

FERNANDO SANTOS DE CAMARGO

**JUDICIÁRIO E FEDERALISMO: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS
CONFLITOS ENTRE UNIÃO E ESTADOS**

CURITIBA

2014

FERNANDO SANTOS DE CAMARGO

**JUDICIÁRIO E FEDERALISMO: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS
CONFLITOS ENTRE UNIÃO E ESTADOS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa Pós-Graduação em Direito, Área de Concentração Direitos Humanos e Democracia, Linha de Pesquisa Cidadania e Inclusão Social, Setor de Ciências Jurídicas, na Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio.

CURITIBA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

FERNANDO SANTOS DE CAMARGO

JUDICIÁRIO E FEDERALISMO: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS CONFLITOS ENTRE UNIÃO E ESTADOS

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção ao grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela Seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio
Universidade Federal Paraná

Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto
Universidade Federal de Pernambuco

Curitiba, 28 de março de 2014.

A Dhayane

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao professor Fabrício Ricardo de Limas Tomio, pelo ensino, incentivo, confiança, amizade, aulas e conversas, que, desde o início da graduação, foram fonte de motivação permanente ao estudo e à pesquisa.

Aos professores Ilton Norberto Robl Filho, Rodrigo Luís Kanayama, e aos demais integrantes do Núcleo Direito e Política (DIRPOL).

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal do Paraná, especialmente àqueles com quem tive mais contato pelas disciplinas do mestrado, Abili Lázaro Castro de Lima, Cesar Antonio Serbena, Kátya Kozicki, Romeu Felipe Bacellar Filho e Vera Karam de Chueiri, e aos colegas do programa de mestrado da UFPR.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo financiamento que tornou possível essa dissertação.

Aos meus pais, Clóvis e Iolanda, e a Larissa, Daniel, Grasielle, Benoni, Tibúrcia, Luciane, Valdenir, Leandro, Valdir, André, Carlos, Dmitri, Helder e Sandro.

A Dhayane, pelo apoio, paciência e inspiração e pelo trabalho de revisão.

RESUMO

Nas federações, a existência de pelo menos dois níveis de governo com atribuições definidas constitucionalmente em uma relação não hierárquica (ao menos formalmente) suscita a questão sobre quem será o árbitro quando as unidades componentes entrarem em conflito. Sistemas federativos demandam, portanto, instrumentos para a composição de disputas federativas. As constituições federais preveem, assim, uma série de mecanismos, cumulativos e alternativos, para a gestão das disputas federativas: emendas constitucionais, medidas de exceção, referendos. Na maioria das federações o Judiciário, por meio da Suprema Corte, desempenha um importante papel na solução desses conflitos. Parte da literatura aponta como efeito desse arranjo a expansão da jurisdição legislativa central. Este trabalho pretende verificar se tal conclusão pode ser estendida ao caso brasileiro. No Brasil, o papel de árbitro é desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e o principal mecanismo por meio do qual as disputas federativas se desencadeiam é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). A ADI permite que um Estado busque a invalidação de uma decisão legislativa da União e vice-versa. O efeito do controle abstrato de constitucionalidade por meio de ADI, assim, pode ser interpretado como “centralização” ou “descentralização”, conforme governos central e regional obtenham sucesso nas suas iniciativas. A questão que emerge de tal panorama é qual seria o papel do Supremo Tribunal Federal, como arena principal e última dos embates entre entes federados. Os resultados desses processos demonstram que o caso brasileiro não é exceção: o STF, no exercício do controle abstrato de constitucionalidade por meio de ADI, favoreceu e legitimou a expansão gradual da jurisdição legislativa central.

Palavras-chave: federalismo; disputas federativas; judiciário.

ABSTRACT

In federations, the existence of at least two levels of government with constitutionally defined powers in a non-hierarchical relationship (at least formally) raises the question of who will be the arbiter when the component units collide. Federal systems, therefore, require instruments for the composition of federal disputes. Federal constitutions thus predict a number of mechanisms, cumulative and alternatives, for the management of federalism disputes: constitutional amendments, emergency measures, referendums. In most federations the Judiciary, through the Supreme Court, plays an important role in solving these conflicts. Part of literature indicates that the effect of this arrangement is the expansion of central legislative jurisdiction. This study aims to verify whether this conclusion can be extended to the Brazilian case. In Brazil, the role of arbiter is played by the Supremo Tribunal Federal (STF) and the main mechanism by which the federalism disputes are triggered is the Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). ADI allows a State seeks the invalidation of a Union's legislative decision and vice versa. The effect of abstract judicial review by ADI thus can be interpreted as "centralization" or "decentralization", as central and regional governments succeed in their initiatives. The question that emerges from this picture is what would be the role of the Supreme Court, as the main arena and the last clashes between federal entities. The results of these processes show that the Brazilian case is not an exception: the STF, in the abstract judicial review, encouraged and legitimized the gradual expansion of the central legislative jurisdiction.

Keywords: federalism; federalism disputes; judiciary.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Figura 3.1 Tipos de conflitos federativos	72
Figura 3.2 Cálculo da taxa de êxito	73
Tabela 3.1 Número de ADI conforme o requerente e tipos de conflitos.....	76
Tabela 3.2 Número de ADI conforme o requerente, conflito e resultado	78
Tabela 3.3 Tempo médio de julgamento de ADI e de pedido de medida liminar (em anos)	79
Tabela 3.4 Número de pedidos de medida liminar e resultado	82
Tabela 3.5 Situação dos pedidos de liminar das ADI que aguardam julgamento	83
Tabela 3.6 Tempo médio da medidas liminares deferidas em ADI que aguardam julgamento.....	84
Figura 3.3 Temas das ADI em conflitos federativos	88
Tabela 3.7 Tema das ADI em conflitos União x Estado e Estado x União.....	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 FEDERALISMO E SUPREMA CORTE.....	6
1.1 FEDERAÇÃO E CONFLITOS FEDERATIVOS	6
1.2 MECANISMOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS	10
1.2.1 Mecanismos políticos	13
1.2.1.1 Câmaras Altas.....	13
1.2.1.2 Emendas Constitucionais.....	16
1.2.1.3 Referendos.....	17
1.2.1.4 Medidas de exceção.....	18
1.2.2 Mecanismos judiciais.....	27
1.2.2.1 Controle difuso de constitucionalidade	29
1.2.2.2 Controle concentrado de constitucionalidade.....	30
1.3 SUPREMA CORTE COMO ÁRBITRO DA FEDERAÇÃO	30
2 FEDERALISMO E SUPREMA CORTE NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	33
2.1 FEDERALISMO, JUDICIÁRIO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ...	34
2.1.1 Constituição de 1891	34
2.1.2 Constituição de 1934.....	38
2.1.3 Constituição de 1937	41
2.1.4 Constituição de 1946.....	44
2.1.5 Constituição de 1967	47
2.1.6 Constituição de 1988.....	49
2.2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO INSTITUIÇÃO QUE FAVORECE O GOVERNO CENTRAL	54
2.3 DETERMINANTES DA JUDICIALIZAÇÃO E CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE.....	60

3 A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS CONFLITOS FEDERATIVOS	64
3.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	64
3.2 METODOLOGIA, INDICADORES e HIPÓTESES.....	67
3.3 RESULTADOS	75
3.3.1 Requerente e conflitos federativos	79
3.3.2 Decisão e efeitos.....	80
3.3.3 Vitórias estaduais e descentralização	87
CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS	98

INTRODUÇÃO

O conceito de federação, a despeito da variedade de definições, remete à ideia de divisão de poder entre dois governos em um mesmo território. O arranjo mais comum é a distribuição de competências administrativas e legislativas entre uma unidade central, com jurisdição em todo o país, e unidades regionais ou locais (estados-membros, províncias), com jurisdição restrita a determinada área do território nacional (ANDERSON, 2009, p. 18-20; RIKER, 1964, p. 11; WATTS, 2008, p. 8-9).

A fórmula para a repartição de poderes é variada. O modelo clássico (norte-americano) é a enumeração das competências do governo central, normalmente restrita a matérias intrinsecamente atreladas à manutenção da união (como comércio interestadual e defesa) e a atribuição dos poderes residuais às subunidades nacionais. Nas federações mais recentes, essa formulação básica cedeu lugar a um quadro complexo de distribuição de atribuições, com a definição de áreas de competências privativas e concorrentes.

As variadas possibilidades quanto à quantidade e aos tipos de poderes conferidos a cada nível de governo originaram diferentes modelos de federações. Apesar, entretanto, da diversidade institucional, o que fundamentalmente explica a unidade conceitual do federalismo e, conseqüentemente, a sua distinção em relação às formas unitárias de distribuição territorial do poder, é que nas federações a garantia da autonomia das unidades componentes (e, conseqüentemente, de manutenção da forma federativa de Estado) é assegurada pela distribuição de atribuições legislativas e administrativas em uma Constituição. Constituição, nesse sentido, deve ser compreendida como documento legal escrito, cuja modificação demanda o atendimento de requisitos mais rigorosos dos que os exigidos para a alteração da legislação comum. Nos Estados unitários, ao contrário, embora eventualmente as unidades regionais possam contar com maior autonomia relativamente às subunidades de Estados federais, as atribuições resultam de delegação e, portanto, podem ser suprimidas mais facilmente.

A repartição constitucional de competências nas federações, contudo, não pode ser encarada como algo permanente. Primeiro, porque os termos empregados podem não refletir com exatidão a abrangência das atribuições. Atribuir aos

Municípios, como, por exemplo, faz a Constituição brasileira, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local abre espaço a variadas interpretações. Segundo, porque no momento de elaboração do texto constitucional não é possível antecipar com precisão os desafios futuros. Normas sobre proteção do meio ambiente, por exemplo, não estavam em pauta no século XIX. Terceiro, porque o contexto socioeconômico e político podem demandar que determinadas atribuições passem de um governo a outro. Crises econômicas que reclamam soluções nacionais eventualmente podem implicar restrições à autonomia tributária estadual. Assim, como não há hierarquia (ao menos de modo não extensivo) entre governo central e governos subnacionais, a definição de procedimentos para contornar essas dificuldades é fundamental para preservação dos arranjos federativos.

As constituições federais preveem uma série de mecanismos, cumulativos e alternativos, para a gestão das questões federativas: a atuação das câmaras altas, seja como árbitro dos embates entre entes federados, seja como instrumento de concertação política, realização de reformas constitucionais, adoção de medidas de intervenção. A supremacia constitucional e a atribuição, na maioria absoluta das federações, da prerrogativa de proferir a última palavra sobre o texto constitucional ao Judiciário - concebido como órgão neutro em relação ao governo central e aos governos regionais -, tornou esse poder, principalmente na figura do seu órgão de cúpula, a principal e a última instância das disputas federativas.

Os conflitos entre entes federados podem se apresentar ao Poder Judiciário de variadas formas, inclusive indiretamente, quando, por exemplo, a solução de uma disputa judicial envolver uma questão federativa. Contudo, é no exercício do controle de constitucionalidade, quando se alega, seja abstratamente, pela via direta, seja em um caso concreto, pela via incidental, a inconstitucionalidade de uma lei ou de um ato normativo editado por outro ente federado, que tais conflitos aparecem de forma mais clara.

Assim, de uma forma ou de outra, isto é, como última instância recursal na via incidental ou originária na via direta (no caso brasileiro, em ambos), as cortes supremas adquirem importância fundamental no arranjo federativo. Suas decisões, nesse contexto, ajudam a definir os rumos do federalismo.

No Brasil, o árbitro judicial de tais disputas é o Supremo Tribunal Federal (STF). O principal mecanismo pelo qual essas disputas se desencadeiam é a Ação

Direta de Inconstitucionalidade (ADI), instrumento do controle abstrato de constitucionalidade por meio do qual se busca a invalidação de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Nesse quadro, nas disputas federativas entre Estados e União, o principal efeito da decisão é centralizar ou descentralizar o arranjo federal por meio da derrubada do processo decisório do outro ente. Portanto, o resultado das ADI em disputas federativas é um bom indício para verificar se, na história da federação, os efeitos da atuação do Judiciário, por meio de seu órgão de cúpula, têm sido descentralizar (reduzir o âmbito das competências do ente federal central) ou centralizar (ampliar o alcance da ação do governo central).

A Constituição de 1988, nesse sentido, definiu um complexo quadro de repartição de atribuições entre os entes federados, marcado pela concentração de competências legislativas no governo central. A questão que emerge de tal panorama é qual seria o papel do Supremo Tribunal Federal, como arena principal e última dos embates entre entes federados.

O objetivo principal deste estudo é justamente analisar os efeitos da atuação da suprema corte brasileira em termos de centralização/descentralização do arranjo federativo brasileiro a partir da verificação da hipótese de Bzdera (1993, p. 20) de que a alta corte federal favorece e legitima a expansão gradual da jurisdição legislativa central. Antes, contudo, examina-se a importância do Judiciário em relação aos demais mecanismos de resolução de conflitos federativos na literatura comparada e quais atribuições, no que diz respeito às relações federativas, têm sido reservadas a este Poder nas diversas Constituições brasileiras. Para a consecução desses objetivos, o texto foi dividido em três capítulos, cada qual separado, por sua vez, em três seções.

O primeiro capítulo discute o papel de árbitro das supremas cortes nas federações. O objetivo é demonstrar que o Judiciário, por meio da sua suprema corte, é o principal árbitro nas federações, ajudando a definir os rumos do federalismo. Com esse intento, a primeira seção discorre sobre a importância dos instrumentos de solução de disputas entre entes federados como decorrência e como garantia de manutenção do próprio arranjo federativo. A segunda seção, por sua vez, descreve os diversos mecanismos de gestão de conflitos, políticos e judiciais, previstos nas constituições das federações atuais. Na última seção, por fim,

procura-se explicar a centralidade dos mecanismos judiciais, na figura das supremas cortes, na resolução das disputas entre os entes federados e, por conseguinte, na definição dos rumos da federação em termos da centralização/descentralização.

O segundo capítulo dedica-se ao caso brasileiro. Procura examinar em que sentido tem se direcionado o federalismo brasileiro – centralização ou descentralização – nas diversas mudanças constitucionais e, especialmente após 1988, como isso pode ter refletido na atuação do STF. A primeira seção descreve e compara o arranjo federativo brasileiro nos diversos textos constitucionais desde 1891, ano em que foi promulgada a primeira Constituição federal. Demonstra, assim, que as diversas Constituições federais brasileiras, autoritárias e democráticas, em maior ou menor medida, concentraram poderes na União e instituíram mecanismos para dificultar a dissipação desses poderes. A Constituição 1988, nesse sentido, não implicou a alteração desse rumo. A repartição de competências firmada na carta mais recente favoreceu predominantemente o governo central e o grau de detalhamento da organização estadual limitou, ainda mais, a possibilidade de inovação institucional local. A segunda seção, por sua vez, aborda a literatura sobre a relação entre federalismo e supremas cortes, discute o argumento de que o Tribunal, nos arranjos federativos, seria estruturalmente enviesado ao favorecimento do ente central e procura situar, a partir disso, qual seria o papel desempenhado pelo STF no desenho federativo de 1988. Examina-se, em seguida, na terceira seção, as características do Judiciário e, particularmente, do controle abstrato de constitucionalidade que favoreceriam a utilização de canais institucionais judiciais para a resolução de questões federativas, tendo em vista que a participação do STF nessas disputas depende de um contexto propício, isto é, de um quadro institucional que incentive os atores políticos a transferir suas batalhas, em determinadas ocasiões, para a arena judicial.

O último capítulo, por fim, procura verificar empiricamente a hipótese de que o STF favorece e legitima a expansão gradual da jurisdição legislativa central. A primeira seção, inicialmente, apresenta e justifica a abordagem neoinstitucionalista empregada neste estudo para a formulação das hipóteses e para a interpretação dos resultados. Em seguida, sistematizam-se as características institucionais do desenho federativo brasileiro que, segundo a literatura, explicariam a atuação do STF como instituição pró-governo central nos conflitos entre União e Estados,

indicando que os aspectos institucionais do STF, como forma de nomeação dos ministros, são componentes adicionais na explicação da tendência centralizadora. Na segunda seção, constroem-se as hipóteses e apresenta-se como serão efetuados os testes empíricos. Na última seção, as evidências empíricas são analisadas e interpretadas.

A conclusão, por fim, retoma os pontos principais e sintetiza os resultados.

1 FEDERALISMO E SUPREMA CORTE

Em Estados federais, a existência de pelo menos dois centros de competência, com atribuições definidas constitucionalmente, denota a relevância de mecanismos institucionais destinados à resolução de disputas acerca da jurisdição. Diante de tal quadro, na maioria das federações existentes, o Judiciário, ou mais especificamente, a suprema corte, assumiu um papel proeminente na manutenção/alteração das relações federativas. Este primeiro capítulo procura analisar os efeitos da eleição das cortes supremas como árbitros da federação.

1.1 FEDERAÇÃO E CONFLITOS FEDERATIVOS

Há determinados consensos quanto aos elementos característicos de um sistema federativo como forma de organização estatal. Embora exista diversidade terminológica em torno do conceito de federação, o núcleo do arranjo institucional federativo é a repartição, em maior ou menor grau, de atribuições legislativas e administrativas entre dois ou mais centros de competência: um federal, com jurisdição em todo o país, e um local (Estados-membros, províncias), com jurisdição regional (ANDERSON, 2009, p. 18-20; RIKER, 1964, p. 11; WATTS, 2008, p. 8-9).

A quantidade e a qualidade de atribuições reservadas a cada nível de governo, entretanto, podem variar, ou seja, um Estado federal pode ser mais ou menos descentralizado (e, inversamente, mais ou menos centralizado) conforme o número e a importância das prerrogativas atribuídas às subunidades relativamente à unidade central (WATTS, 2008, p. 83-94; ANDERSON, 2010, p. 41-50; STEPAN, 2009; RIKER, 1964, p. 11). Federalismo, nesse contexto, pode ser concebido como um “*continuum* que vai da alta restrição à ampliação do poder do *demos*”, como define Stepan (1999)¹. Estados federais, portanto, podem divergir quanto ao grau de restrição ao poder central.

¹ “Todas as federações democráticas, por serem federações, restringem o poder central. Em vez de tomar o ‘federalismo centralizado’ como dicotomicamente oposto ao ‘federalismo descentralizado’ sugiro que, para fins analíticos, é mais útil conceber o federalismo democrático como formando um continuum que vai da alta restrição à ampliação do poder do *demos* [*high demos constraining to demos enabling*]. A referência de um *continuum* permite abrir a categoria analítica e histórica do federalismo a uma série de distinções empíricas e conceituais impossíveis de fazer se apenas agrupamos todos os sistemas federativos em uma categoria única de ‘federalismo centralizado’. Por

Assim, a rigor, o que definiria uma federação seriam as garantias institucionais que impediriam (ou então dificultariam) a modificação unilateral da repartição de competências previamente fixada² - e não o grau de centralização/descentralização -, pois, eventualmente, Estados unitários podem atribuir maior autonomia às entidades regionais do que federações, mas tal prerrogativa poderia ser suprimida por simples decisão do governo central. Estados federais, em maior ou menor extensão, restringem o poder central de modo mais perene comparativamente a Estados unitários.

