, sendo que há um mínimo de competências federais que são indispensáveis para um sistema federal autêntico, que, atualmente, tem experimentado ampliação, para abranger certas tarefas estatais exigidas pelo Estado do bem-estar social, que não podem ser realizadas se existem desigualdades territoriais na federação.

“A partilha de competências afigura-se um imperativo do federalismo para a preservação do relacionamento harmônico entre União e Estados-membros” e “condiciona a feição do Estado federal, determinando maior ou menor grau de descentralização”³⁵.

Nesse mesmo sentido, ressaltando a importância da distribuição de competências, José Afonso da Silva³⁶ destaca que tal característica constitui elemento fulcral do Estado Federal e essencial para preservação da autonomia das entidades federativas. Também, Raul Machado Horta³⁷ sustenta que “a importância da repartição de competências reside no fato de que ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado Federal”.

Contudo, cumpre anotar que para que os entes federados possam bem desempenhar suas competências e, bem assim, seus deveres, é mandatária a existência de recursos financeiros suficientes. Com efeito, a existência de rendas suficientes e bem distribuídas preserva a autonomia dos Estados, habilitando-os a desempenhar suas competências de forma independente e eficiente³⁸.

E a repartição de competências se estabelece de acordo com alguns modelos – o clássico e o moderno, tendo como parâmetro a enumeração ou não das atribuições.

³⁴ LOEWENSTEIN, op. cit., p. 356.

³⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 15-19.

³⁶ SILVA, op. cit., p. 102.

³⁷ HORTA, op. cit., p. 279.

³⁸ ALMEIDA, op. cit., p. 16.

O modelo clássico (técnica do federalismo dual) busca sua fonte na Constituição Estadunidense de 1787, competindo à União os poderes enumerados, e aos Estados-membros os poderes não especificados, em um campo residual. No modelo apontado, a separação de atribuições entre os entes federativos é extremamente rígida, não se falando em cooperação ou interferência entre os entes federados. As esferas de competências são estanques.

Nessa hipótese, segundo Fernanda Almeida, “a doutrina costuma identificar uma repartição horizontal de competências, com matérias distribuídas em regime de exclusividade a cada entidade federativa”³⁹.

Com efeito, no modelo de repartição horizontal de competências não se fala concorrência entre os entes federados.

Esse modelo apresenta três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; a outra discrimina a competência da União deixando aos Estados-membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última discrimina os poderes dos Estados-membros, deixando o que restar para a União⁴⁰.

Por sua vez, no modelo moderno (técnica do federalismo cooperativo) há descrição nas Constituições não somente das atribuições exclusivas da União, como também das hipóteses de competência material comum ou legislativa concorrente entre União e Estados. Referido sistema veio a integrar-se ao modelo clássico, surgindo em especial no século XX. Nesse modelo, as atribuições são desempenhadas de modo concorrente, estimulando a atuação colaborativa entre os entes federativos⁴¹.

Vale destacar que o contraposto ao modelo horizontal de repartição de competências seria justamente o modelo vertical, em que a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos.

Na repartição vertical de competências realiza-se a distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados-membros. Essa técnica, no que tange às competências legislativas, deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados-membros afeição à legislação às suas peculiaridades locais. A técnica da

³⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. In: CANOTILHO, J. J. G. et al. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 725.

⁴⁰ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 852.

⁴¹ ALMEIDA, op. cit., p. 725.

legislação concorrente estabelece um verdadeiro condomínio legislativo entre União e Estados-membros⁴².

Assim, tendo em vista as dificuldades expostas, a evolução do federalismo e a ampliação das tarefas do estado contemporâneo, outras técnicas de repartição de competências⁴³ mais complexas foram criadas e adotadas no Brasil.

E o modelo adotado pela Constituição Brasileira de 1988, buscando o equilíbrio federativo, consubstancia-se na combinação de tudo o que já se experimentou na prática federativa⁴⁴. Trata-se de um sistema complexo em que convivem as duas técnicas de repartição de competências anteriormente estudadas (federalismo dual e cooperativo), consubstanciando a técnica do federalismo de equilíbrio, com a conjugação de competências privativas, distribuídas horizontalmente, que coexistem com competências concorrentes, repartidas verticalmente, a par da interferência das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, por meio da delegação⁴⁵.