Deste modo, tão importante quanto à repartição de competências entre governo central e governos regionais, são os elementos adicionais que promovem a estabilidade da distribuição de competências.

Em primeiro lugar, a garantia da autonomia (atribuições legislativas, administrativas, políticas) das unidades componentes deve ser assegurada por um documento legal escrito, cuja modificação demanda o atendimento de requisitos mais rigorosos dos que os exigidos para a alteração da legislação comum, ou seja, por uma constituição (ELAZAR, 1995, p. 17). A supremacia constitucional é, portanto, característica essencial dos Estados federativos por firmar obstáculos

exemplo, mostrarei neste artigo que o 'federalismo centralizado' dos Estados Unidos, longe de ser a norma, é um caso extremo do *continuum* que pretendo construir. De fato, como demonstrarei mais adiante, entre os principais sistemas federativos do mundo, somente o Brasil tem condições potenciais para fazer obstrução à maioria democrática no plano federal comparáveis com o poder de bloqueio das majorias que se verifica nos Estados Unidos. A Alemanha, em vez de ser excluída da categoria de sistemas federativos por desviar-se da norma americana, conforme sugeriu K. Wheare, encontra-se na verdade muito mais perto do meio do *continuum*. A Índia, onde só se pode entender a sobrevivência do sistema político democrático estudando seu aspecto federativo, mas que Wheare chamou de 'quase-federal' por se desviar muito do modelo americano, situa-se na extremidade de restrição mínima do continuum, muito distante dos Estados Unidos. Nos termos conceituais de nossa análise, a Índia da década de 90 apenas conserva duas características do modelo americano: é federativa e democrática" (STEPAN, 1999).

² Na maioria das federações, exige-se o assentimento expresso de parte das subunidades nacionais para as reformas constitucionais (WATT, 2008, p. 162). A emenda à Constituição norte-americana, por exemplo, depende, além da aprovação de dois terços dos membros de ambas as casas do parlamento federal, a ratificação pelos legislativos de, pelo menos, três quartos dos Estados (art. 5 da texto constitucional). No mesmo sentido, na África do Sul (art. 74, 4 da Constituição) e na Rússia (art. 136 da Constituição), além das supermajorias congressuais, exige-se a aprovação de dois terços dos entes da federação. Em alguns Estados federais, entretanto, como o Brasil, Alemanha, Áustria, Malásia, Paquistão e Emirados Árabes, em que a reforma constitucional envolve apenas a aprovação de especiais majorias no legislativo central, a participação das subunidades nacionais no processo depende dos representantes na câmara alta (WATTS, 2008, p. 163). Tal aspecto pode constituir uma dificuldade adicional para a defesa dos interesses regionais caso a atuação dos membros da segunda não seja federativa, como no Senado brasileiro (NEIVA & SOARES, 2013).

robustos aos avanços de uma esfera de governo sobre a outra (WATTS, 2008, p. 157)³, o que permite preservar, em certa medida, a organização institucional inicial. De fato, a supremacia constitucional pode e frequentemente está presente em Estados unitários. O que diferencia os sistemas federativos é a existência obrigatória de uma agenda de questões não sujeitas a alterações (STEPAN, 1999)⁴.

Em segundo lugar, a democracia, por assegurar a observância às disposições constitucionais, revela-se como uma das características essenciais de um Estado federal. Stepan (1999), nesse sentido, explica que a indispensabilidade de um regime democrático em um sistema federativo justifica-se pela garantia de que a distribuição das competências legislativas e administrativa entre os níveis de governo será respeitada. Assim, seria possível distinguir "Estados federais" de "Estados não-democráticos com características federativas"⁵.

Em síntese, arranjos federativos são aqueles em que a repartição de competências entre suas unidades constitutivas é definida e assegurada por um texto constitucional que é, efetivamente, observado pelos governos central e regionais.

³ Ronald L. Watts, nesse sentido, acrescenta ao requisito da supremacia constitucional, a necessidade do "consentimento para emendas de uma proporção significativa das unidades constituintes" (WATTS, 2008, p. 9, tradução nossa). No capítulo dedicado ao tema (p. 157-170) reconhece, no entanto, que tal assentimento pode ser conferido às câmaras altas, o que implica em não desconhecer Brasil, Alemanha e Áustria, entre outros, como federações.

⁴ Stepan (1999) argumenta que "Nesses sistemas, as Constituições são necessariamente mais complexas do que nas democracias unitárias. Áreas potencialmente passíveis de política pública, como meio ambiente, bem-estar social, a legislação, saúde e pesquisa, são objetos de constante reconstrução social e econômica. Os limites do que é por consenso uma área de interesse do governo de uma unidade territorial, ou de preocupação do governo federal, estão em permanente fluxo. A adjudicação de limites é, portanto, mais essencial e mais difícil em um sistema federativo do que em um sistema unitário. Assim, outro importante ator político, cuja competência legislativa não se deve à verificação periódica do conjunto dos cidadãos da pólis (*demos*), ou mesmo dos cidadãos das unidades territoriais da federação (*demoi*), os tribunais, geralmente desempenha [sic] um papel mais importante em um sistema federativo do que em um sistema unitário".

⁵ A associação entre federalismo e democracia é frequente na literatura, embora nem sempre explícita. A título de exemplo, citam-se dois estudos clássicos sobre democracia, *Poliarquia*, de Robert A. Dahl, e *Modelos de Democracia*, de Arendt Lijphart. Em Dahl (2005, p. 27), a garantia constitucional da capacidade de criação de leis e políticas de subunidades políticas territoriais autônomas e a presença de uma câmara legislativa nacional, eleita pela população de todo o Estado, com competência legislativa em determinadas matérias, são requisitos que vinculam a democracia ao federalismo. Lijphart (2003, p. 213-214), por sua vez, associa federalismo ao modelo consensual de democracia, caracterizado pela não concentração de poder, na medida em que o desenho federativo restringe o poder do governo central ao garantir que a repartição de poderes entre os níveis central e não central de governo será respeitada.

Contudo, certos limites e detalhes de um sistema federativo, bem como a extensão e o detalhamento das atribuições conferidas a cada governo pela constituição, podem não estar fixados de modo inequívoco, dada a impossibilidade de antecipar todos os desafios que o modelo poderá enfrentar futuramente. O federalismo pode ser encarado, assim, como um processo⁶ – e não como uma estrutura definida e conclusa - cuja preservação dependeria de flexibilidade suficiente para governar e estabilidade capaz de impedir que mudanças centrípetas ou centrífugas radicais o descaracterizem (HALBERSTAM, 2008)⁷.

Desse desenho institucional, conflitos podem emergir quanto à interpretação das atribuições conferidas a cada governo pela constituição, sejam áreas de competência concorrente ou privativa, pois os significados dos termos empregados para delinear-las igualmente podem ser alvo de disputa.

⁶ Friedrich (1968, p. 7, tradução nossa), nesse sentido, desenvolve no final da década de 60 a noção de *federalizing process*, segundo a qual "[o] federalismo não deve ser visto apenas como um modelo ou desenho estático, caracterizado por uma divisão de poder particular e precisamente fixada entre níveis de governo. Federalismo é também - e talvez primeiramente - o processo de federalização de uma comunidade política, isto é, o processo pelo qual um número de comunidades políticas separadas celebram acordos para elaborar soluções. (...). Relações federais são, na sua verdadeira natureza, relações flutuantes". O autor (1968, p. 39, tradução nossa) sustenta que "Nos regimes federais bem sucedidos se desenvolve algo que tem sido chamado de 'espírito federal' ou 'comportamento federal'. É um tipo de comportamento altamente pragmático, que evita toda a insistência em 'acordos fundamentais' e formas similares de rigidez doutrinária. Tal comportamento procede no espírito de compromisso e acomodação. É moldado pelo conhecimento que há muitos quartos na casa que o federalismo constrói". Ver PERGOLA, 1994, p. 21-30; BURGESS, 2012, p. 7-31; DAVIS, 1978, p. 173-182.

⁷ Sobre o tema, Watts (2008, p. 161-162, tradução nossa): "Algum elemento de rigidez é necessário para salvaguardar as proteções dos interesses regionais e minoritários na estrutura constitucional da federação. Isso é necessário porque geralmente a sensação de insegurança regional ou minoritária tende a minar a coesão. Ao mesmo tempo, é importante que quando as condições mudem, a federação seja suficientemente flexível para se adaptar. Uma estrutura constitucional muito rígida pode enfraquecer seriamente a habilidade da federação em responder e em acomodar pressões econômicas, sociais e políticas internas e as condições externas. O que é necessário, então, nas constituições federais é um equilíbrio entre rigidez e flexibilidade". O adequado equilíbrio entre "rigidez" e "flexibilidade" institucional, entretanto, não é preocupação exclusiva do federalismo, mas sim tema comum à estabilidade de regimes democráticos constitucionais. Elster (2008, p. 127-128), nesse sentido, escreve que "As constituições são geralmente projetadas para tornar *difícil*, mas não impossível, a mudança de suas disposições em comparação com a legislação ordinária. (...). De fato, as tentativas de restringir a sociedade com muita força poderiam surtir o efeito oposto por dois motivos. Primeiro, os cidadãos poderiam reagir à própria ideia de serem limitados. Uma razão para querer se libertar de uma fortaleza pode ser que não se quer viver sob a autoridade de um tirano – definido como alguém que constrói uma fortaleza para impedir os indivíduos de saírem. Ao descer a ponte levadiça e oferecer-lhes uma oportunidade de sair, o governante pode reduzir o desejo de usá-la. (...). Em segundo lugar, os cidadãos poderiam achar que cláusulas muito rígidas para aprovação de emendas são um obstáculo intolerável à mudança. Uma Constituição que impusesse uma exigência de unanimidade para todas as emendas provavelmente não duraria muito".

Assim, como argumenta Crommelin (2001, p. 139), o traço característico dos sistemas federativos – a distribuições de poder entre os níveis de governo e no interior desses governos – é, ao mesmo tempo, o agente catalisador das disputas federativas. Essas disputas, conforme os polos envolvidos, podem ser de três espécies: entre governos de níveis diferentes, entre governos de níveis iguais, entre pessoas ou povos e um ou mais governos.

Portanto, é também necessário, além da repartição de competências e da supremacia constitucional, que as constituições federais delineiem mecanismos para a solução de conflitos federativos. Arranjos federativos, por conseguinte, demandam sistemas de gestão de conflitos.

1.2 MECANISMOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

A literatura diverge quanto à classificação dos mecanismos de solução de conflitos federativos.

Crommelin (2001), por exemplo, em artigo dedicado ao tema, propõe uma classificação abrangente e enumera quatro modalidades de gestão de conflitos federativos: formais (*formal dispute resolution*), informais (*informal dispute resolution*), preventivos (*dispute avoidance*) e populares (*popular dispute resolution*). O critério utilizado para diferenciá-las, no entanto, não é claro.

Em seu texto, Crommelin (2001) classifica como mecanismos formais, fundamentalmente, os instrumentos de revisão judicial de resolução de conflitos, ainda que não exercidos por instituições judiciais, como o *Privy Council* no sistema escocês de delegação (*Scottish devolution*). Nesse sistema, o governo do Reino Unido e o da Escócia podem submeter à apreciação do *Privy Council* mesmo projetos de lei ainda não votados pelo parlamento escocês para resolver questões de competência (CROMMELIN, 2001, p. 141).

A modalidade informal, por seu turno, reúne os instrumentos de composição política, compreendidos como recursos empregados pelas partes adversárias antes de recorrer aos tribunais. Podem traduzir-se, assim, em dispositivos constitucionais que preconizam na necessidade de esgotamento das possibilidades de ajuste entre

os governos antes da provocação do Judiciário, como o art. 41 da Constituição sul-africana⁸ (CROMMELIN, 2001, p. 142).

Sistemas preventivos, por sua vez, referem-se aos mecanismos de acordo prévio destinados a evitar possíveis disputas federativas, como fóruns intergovernamentais constitucionais (*Constitutional intergovernmental forums*), fóruns intergovernamentais não-constitucionais (*Non-constitutional intergovernmental forums*) e instrumentos constitucionais que definam a norma prevalecente no caso de conflito (CROMMELIN, 2001, p. 143).

Modelos populares de resolução de disputa, por fim, englobam mecanismos de consulta à população sobre questões federativas (CROMMELIN, 2001, p. 144). Na Suíça, um dos exemplos citados por Crommelin, a validade de qualquer lei federal está condicionada à aprovação popular por meio de referendo realizado nos oito cantões (WATTS, 2008, p. 158-159).

Como se nota, a classificação de Crommelin não é precisa quanto ao critério adotado. Não está claro, por exemplo, por que “fóruns intergovernamentais não-constitucionais”, classificados como “preventivos” e exemplificados pelo Conselho dos Governos Australianos (*Council Of Australian Governments*), não se enquadram como sistemas informais de resolução de conflitos, uma vez que o caráter preventivo não foi determinante na classificação das modalidades formais e informais. Do

⁸ “41. Princípios de governo cooperativo e das relações intergovernamentais. (1) Todas as esferas de governo e todos os órgãos de cada esfera devem: (a) preservar a paz, unidade nacional e da indivisibilidade da República; (b) garantir o bem-estar do povo da República; (c) fornecer um governo eficaz, transparente, responsável e coerente para a República como um todo; (d) ser leal à Constituição, à República e de seu povo; (e) respeitar o estatuto constitucional, instituições, poderes e funções do governo em outras esferas; (f) não assumir qualquer poder ou função, exceto aquelas que lhes é conferido em termos da Constituição; (g) exercer os seus poderes e desempenhar as suas funções de uma forma que não interfira na integridade geográfica, funcional ou institucional do governo de outra esfera, e (h) cooperar um com o outro, em relação de confiança mútua e de boa-fé, por meio (i) da promoção de relações amistosas; (ii) da ajuda e do apoio mútuo; (iii) da comunicação e da consultoria em assuntos de interesse comum; (iv) da coordenação das ações e da legislação; (v) da adesão a procedimentos comuns; e (vi) da prevenção de processos judiciais entre os entes federados. (2) Uma lei do Parlamento deverá (a) estabelecer ou prever estruturas e instituições para promover e facilitar as relações intergovernamentais e (b) definir mecanismos e procedimentos apropriados para facilitar a resolução de conflitos intergovernamentais. (3) O órgão do Estado envolvido em uma disputa intergovernamental deve realizar todos os esforços razoáveis para resolver o conflito por meio dos mecanismos e procedimentos previstos para tanto e deve esgotar todos os recursos antes de recorrer ao Tribunal. (4) Se o Tribunal não estiver convencido de que os requisitos da subseção (3) foram cumpridos, pode remeter a disputa de volta aos órgãos dos Estados envolvidos”.

mesmo modo, sistemas formais e populares podem englobar mecanismos preventivos de resolução de disputa.

Embora a classificação de Crommelin (2001) não prejudique a análise individual de cada um dos instrumentos de resolução de disputa, a ausência de uma diferenciação precisa dificulta a comparação entre eles quanto às circunstâncias de utilização e quanto à importância para a estabilidade do sistema federativo. Ademais, ao incluir além de federações, confederações e organismos supranacionais em seu estudo (e mesmo “situações” federativas como o caso da Escócia no Reino Unido), Crommelin (2001) equipara mecanismos de natureza muito diferente, e com implicações, por conseguinte, muito diversas.

Anderson (2009, p. 49), ao distinguir a “maneira clássica” de resolver as disputas federativas – a judicial – dos demais mecanismos previstos para tais circunstâncias, sugere uma classificação mais simples e operacional, com base na natureza do árbitro encarregado de solucionar os conflitos. A tipologia demonstra-se, assim, mais adequada ao objetivo deste capítulo, qual seja, o de analisar a relevância e as peculiaridades dos mecanismos judiciais de resolução de conflitos federativos em relação aos demais – e não apenas inventariar os instrumentos existentes para esse fim.

Ainda que Anderson (2009) seja sucinto na abordagem do tema, o critério sugerido permite sistematizar exemplos citados por outros autores. Os mecanismos enumerados por Anderson (2009) são essencialmente formais no sentido de existir previsão legal (constitucional), embora possam ser resultado de composição política prévia, como no caso das emendas constitucionais. Nesse sentido, não exclui os mecanismos enquadrados por Crommelin (2001) como “informais”, visto que o critério adotado por este autor é outro e a categoria “formal” é reservada apenas aos instrumentos de revisão judicial.

Ademais, em Estados Democráticos de Direito, como são essencialmente as federações (STEPAN, 1999), mesmo soluções “informais” para impasses federativos, como acordos políticos e mudança na interpretação jurídica, têm sua eficácia condicionada ao uso dos canais institucionais – como elaboração de lei e decisão de tribunais, por exemplo. Portanto, além de operacionalidade, a classificação de Anderson (2001) assegura abrangência.

Assim, de acordo com esse critério, é possível distinguir os mecanismos de solução de conflitos federativos em judiciais e políticos, cujas características e modalidades são examinadas nas seções subsequentes.

1.2.1 Mecanismos políticos

Os mecanismos de natureza política são os dispositivos institucionais para a composição de conflitos operacionalizados pelas próprias unidades envolvidas. Englobam, assim, tanto os mecanismos institucionais para a solução de impasses nas arenas políticas, seja pela atuação de órgãos representativos (atuação da câmara alta, promulgação de emendas constitucionais), seja pela participação popular (referendos), quanto os instrumentos de ação de um governo sobre outro (medidas de exceção)⁹.

1.2.1.1 Câmaras Altas

A divisão do poder legislativo central é uma característica geralmente associada ao federalismo (NEIVA, 2006; WATTS, 2008, p. 147-155; ANDERSON, 2009, p. 68-69)¹⁰. De fato, quase todas as federações contam com uma segunda câmara legislativa federal¹¹.

Além disso, a história da primeira federação moderna, os Estados Unidos, revela que a instituição de uma segunda casa visava à contenção dos impulsos

⁹ Incorporariam, portanto, os instrumentos enquadrados nas categorias informal, preventiva e popular de Crommelin (2001).

¹⁰ O federalismo é, realmente, uma variável importante na explicação do bicameralismo. Entretanto, estudos empíricos demonstram que a força (prerrogativas) das câmaras altas está mais atrelada ao sistema de governo do que à forma de Estado (NEIVA, 2006). Sobre o tema, Tsebelis (2009, p. 201) escreve: "A maioria dos analistas associa o federalismo ao 'bicameralismo forte' (para usar a terminologia de Lijphart), isto é, um sistema onde a segunda câmara tem veto formal e não tem a mesma composição da primeira câmara. De fato, a maioria dos países federais conta com uma segunda câmara forte. O que não é bem conhecido é que a forma constitucional bicameral, que depois da Constituição dos Estados Unidos se tornou muito comum nos países federais, não foi o primeiro arranjo institucional característico do federalismo. As federações europeias, como os Países Baixos Unidos, os cantões suíços e a confederação alemã, decidiam por negociação entre representantes dos diversos estados. Com base nessas experiências, a república confederada ideal de Montesquieu era uma associação de pequenos estados homogêneos tomando decisões por unanimidade, enquanto a maneira de Condorcet de evitar os problemas dos ciclos de decisão por maioria, que ele havia descoberto, era a tomada de decisão por majorias qualificadas".

¹¹ Atualmente, entre as federações, somente Emirados Árabes, Venezuela, Micronésia, Comores e São Cristóvão e Nevis contam com um legislativo central unicameral (WATTS, 2008, p.147).

majoritários da câmara baixa (restrição da democracia/*demos enabling*) e assegurar a representação igualitária dos interesses estaduais. Constitui-se, assim, como uma garantia da representação dos estados menos populosos – e conseqüentemente, com menor representação na câmara baixa - frente os mais populosos¹². A mudança, contudo, do critério de seleção de seus membros – de indicação pelos governos estaduais para eleição direta – reduziu o seu papel como representante de interesses estaduais, ainda que, dados aos poderes quase simétricos em relação à câmara baixa, tenha permanecido, de certo modo, como proteção às preferências minoritárias.

Nas federações bicamerais, a adoção de princípios distintos de seleção de membros para as casas legislativas também é regra (ANDERSON, 2009, p. 69). Contudo, a diversidade no modo de seleção dos membros, na composição, nas atribuições, no tempo de mandato e no sistema eleitoral tornam cada câmara alta praticamente única, com composição, atribuições e âmbitos de ação distintos (WATTS, 2008, p. 147-150).

Apesar da extensa possibilidade de combinações, na grande maioria das federações, as características institucionais têm também desfavorecido a atuação das casas altas como câmaras territoriais (NEIVA & SOARES, 2013; WATTS, 2008, p. 147-155). Além da atuação predominantemente como casas revisoras, a sua participação em questões federativas normalmente se realiza indiretamente, como no controle das medidas de exceções adotadas pelo Poder Executivo. Entre as federações atuais, apenas o *Bundesrat* alemão e o Senado etíope desempenham papéis destacadamente relevantes na resolução de conflitos federativos (WATTS, 2008, p. 147-155).

¹² Nota-se, na verdade, que a defesa da divisão do Poder Legislativo central nos *Federalist's Papers* aparece associada mais à ideia (ou perigo) de predominância deste poder nos governos republicanos e do que propriamente à necessidade de representação estadual. Madison (*in* HAMILTON, MADISON, JAY, 2003, p. 319, tradução nossa), nesse sentido, argumenta que “não é possível dar a cada ramo do governo um poder igual de autodefesa. No governo republicano, a autoridade legislativa necessariamente predomina. O remédio para esta inconveniência é dividir a legislatura em diferentes ramos e torná-los, por modos diferentes de eleição e por princípios diversos de ação, tão pouco interligados quanto o permitir a natureza comum partilhada pelas suas funções e dependência em relação à sociedade”. É ao tratar da composição do Senado que Madison (*in* HAMILTON, MADISON, JAY, 2003, p. 375) associa a segunda câmara à ideia de proteção dos estados menores.

O *Bundesrat* combina duas características que denotam o seu papel de câmara territorial. Primeiro, a câmara alta alemã tem poder de veto suspensivo sobre a legislação federal e de veto absoluto nas leis federais que afetem as competências estaduais¹³ (WATTS, 2008, p. 149). Segundo, os membros dos *Bundesrat* são delegados dos governos estaduais (em número de 3, 4, 5 ou 6, conforme o estado-membro), que contam com total liberdade na indicação e na exoneração de seus representantes (WATTS, 2008, p. 149)¹⁴. Tal arranjo favorece a atuação dos representantes dos *Länder*, no *Bundesrat*, como verdadeiros funcionários da burocracia estadual e dos seus partidos.

Assim, comparativamente a outras federações, a câmara alta alemã assume um papel de destaque na gestão das questões federativas. A capacidade de bloquear a legislação federal faz do *Bundesrat* uma “peça-chave nas relações intergovernamentais”(ANDERSON, 2009, p. 70), constituindo-se não propriamente como um mediador, mas sim como uma arena onde disputas são travadas e podem ser resolvidas. Suas características oferecem um contraponto à capacidade legislativa do governo central, a representação não igualitária, todavia, favorece os *Länder* mais populosos nos conflitos entre estados-membros.

A câmara alta etíope, denominada *House of Federation*, por outro lado, desempenha o papel de árbitro nos conflitos federativos¹⁵. A Constituição da Etiópia é a única constituição federal que define a câmara alta como guardiã da constituição (WATTS, 2008, p. 159).

¹³ Em verdade, essa característica, por si só, não indica qualquer capacidade excepcional do *Bundesrat*, pois em legislativos bicamerais com poderes (quase) simétricos, como o brasileiro e o norte-americano, a câmara alta pode “vetar” qualquer legislação, já que se constituem como casa revisora. É a presença concomitante do segundo aspecto – modo de seleção dos membros – que revela o tom do papel desempenhado pela Câmara Alta alemã.

¹⁴ Nesse sentido, Halberstam & Hills (2001, p. 175, tradução nossa): “Cada governo estadual [*Land government*] envia membros do seu gabinete para representar interesses do *Land* no *Bundesrat*. Como essas autoridades são simultaneamente representantes no *Bundesrat* e funcionários do *Land*, que podem ser designados e destituídos, a representação dos interesses estaduais é mais direta do que no senado norte-americano, mesmo se comparada ao período anterior à ratificação da Décima Sétima Emenda, quando os senadores eram escolhidos (mas não designados ou destituídos) pelas legislaturas estaduais”.

¹⁵ A Constituição da Etiópia determina que a atuação da *House of the Federation* na resolução da disputa somente se inicie após o fracasso de tentativa de conciliação entre os estados envolvidos (art. 48, 1).

A *House of the Federation* tem representação não igualitária (proporcional à população) e é composta por membros eleitos pelos conselhos estaduais, que podem optar pela realização de eleições diretas para a escolha dos representantes (art. 61). Diferentemente da grande maioria das câmaras altas federais, não detém atribuições legislativas, mas lhe é reservado o poder de interpretar a constituição (art. 62 e 83), de solicitar a intervenção federal (art. 62) e de decidir disputas territoriais entre os estados-membros (art. 48). Na resolução das disputas constitucionais, a *House of the Federation* pode ser auxiliada pelo Conselho de Inquérito Constitucional (*Council of Constitutional Inquiry*), órgão de composição mista, com membros da Suprema Corte Federal e membros indicados pelos demais poderes (art. 82), que emite pareceres não vinculativos (art. 84)¹⁶.

A câmara alta etíope exerce, portanto, atribuições típicas de um tribunal constitucional, diferenciando-se deles, fundamentalmente, quanto ao modo de seleção de seus membros e por não ser integrada ao Poder Judiciário.

1.2.1.2 Emendas Constitucionais

A alteração do texto constitucional para sanar lacunas ou detalhar as atribuições é uma solução para compor as disputas em torno da interpretação de dispositivos constitucionais que deflagrem conflitos federativos.

Nos sistemas federativos em que o controle de constitucionalidade (*judicial review*) não abrange o poder constitucional derivado, a promulgação de emendas constitucionais para eliminar as disputas existentes, ou prevenir batalhas jurídicas eminentes, pode constituir uma alternativa aos riscos de um processo judicial. As emendas, neste cenário, asseguram maior certeza aos oponentes quanto aos resultados, na medida em que exigem o acordo das forças políticas em conflito.

O recurso às emendas, no entanto, varia conforme os custos políticos envolvidos na sua elaboração e conforme os custos e os riscos envolvidos no emprego de mecanismos alternativos, visto que, nas federações em que o controle

¹⁶ O Conselho de Inquérito Constitucional é composto pelo presidente e vice-presidente do Supremo Tribunal Federal (que atuam, respectivamente, como presidente e vice do Conselho), seis especialistas em direito, nomeados pelo Presidente da República, por recomendação da Câmara de Representantes dos Povos, e três pessoas designadas pela *House of the Federation*, escolhidas entre os seus membros (art. 82).

de constitucionalidade se estende à reforma constitucional sempre subsistirá um recurso ao grupo derrotado ou desfavorecido¹⁷.

Como as emendas às constituições federais exigem quóruns especiais, a alteração constitucional sempre envolve custos políticos elevados comparativamente à modificação da legislação comum. Mas as dificuldades variam de federação para federação.

Nos Estados Unidos, por exemplo, é exigida a aprovação de dois terços dos membros de ambas as casas do Poder Legislativo federal e de três quartos dos Estados. A Áustria, por outro lado, “normalmente, exige apenas uma maioria qualificada na câmara baixa ou maioria nacional em referendo”(ANDERSON, 2009, p. 84). Há ainda, constituições que estabelecem diferentes procedimentos de emenda de acordo com a matéria, como a indiana e a canadense (WATTS, 2008, p. 162).

Entretanto, a rigidez, em geral, das constituições federais face à necessidade de flexibilidade e adaptação dos sistemas federativos, e o consequente custo político envolvido na alteração de normas constitucionais, desfavorece o recurso às emendas e incentiva o emprego de outros meios de ajuste entre entidades federativas, como a revisão judicial, ou mesmo acordos intergovernamentais (WATTS, 2008, p. 169).

1.2.1.3 Referendos

O recurso aos referendos para a solução de conflitos federativos é exemplificado pelo caso único suíço, no qual “uma tradição excepcionalmente forte de referendo popular levou à rejeição consistente do controle de constitucionalidade” (HALBERSTAM, 2008, p. 4).

A Suíça e a Etiópia, como analisado acima, são as únicas federações em que a decisão final sobre a constitucionalidade das leis federais não é atribuição de

¹⁷ O controle jurisdicional de emendas constitucionais pode se referir tanto ao aspecto procedimental quanto ao material. No Brasil, por exemplo, o STF decidiu no julgamento da ADI 939/DF que “Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação a Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, I, ‘a’, da C.F.)”(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 939. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, DF, 15.12.93. DJ de 18.03.94).

um órgão do Judiciário. No entanto, ao contrário da Constituição etíope, a Carta suíça não definiu um órgão especial para o desempenho do controle de constitucionalidade das leis. Tal prerrogativa foi, na verdade, delegada à própria população.

O modelo, a rigor, não se configura como um mecanismo de controle de constitucionalidade *a posteriori* tal como a revisão judicial nos demais países, mas integra o próprio sistema de aprovação das leis elaboradas pelo governo central.

Na Suíça, a validade de qualquer lei federal depende da aprovação popular por meio de referendo realizado nos oito cantões. O referendo, deste modo, decide a constitucionalidade da lei, que não pode ser submetida aos tribunais. O Tribunal federal, por sua vez, é responsável pela revisão judicial das leis cantonais apenas. O povo suíço, portanto, detém a competência para decisão última sobre a validade da legislação federal¹⁸ (WATTS, 2008, p. 158-159).

1.2.1.4 Medidas de exceção

As medidas de exceção englobam os instrumentos de ação à disposição do governo central para sobrestar dispositivos constitucionais e avocar competências ou restringir a atuação dos governos das subunidades em determinadas condições, normalmente quando envolvem ameaça de desintegração. Como a utilização frequente desses poderes pode levar a descaracterização dos sistemas federativos, as constituições estabelecem técnicas para conter e disciplinar o recurso a tais expedientes, normalmente envolvendo controle parlamentar ou judicial.

A dimensão dos poderes de intervenção do governo central de algumas federações tem levado a literatura a classificá-las como “quase-federais” (ANDERSON, 2009, p. 82). Assim, o uso e a extensão dos poderes “quase-unitários”

¹⁸ Segundo Watts (2008, p. 159, tradução nossa), “um interessante subproduto desse processo de validação é o incentivo que ele proporciona ao compromisso interpartidário e à coesão - no interior do governo e do legislativo – de modo a assegurar o maior apoio possível e, assim, reduzir o risco envolvido no processo de referendo”.

variam muito conforme a federação. Os exemplos mais extremos são encontrados na Índia, Paquistão, Malásia e Argentina (WATTS, 2008, p. 90)¹⁹.

Na Índia, a intervenção é iniciada por meio de uma declaração do Governador estadual ao Presidente de que se está diante de “uma situação em que o Governo do Estado não pode cumprir as disposições da Constituição”(art. 356, 1, da Constituição indiana). A medida permite que o Presidente assuma todas as funções do governo estadual, bem como exercer os poderes atribuídos ao governador ou qualquer autoridade estadual, exceto os da legislatura estadual (art. 356, 1, “a”). O decreto interventivo (*President’s rule*), no entanto, pode determinar que os poderes da assembleia estadual sejam exercidos pela ou sob a autoridade do Parlamento central (art. 356, 1, “b”). Assim, o efeito da medida é a dissolução do Executivo e do Legislativo da província, que é posta sob o controle direto do governo federal.

Não há exigência de autorização legislativa para o decreto interventivo, cujo prazo de expiração é de dois meses, mas seus efeitos podem ser cessados antes por decisão do Parlamento (art. 356, 3). A aprovação do Parlamento, todavia, pode estender a intervenção federal até seis meses. Sobre o tema, escreve Stepan (1999) que o congresso e, mais especificamente, a câmara alta, tem reais possibilidades de barrar a intervenção federal, “Mas os dispositivos constitucionais sobre a intervenção são tão frouxos, e o Partido do Congresso contou no passado com tamanha disciplina e maioria nacional (...), que o ‘President’s rule’ foi aplicado com frequência mesmo durante o governo democrático e consociativo de Nehru”. Assim, entre 1947 e 1997, houve mais de cem intervenções federais, atingindo todos os estados (STEPAN, 1999)²⁰.

Recentemente, entretanto, a maior presença de governos minoritários na esfera federal, o maior peso das coalizões de partidos provinciais e a atuação do Judiciário no sentido de determinar que os motivos da intervenção sejam

¹⁹ A Constituição canadense, segundo Watts (2008, p. 159, tradução nossa), também atribui amplos poderes interventivos à autoridade central, entretanto, “na prática, ao longo da última metade de século, quase todos os poderes federais unilaterais caíram em desuso”.

²⁰ Convém destacar que tendências separatistas permaneceram fortes por um tempo na Índia, especialmente nos estados do sul e principalmente por problemas atrelados à linguagem (SEERVAI, 1975, p. 117-118). Atualmente, além do híndi, língua oficial falada por 40% da população, há 18 línguas constitucionalmente reconhecidas (WATTS, 2008, p.36).

esclarecidos²¹ desfavoreceu o emprego do *President's rule* (STEPAN, 1999). Atualmente, constata-se uma crescente pressão política no sentido de reduzir o recurso às medidas emergenciais (WATTS, 2008, p. 90).

O governo central paquistanês, por seu turno, “pode nomear governadores provinciais, aprovar a dissolução de uma assembleia legislativa pelo respectivo governador, nomear interventores e formular diretrizes para todas as províncias”(ANDERSON, 2009, p. 83) em situações de emergência. As situações de emergência, de modo semelhante ao previsto pela Constituição indiana, são proclamadas quando o Presidente, por comunicação do Governador de uma Província, ou por outro meio, for informado da impossibilidade de o governo provincial cumprir os preceitos constitucionais (art. 234 da Constituição paquistanesa).

Do mesmo modo, o prazo de expiração do decreto interventivo é de dois meses e, em caso de aprovação em sessão conjunta das casas legislativas federais, pode perdurar até seis meses (art. 234, 3). O decreto interventivo pode, ainda, determinar que os poderes da assembleia provincial sejam exercidos pela ou sob a autoridade do Parlamento central (*Majlis-e-Shoora*) que, em sessão conjunta, pode conferir ao Presidente o poder de elaborar leis sobre qualquer matéria na área de competência legislativa da assembleia provincial (art. 234, 1, “b” e 5, “a”).

Os obstáculos, assim, à intervenção federal no Paquistão demonstram-se frágeis, caracterizando-se pela amplitude dos poderes presidenciais e pelo diminuto controle parlamentar exercido. Nesse cenário, a constituição atual, promulgada em 1973, sofreu inúmeras suspensões e emendas arbitrárias por governos militares (WATTS, 2008, p. 40). Entre 1988 e 1993, por exemplo, as assembleias legislativas provinciais foram dissolvidas pelo governo central três vezes (KHALID, 2013, p. 210). Watts (2008, p. 41), nesse sentido, argumenta que o Paquistão, nominalmente uma federação, se tornou um regime militar centralizado. O autor (2008, p. 41, tradução nossa) escreve que, “Ao fim de 2007, após oito anos do último período de regime militar em Punjabi, não apenas o parlamento federal foi reduzido a um

²¹ A Suprema Corte indiana decidiu que o recurso aos expedientes emergenciais encontra-se submetido ao controle judicial (WATTS, 2008, p. 90)

carimbo de borracha e as pequenas províncias foram privadas de uma voz significativa, mas a estabilidade do país entrou em questão”.

Em 2010, todavia, a promulgação da décima oitava emenda constitucional introduziu modificações que denunciam uma reorientação do desenho federativo paquistanês no sentido de diminuir o poder do governo central (KHALID, 2013). Os requisitos para a decretação da intervenção não foram ampliados, mas o aumento da legitimidade e da representatividade do Senado, a dilatação da esfera de competência das províncias e o fortalecimento do Judiciário restauraram o caráter federativo minado ao longo dos anos, e praticamente eliminado em 2003, com a promulgação da décima sétima emenda (KHALID, 2013, p. 207-209).

O federalismo malaio, por sua vez, assim como a Índia antes da década de 1990, caracteriza-se por uma forte centralização e pela predominância de um único partido (*Barisan Nasional*). Contudo, ao contrário do caso indiano, o governo federal da Malásia nunca experimentou uma verdadeira alternância no poder e o principal partido do país controlou a maioria absoluta dos governos estaduais durante a maior parte do tempo (HUAT & CHIN, 2011, p. 208)²². Tal dominação fortaleceu ainda mais os poderes de intervenção judicial, já submetido a controle escasso por parte das demais instituições.

De modo semelhante ao que ocorre na Índia e no Paquistão, a Constituição da Malásia não exige autorização prévia para o emprego, pelo governo federal, dos poderes emergenciais.

O texto constitucional estabelece que o chefe de Estado (*Yang di-Pertuan Agong*)²³ tem poder discricionário de intervir nos estados, mediante a proclamação de estado de emergência, se "estiver convencido da iminência de grande ameaça à segurança, economia ou ordem pública da Federação ou de qualquer parte dela" (art. 150, 2, da Constituição da Malásia). O documento prescreve apenas que a

²² Segundo Huat & Chin (2011, p. 208, tradução nossa) a Frente Nacional da Malásia (*Barasian Nasional*) "nunca perdeu o controle de mais do que dois dos treze governos estaduais até 2008" e "os governos estaduais controlados por partidos de oposição ao governo federal são frequentemente discriminados, penalizados ou ignorados".

²³ A Federação da Malásia é uma monarquia constitucional eletiva. O *Yang di-Pertuan Agong*, chefe de estado e líder supremo da federação (art. 32, I), é escolhido por e entre os governantes hereditários (*Malay Rulers*) de nove dos treze estados (Schedule V), reunidos em assembleia (*Conference of Rulers* ou *Majlis Raja-Raja*), para exercer mandato de cinco anos, com a possibilidade de destituição antes do prazo por decisão da mesma conferência (art. 32, 5).

proclamação de emergência, em que se fundamenta a intervenção, tenha aprovação prévia de ambas as casas do Parlamento federal, mas não invalida os efeitos dos decretos editados anteriormente à apreciação do Legislativo, nem impede que o monarca emita um novo decreto diante da rejeição parlamentar (art. 150, 3). A impossibilidade de controle judicial, adicionalmente, dificulta ainda mais o fiscalização do emprego das medidas emergenciais (MOKHTAR, 2002, p. 258; art. 150, 8, “b”).