De acordo com Horta⁴⁶, é visível a influência da técnica de repartição de competências da constituição alemã de 1949, que o anteprojeto da Constituição Federal de 1988 incorporou. Já para Almeida⁴⁷, fica evidente que o modelo atual pretende se utilizar melhor das competências concorrentes e, para tanto, a Constituição de 1934 e a constituição alemã de 1949 seriam os textos inspiradores de tal propósito, sendo que o sistema de partilha de competências como um todo, mais se aproxima do sistema alemão.

Nosso constituinte, como se nota, não optou por um modelo de repartição de competências completamente original, inspirando-se

⁴² BRANCO, op. cit., p. 852.

⁴³ Cumpre ressaltar que, no Brasil, a repartição de competências é norteadada pelo princípio da predominância do interesse. Assim, competem à União as questões de predominante interesse geral, nacional; aos Estados-membros, os assuntos de predominante interesse regional; e aos Municípios, as matérias de interesse local (SILVA, 2017, p. 482).

⁴⁴ De acordo com Alexandre de Moraes (2006, p. 271), a Constituição Federal, adotando o princípio da predominância do interesse, estabeleceu quatro pontos básicos para a divisão de competências administrativas e legislativas: a) reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa (União – poderes enumerados; Estados – poderes remanescentes, Municípios – poderes enumerados; Distrito Federal – competências reservadas aos Estados e Municípios); b) possibilidade de delegação (artigo 22, parágrafo único, da Constituição Federal); c) áreas comuns de atuação administrativa paralela (artigo 23 da Constituição Federal); d) áreas de atuação legislativa concorrente (artigo 24 da Constituição Federal).

⁴⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 58.

⁴⁶ HORTA, op. cit., p. 449.

⁴⁷ ALMEIDA, op. cit., p. 31

também em modelo estrangeiro, confirmando que o Brasil, nas palavras de Jorge Miranda⁴⁸ adotou uma espécie de federalismo de imitação.

“É no federalismo de equilíbrio que se inspirou o constituinte federal brasileiro, para levar a bom termo a restauração do federalismo, de forma que o indispensável exercício dos poderes federais não venha inibir o florescimento dos poderes estaduais”⁴⁹.

Portanto, a técnica do federalismo de equilíbrio, combina as técnicas do federalismo dual e do federalismo cooperativo, buscando corrigir, por meio das competências concorrentes, os excessos da tendência centralizadora observada em algumas das Federações contemporâneas, com forte ampliação do poder central, em detrimento da autonomia dos poderes estaduais⁵⁰.

Para a Fernanda Almeida, o esquema de repartição de competências da Constituição Federal de 1988, muito embora comporte melhoramentos, é passível, em tese, de uma avaliação positiva, já que se progrediu na busca de uma descentralização maior. De acordo com a Professora, “o caminho que se seguiu é potencialmente hábil para ensejar um federalismo de equilíbrio, que depende também de outras providências”⁵¹.

Diante desse arranjo constitucional e, tendo em mente que a federação deve ser analisada sob o prisma dinâmico, impõe-se tratar-mos dos movimentos verticais de centralização e descentralização, para, enfim, cuidarmos da tendência atual de federalismo buscada pela Corte Suprema, a qual se insere num rol de instrumentos de grande relevância para a consecução do tão esperado federalismo de equilíbrio.

2.1.2. As relações verticais: centralização x descentralização

É inegável que o tipo de estrutura eleita pela Constituição Federal acaba por imprimir determinado tipo de dinâmica nas relações federais, revelando as tendências do federalismo em determinado País. Como salientado anteriormente, o modelo de repartição de compe-

⁴⁸ MIRANDA, op. cit., p. 161.

⁴⁹ HORTA, op. cit., p. 281.

⁵⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. In: CANOTILHO, J. J. G. et al. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 725.

⁵¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 61.

tências previsto na Constituição irá determinar a aparência do Estado federal, gerando maior ou menor grau de descentralização⁵².

Segundo Raul Machado Horta⁵³, o convívio harmonioso entre entidade central e unidades periféricas representa grande desafio ao constituinte federal, em razão da evidente tensão entre dois movimentos contraditórios: a unidade e a diversidade (coesão e particularismo), que dependem de fatores extraconstitucionais de índole natural, econômica e social. Para o autor, tais fatores aliados à preferência do constituinte federal por determinada concepção de Estado Federal irão conduzir ao tipo real de organização federal em dado momento histórico.