Contudo, apesar da ampla discricionariedade neste processo, entre o início da vigência da Constituição, em 1956, e o ano de 2002, houve intervenção federal apenas em duas ocasiões, o que possivelmente se explica pelo amplo controle exercido pelo *Barisan Nasional* nos governos estaduais.

As intervenções de 1966, no Estado de *Sarawak*, e em 1977, no Estado de *Kelatan*, ocorreram por questões de natureza política (em *Sarawak* o governo central havia falhado na tentativa de derrubar o primeiro ministro, que havia irritado líderes federais, já o Estado de *Keletan* estava sob controle de partido oposicionista que entrou em atrito com o governo da União e com a representação estadual do partido dominante na esfera federal²⁴) e não em razão de ameaça iminente à segurança, à economia ou à ordem pública, como exige o texto constitucional (MOKHTAR, 2002, p. 259). Como explicam Huat & Chin (2008, p. 208, tradução nossa), "Em razão da dominância do Barisan Nasional, a relação intergovernamental entre estados e união é muito caracterizada pelas relações intra ou interpartidárias" e "os governos estaduais BN [*Barisan Nasional*] se comportam mais como ramos do que parceiros do governo federal".

Nas eleições gerais de 2008, no entanto, o *Barisan Party* perdeu o controle de quatro estados (os quais dois dos mais ricos e industrializados), além do *Kelatan*, para partidos oposicionistas (HIUAT & CHIN, 2008, p. 226), fato inédito que pode mudar os rumos da federação.

Na Argentina, por sua vez, registraram-se 175 intervenções federais desde a promulgação da Constituição atualmente vigente, em 1853 (ANDERSON, 2009, p. 83). O sistema federativo original, no entanto, foi conduzido a uma crescente

²⁴ Para descrição pormenorizada ver HIUAT & CHIN, 2008, p. 221-226.

centralização com a ascensão de ditaduras militares e oligárquicas (WATTS, 2008, p. 47). Em 1994, todavia, uma ampla reforma constitucional procurou resgatar os aspectos federativos (WATTS, 2008, p. 47).

Atualmente, a intervenção federal na Argentina pode ser desencadeada a requerimento das autoridades provinciais ou por decisão do próprio Executivo federal para garantir a forma republicana de governo ou repelir invasões estrangeiras (art. 6). O uso expediente, todavia, deve ser autorizado pelo Congresso Nacional, exceto nos períodos de recesso, quando o Parlamento deve ser imediatamente convocado para dispor sobre a intervenção decretada pelo Executivo federal (art. 7, 31 e art. 99, 20).

A exigência de aprovação parlamentar para a intervenção federal, bem como a necessidade de dispor sobre a medida emergencial adotada durante o recesso, na verdade, só foram enumeradas entre as atribuições do Congresso com a última reforma, embora o texto original já contemplasse a aprovação legislativa como requisito para a adoção de medidas graves, como a declaração de guerra e a instauração do estado de sítio. A diminuição nos processos interventivos, entretanto, começou a ocorrer em 1983, antes da reforma, no momento de restauração do regime democrático²⁵.

No Brasil, não enquadrado por Watts (2008, p. 90) entre os países com amplos poderes federais unilaterais, a intervenção federal pode ocorrer sobre Estados (art. 34) ou sobre Municípios²⁶ localizados em territórios federais (art. 35) e ser efetivar por diferentes procedimentos, conforme as circunstâncias que provocaram o acionamento da medida. Assim, a literatura especializada (SILVA, 2007, p. 486-487) distingue no texto constitucional três modalidades de intervenção federal - “espontâneas”, “provocadas por solicitação” e “provocadas por requisição” - , de acordo com a instituição solicitante e com o tempo e natureza do controle exercido sobre o decreto interventivo.

²⁵ MENDELEVICH, Pablo. Intervenciones en la historia. La Nación, 11 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/590951-intervenciones-en-la-historia>>.

²⁶ A Constituição brasileira, diferentemente da grande maioria das constituições federais existentes, atribuiu aos governos locais (Municípios) a qualidade de ente federativo, garantindo-lhes, assim, autonomia administrativa, financeira e política.

A intervenção federal “espontânea” nas subunidades nacionais é promovida pelo poder executivo federal “de ofício” para “manter a integridade nacional”(art. 34, I), “repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra” (art. 34, II), “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” e “reorganizar as finanças da unidade da Federação” que infligir determinadas exigências constitucionais²⁷ (art. 34, V). Quando exercida sobre os municípios localizados em territórios federais, a intervenção federal “espontânea” tem como pressupostos o não pagamento de dívida fundada²⁸ por mais de dois anos (art. 35, I), a não prestação de contas na forma da lei (art. 35, II) e a não aplicação do “exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”(art. 35, III).

Tal modalidade interventiva é, deste modo, competência discricionária do Presidente da República que, ao entender configurados os requisitos previstos na Constituição, pode emitir decreto interventivo, sem a necessidade de autorização, após a oitiva do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, que elaboram parecer obrigatório, embora não vinculante (arts. 90 e 91, § 1º, II). O Congresso Nacional, contudo, deve ser comunicado em 24 horas (nos recessos há convocação extraordinária) para aprovar ou rejeitar o decreto (art. 36, § 1º e 2º)²⁹.

A intervenção “provocada por solicitação” (art. 36, I) visa garantir o exercício do Poder Legislativo ou Executivo estadual (art. 34, IV). O procedimento adotado diferencia-se do previsto para a intervenção “espontânea” apenas quanto à instauração, pois tem como início a solicitação do poder estadual coagido ou impedido ao presidente.

A intervenção “provocada por requisição” (art. 36, I), por fim, ocorre no caso de coação do Poder Judiciário estadual (art. 34, IV), descumprimento de ordem

²⁷ O texto constitucional estabelece duas hipóteses que podem desencadear a intervenção federal para reorganização das finanças estaduais: quando o estado “suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior” e quando “deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei”(art. 34, V, “a” e “b”).

²⁸ O conceito de “dívida fundada” é definido pelo art. 98 da Lei n.º 4.320/67: “A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos”.

²⁹ Em caso de rejeição, deve haver cessação imediata do ato sob pena de configuração de crime de responsabilidade (art. 85, II).

judicial (art. 34, VI), recusa de cumprimento de lei federal (art. 34, VI) ou violação de princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII). Diferentemente da intervenção “provocada por solicitação”, a requisição impõe ao presidente o dever de decretar a intervenção, diante da existência de controle judicial prévio (SILVA, 2007, p. 487).

No primeiro caso, o Poder Judiciário coagido solicita ao Supremo Tribunal Federal a requisição da intervenção perante o governo federal. Diferentemente, portanto, da intervenção “provocada por solicitação”, a requisição do STF é uma ordem ao Poder Executivo e o controle legislativo posterior é parcial, ou seja, não incide sobre o mérito da medida, mas sim sobre seus aspectos.

No segundo caso, a requisição é promovida pelo STF, TSE ou STJ (art. 36, II), conforme o ramo do Poder Judiciário que prolatou a decisão (art. 19 da Lei n.º 8.038/90). O decreto interventivo emitido pelo Presidente pode se limitar a suspensão da execução do ato impugnado se suficiente para restaurar a normalidade, hipótese em que é dispensada a apreciação do Congresso Nacional (art. 36, § 3º).

A recusa de cumprimento de lei federal por parte de estado-membro, por sua vez, pode desencadear intervenção federal apenas após decisão do Poder Judiciário, na medida em que a Constituição permite que o chefe do Poder Executivo não aplique a lei caso a entenda flagrantemente inconstitucional. O processo é desencadeado pelo Procurador-Geral da República (PGR) por meio da propositura de “representação interventiva” ou “ação de excoutoriedade de lei federal” perante o Supremo Tribunal Federal. Assim, a declaração da inconstitucionalidade da lei é incidental e fundamenta a requisição de intervenção federal³⁰. Do mesmo modo que no caso anterior, o decreto pode se limitar a suspender a execução do ato impugnado se a medida for suficiente para restaurar a normalidade e, assim, é dispensada a apreciação parlamentar (art. 36, § 3º).

No último caso, a requisição do Supremo Tribunal Federal ampare-se na decisão pela procedência de ação direta de inconstitucionalidade interventiva proposta pelo PGR. A ação direta de inconstitucionalidade interventiva tem por pressuposto a violação de princípios constitucionais específicos (“forma republicana,

³⁰ O mérito da representação interventiva é se o estado-membro deve ou não sofrer intervenção federal - e não a constitucionalidade da lei federal, que é questão prejudicial de mérito.

sistema representativo e regime democrático”, “direitos da pessoa humana”, “autonomia municipal”, “prestação de contas da administração pública direta e indireta” e “aplicação do mínimo exigido na receita resultante de impostos estaduais” - art. 34, VII). Assim como nos casos anteriores, o decreto interventivo pode se limitar a suspensão da execução do ato impugnado se suficiente para restaurar a normalidade, hipótese em que é dispensada a apreciação do congresso (art. 36, § 3º).

Na federação brasileira, portanto, os poderes de intervenção discricionários do Presidente estão submetidos a amplo controle político do Congresso Nacional que, embora não seja prévio ou “autorizativo”, pode ser exercido imediatamente após a adoção do expediente. Além disso, a obrigatoriedade da oitiva do Conselho da República e do Conselho de Defesa, que têm entre os membros representantes do Poder Legislativo³¹, contribui para a redução da discricionariedade ao sinalizar, para o chefe do Executivo, a posição de outras lideranças.

Ademais, embora o controle jurisdicional somente seja explícito nas hipóteses de requisição³², a garantia de inafastabilidade da jurisdição não impede que, mesmo nos casos de exercício de competência discricionária, haja controle judicial sobre o ato interventivo quando houver desrespeito a normas constitucionais – como, por exemplo, inobservância do procedimento ou excesso na adoção das medidas³³.

³¹ O Conselho da República (art. 89), órgão superior de consulta do Presidente da República, é composto pelo vice-presidente da República, pelo presidente da Câmara dos Deputados, pelo presidente do Senado Federal, pelos líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados, pelos líderes da maioria e da minoria no Senado Federal, pelo ministro da justiça e por seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução. O Conselho de Defesa, por sua vez, órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado, reúne o vice-presidente da República, o presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, o ministro da justiça, os ministros militares, o ministro de Estado da defesa, o ministro das relações exteriores, o ministro do planejamento e os comandantes da marinha, do exército e da aeronáutica.

³² Hipóteses em que, a rigor, a competência do presidente para decretar a intervenção encontra-se vinculada à decisão judicial.

³³ Nesse sentido, Silva (2007, p. 488) escreve: “Não há [controle jurisdicional] sobre o ato de intervenção nem sobre esta, porque se trata de ato de natureza política insuscetível de controle jurisdicional, salvo manifesta infringência às normas constitucionais, mormente naqueles casos em que a intervenção dependa de *solicitação* do poder coacto ou impedido ou tenham sido feitas irregularmente. Outra hipótese de apreciação jurisdicional da intervenção se dará quando a

Nesse contexto, a utilização desses instrumentos tem sido pouco frequente no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, restringindo-se a poucos casos de sustação de atos normativos por decisão judicial.

1.2.2 Mecanismos judiciais

Os mecanismos de natureza jurisdicional são os dispositivos institucionais para a composição do conflito operacionalizados por órgão judiciais, escolhidos pela constituição como “árbitros” do sistema federativo. Assim, diferentemente dos mecanismos políticos de resolução de conflitos, a instituição responsável pela resolução da disputa federativa não é parte envolvida nela³⁴.

O recurso às cortes judiciais é, na verdade, a maneira clássica de solucionar disputas federativas (ANDERSON, 2009, p. 49). Hamilton (*in* HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 476-480), nesse sentido, justificava a criação de uma justiça federal para decidir disputas entre estados-membros pela necessidade de imparcialidade no julgamento do conflito (o que as cortes estaduais certamente não poderiam garantir) e pela responsabilidade internacional da União pelas condutas das unidades subnacionais.

O papel desempenhado pelos tribunais, nesse contexto, é decorrência da exigência de supremacia da constituição nas federações: uma vez que nos sistemas federativos a observância da constituição – especialmente no que diz respeito à repartição de competências - é garantia de sua existência e preservação, há necessidade de criar ou eleger uma instituição que decida sobre a compatibilidade das leis – promulgadas pelos governos central e regionais - com o texto constitucional³⁵.

intervenção tenha sido suspensa pelo Congresso Nacional e ela persista, pois, nesse caso, como dissemos acima, o ato perderá legitimidade e se tornará inconstitucional, sendo pertinente recorrer-se ao Judiciário para garantir o exercício dos poderes estaduais”.

³⁴ Note-se que mesmo nos mecanismos políticos caracterizados pela instituição de um “mediador”, como a câmara alta etíope, há participação indireta das partes litigantes por meio de seus representantes - o governo federal, no entanto, não tem representação (art. 61 da Constituição da Etiópia).

³⁵ Nos Estados Unidos, primeira federação moderna, entretanto, a revisão judicial da constitucionalidade das leis não é uma delegação explícita do texto constitucional, embora a ideia já esteja esboçada nos textos federalistas. Nesse sentido, o Artigo n.º 78 enuncia uma das características fundamentais do sistema jurídico federal inaugurado: a prerrogativa dos tribunais de interpretar a Constituição. O controle de constitucionalidade, na verdade, só foi operacionalizado anos depois, no caso *Marbury versus Madison*, em 1803, mas o argumento que o justificou – revisão

A atribuição dessa competência ao Judiciário na maioria absoluta das federações seria explicada, basicamente, pela busca de uma instituição que, ao menos supostamente, não seria marcada pelos interesses das entidades federativas. Por esse motivo a independência do Judiciário é uma questão tão importante no federalismo³⁶ (ANDERSON, 2009, p. 87). Para Hamilton (*in* HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 469), por exemplo, a esperada independência dos juízes não somente protegeria a Constituição de eventuais violações, mas também atuaria como freio, em períodos de grande comoção popular, para as leis ainda não sancionadas. Como dito anteriormente, apenas duas federações (Suíça e

judicial como decorrência lógica da supremacia da constituição – já havia sido esboçado por Hamilton. Para Hamilton (*in* HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 466-467), a atividade desempenhada pelo judiciário deveria ser dirigida a preservar as determinações da autoridade delegante (o povo) frente os atos da autoridade delegada (legislativo). Nesse quadro, os juízes atuariam como intermediários entre o povo (constituição) e o Legislativo, cuja ação deveria ser contida dentro dos limites fixados constitucionalmente. Os magistrados, portanto, seriam a salvaguarda do povo diante das possíveis tentativas de usurpação perpetradas pelo Legislativo.

³⁶ Tsebelis (2009), por exemplo, explica a relação entre federalismo e Judiciário independente pela maior estabilidade decisória dos Estados federais comparativamente aos Estados unitários. O argumento é o seguinte. Segundo o autor, o grau elevado de estabilidade decisória das federações deve-se à presença, em Estados federais, de, pelo menos, uma de duas características institucionais. Primeiro, a existência de um Legislativo bicameral, no qual a segunda câmara tem poder de veto efetivo na legislação. Segundo, a exigência de maiorias qualificadas no processo decisório (TSEBELIS, 2009, p. 196). Esses aspectos ampliariam a estabilidade decisória pela inclusão de novos atores com poder de veto na arena, mas não seriam, por isso, exclusivos do federalismo, e sim apenas mais frequentes nele (TSEBELIS, 2009, p. 196). A inclusão de novos atores com poder de veto, por sua vez, ao reduzir o conjunto vencedor do *status quo*, restringiria as possibilidades de o Legislativo sobrestar as escolhas do Judiciário (e da burocracia). Logo, o poder de arbítrio dos juízes (e dos burocratas) seria reforçado com o aumento da estabilidade decisória (TSEBELIS, 2009, p. 311), conforme apontam evidências empíricas (TSEBELIS, 2009, p. 327), o que explicaria a associação entre o federalismo e um Judiciário forte e independente. Contudo, para Tsebelis (2009, p. 204-205), a direção da causalidade não é evidente e, portanto, não permite considerar o Judiciário, de modo inequívoco, como um mecanismo de proteção contra avanços do governo central. O autor, assim, contempla duas possibilidades: o Judiciário independente como uma consequência estrutural associada aos múltiplos atores com poder de veto, ou uma consequência independente do federalismo, que amplia “a independência do Judiciário não apenas porque o número de atores com poder de veto aumenta, mas também porque se pede aos juízes que exerçam suas funções entre diferentes níveis de governo” (TSEBELIS, 2009, p. 223). Por fim, outra característica do Poder Judiciário que deve ser levada em conta no federalismo é a possibilidade de tribunais realizarem interpretações constitucionais sem possibilidade de sobrestamento legislativo (a não ser por reforma da Constituição). A decisão por uma corte constitucional seria vinculada principalmente ao federalismo e à ocorrência de distúrbios parlamentares (TSEBELIS, 2009, p. 321). Frequentemente, portanto, em países federais, a atividade de interpretação constitucional, diferentemente das decisões estatutárias (aplicação da lei ao caso concreto), torna o judiciário um ator com poder de veto, cuja posição sobre determinada decisão legislativa é considerada no processo decisório para evitar sua futura revogação (TSEBELIS, 2009, p. 317). Deste modo, às supracitadas características associadas ao federalismo, soma-se outra na direção de maior estabilidade decisória. Assim, a maior independência e a sua atuação como um ator com poder de veto, qualidades associadas por Tsebelis ao Judiciário nos desenhos federativos, demonstram a importância que os tribunais podem assumir nas disputas federais.

Etiópia) não atribuíram ao Judiciário - nem subsidiariamente, nem em concorrência com outros mecanismos - a competência para dirimir disputas federativas³⁷.

A atuação do Poder Judiciário nos conflitos federativos, nesse cenário, realiza-se principalmente pela apreciação da constitucionalidade das normas federais e estaduais. A decisão de uma disputa federativa é, assim, essencialmente uma decisão sobre a competência para o exercício de determinada atribuição, como a de legislar sobre determinada matéria. Nesse quadro, a revisão judicial pode operar-se segundo dois modelos: o controle difuso de constitucionalidade e o controle concentrado de constitucionalidade ou, ainda, uma combinação de ambos (WATTS, 2008, p. 159; SILVA, 2007, p. 49-50; CARVALHO, 2010).

1.2.2.1 Controle difuso de constitucionalidade

No modelo difuso de revisão judicial, o controle de constitucionalidade é exercido por todos os órgãos componentes do Poder Judiciário. Nessa modalidade, qualquer tribunal (ou, ao menos, qualquer tribunal federal) da federação tem competência para decidir sobre a compatibilidade das leis - sejam elas elaboradas pelo governo central ou pelos governos subnacionais - com a constituição (SILVA, 2007, p. 50).

Em regra, o exercício sistema difuso de controle de constitucionalidade é por via de exceção, isto é, a decisão da validade da lei é incidental no processo. A arguição de constitucionalidade da lei é, na verdade, fundamento para o deferimento ou indeferimento do pedido principal (como, por exemplo, a não aplicação da lei em determinado caso). Por isso, é chamado de “controle concreto”.