Assim, se tal concepção inclinar-se para o fortalecimento do poder federal, haverá o que se convencionou denominar federalismo centrípeto ou por agregação; por sua vez, se a concepção orientar-se pela preservação do poder estadual emergirá o federalismo centrífugo ou por segregação. Ainda, poderá o constituinte conceber o federalismo de cooperação, buscando o equilíbrio entre a União soberana e os Estados-membros autônomos⁵⁴.

Vale lembrar que o Estado federal brasileiro, no decorrer de sua história, tem alternado momentos de forte descentralização com outros de grande centralização, num movimento pendular. Houve períodos em que os entes federados foram extremamente prestigiados, como ocorreu já com a adoção da forma federativa com a Proclamação da República; e houve outros momentos em que grande parte das competências e dos recursos foi concentrada na União, como se deu com a Constituição de 1967⁵⁵.

E nas palavras de Enrique Ricardo Lewandowski⁵⁶, o modelo trazido pela Constituição de 1988 implica, novamente, “na descentralização do sistema, de modo consistente com o movimento pendular que caracteriza o federalismo brasileiro”.

No mesmo sentido, Prado⁵⁷ leciona que, após longo período de centralismo autoritário, o processo constituinte de 1988 assumiu caráter eminentemente descentralizador.

⁵² Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 19. HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 414.

⁵³ HORTA, op. cit., p. 274.

⁵⁴ HORTA, op. cit., p. 274-275.

⁵⁵ LEWANDOWSKI, op. cit., p. 25-29.

⁵⁶ LEWANDOWSKI, op. cit., p. 29.

⁵⁷ PRADO, Sérgio. A “federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na federação brasileira. In: REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: FGV, 2013. E-book. Não paginado. ISBN: 978-85-225-1419-9.

Todavia, apesar desse movimento de descentralização trazido pela Lei Maior de 1988, é certo que a União reteve boa parcela das competências e rendas que conquistou ao longo da evolução do federalismo no País, segundo Lewandowski⁵⁸.

Em um balanço final, constata-se que a Constituição de 1988 deu novo alento aos Estados e aos Municípios, confirmando a tendência histórica de alternância entre períodos de centralização e descentralização, sem embargo do tradicional predomínio da União, que se mostra ainda mais acentuado na atual fase evolutiva do sistema federal⁵⁹.

Trata-se da tendência ao empolamento do poder central, nas palavras de Jorge Miranda⁶⁰.

De acordo com Prado⁶¹, muito embora, num primeiro momento, as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 tenham revelado uma tendência de equilíbrio da estrutura federativa, é certo que a evolução posterior rejeitou esta hipótese. E, para o autor, além da recomposição do poder central, observou-se na federação brasileira o fortalecimento dos governos locais e, em especial, a marginalização dos governos estaduais.

Na visão de muitos juristas, a divisão de poder favorece a União devido ao seu papel central na definição de políticas, à carência de recursos financeiros de muitos estados e ao excessivo poder de legislar, que promove uniformidade nos governos e nas políticas estaduais⁶².

Em suma, para Prado, a Lei Maior de 1988 não conteria dispositivos que pudessem conduzir a Federação brasileira à edificação de uma estrutura equilibrada: “embora a Constituição de 1988 fosse imedia-

⁵⁸ LEWANDOWSKI, op. cit., p. 29.

⁵⁹ Ibidem, p. 33.

⁶⁰ Para o autor a tendência de fortalecimento do poder federal observa-se tanto nos estados federais, quanto nos unitários (MIRANDA, op. cit., p. 161).

⁶¹ PRADO, op. cit.

⁶² SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 24, p. 111, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=en&nrn=iso>. Acesso em: 22 maio 2018.

tamente descentralizadora, ela era de fato centralizadora a médio e longo prazo”⁶³.

E, no Brasil, isso se deu tanto por razões históricas, como por razões fáticas, já que o federalismo se desenvolveu a partir da descentralização política de um Estado unitário, e que há uma tendência de fortalecimento do poder central, sendo que Estados e Municípios estão cada vez mais dependentes da União, no que tange a auxílios financeiros, investimentos etc.⁶⁴

Além disso, é certo que outros fatores podem influenciar na citada superposição do poder central, como no caso dos julgamentos da Corte Constitucional, conforme veremos a seguir.