Assim, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade normalmente se restringem ao caso *sub judice*. Para a garantia de uniformidade das decisões, no entanto, os sistemas jurídicos podem definir mecanismos para a extensão dos efeitos a todos os casos. A decisão em última instância recursal, por uma suprema corte, nesse sentido, pode cumprir esse papel por exercer jurisdição sobre todo território.

³⁷ Ver Seções 1.2.1.1 (Câmaras Altas) e 1.2.1.3 (Referendos).

Estados Unidos, Canadá, Austrália, Índia, Argentina, Venezuela, México, Malásia, Nigéria, Paquistão, Comores, Micronésia, Palau, São Cristóvão e Névis e Brasil³⁸ são as federações que atualmente contam com um sistema difuso de revisão judicial.

1.2.2.2 Controle concentrado de constitucionalidade

No modelo concentrado de revisão judicial, o controle de constitucionalidade é exercido por um tribunal de cúpula do Poder Judiciário ou por uma corte especial (SILVA, 2007, p. 49)³⁹.

Nesse sistema, a revisão da legislação é exercida, em regra, via ação direta. Nesse processo especial, o alvo é a própria lei, e não a sua aplicação em determinado caso. Constitui-se, assim, como um “controle abstrato”. A declaração de inconstitucionalidade por via de ação direta, portanto, culmina na invalidação da própria lei, produzindo efeitos contra todos (*erga omnes*).

Alemanha, Áustria, Rússia, Bósnia e Herzegovina, Emirados Árabes, Bélgica e Espanha são os Estados federais que atualmente adotam um sistema concentrado de revisão judicial.

1.3 SUPREMA CORTE COMO ÁRBITRO DA FEDERAÇÃO

³⁸ O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, na verdade, combina os dois modelos: um sistema difuso nas hipóteses de controle concreto da constitucionalidade e um sistema concentrado nos casos de controle abstrato de constitucionalidade. A classificação como “difuso”, emprestada de Watts (2008, p. 159), visa destacar apenas que a revisão judicial da legislação não é atribuição exclusiva de um único tribunal. O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade é analisado no capítulo 2.

³⁹ A ideia da existência de um tribunal especializado para a decisão da constitucionalidade leis é atribuída a Kelsen. Carvalho (2010, p. 169) explica que “Kelsen possui uma definição de democracia que podemos denominar de liberal e formal. Para ele, um regime democrático move-se pela disputa de opiniões no Parlamento. A ideia de disputa pressupõe uma divisão entre maiorias e minorias conjunturais, variando conforme o objeto em discussão. A existência de uma minoria pressupõe a possibilidade de criação de direitos que resguardem essa minoria ou que impeçam um governo drástico ou violento, no limite, uma ditadura da maioria”. Assim, para Kelsen, “o tribunal constitucional seria o meio idôneo para se fazer valer a essência da democracia, ou seja, seria o instrumento de validade do compromisso constante entre os grupos representados no parlamento”(CARVALHO, 2010, p. 169).

A maioria das federações apostou na combinação de mecanismos políticos e judiciais para a resolução de conflitos entre as unidades federativas (WATTS, 2008, p. 158). Como os conflitos federativos essencialmente se apresentam como disputas em torno da interpretação de dispositivos constitucionais – destacadamente, os referentes à repartição de competências legislativas e administrativas entre as unidades constitutivas – e a maioria das federações atribuiu aos tribunais a capacidade de decisão última sobre o texto constitucional, os instrumentos judiciais assumiram uma posição proeminente em relação aos instrumentos políticos. Mesmo que não sejam efetivamente empregados, representam o último recurso – quando os demais meios falharem – para a resolução dos embates federativos.

Nesse quadro, as cortes supremas surgem como último e principal árbitro da maioria absoluta dos Estados federais, seja na modalidade concentrada, seja na modalidade difusa de revisão judicial da legislação.

No primeiro caso, o papel de árbitro das supremas cortes, como tribunais constitucionais, é claro: disputas federativas com base na interpretação de dispositivos constitucionais são lhes encaminhadas diretamente, uma vez que lhes foi atribuída a prerrogativa de decidir sobre a constitucionalidade das leis promulgadas por qualquer esfera de governo.

No segundo caso, o papel de árbitro das cortes supremas, de modo não tão menos óbvio, decorre do próprio desenho da ordem jurídica, no qual ocupa a posição de última instância recursal. Assim, embora a capacidade de decidir sobre a constitucionalidade das leis não seja sua atribuição exclusiva, os julgamentos proferidos pelos tribunais inferiores podem ser submetidos à sua apreciação, para resolução final, se o sistema jurídico permitir e as partes envolvidas assim requererem.

Dada a dificuldade de sobrestamento das suas decisões (as emendas constitucionais demandam atendimento de exigências maiores que a legislação comum e, em alguns países, podem ser, ainda assim, submetidas à apreciação judicial), de uma forma ou de outra, isto é, como última instância recursal na via incidental ou originária na via direta (no caso brasileiro, em ambos), os tribunais de cúpula adquirem importância fundamental nas federações.

De fato, como visto, a relação entre corte supremas com poderes revisionais e federalismo é robusta: dos vinte e oito países que se autoproclamam “federais”, apenas a Etiópia e a Suíça não reservaram a uma instituição judiciária o papel de intérprete da constituição⁴⁰(WATTS, 2008, p. 159). Na classificação de Lijphart (2003, p. 257) de modelos de democracia, por sua vez, não só a presença, como também a força do controle jurisdicional de constitucionalidade, são associadas ao federalismo: todos os países em que foi identificada a presença de um forte poder de revisão judicial (presença de controle de constitucionalidade e alto grau de ativismo da corte), seja exercida por um tribunal especializado (corte constitucional) ou não (suprema corte), são federações – Alemanha, Índia, Estados Unidos e Canadá (depois de 1982; anteriormente é situado como de “controle de constitucionalidade de força média”). Entre os nove estados em que essa característica estava ausente, apenas dois eram federais – Suíça e Bélgica⁴¹(LIJPHART, 2003, p. 257).

Assim, entendido o federalismo como um processo (FRIEDRICH, 1968, p. 7; HALBERSTAM, 2008, p. 7; PERGOLA, 1994, p. 21-30; BURGESS, 2012, p. 7-31; DAVIS, 1978, p. 173-182), não encerrado nos textos constitucionais, o Poder Judiciário, especialmente por meio das cortes supremas, ao figurar como árbitro da federação, ajuda a definir os rumos do federalismo. Os efeitos dessa atuação, entretanto, podem variar de país para país.

No próximo capítulo, apresenta-se um breve histórico das alterações que sofreram as instituições federativas brasileiras – entre elas o Supremo Tribunal Federal – com as mudanças constitucionais e de regime político, examina o rumo apontado por essas modificações e analisa como os aspectos institucionais atuais do Poder Judiciário, bem como as características do arranjo federativo delineado pela Constituição de 1988, influem no papel desempenhado pela suprema corte brasileira.

⁴⁰ Ver Seção 1.2.1.3 (Referendos).

⁴¹ Apenas até 1984. Posteriormente, Lijphart (2003, p. 157) classifica o controle de constitucionalidade na Bélgica como “revisão judicial fraca”.

2 FEDERALISMO E SUPREMA CORTE NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O federalismo surge no Brasil concomitantemente com a proclamação da República, por meio do Decreto n.º 1 de 15 de novembro de 1889, que, com a derrocada da monarquia, instaurou o governo provisório. O debate entre federalistas e centralistas, entretanto, marcava a política desde 1823 e ganhou particular força em 1831, com a abdicação de D. Pedro I⁴² (COSER, 2008, 2011; CARVALHO, 2011). O Manifesto Republicano de 1870 é, nesse contexto, um dos principais marcos das reivindicações pela implantação do sistema federal (SARAIVA, 1982, p. 47). Os primeiros traços de um sistema federativo, na verdade, haviam sido delineados em 1834 (DOLHNIKOFF, 2007), mas é somente na Primeira República que o federalismo no Brasil adquire seus contornos plenos⁴³.

⁴² Nesse sentido, resume Silva (2007, p. 77) que “A ideia descentralizadora, como a republicana, despontara desde cedo na história político-constitucional no Império. Os federalistas surgem no âmago da Constituinte de 1823, e permanecem durante todo o Império, provocando rebeliões como as “Balaiadas”, as “Cabanadas”, as “Sabinadas”, a “República de Piratini”. Tenta-se implantar, por várias vezes, a *monarquia federalista* do Brasil, mediante processo constitucional (1823, 1831), e chega-se a razoável descentralização com o Ato Adicional de 1834, esvaziado pela lei de interpretação de 1840. O republicanismo irrompe com a Inconfidência Mineira e com a revolução pernambucana de 1817; em 1823, reaparece na constituinte, despontando outra vez em 1831, e brilha com a República de Piratini, para ressurgir com mais ímpeto em 1870 e desenvolver-se até 1889”..

⁴³ Dohnnikoff (2007, p. 286) argumenta que “o Ato Adicional [de 1834] resultou em profunda transformação institucional, na medida em que promoveu a divisão constitucional das competências legislativa, tributária e coercitiva entre centro e provinciais, de modo que estas últimas gozavam de efetiva autonomia em itens importantes do funcionamento do Estado, como a cobrança de tributos, investimentos em obras públicas, criação e manutenção de uma força policial, o controle sobre todos os empregos provinciais e municipais, a instrução pública, etc. As elites provinciais e municipais participavam do jogo político nacional por meio de sua representação no parlamento, onde negociavam suas demandas específicas ao mesmo tempo em que participavam de decisões cruciais referentes ao funcionamento do Estado, como a elaboração do orçamento, a fixação dos efetivos militares, etc.”. Nesse sentido, ARRETICHE (2001, p. 23), lembra que Willian Riker, em verbete do *Handbook of Political Science*, publicado em 1975, defende que o Ato Adicional de 1834 reconstituiu o Brasil imperial sob a forma federativa. Contudo, destaca que a alegação de Riker contrapõe-se à sua própria definição de federalismo: “Se é verdade que em 1834 as elites provinciais obtiveram alguma expressão política pela supressão do Conselho de Estado e do Poder Moderador, também é verdade que já no episódio da maioria de d. Pedro II a centralização monárquica se refez: o Poder Moderador e o Conselho de Estado foram restabelecidos; o Senado era vitalício e nomeado pelo Imperador; os presidentes de província eram indicados pelo poder central assim como o juiz de paz, o chefe de polícia e os delegados e subdelegados locais. Em suma, nada mais distante do federalismo, como definido por Riker, que a estrutura do Estado brasileiro no Império. Com efeito, segundo ele, a distinção básica entre Estado unitário, confederação e federação é que esta última supõe uma forma específica de Estado na qual o governo está verticalmente dividido entre governos regionais e governo central, de modo que cada um tem autoridade exclusiva em sua área de atuação. Ambos governam o mesmo território e a mesma população, mas cada um tem autoridade para tomar decisões independentemente do outro. Essa autoridade, por sua vez, é derivada do voto popular direto e de recursos próprios para o exercício do poder”.

O objetivo desta seção, contudo, não é fornecer um relato da história do federalismo brasileiro, dos atores e das intenções que envolveram a implantação do sistema federativo no país e suas modificações, mas sim descrever as alterações no desenho e nas instituições federativas promovidas pelas mudanças de texto constitucional e regime político⁴⁴. Pretende-se, com isso, examinar em que sentido tem se direcionado o federalismo brasileiro e qual o papel exercido pelas instituições federativas – especialmente o Poder Judiciário e a suprema corte – nas diversas experiências constitucionais.

Além disso, procura-se analisar como tais experiências refletiram no desenho federativo delineado pela Constituição de 1988 e qual o rumo que as alterações constitucionais parecem apontar, especialmente quanto ao papel do Supremo Tribunal Federal nos conflitos federativos.

2.1 FEDERALISMO, JUDICIÁRIO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Os diversos textos constitucionais alteraram significativamente as relações entre governo central e governos regionais. Esta seção procura descrever a organização federativa traçada pelos textos constitucionais por meio do exame da repartição de competências, representatividade estadual na esfera central, autonomia dos governos subnacionais, capacidade interventiva, entre outros aspectos do desenho federativo.

2.1.1 Constituição de 1891

A Constituição de 1891 converteu cada um das províncias em Estado e transformou o “Município Neutro”, sede do governo monárquico, em Distrito Federal (art. 2º). O “Império do Brasil” passava a se chamar “Estados Unidos do Brasil”.

Como a própria denominação denuncia, a estrutura básica do arranjo federativo tinha como inspiração o texto constitucional norte-americano, com a definição das competências do governo federal, a atribuição de competência residual às unidades subnacionais (art. 7º) e a adoção do presidencialismo como

⁴⁴ Para relato histórico da formação do federalismo brasileiro ver Abrucio (1998, p. 31-48).

sistema de governo. E, assim como o sistema norte-americano em sua formatação original, o federalismo inaugurado em 1891 era marcado por uma forte descentralização⁴⁵.

Nesse arranjo institucional, o rol de atribuições da União se concentrava, quase que exclusivamente, em temas necessariamente federais, como emissão de moedas e comércio internacional (art. 34, originalmente⁴⁶). Além disso, uma repartição horizontal de competências tributárias assegurava aos Estados amplos poderes fiscais (arts. 7º e 9º), com a possibilidade de decretar, inclusive, impostos sobre a exportação de mercadorias de sua produção.

Houve também uma completa reformulação no Poder Judiciário.

No período imperial as características institucionais do Judiciário restringiam a sua atuação como ramo independente de poder. A atividade judicial limitava-se, essencialmente, a composição de conflitos entre particulares. A instituição de um poder moderador com a atribuição de velar pela “manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos”, de um lado, e a competência do Legislativo para “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las, revogá-las” e “velar na guarda da Constituição”(art. 15, VIII e IX) eliminavam as oportunidades de influir nos rumos da vida pública.

O controle jurisdicional de constitucionalidade, portanto, não existia⁴⁷. A capacidade de o imperador suspender magistrados em razão de queixas, após audiência com os acusados e oitiva do Conselho de Estado (arts. 98 e 154), por fim, tornavam o Judiciário um apêndice do Executivo. Nesse quadro, a função de magistrado poderia ser encarada como uma oportunidade de ingresso na vida

⁴⁵ Silveira Neto (1985, p. 275), nesse sentido, escreve que “Com a implantação da república, chegou a haver certo exagero no posicionamento da autonomia municipal. Nos primórdios da Primeira República, em Minas Gerais, foi, na verdade o próprio distrito que gozou de autonomia. De acordo com a lei de organização municipal mineira, os distritos constavam, de 1892 a 1903, com conselhos, que eram verdadeiras minicâmaras. Esse distritalismo, em vista das condições da própria estrutura sócio-econômica, não obteve êxito. As lutas dos clãs locais negaram, na prática, o *idealismo utópico* dos legisladores mineiros da Velha República”.

⁴⁶ Com a Emenda Constitucional n.º 3 de 1926 o tema passa a ser disciplinado pelo art. 31.

⁴⁷ Clève (2000, p. 80-81) enumera também a influência da noção inglesa de “supremacia do Parlamento” e da concepção francesa de lei enquanto expressão da vontade popular, ao lado da presença do Poder Moderador com atribuição para solução de conflitos envolvendo os demais poderes e atribuição formal ao legislativo da guarda da Constituição sem previsão de instrumentos para o desempenho dessa atribuição, como fatores explicativos do cenário de ausência de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade.

política⁴⁸. Com a proclamação da república a organização judicial é completamente reformulada.

A Constituição de 1891 delineou o aparato judicial da União, deixando a cargo das unidades federadas a organização judiciária estadual. O Poder Judiciário central passou a ser composto por um órgão de cúpula, o Supremo Tribunal Federal, com jurisdição sobre todo o território nacional, e pela justiça federal, composta pelos tribunais e juízes federais. Os magistrados federais, nesse novo arranjo, adquiriram estabilidade funcional⁴⁹, vitaliciedade, irredutibilidade salarial e prerrogativa de foro (art. 57), o que sinalizou uma significativa ruptura em relação ao modelo judicial anterior e deixou claro o desejo, ao menos formalmente, de dotar o Judiciário de maior autonomia em relação ao Executivo.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, entre outras atribuições, constituiu-se como instância recursal última das sentenças das justiças estaduais “quando se questionar sobre a validade, ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado for contra ela”(art. 59, § 1º, “a”), inaugurando, assim, o controle jurisdicional de constitucionalidade⁵⁰.

A Lei Federal n.º 221, publicada em 1894, por sua vez, clarificou o caráter difuso e incidental do sistema, semelhantemente ao modelo norte americano, ao determinar, em seu art. 13, § 1º, que “Os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis ou com a Constituição”(CLÈVE, 2000, p. 84).

⁴⁸ Carvalho (2010, p. 178-179) escreve que “Embora a atuação do Poder Judiciário no Império estivesse, em grande monta, restrita aos conflitos entre particulares, os juízes, com frequência eram recrutados para compor o corpo político e administrativo do Estado imperial. ‘Havia forte presença de magistrados em cargos eletivos e de nomeação dos outros poderes. No período 1822- 1853, 41,71% dos ministros e 44,41% dos Senadores eram magistrados, com uma participação semelhante no Conselho de Estado, no mesmo período’ (KOERNER, apud CARVALHO, 1998, p. 46). O magistrado imperial ocupava uma dupla função de apaziguador dos conflitos sociais cotidianos e administrador público. Essa dupla função está fortemente vinculada ao protagonismo político e administrativo exercido pelo bacharel de direito na sociedade portuguesa, principalmente em seu período colonial (SCHWARTZ, 1979, p. 03-73). O protagonismo em termos político e administrativo fez-se presente não apenas na magistratura, mas militares e sacerdotes também ocuparam um lugar de destaque na construção do Estado brasileiro (CARVALHO, 1998)”.

⁴⁹ A perda do cargo passa a depender de sentença judicial (art. 57).

⁵⁰ A rigor, o controle de constitucionalidade foi instituído pelo Decreto n.º 510/1890 (art. 58, §1º, “a” e “b”) que instaurou o governo provisório. A norma foi reproduzida na Carta de 1891 (CLÈVE, 2000, p. 82-83).

Além disso, a corte suprema também se tornou o órgão competente para julgar “as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros”(art. 59, I, “c”).

Nesse cenário, a atribuição de poderes revisionais ao Judiciário denuncia o papel de proteção da institucionalidade federal da suprema corte brasileira, na medida em que se firmava como instância recursal – sob a qual as autoridades estaduais teriam pouca influência⁵¹ - das decisões proferidas pelos tribunais dos Estados⁵².

A Constituição de 1891, entretanto, ao definir um sistema federativo fortemente marcado pela descentralização e ao conceder amplos poderes fiscais das subunidades, permitiu que as elites dos Estados mais importantes economicamente - São Paulo e Minas Gerais - controlassem o governo central por meio da celebração de acordos informais (COSTA *in* AVELAR & CINTRA, 2004, p. 175; SILVA, 2007, p. 80).