3. O Supremo Tribunal Federal e o federalismo no Brasil

Com efeito, a Corte Constitucional, como guardiã da Constituição, exerce importante papel na resolução dos conflitos envolvendo a repartição de competências entre União e unidades periféricas, podendo um julgamento reforçar ou mesmo imprimir uma tendência centralizadora ou descentralizadora num modelo federal.

Destarte, para que o um sistema federativo funcione plenamente, com a adequada manutenção do sistema de repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal, é imprescindível a atuação do Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, que seria, “assim, o árbitro final do sistema federal”⁶⁵.

Porque o federalismo é um arranjo constitucional no qual poderes (ou competências) são divididos e partilhados entre duas ou mais ordens de governo, as Cortes – como árbitros das disputas constitucionais têm um papel potencialmente muito importante em fiscalizar a distribuição e partilha de poderes. Na medida em que os tribunais são independentes e investidos de um dever de manter a Constituição, eles poderão ser instados a manter a distribuição constitucional de poderes contra forças políticas empenhadas alterando essa

⁶³ PRADO, op. cit.

⁶⁴ LEWANDOWSKI, op. cit., p. 29 e 143

⁶⁵ SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 22.

distribuição em uma direção mais centralista ou descentralista.⁶⁶ (tradução livre).

E, assim, ao relatar o acórdão proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4060 de 2015, o Ministro Luiz Fux destacou que o federalismo brasileiro, muitas vezes, é apenas nominal, pois marcado por forte centralização. E dois fatores seriam essenciais para tal fenômeno: um de índole jurídico-positiva, caracterizado pela concentração de grande quantidade de competência sob autoridade privativa da União; e outro, de natureza jurisprudencial, evidenciado pela atuação do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, caracterizado pela leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União.

Nessa ação, o Colendo Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, reconheceu ser de interesse regional a definição do número máximo de alunos em sala de aula, apontando que deveria ser revista a postura da Corte em casos de litígios constitucionais envolvendo competência legislativa, para se prestigiar as iniciativas regionais e locais, reforçando a noção descentralizadora inerente à própria forma federativa, com a revalorização da competência residual dos Estados. Segundo o Ministro Relator:

O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil [...]⁶⁷.

Interessante notar que, dentre as razões elencadas para a propalada centralização que marca o federalismo brasileiro, estaria a própria postura da Corte Constitucional, em casos de lides que envolvem

⁶⁶ ARONEY, Nicholas; KINCAID, John. Introduction: courts in federal countries. In: ARONEY, Nicholas; KINCAID, John. (Org.). *Courts in federal countries: federalists or unitarists?* Toronto: University of Toronto, 2017. p. 3. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctt1whm97c.5>>. Acesso em: 20 maio 2018.

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4060, Relator Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2015, DJe-081, publicado em 04/05/2015.

competência legislativa. Destarte, a busca do federalismo de equilíbrio não dispensaria a revisão da postura da Corte Constitucional no julgamento de litígios constitucionais.

E, ao que parece, esta nova tendência já passa a ser adotada pelo Supremo Tribunal Federal como um modelo de atuação nos julgamentos que envolvem arguição de inconstitucionalidade em caso de ofensa à regra constitucional de repartição de competência, mesmo em via incidental, como foi o caso do Recurso Extraordinário n. 194.704, de 2017, cujo relator para o Acórdão foi o Ministro Edson Fachin.

E vale transcrever parte da ementa do julgado:

[...] na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa⁶⁸.

É esse o princípio norteador do Supremo Tribunal Federal na análise das ações envolvendo conflito de competências constitucionais. E, assim, pode-se concluir que, dentre os diversos fatores que influenciam na tônica centralizadora ou descentralizadora do federalismo em determinado país, encontram-se os julgamentos da Corte Constitucional que, no caso do Brasil, viriam a somar a uma estrutura federativa que, no início, imprimiu um processo descentralizador, mas que ao longo do tempo percorreu caminho inverso, com a concentração de boa parte de receitas e rendas em favor da União.