Em 1926, contudo, uma reforma constitucional (Emenda Constitucional n.º 3) procurou reverter o quadro de hegemonia dos poderes regionais e a consequente fraqueza do governo central (SARAIVA, 1982, p. 49). Com tal objetivo, a emenda adotou, entre outras medidas, um processo de intervenção federal mais detalhado e menos discricionário do que a sucinta e genérica redação do art. 6º. Além disso, promoveu significativas alterações na repartição de competências, como a inclusão da legislação trabalhista no rol de atribuições da União e como o estabelecimento de maiores restrições ao legislativo central na elaboração e aprovação da lei orçamentária, entre outras modificações (art. 31).

A reforma, no entanto, não foi suficiente para eliminar a insatisfação das unidades federativas alijadas do poder. Quatro anos depois ocorre a “Revolução de 1930” e a “política dos governadores” é liquidada (SILVA, 2007, p. 81).

⁵¹ A participação das autoridades estaduais se dava apenas indiretamente, por meio dos senadores, que deveriam aprovar o nome indicado pelo Presidente da República para ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 48, 12).

⁵² O Poder Judiciário, portanto, torna-se árbitro também dos conflitos políticos, e a participação dos seus membros nos rumos da vida pública pode se realizar institucionalmente e não mais somente em decorrência da carreira política dos seus membros (CARVALHO, 2010, p. 180).

2.1.2 Constituição de 1934

A Constituição de 1934 alterou significativamente a estrutura básica da federação brasileira, espelhando as aspirações das unidades federativas com menor proeminência política na República Velha (1891-1930)⁵³.

No novo desenho, a repartição de competências com o detalhamento das atribuições da União (art. 5º) e dos Estados (art. 7º), além da instituição de uma área de atribuições concorrentes (art. 10), conferiu um caráter “cooperativo”, em oposição ao modelo “competitivo” de 1891, curiosamente em período quase concomitante com a transformação do modelo norte-americano no mesmo sentido (ALMEIDA, 1998, p. 46).

Os poderes da União, nessa linha, foram ampliados extensivamente, principalmente em razão da dilatação da competência legislativa federal (art. 5º, XIX). Além disso, embora os Estados conservassem a competência residual ao lado das atribuições expressas, a criação de uma área de competência concorrente, bem como a criação de uma justiça eleitoral (arts. 82-83) com jurisdição sobre todo o território nacional, limitou ainda mais a autonomia estadual. Houve também maior detalhamento das competências tributárias (arts. 6º e 8º) e embora os Estados conservassem a prerrogativa de instituir impostos sobre a exportação de mercadorias de sua produção, o valor máximo foi limitado a 10% (art. 8º, “f”).

O novo texto constitucional, nesse sentido, também deu seguimento ao objetivo de padronização dos arranjos institucionais estaduais, iniciado pela reforma de 1926, “com a fixação de regras de pré-ordenação institucional”(ALMEIDA, 1998, p. 46).

Os poderes interventivos do governo central (arts. 12, 40 e 90), contudo, mantiveram os contornos já delineados pela Emenda Constitucional n. 3/1926 no texto constitucional anterior, com rico detalhamento do processo e amplo controle parlamentar.

O Legislativo central, por sua vez, sofreu significativas transformações. O Poder Legislativo foi reservado unicamente à Câmara dos Deputados (art. 22), que

⁵³ A autonomia estadual sofreu sério revés com a Revolução de 1930, uma vez que o Governo Provisório determinou a substituição dos governadores estaduais por interventores, liquidando, assim, com o federalismo “oligárquico” da República Velha (COSTA in AVELAR & CINTRA, 2004, p. 175).

passou a contar com representação corporativa ao lado da representação política tradicional (art. 23), enquanto o Senado Federal passou a exercer a função de assessoramento (art. 90), embora tivesse a prerrogativa de decidir sobre assuntos referentes aos Estados (art. 41, § 3º).

O texto constitucional de 1934 também introduziu mudanças no Poder Judiciário.

De início, incluiu a justiça militar e eleitoral como órgãos do Poder Judiciário e alterou o nome do Supremo Tribunal Federal para Corte Suprema (art. 63). Além da denominação, o número de ministros do órgão judicial de cúpula foi reduzido de 15 para 11, com a possibilidade, contudo, de elevação para 16 por meio de lei, proibindo-se a redução posterior (art. 73). O modo de indicação manteve-se igual – nomeação do presidente após a aprovação do Senado -, todavia, passou-se a exigir notório saber jurídico⁵⁴ de seus membros (art. 74). A competência para julgamento das “causas e os conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes”(art. 101, I, “c”) foi preservada.

O controle de constitucionalidade, por sua vez, permaneceu difuso e incidental, mas sofreu pequenas alterações (CLÈVE, 2000, p. 85).

A primeira modificação foi o estabelecimento da exigência do voto da maioria absoluta dos membros dos tribunais para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato do poder público (art. 179).

A segunda mudança foi a introdução de um mecanismo para atribuição de efeitos gerais à declaração de inconstitucionalidade. O novo texto, nesse sentido, atribuiu ao Senado Federal a competência para “suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário”(art. 91, IV). Nesse quadro, incumbia ao Procurador-Geral da República comunicar à câmara alta quando a inconstitucionalidade fosse declarada pela Corte Suprema para a extensão dos efeitos da decisão (art. 96).

A terceira inovação foi justamente a alteração da figura institucional do Procurador-Geral da República. No texto anterior, sem qualquer menção ao

⁵⁴ A Constituição de 1891 mencionava apenas “notório saber”, sem especificar a área de especialidade (art. 56).

Ministério Público, o Procurador era recrutado pelo Presidente entre os próprios membros da corte suprema. A Constituição de 1934, por sua vez, institucionaliza o Ministério Público como “órgão de cooperação nas atividades governamentais” e coloca o Procurador-Geral como chefe. A nomeação permanece prerrogativa do Presidente, contudo, a escolha não é mais entre os ministros da Corte Suprema e se sujeita à aprovação do Senado (art. 95, § 1º).

A quarta mudança foi a criação da “representação interventiva”, acionada pelo Procurador-Geral da República e de competência da suprema corte, destinada a assegurar a observância aos princípios constitucionais federativos⁵⁵ e a execução de leis federais. O procedimento interventivo, nessa modalidade, deveria ser iniciado com a promulgação de uma lei interventiva de competência do Senado Federal, a qual era submetida à apreciação da suprema corte por provocação do Procurador-Geral. A intervenção, assim, seria somente efetivada após a declaração de constitucionalidade da lei (art. 12, § 2º).

Por fim, veda-se ao Poder Judiciário o conhecimento de "questões exclusivamente políticas" (art. 68), fato que, segundo Carvalho (2010, p. 182) "demonstra que apesar da concessão feita ao Procurador-Geral da República, o constituinte mantinha uma postura rígida da doutrina de separação dos poderes, não parecia adepto a delegações de poderes ao Judiciário".

Nesse quadro, a possibilidade de concessão de eficácia *erga omnes* à decisão de inconstitucionalidade, a mudança na figura do Procurador-Geral e a introdução de um novo mecanismo de intervenção federal ampliou a participação da Corte Suprema, bem como os efeitos de sua atuação, nos assuntos federativos.

A vedação ao conhecimento de questões políticas, entretanto, pareceu pretender impedir uma possível expansão do Poder Judiciário, que, em razão das alterações promovidas pelo novo texto, passaria a atuar com maior força nos

⁵⁵ A saber, “forma republicana representativa”; “independência e coordenação de poderes”; “temporiedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, e proibida a reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato”; “autonomia dos Municípios; garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público locais”; “prestação de contas da Administração”; “possibilidade de reforma constitucional e competência do Poder Legislativo para decretá-la” e “representação das profissões” (art. 7º, I).

conflitos, cuja participação havia sido formalizada somente em 1891 (CARVALHO, 2010, p. 193).

A Constituição de 1934, porém, teve curta vigência, sendo logo substituída pela Carta de 1937.

2.1.3 Constituição de 1937

O texto constitucional de 1937 manteve a denominação do país como “Estados Unidos do Brasil” e a forma federal de Estado (art. 3º). As modificações introduzidas nas relações entre governo central e regionais, entretanto, revelam que o caráter federalista do Estado brasileiro era apenas formal (SILVA, 2007. p. 83; SARAIVA, 1982, p. 50; COSTA *in* AVELAR & CINTRA, 2004, p. 176)⁵⁶. Com a nova Carta, o governo central ampliou extensivamente seu poder em relação e sobre as unidades subnacionais.

Em primeiro lugar, o controle político e judicial da intervenção foi praticamente eliminado (art. 9º). Nas hipóteses em que o decreto de intervenção é de iniciativa do Presidente da República (art. 9º, § único), não havia previsão de controle judicial ou legislativo, nem qualquer menção quanto à apreciação do parlamento sobre o decreto interventivo entre suas atribuições (arts. 38-56).

Em segundo lugar, o Poder Legislativo adquiriu uma configuração inédita na história constitucional brasileira, com a inclusão do “Conselho de Economia Nacional” como órgão consultivo em determinadas matérias (arts. 38 e 57-61) do Parlamento nacional (Câmara dos Deputados e Conselho Federal) que, por sua vez, igualmente sofreu significativas transformações. O novo texto eliminou a representação profissional na Câmara dos Deputados e estabeleceu o sufrágio indireto (arts. 46 e 48). O Senado, agora denominado “Conselho Federal”, passou a ser composto por representantes dos Estados escolhidos pelas Assembleias

⁵⁶ Costa (*in* AVELAR & CINTRA, 2004, p. 176) destaca que “Durante o Estado Novo (1937-1945), o governo central aumentou tanto a concentração de poder que até as bandeiras estaduais foram queimadas numa cerimônia pública simbolizando o fim do regime federativo”. O evento, em verdade, tinha respaldo constitucional: o art. 2º da Constituição de 1937 proibia símbolos, hinos, escudos e armas que não fossem os nacionais.

estaduais e nomeados pelo Presidente da República (art. 50). A possibilidade de os Governadores dos Estados, frequentemente um interventor designado pelo Presidente, vetar a indicação da Assembleia, entretanto, minava o aspecto federativo da segunda casa legislativa (art. 50, § único).

Em terceiro lugar, o Legislativo federal teve sua competência esvaziada. Diferentemente das constituições anteriores, o texto de 1937 não estabeleceu de forma clara as atribuições dos membros das casas legislativas. Ao contrário, excluiu dos representantes a possibilidade de iniciar projetos de leis, que passou a ser prerrogativa do governo (art. 64)⁵⁷. As Câmaras, neste cenário, só poderiam iniciar projetos de leis com o apoio de um terço dos membros (art. 64, § 1º). A representação estadual, já enfraquecida com o sufrágio indireto e interferência presidencial, tornou-se, assim, inócua.

Em quarto lugar, a área de competência privativa dos Estados e a esfera de concorrente da União e dos Estados foram eliminadas. As atribuições das unidades subnacionais voltaram a ser residuais (art. 21, II), entretanto, diferentemente da Constituição de 1891, devido à extensa lista de atribuições administrativas e legislativas do governo central (arts. 15 e 16), o campo restante era mínimo.

Por fim, além de as regras constitucionais serem extremamente desfavoráveis aos estados-membros, a concentração de poder no Executivo central, agravava ainda mais a situação das unidades subnacionais⁵⁸.

O Decreto-Lei n. 1.202/39, por exemplo, dispunha detalhadamente sobre a organização institucional dos Estados e Municípios. Ainda, condicionava à aprovação presidencial a vigência de decretos-leis estaduais e municipais sobre diversos temas, como saúde pública, higiene do trabalho, fiscalização administrativa (art. 32).

⁵⁷ O art. 64 da Constituição de 1937 estabelecia que “A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outras resulte aumento de despesa”.

⁵⁸ Nesse sentido, afirma Saraiva (1982, p. 50) que “Em verdade, na vigência da Constituição de 1937, só um artigo foi eficaz, o de n. 180, que estava assim redigido: ‘Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência da União’.

A independência do Judiciário, do mesmo modo, foi comprometida com a concentração de poder no Executivo. A nova organização judiciária eliminou a justiça eleitoral e incluiu a justiça estadual pela primeira vez no texto constitucional desde 1891. A composição da suprema corte, que voltava a se chamar Supremo Tribunal Federal, permaneceu basicamente a mesma, com onze ministros e possibilidade de elevar, por lei, até o número de dezesseis, vedada, no entanto, a possibilidade de redução (art. 97). O processo de designação dos ministros, por sua vez, ainda que estruturalmente o mesmo, com nomeação do Presidente após a aprovação da câmara alta federal (art. 98), ampliou a influência do Poder Executivo sobre a corte na medida em que a instituição encarregada da aprovação dos nomes indicados pelo Presidente, o Conselho Federal, era composto por membros sujeitos à influência do Executivo federal, conforme explicado acima.

O sistema de controle de constitucionalidade, por seu turno, manteve a configuração básica inaugurada em 1891, com a exigência do voto da maioria absoluta dos membros dos tribunais para a declaração de inconstitucionalidade (art. 96), introduzida em 1934. Entretanto, o novo texto eliminou a possibilidade de extensão dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por decisão do Conselho Federal (antigo Senado) e a representação interventiva (CLÈVE, 2000, p. 86). Além disso, a Carta de 1937 instituiu a possibilidade de sobrestamento das decisões que declarassem a inconstitucionalidade de lei. Nesse cenário, por iniciativa do Presidente da República, a lei declarada inconstitucional poderia ser submetida novamente ao Parlamento e, em caso de aprovação por dois terços do voto em cada Câmara, seriam suspensos os efeitos da decisão do Tribunal (art. 96, § único). O mecanismo, assim, reduzia ainda mais a autonomia do Judiciário e, por conseguinte, do Supremo Tribunal. Nesse contexto, o exercício do papel de árbitro dos conflitos federativos da suprema corte estava, a rigor, submetido ao controle do executivo.

Assim, a Constituição de 1937, embora se autodeclarasse federal, não preenchia os requisitos mínimos de um sistema federativo.

Uma reforma constitucional introduzida por uma série de leis constitucionais em 1945 procurou resgatar os caracteres democráticos e federativos do Estado brasileiro, com o reestabelecimento do sufrágio direto para representantes da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal (Lei Constitucional n.º 9/1945), a

redução dos poderes interventivos federais (Lei Constitucional n.º 9/1945), o fim do sobrestamento da revisão judicial da legislação (Lei Constitucional n.º 12/1945), entre outras mudanças. No ano seguinte, porém, com o fim da ditadura de Vargas, foi promulgada uma nova Constituição.

2.1.4 Constituição de 1946

A Constituição de 1946 restaurou o sistema federativo, juntamente com um sistema representativo efetivo e um sistema político com partidos competitivos em âmbito nacional (COSTA *in* AVELAR & CINTRA, 2004, p. 176).

A estrutura recuperava o modelo de 1891 quanto à repartição de competências, com a definição das atribuições administrativas e legislativas da União (art. 5º) e atribuição de competência residual aos estados-membros (art. 18, § 1º). Contudo, embora representasse um processo de descentralização no que diz respeito à recuperação da autonomia estadual em relação ao Estado Novo (1937-1945), não significava um retorno ao desenho federativo de 1891.

O rol de competências do governo central era extenso e resgatava, em certa medida, o conteúdo disposto em 1934. A disciplina do processo eleitoral estadual e municipal, nesse sentido, permaneceram atribuições da União (art. 5º, XV, “a”). Do mesmo modo, a padronização dos arranjos institucionais estaduais por meio da imposição de simetria (art. 18). A proeminência do governo federal em matéria econômica, iniciada em 1934 e acentuada em 1937, por sua vez, foi acelerada (ALMEIDA, 1998, p. 47).

O Legislativo federal, na mesma linha, recuperou a formatação básica da Primeira República e a capacidade de iniciativa legislativa, que havia sido liquidada no Estado Novo (arts. 37-67). A desproporção na representação, contudo, foi ampliada, elevando a participação dos Estados mais pobres (ABRUCIO, 1998, p. 51). A câmara alta, por seu turno, que voltava a se chamar Senado Federal, resgatou o seu papel no processo legislativo (art. 60), praticamente eliminado pelo texto de 1934.

O novo desenho federativo tornou, assim, as relações entre Estados e entre Estados e União mais equilibradas (ABRUCIO, 1998, p. 50), distante do modelo

descentralizado de 1891 e excessivamente concentrado de 1937. O governo federal manteve sua proeminência sem, contudo, aniquilar a autonomia estadual⁵⁹.

O Poder Judiciário, por sua vez, sofreu significativas transformações, com a exclusão das justiças estaduais e a inclusão do Tribunal Federal de Recursos, da justiça eleitoral e da justiça do trabalho na organização judiciária federal (art. 94). A composição do Supremo Tribunal Federal manteve a estrutura básica, com onze ministros nomeados pelo Presidente após aprovação do Senado Federal (arts. 98 e 99), que adquiriu maior independência com a redemocratização. A possibilidade de ampliação, por lei, do número de membros do STF, contudo, não foi limitada pelo texto constitucional, assim também como a idade máxima dos indicados (art. 98). O sistema de controle de constitucionalidade, por seu turno, manteve a estrutura firmada em 1891 e as mudanças inseridas em 1934 com algumas modificações (CLÈVE, 2000, p. 86-88; CARVALHO, 2010, p. 185-188).

A primeira alteração foi o resgate da competência do Senado Federal para a execução de lei declarada institucional, porém, diferentemente do dispositivo constitucional de 1934, a medida restringia-se a decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal e não de qualquer tribunal (art. 64).

A segunda mudança foi o resgate da representação interventiva. O procedimento, todavia, foi sensivelmente alterado. O processo interventivo, nesse novo quadro, era desencadeado em razão da arguição de inconstitucionalidade de ato pelo Procurador-Geral da República, mediante solicitação de terceiro, perante o Supremo Tribunal Federal e somente a partir da declaração de inconstitucionalidade é que o Congresso Nacional decretaria a intervenção federal (MELLO *apud* CLÈVE, 2000, p. 88). A principal transformação, porém, foi a introdução do controle concentrado pela Emenda Constitucional n.º 16 de 1965, já durante o Regime Militar.

⁵⁹ Nesse sentido, resume Abrucio (1998, p. 52-3): “O quadro federativo da Segunda República toma, portanto, a seguinte forma: os estados voltaram a ter autonomia, a federação se tornou multipolar e o Estado nacional se fortaleceu em termos econômicos e políticos. Nesse quadro, as relações entre estados e União se estabeleceram mediante barganhas clientelistas, realizadas tanto no Congresso como na burocracia federal. Tais barganhas clientelistas, passavam ao largo das principais decisões estratégicas do Estado Varguista-desenvolvimentista. Interessava às elites regionais apenas colher os frutos do desenvolvimento econômico e não participar responsabilmente da definição dos rumos do Estado. Se o modelo Varguista tinha a possibilidade de resguardar as arenas decisórias estratégicas para o Estado desenvolvimentista, por outro lado ele tinha que montar uma estrutura clientelista para atender a sede distributivista das elites regionais. O problema é que com o tempo a política de clientela afetava negativamente as macropolíticas do Estado nacional”.

A reforma constitucional acrescentou entre as competências do Supremo Tribunal Federal a de julgar “a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República”(art. 101, I, “k”). Instituiu-se, deste modo, ao lado da representação interventiva, como ação de fiscalização concreta de constitucionalidade, uma representação genérica, que permitia a fiscalização da constitucionalidade de modo abstrato, isto é, da lei em tese (CLÉVE, 2000, p. 89).

Assim, no sistema de controle de constitucionalidade da Constituição de 1946 o Procurador-Geral da República ocupava uma posição fundamental. O chefe do Ministério Público Federal (art. 126) era o ator responsável por acionar o Supremo Tribunal Federal na representação interventiva e, após 1965, na representação “genérica”. Portanto, a invalidação judicial de lei em abstrato dependia da sua atuação.

Nesse cenário, a forma de seleção do Procurador-Geral – indicação pelo Presidente e aprovação do Senado Federal – e, principalmente, a possibilidade de demissão *ad nutum* (art. 126) indicam que o controle concentrado de constitucionalidade, em última instância, era tutelado pelo Executivo (CARVALHO, 2010, p. 187)⁶⁰.

A judicialização dos conflitos federativos, nesse quadro, passa a ser promovida pelo Procurador-Geral, que, sob coordenação (informal) do Presidente da República, faz do controle concentrado um instrumento para a centralização do sistema federativo (CARVALHO, 2010, p. 187). O controle concentrado de constitucionalidade revela-se, deste modo, essencialmente um controle sobre o processo decisório estadual.

⁶⁰ O fato de a revisão judicial de constitucionalidade concentrada e abstrata ser instituída em um período de ruptura democrática, com conseqüente concentração de poderes no Executivo federal, já parece denunciar a tentativa de controle do processo de judicialização e, por extensão, da independência do judiciário preservando, contudo, a institucionalidade. Nesse sentido é importante destacar que um mês antes da promulgação da Emenda Constitucional n.º 16 havia sido decretado o Ato Institucional n.º 2 que, entre outras providências, suspendia as garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade de toda a magistratura (art. 14) e ampliava o número de membros do Supremo Tribunal Federal para dezesseis.

2.1.5 Constituição de 1967

A Constituição de 1967 sofreu significativa influência da Carta de 1937, com o aumento dos poderes da União e do Executivo federal (SILVA, 2007, p. 87) e, logo no início de sua vigência, foi integralmente alterada com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 1 de 1969. A Emenda n. 1/69 tornou-se, na verdade, a própria Constituição.

A primeira mudança promovida pela reforma aparece logo no título. A denominação “Constituição do Brasil”, termo inédito, é alterada para “Constituição da República Federativa do Brasil”, denominação também, até então, não empregada. Contudo, apesar do destaque à forma federativa do Estado brasileiro, o equilíbrio na relação entre estados e União foi severamente transformado.

Assim como a Carta de 1937, o governo central passou a exercer um papel de dominância quase absoluta, embora tal predomínio não tenha implicado o fechamento do Congresso nem a imposição de interventores (COSTA *in* AVELAR & CINTRA, 2004, p. 176). Entretanto, apesar de tais diferenças, o sistema federativo brasileiro foi radicalmente descaracterizado.

A repartição de competências seguia os moldes do texto de 1946, com a definição apenas de um rol extenso de atribuições da União (art. 8º) e o estabelecimento da competência residual dos estados-membros (art. 13, § 1º). A lista de matérias sujeitas à legislação federal (art. 8º, XVII) foi ampliada, com a inclusão, por exemplo, da legislação de trânsito⁶¹ (art. 8º, XVII, “n”).

Os poderes presidenciais, por sua vez, são ampliados com o resgate do instituto do “decreto-lei” (art. 55), que havia sido eliminado pelo texto de 1946. O instituto permitia que o chefe do Executivo federal, em casos de urgência ou interesse público relevante, expedisse normas, com vigência imediata, sobre segurança nacional, finanças públicas, tributos e funcionalismo público (criação de cargos públicos e fixação de vencimentos). Embora a medida estivesse sujeita à apreciação posterior do Legislativo, dado o domínio político exercido pelo Executivo

⁶¹ O texto anterior restringia a competência legislativa federal ao “tráfego interestadual” (art. 5º, XV, “j”).

sobre o Parlamento, o controle efetivo da expedição de Decretos-Lei era débil, assim como a fiscalização da intervenção federal (arts. 10-12).

A autonomia estadual, nesse quadro, foi reduzida. O detalhamento da organização das instituições estaduais se torna ainda maior no texto constitucional (art. 13), que expressamente enuncia quais normas de pré-ordenação devem ser observadas. Ainda, uma reforma constitucional em 1977 (Emenda Constitucional n.º 8)⁶² estabelece o sufrágio indireto para governador (art. 13, § 2º) e cria a figura do senador “biônico”, indicado pelo governo (art. 41, § 2º)⁶³.

O Poder Judiciário, por sua vez, volta a incorporar as justiças estaduais (art. 112) e, a partir de 1977, é criado o Conselho Nacional da Magistratura como órgão integrante do Judiciário. O Supremo Tribunal Federal passa a ser composto novamente por onze ministros⁶⁴, escolhidos mediante o mesmo procedimento firmado no texto constitucional anterior, isto é, a nomeação pelo Presidente da República após aprovação do Senado Federal (art. 118).

O sistema difuso de revisão judicial de constitucionalidade, assim como a competência privativa do Senado Federal para “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”(art. 42, VII) e a exigência de voto da maioria absoluta para a declaração de inconstitucionalidade (art. 116) foram mantidos. Todavia, o sistema concentrado, introduzido em 1965, na vigência da Constituição anterior, embora no novo regime político, sofreu algumas modificações (CLÈVE, 2000, p. 89-90). Entre elas, duas especialmente importantes foram introduzidas em 1977, pela Emenda Constitucional n.º 7.

⁶² A Emenda Constitucional n.º 8 faz parte, na verdade, de um conjunto de medidas tomadas em 1977, conhecido como “Pacote de Abril”, pelo Governo Geisel, que determinou, entre outras providências, a redução do quórum para aprovação das emendas (art. 47, § 3º), o sufrágio indireto para governador (eleito por um colégio eleitoral composto por membros da assembleia legislativas e delegados das câmaras municipais – art. 13, § 2º), a extensão do mandato do presidente para cinco anos (art. 75, § 3º) e a ampliação da competência jurisdicional do Supremo Tribunal Federal (art. 119).

⁶³ A Constituição de 1967 é a primeira a incluir no texto um extenso capítulo (Capítulo III do Título I) com a disciplina das instituições estaduais e municipais (arts. 13-16).

⁶⁴ O Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965, havia alterado o número de ministros originalmente estabelecido na Constituição de 1946 para dezesseis (art. 6º).

A primeira foi incluir “a interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual”, ao lado da inconstitucionalidade, como hipótese para o acionamento da representação pelo chefe do Ministério Público federal (art. 119, I, “I”).

A segunda alteração foi a previsão do “pedido de medida cautelar nas representações oferecidas pelo Procurador-Geral da República”(art. 119, I, “p”).

As mudanças reforçaram, portanto, a centralidade do Procurador-Geral na revisão judicial abstrata, que agora, além de decidir as leis e os atos que serão objetos de controle, pode assegurar o modo como tais leis e atos devem ser interpretados e mesmo solicitar a suspensão da eficácia normativa antes da decisão definitiva de inconstitucionalidade. A manutenção do monopólio do chefe do Ministério Público Federal na representação de inconstitucionalidade, nesse sentido, garantiu a tutela presidencial sobre a revisão abstrata, em razão do forte vínculo entre eles (CARVALHO, 2010, p. 190).

2.1.6 Constituição de 1988

O texto constitucional de 1988, com a redemocratização, procurou restaurar o arranjo federativo minado com a concentração de poder no governo central e a consequente redução da autonomia estadual durante o regime militar (1964-1985). Uma das novidades nas relações federativas foi alçar o governo local – o Município – à categoria de ente federativo, embora as constituições anteriores já lhe assegurassem, ao menos formalmente, autonomia⁶⁵.

A repartição de competências, entretanto, continuou a privilegiar o governo central, sem alterar a tendência centrípeta iniciada com o fim da Primeira República. O modelo de divisão das atribuições, contudo, não seguiu o modelo norte-americano, com a definição apenas das competências da União e a reserva, aos Estados, das competências residuais. A distribuição, na verdade, resgatou em certa medida o quadro disposto na Constituição de 1934, deixando claro o caráter cooperativo do federalismo adotado.

⁶⁵ art. 68 da Constituição de 1891; art. 13 da Constituição de 1934; art. 26 da Constituição de 1937; art. 28 da Constituição de 1946; art. 16 da Constituição de 1967.

A Constituição de 1988, nessa linha, estabelece um complexo quadro de repartição de atribuições, com competências privativas (art. 22) e exclusivas (art. 21) da União, competências concorrentes da União e dos Estados (art. 24), competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (art. 23), competências municipais (art. 30) e competências residuais dos Estados (art. 25, § 1º).

Na divisão de competências legislativas, por sua vez, o texto de 1988 atribui privativamente à União vinte e nove matérias, além de outras dispersas nos demais dispositivos, e concorrentemente aos Estados e à União dezesseis matérias.

A competência estadual, assim, é residual e restrita, pois ainda que exista possibilidade de delegação normativa das competências legislativas privativas e a possibilidade de exercício pleno da competência concorrente diante da ausência de lei federal, ambos os institutos funcionam como delegação do governo central. No primeiro caso, depende da elaboração de lei aprovada por maioria qualificada (Lei Complementar) no Congresso Nacional (art. 22, parágrafo único) e, no segundo caso, a superveniência de lei federal suspende a eficácia da legislação estadual no que for contrária (art. 24, § 4º). Além disso, mesmo na competência concorrente, os parâmetros gerais - e, na prática, mesmo específicos - são de atribuição do ente central (art. 24, § 1º).

Adicionalmente, a enumeração de competências legislativas dos governos locais (Municípios), embora reduzida, especifica algumas matérias e, em outros casos, emprega conceitos amplos, como “interesse local”, o que reduz ainda mais o âmbito de legislação estadual⁶⁶.

Além disso, o arranjo institucional estadual, como nas Constituições anteriores, é fortemente limitado pelo texto constitucional, seja pela previsão expressa, seja pela interpretação jurídica (princípio da simetria)(ARAUJO, 2008). Como questões centrais e mesmo detalhes da organização subnacional já estão previamente definidos (TOMIO, 2006, p. 94-96), há pouco espaço para as

⁶⁶ Os Municípios têm competência, por exemplo, para criar e suprimir distritos, instituir e arrecadar tributos de sua competência (definidos exaustivamente no texto constitucional), legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30 da Constituição de 1988).

instituições estaduais inovarem⁶⁷ e, quando isso ocorre, a probabilidade da alteração ser encarada como violação das regras de competência é alta.

Na distribuição fiscal, contudo, atribuiu-se a competência exclusiva para arrecadação do maior imposto da federação, o ICMS (COSTA *in* AVELAR & CINTRA, 2004, p. 178), aos estados-membros, o que fortaleceu especialmente os Estados mais desenvolvidos economicamente. As transferências obrigatórias, por sua vez, garantiram recursos aos estados mais pobres.

A autonomia estadual foi, portanto, recuperada, sem, contudo, restrição significativa das competências do governo central.

O Poder Legislativo federal, por sua vez, manteve, quanto aos contornos gerais, a configuração anterior, com uma representação, em certa medida, desproporcional na Câmara dos Deputados que assegura, ao lado da representação igualitária no Senado Federal, a participação dos Estados menos populosos (arts. 45 e 46). As características institucionais do desenho constitucional, no entanto, favoreceram a atuação partidária mesmo no Senado (NEIVA; SOARES, 2013).

A redemocratização, nesse quadro, permitiu um papel mais ativo do legislativo na política, mas o poder de agenda, entre outras regras institucionais, manteve o papel proeminente do Executivo na condução do processo legislativo.

Na organização do Poder Judiciário, a justiça federal foi descentralizada na instância recursal com a criação de cinco Tribunais Regionais Federais e a extinção do Tribunal Federal de Recursos, cujos ministros passaram a integrar o recém-instituído Superior Tribunal de Justiça (STJ). O Conselho Nacional da Magistratura, criado em 1977 pela Emenda Constitucional nº 7, foi abolido e, em 2004, com a Emenda Constitucional nº 45, sob a égide do novo texto constitucional, foi instituído

⁶⁷ Nesse sentido, escreve Tomio (2006, p. 95): “Redigidas em sincronia, com rígidas e extensas determinações previstas pela Constituição Federal, não é estranho que as regras estaduais possuam muito mais pontos em comum do que discordantes. Desta forma, questões centrais à organização político-institucional dos estados não possuem qualquer variação. A estrutura dos poderes é a mesma, assim como o tempo de mandato e o sistema eleitoral que legitima a ocupação dos cargos eletivos do executivo e legislativo. Todos os parlamentos estaduais são unicamerais e a quantidade de membros destes somente varia segundo as regras estabelecidas pela Carta de 1988. Independentemente do estado, os governos locais (municípios) possuem o mesmo tipo de organização política, grau de autonomia e autoridades eletivas. Até mesmo a organização burocrática do funcionalismo e os aparelhos públicos (polícias, ministério público, procuradorias, tribunais de contas, etc.) seguem a mesma institucionalidade. Apesar da existência de um estado federativo, mesmo detalhes jurídicos são reproduzidos igualmente em todas as constituições estaduais”.

o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com atribuições fiscalizadoras e disciplinares muito mais amplas⁶⁸.

As garantias institucionais e funcionais, por sua vez, foram reforçadas, ampliando, portanto, a independência do Poder Judiciário.

A composição do Supremo Tribunal Federal permaneceu a mesma (onze ministros), entretanto, passou-se a exigir a maioria absoluta do Senado Federal para a nomeação do indicado pelo Presidente da República (art. 101). O sistema difuso de fiscalização judicial, do mesmo modo, foi mantido, contudo, foram introduzidas significativas inovações no controle abstrato/concentrado de constitucionalidade (CLÈVE, 2000, p. 90-91), aprofundadas posteriormente pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

A primeira grande mudança foi o fim do monopólio do Procurador-Geral da República na propositura da ação direta de inconstitucionalidade (substituta da representação de inconstitucionalidade). Passaram a figurar como legitimados, ao lado do chefe do Ministério Público Federal, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, as Mesas das Assembleias Legislativas estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, os governadores, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, confederações sindicais e entidades de classes de âmbito nacional (art. 103).

Uma segunda significativa alteração foi a instituição da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º), que possibilitou a declaração de inconstitucionalidade diante da inação do Poder Público em implantar medida destinada a efetivar determinada norma constitucional, e a previsão de criação da arguição de descumprimento de preceito fundamental, disciplinada posteriormente

⁶⁸ As atribuições do Conselho Nacional da Magistratura (CNM) eram, na realidade, muito mais restritas do que o atual Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O CNM, composto por sete ministros do STF, era responsável por “conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional”(art. 120, §1º, da Constituição de 1967, na Redação da pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977).

pela Lei nº 9.882/1999, que possibilitou o controle de constitucionalidade inclusive sobre as normas anteriores à Constituição⁶⁹(SILVA, 2007, p. 50-52).

Uma terceira mudança foi a exigência de citação do Advogado-Geral da União, chefe da Advocacia-Geral da União e de livre nomeação do Presidente da República (art. 131, § 1º), em todos os processos de fiscalização abstrata de inconstitucionalidade de competência do Supremo Tribunal Federal, nos quais é encarregado da defesa do ato ou texto impugnado (art. 103, § 3º).

Passou-se a exigir também a manifestação prévia do Procurador-Geral da República “nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal”(art. 103, § 1º).

Uma quinta alteração foi a eliminação da representação de inconstitucionalidade para fins de interpretação com a exclusão da competência da corte suprema nesse sentido (CLÈVE, 2000, p. 90).

Uma sexta modificação foi a nova disciplina do recurso extraordinário, que passou a ter exclusivamente feição constitucional (CLÈVE, 2000, p. 90), o qual limitou o acesso ao Supremo Tribunal Federal, em sede de controle difuso/concreto, apenas nos casos em que as decisões das instâncias inferiores contrariem dispositivos constitucionais, declarem “a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal”, julguem “válida lei ou ato de governo local contestado em face” da Constituição e julguem “válida lei local contestada em face de lei federal”(art. 102, III). Com a Lei n.º Lei nº 11.418, de 2006, o acesso ao STF por via difusa sofreu nova limitação com a exigência de demonstração de “repercussão geral”, definida como “a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa”(art. 543-A, § 1º, do Código de Processo Civil), sendo que os casos em que a decisão objeto de recurso estiver em desconformidade com entendimento sumulado ou

⁶⁹ A arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) é disciplinada pela Lei n. 9.882/1999 e destina-se a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público federal, estadual ou municipal, anterior ou posterior à Constituição de 1988, quando for relevante a controvérsia constitucional existente quanto à aplicação do preceito considerado violado (Lei n. 9.882/1999, art. 1º) e não houver meio alternativo eficaz para o propósito (Lei n. 9.882, art. 4º, § 1º). Portanto, além de tratar de questões referentes à inconstitucionalidade e à recepção de leis e atos, engloba a análise de normas municipais.

jurisprudência dominante no STF a repercussão geral já estaria demonstrada (art. 543-A, § 3º, do Código de Processo Civil).

Por fim, foi incluída no texto constitucional pela Emenda nº 3 de 1993 a ação declaratória de inconstitucionalidade, por meio da qual, torna-se possível “blindar” lei ou ato normativo federal frente um quadro de insegurança jurídica. Inicialmente acionada apenas pelo Procurador-Geral da República, Presidente da República e Mesa do Senado e da Câmara Federal, teve o seu rol de legitimados ampliado com a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 para abarcar todos os legitimados na propositura de ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, I, “a”).

A reestruturação do Judiciário promovida pela Constituição de 1988, assim, reduziu a influência do Executivo federal no controle de constitucionalidade (CARVALHO, 2010, p. 202), ao mesmo tempo em que tornou o Poder Judiciário mais independente em todas as instâncias. Tais condições favoreceram a judicialização das questões políticas e, por consequência, permitiram uma ampliação da atuação do Supremo Tribunal Federal nos conflitos federativos, uma vez que as disputas passaram a ser desencadeadas agora por qualquer das partes – e não mais somente pelo governo central. Se tal mudança pode ser interpretada como uma reorientação do papel da fiscalização abstrata de constitucionalidade e do Supremo Tribunal Federal no sentido de limitar ou conter ações do governo central é o tema da próxima seção.

2.2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO INSTITUIÇÃO QUE FAVORECE O GOVERNO CENTRAL

O desenho institucional delineado pela Constituição de 1988 , como visto, é marcado por uma combinação entre descentralização administrativa e centralização legislativa (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010), o que compõe um quadro no governo central é o principal responsável pela elaboração de políticas públicas, enquanto as unidades subnacionais respondem pela execução dessas políticas (ARRETCHE, 2009). Ainda assim, no que diz respeito às atribuições materiais, o texto constitucional de 1988 foi bastante generoso com a União ao concentrar nas mãos das autoridades federais vinte e cinco matérias de competência administrativa

exclusiva (art. 21), sem a possibilidade de delegação, e apenas doze matérias de competência comum à União, aos Estados e aos Municípios (art. 22).

A princípio, portanto, o arranjo federativo brasileiro seria marcado por um predomínio do governo central sobre as demais entidades federadas (Estados e Municípios). A questão que emerge de tal panorama é qual seria o papel do Supremo Tribunal Federal, como arena principal e última dos embates entre entes federados, na federação brasileira?