De qualquer modo, como exposto, para além de uma reforma constitucional para alargamento do campo das matérias de competência concorrente, o equilíbrio das relações federativas não prescinde da mudança de postura do Supremo Tribunal Federal cuja jurisprudência é considerada importante fator impulsionador do movimento pendular que caracteriza o federalismo brasileiro. E, o julgamento da citada Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4060, em 2015, representou o primeiro passo na tarefa de revalorização das competências das unida-

⁶⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 194704, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-261, publicado em 17/11/2017.

des periféricas, na tentativa de se aprimorar o modelo de federalismo de equilíbrio inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

Conclusão

O modelo de Estado Federal, desde o princípio, demonstrou ser aquele que mais se amolda à realidade brasileira, tendo em vista a dificuldade em se tratar o País como uma unidade, em respeito às particularidades locais e regionais. Todavia, desde sua adoção, o federalismo no Brasil é caracterizado por uma oscilação pendular: ora fortemente centralizado, ora intensamente descentralizado.

Com a Constituição Federal de 1988, que combinou diversas técnicas de repartição de competências, buscou-se o equilíbrio federativo. Contudo, o sistema comporta melhoramentos, tendo em vista que ainda há forte concentração de competências, e também de recursos, em favor da União. E, para tanto, uma das soluções apontadas seria uma reforma constitucional, com o alargamento da órbita de competências concorrentes. Contudo, para além da modificação da Lei Maior, é certo que outros fatores podem contribuir para o equilíbrio nas relações federativas, como no caso das decisões da Corte Constitucional, considerada o árbitro do sistema federal.

Portanto, como estudado, a busca por relações federativas equilibradas, não prescinde da mudança de postura do Supremo Tribunal Federal no julgamento de litígios constitucionais envolvendo competência legislativa, atuando a Corte, assim, como importante agente impulsionador do movimento pendular que marca o federalismo no Brasil. E, nesse sentido, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4060, em 2015, o abandono de uma leitura excessivamente alargada das competências legislativas da União e a descoberta de novas searas que possam ser encampadas pelas unidades periféricas parece ter-se tornado o novo paradigma de atuação da Corte Constitucional, na tentativa de se alcançar o tão esperado equilíbrio federativo.

Bibliografia

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. In: CANOTILHO, J. J. G. et al. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.

ARONEY, Nicholas; KINCAID, John. Introduction: courts in federal countries. In: ARONEY, Nicholas; KINCAID, John. (Org.). *Courts in federal countries: federalists or unitarists?* Toronto: University of Toronto, 2017. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctt1whm97c.5>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BEAUD, Olivier. *Théorie de la fédération*. 2. ed. Paris: Presses Universitaires de France-PUF, 2009.

BENZ, Arthur. Dimensions and dynamics of federal regimes. In: BENZ, Arthur; BROSCHEK, Jörg (Coord.). *Federal dynamics: continuity, change & varieties of federalism*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do estado*. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4060, Relator Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2015, DJe-081, publicado em 04/05/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 194704, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261, publicado em 17/11/2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição e evolução do estado brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 72, n. 1, 1977.

_____. *Elementos de teoria geral do estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DYE, Thomas R. *American federalism: competition among governments*. New Britain: Lexington Books, 1990.

ELAZAR, Daniel. J. *Exploring federalism. Tuscaloosa*: The University of Alabama, 1991. E-book. ISBN 0-8173-075-0.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do artigo 24 da Constituição Federal*. 1995. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67296/69906>>. Acesso em: 19 maio 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 77, p. 131-140, jan. 1982. ISSN 2318-8235. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66947>>. Acesso em: 19 maio 2018.

FRIEDRICH, Carl. J. *Trends of federalism in theory and practice*. New York: Praeger, 1968.

HAMILTON, A. Federalist n. 22. In: HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. *The federalist papers*. (a public domain book, disponível em Kindle).

HORBACH, Carlos Bastide. Formas de Estado: federalismo e repartição de competências. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 3, 2013.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LEWANDOWSKI, E. R. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LOEWESTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1979.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PELUSO, Antonio Cesar. *As constituições do Brasil*. Barueri: Manole, 2011.

PRADO, Sérgio. A “federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na federação brasileira. In: REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: FGV, 2013. E-book. Não paginado. ISBN: 978-85-225-1419-9.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do estado: do estado de direito ao estado democrático de direito*. Barueri: Manole, 2013.

SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=en&nrm=i-so>. Acesso em: 22 maio 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. livro I.