Na teoria clássica do federalismo, a ideia de instituir o Poder Judiciário como instância última das disputas federativas encontra-se atrelada à preocupação de garantir a máxima imparcialidade possível na composição do conflito. O Judiciário é retratado, assim, como instituição equidistante dos litigantes que, por não estar, em princípio, sujeita às pressões da política cotidiana, seria apta a assegurar o cumprimento das normas de divisão de competências conforme previsto no texto original.

A preocupação em estabelecer a cúpula do judiciário federal como órgão imparcial nos conflitos federativos remonta, portanto, aos Artigos Federalistas (*Federalist Papers*), textos que delinearam as instituições políticas da primeira federação moderna, os Estados Unidos. No Artigo nº. 78, Hamilton desenha os contornos gerais do controle de constitucionalidade (no caso americano, desempenhado por qualquer tribunal apenas no exame do caso concreto) ao sustentar que cabia ao judiciário preservar as determinações da autoridade delegante (o povo) frente os atos da autoridade delegada (legislativo), embora tal controle tenha se firmado apenas anos depois com o caso *Marbury versus Madison* em 1803. Como Hamilton considerava o Judiciário o ramo mais fraco do poder por não ter participação na força e na riqueza, nem a capacidade de tomar resoluções e depender inclusive do Executivo para fazer valer seus julgamentos (HAMILTON *in* HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 464), defende a adoção de medidas suplementares, como estabilidade funcional e irredutibilidade da remuneração, para assegurar independência no exercício de suas funções (HAMILTON *in* HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 468).

No entanto, aspectos institucionais referentes à organização e à composição das altas cortes judiciais em federações levantam a suspeita quanto à imparcialidade desses tribunais, ao menos nas relações entre centro e subunidades.

Nesse sentido, Bzdera (1993), com base no estudo comparativo dos tribunais federais de cúpula em sete federações (Estados Unidos, Suíça, Canadá, Austrália, Alemanha, Áustria, Bélgica) e em dois sistemas não federais com características federativas (Comunidade Europeia⁷⁰ e Itália), constata que, em todos eles, as decisões das supremas cortes nas disputas federativas têm promovido a centralização política (e a descentralização administrativa) da federação. Para o autor, ainda que os tribunais não tenham responsabilidade primária nessa tendência geral, eles “não impedem as iniciativas legislativas centralizadoras do governo federal e, algumas vezes, encorajam e incitam ativamente tais iniciativas federais” (BZDERA, 1993, p. 20, tradução nossa). O controle de constitucionalidade desempenhado pelas altas cortes federais examinadas é exercido primordialmente sobre normas estaduais e apenas raramente sobre normas federais. Bzdera (1993, 19, tradução nossa) conclui, assim, que “a principal função de uma alta corte federal é favorecer e legitimar a expansão gradual da jurisdição legislativa central”.

Na mesma linha, Tomio & Robl Filho (2013), no Brasil, constatam que, no período entre 1988 e 2012, houve uma probabilidade cinco vezes maior de o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de uma ação direta de inconstitucionalidade, alterar uma decisão legislativa estadual em relação à federal. Deste modo, o controle abstrato de constitucionalidade brasileiro teria um impacto pouco relevante na esfera federal, mas significativo na arena estadual, no qual “suas decisões aumentam a estabilidade decisória dos conflitos internos aos estados e entre os estados (federativos)” (TOMIO & ROBL FILHO, 2012).

Oliveira (2009), por sua vez, averigua que no período entre 1988 e 2002 os legitimados federais obtiveram uma taxa de sucesso significativamente maior nas ADI propostas contra os Estados (22,5%) do que os legitimados estaduais nas ADI propostas contra a União (0%). Além disso, a autora observa que o STF foi mais generoso na concessão de liminares para o governo central (73,6%) do que para o governo estadual (15,8%).

Halberstam (2008), por outro lado, oferece um interessante contraponto à ideia de que as altas cortes federais são instituições políticas destinadas a favorecer

⁷⁰ Texto anterior ao Tratado de Maastricht (1993).

o governo federal, ou seja, que sua atuação é estruturalmente enviesada, conforme defende Bzdera (1993). Para Halberstam (2008, p. 8), a tese de que a cúpula judiciária federal é inclinada invariavelmente à ampliação do âmbito de ação do ente central ignora uma grande variedade de incentivos baseados nas preferências pessoais, na ética e no ambiente profissional. Estes tribunais seriam, nesse contexto, razoavelmente neutros, o que poderia ser demonstrado pela experiência canadense e norte-americana, nas quais embora possa existir uma tendência em favor do ente federal, ela não se mantém por períodos prolongados (HALBERSTAM, 2008, p. 5-6). Segundo o autor (2008, p. 8), no período inicial da história de uma federação, a inclinação do tribunal à centralização pode ser explicada pela necessidade de manter a unidade, mas, em uma federação madura, a exigência se torna oposta - proteger os estados-membros contra as investidas do governo federal - o que demanda uma ação mais descentralizadora dos tribunais. O federalismo, na verdade, “não é um estado final, mas um processo” (HALBERSTAM, 2008, p. 6) e, embora flexível, o compromisso de divisão de poderes deve persistir ao longo de sua história⁷¹.

Os argumentos e as evidências de Halberstam (2008), assim, parecem fragilizar a conclusão de Bzdera (1993) no seu sentido mais forte, qual seja, da alta corte federal como um agente necessariamente absorvido pelo governo central. Entretanto, os resultados apresentados em Tomio & Robl Filho(2012) e Oliveira (2009) indicam que algumas das características institucionais enumeradas por Bzdera (1993) como razões para o viés “centralizador” das altas cortes federais parecem estar corretas, ao menos para o Brasil: ainda que o STF conte com ampla autonomia institucional e que seus membros possam ter preferências não apuradas

⁷¹ Tsebelis (2009), nesse sentido, oferece duas outras explicações do porquê as decisões das cortes supremas não necessariamente coadunam com as preferências dos atores responsáveis pela escolha de seus membros. A primeira razão é que na escolha de juízes para a suprema corte, algumas de suas posições decisórias não são conhecidas ou são consideradas secundárias no momento (TSEBELIS, 2009, p. 319). A segunda é justamente que a revogação de uma lei não é necessariamente uma oposição à ação governamental; ela pode ser simplesmente “a expressão das preferências procedimentais, como a introdução de restrições técnicas”, ou seja, “O tribunal pode estar indicando ao governo que essa determinada maneira de atingir seu objetivo viola a Constituição e que, portanto, deve-se seguir uma linha de ação diferente” (TSEBELIS, 2009, p. 319).

pelos responsáveis pela sua seleção e mesmo ampla liberdade para alterar suas preferências durante o exercício do cargo, características do desenho federativo brasileiro tendem, invariavelmente, a ampliar a probabilidade de vitória da União em uma disputa federativa contra os Estados. Em seu estudo comparativo, Bzdera (1993) identificou três elementos característicos das altas cortes federais que contribuiriam para a tendência de favorecimento do governo central, dois dos quais presentes também no STF.

O primeiro elemento diz respeito à configuração da alta corte federal, que, embora esteja prevista na Constituição, sua composição e organização normalmente envolvem a participação de autoridades centrais e, em casos extremos, como o canadense, o tribunal pode ser inclusive abolido. O principal fator a ser destacado, nesse sentido, é que todos ou, ao menos, a maioria dos membros das altas cortes são selecionados por autoridades centrais. Desse modo, pela carreira (como escritos e decisões anteriores) os responsáveis pela escolha podem optar por pessoas alinhadas política e ideologicamente com o governo central - o que é, de fato, a própria intenção de um procedimento de nomeação (BZDERA, 1993, p. 22-24).

O segundo elemento é a adoção da técnica de “opinião singular anônima” para fundamentar as decisões. Na maioria dos países estudados por Bzdera (1993), as decisões das supremas cortes são emitidas como únicas, sem mencionar votos dissidentes. Mesmo nos países em que não há essa exigência, a publicação de votos contrários é escassa. Segundo o autor, a aparência de unanimidade dissimula os conflitos políticos existentes (BZDERA, 1993, p. 25).

O terceiro elemento, por fim, é o mito da independência judicial: apesar de ser patente a existência de um viés na atividade dos tribunais federais de última instância, eles sempre procuram se afirmar como um árbitro independente nas disputas federativas (BZDERA, 1993, p. 26).

Halberstam (2008, p. 6), como dito, contrapõe a esses aspectos outras características que mitigariam a tendência centralizadora do federalismo, como o desinteresse dos juízes em favorecer o governo central quando isso em nada impacta na carreira e mesmo o interesse em diminuir a carga de trabalho ao reduzir o número das ações sob jurisdição da alta corte federal. Contudo, embora os motivos elencados de fato temperem o viés “centralizador”, as evidências, ao menos

no caso brasileiro, demonstram que tais razões não equilibraram - e muito menos inverteram - a tendência.

Além das duas características apontadas por Bzdera (1993, p. 22-26) como aspectos comuns das altas cúpulas judiciais em federações e encontradas no STF – composição definida por autoridades do governo central e mito da independência judicial – o desenho institucional federativo delineado pela Constituição de 1988, marcado pelo amplo espectro de competências legislativas da União e o consequente limitado escopo normativo dos Estados, também ajudariam a explicar essa inclinação.

Nesse quadro, as características institucionais do STF, tribunal responsável pelo julgamento de conflitos federativos entre União e Estados em sede de controle abstrato de constitucionalidade, são apenas componentes adicionais na explicação da tendência centralizadora. O fato de os juízes serem nomeados pelo Presidente da República após a aprovação do Senado Federal possivelmente exerceria um impacto muito menor se as competências do governo central fossem reduzidas. Do mesmo modo, ainda que os Estados tivessem alguma participação na escolha dos Ministros do STF⁷², dificilmente conseguiriam contornar essa tendência sem descumprir a Constituição.

Os formuladores da Constituição de 1988, portanto, não criaram barreiras institucionais para impedir a ampliação de modo unilateral do âmbito de ação do governo nacional, isto é, não estabeleceram oportunidades de veto para que os governos subnacionais (ARRETCHE, 2009) ao menos pudessem, se não impedir, barganhar no processo decisório central. Ao contrário, "as instituições que regem as interações entre as elites do governo central e as elites regionais permitem que uma preferência majoritária nas duas casas centrais não encontre obstáculos institucionais para converter-se em política" (ARRETCHE, 2009, p. 412). E devido à distribuição de competências legislativas altamente favorável ao ente central, a

⁷² No Brasil, os Senadores devem aprovar os indicados para Ministros do STF antes da nomeação pelo Presidente da República. Esse fato poderia, *a priori*, ser tomado como a participação dos governos subnacionais na seleção dos membros da suprema corte. Contudo, o arranjo institucional dos Poderes favorece a atuação partidária do Senado Federal e não federativa, como demonstram evidências empíricas (NEIVA & SOARES, 2013). Na verdade, embora se atribua normativamente às câmaras altas a tarefa de representação estadual nos sistemas federativos, em grande parte das federações a influência regional exercida pelos senados é baixa (WATTS, 2008, p.153).

instância que poderia ampliar o âmbito de ação dos governos subnacionais atua, na verdade, na limitação do seu escopo legislativo. Ou seja, o controle abstrato de constitucionalidade restringiu ainda mais a descentralização (TOMIO & ROBL FILHO, 2013).

Portanto, o arranjo institucional federativo brasileiro aumenta a probabilidade de a União obter vitória nas disputas federativas contra os Estados. Conforme exposto acima, diversos estudos constataram que o controle abstrato de constitucionalidade por meio de ADI tem favorecido à União desde a promulgação da Constituição de 1988 (OLIVEIRA, 2009; TOMIO & ROBL FILHO, 2012). Contudo, os resultados das ADI apenas servirão como evidências confiáveis se houver incentivo para a utilização desse mecanismo, isto é, se as características institucionais tornarem a esfera judicial uma área propícia a solução dos conflitos políticos instaurados, tanto pelos Estados quanto pela União. Assim, embora seja possível anteciper que a ADI traria resultados favoráveis ao governo nacional, o impacto será ínfimo se os embates não forem levados ao Judiciário, ou seja, caso inexistisse incentivo para a judicialização das questões políticas. Na próxima seção discutem-se os aspectos institucionais do Judiciário brasileiro em geral e do controle de constitucionalidade que favorecem a judicialização das questões políticas no Brasil.

2.3 DETERMINANTES DA JUDICIALIZAÇÃO E CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE

A expressão “judicialização da política” refere-se aos movimentos de expansão do Poder Judiciário que, seja pela ampliação da sua competência jurisdicional, seja pelo bloqueio dos canais políticos de decisão, passa a ocupar um espaço no processo decisório (CARVALHO, 2004; CARVALHO, 2007; VIANNA; CARVALHO; MELO; BURGOS, 1999). Um processo político é “judicializado” “quando houver possibilidade de censura constitucional futura ou quando uma decisão baseada na jurisprudência altera os resultados legislativos” (CARVALHO, 2007, p. 174).

A judicialização da política depende, no entanto, de um contexto favorável ao seu desenvolvimento. No estudo comparado, os fatores apontados como causas da judicialização são diversos: democracia, separação de poderes, direitos políticos,

o uso de tribunais por grupos de interesse, o uso de tribunais pela oposição, ineficiência das instituições majoritárias (CARVALHO, 2004, p. 117-120). Este trabalho se concentra, no entanto, nas características institucionais mais específicas do Poder Judiciário e dos processos judiciais que gerariam um ambiente propício ao tratamento judicial das questões políticas. Nesse sentido, Figueroa & Taylor (2006) em estudo comparado do Brasil e do México oferecem um modelo explicativo para o processo de judicialização.

Segundo os autores, a judicialização da política seria vinculada a dois fatores gerais: a estrutura da independência judicial e a estrutura do controle de constitucionalidade. Nesse quadro, a independência judicial poderia ser aferida em três eixos, a saber, a autonomia do judiciário, a independência externa dos juízes da suprema corte dos outros ramos de governo e a independência interna dos juízes das cortes inferiores dos seus superiores na hierarquia judicial. A estrutura do controle de constitucionalidade, por sua vez, incluiria os arranjos constitucionais, o objetivo do poder jurídico e a legitimidade para a ação judicial dos diferentes atores políticos.

A autonomia judicial refere-se à possibilidade de o Judiciário gerir seu orçamento, definir sua organização e o número de tribunais, regular o exercício arbitrário do poder e invalidar leis inconstitucionais sem influência dos outros ramos do poder (FIGUEROA & TAYLOR, 2006, p. 744). Segundo os autores, o Poder Judiciário brasileiro conta com alto grau de autonomia, na medida em que o texto constitucional lhe garantiu autonomia administrativa e financeira (ampliada pela reforma de 2004), "assegurando tanta autoridade que a *accountability* foi seriamente negligenciada" (FIGUEROA & TAYLOR, 2006, p. 744, em tradução livre).

A independência externa, por seu turno, remete a relação entre os membros da suprema corte com os outros ramos do governo, isto é, em que medida é possível decidir sem influência dos outros poderes. No Brasil, o mandato vitalício, a irredutibilidade salarial e a seleção envolvendo a participação de atores de dois ramos distintos do poder (Presidente da República e Senado Federal), segundo Figueroa & Taylor (2006, p. 745), assegurariam ao STF um alto nível de independência externa.

A independência interna, de outro lado, refere-se à liberdade na tomada de decisões dos juízes dos tribunais inferiores relativamente aos membros dos tribunais

superiores hierarquicamente. Seria, assim, determinada pela “extensão e localização dos controles administrativos, da cultura institucional do judiciário e da medida na qual as decisões dos juízes são constrangidas pelos seus pares (ao invés de regras legais em matéria de vinculação)” (FIGUEROA & TAYLOR, 2006, p. 746, em tradução livre). De acordo com esse critério, o Judiciário brasileiro apresentaria alto grau de independência interna, na medida em que todos os juízes têm asseguradas garantias de vitaliciedade e irredutibilidade salarial e as promoções na carreira são definidas por critérios objetivos (FIGUEROA & TAYLOR, 2006, p. 746).

Os arranjos constitucionais dizem respeito às possibilidades de contestação política nos tribunais. Essas possibilidades seriam ampliadas com a extensão dos direitos assegurados constitucionalmente e da jurisdição original da suprema corte (FIGUEROA & TAYLOR, 2006, p. 749). Nesse sentido, os arranjos constitucionais favorecem a contestação judicial da política no Brasil, na medida em que as possibilidades de acionar diretamente o Supremo Tribunal Federal e o rol de direitos assegurados no texto constitucional são amplos (FIGUEROA & TAYLOR, 2006, p. 750). Desse modo, a atuação do STF por meio do controle abstrato de constitucionalidade é política na medida em que a esfera judicial é incluída no processo decisório federal ou estadual, isto é, o apelo à ADI torna necessário o acordo da cúpula do Poder Judiciário para a validade de uma norma produzida pelos outros Poderes.

O objetivo do poder judicial, por sua vez, remete às características da invocação da tutela jurisdicional e seus efeitos. No sistema judiciário brasileiro, o fato de o poder judicial incidir somente sobre o processo legislativo concluso (*a posteriori*) reduz o grau de judicialização comparativamente aos países em que a atuação judicial pode se efetivar *a priori* (FIGUEROA & TAYLOR, 2006, p. 750). Contudo, a possibilidade de julgar tanto casos concretos quanto a contestação da lei em abstrato, por meio do controle concentrado de constitucionalidade, bem como de atribuir efeitos universais (*erga omnes*) a uma decisão específica, respeitados determinados procedimentos, e não somente aos participantes da disputa (*inter pars*), estimulam a judicialização (FIGUEROA & TAYLOR, 2006, p. 750-751).

Por fim, a legitimidade refere-se à capacidade dos diferentes atores políticos e sociais em propor ações diretamente nas altas cortes federais (FIGUEROA & TAYLOR, 2006, p. 753). No Brasil, o amplo rol de legitimados para iniciar o controle

abstrato de constitucionalidade via ADI e o baixo custo de propositura dessas ações cria um ambiente favorável à contestação de políticas por minorias derrotadas no processo decisório legislativo (como partidos políticos minoritários), e mesmo de grupos excluídos desse processo (como associações). Nesse sentido, como anteriormente dito, uma das inovações da Constituição de 1988, em matéria de controle de constitucionalidade, foi romper com o monopólio de propositura do Procurador-Geral da República, o que resultou no aumento expressivo no ajuizamento de ADI (CARVALHO, 2010, p. 203).

Portanto, tanto as características institucionais do Judiciário em geral e do Supremo Tribunal em específico, quanto os aspectos de controle abstrato de constitucionalidade, favorecem o uso desse instrumento para a judicialização de questões políticas e, combinados com o arranjo federativo firmado pela Constituição de 1988, favorecem o governo central nas disputas contra os governos subnacionais. Embora a Constituição de 1988 tenha atenuado a força desse papel (inclusão de novos legitimados no controle abstrato), o detalhamento da institucionalidade local (estadual e municipal) e a concentração de poderes normativos no governo central ainda favoreceriam a interpretação pró-União nos conflitos federativos. O próximo capítulo procura sistematizar essa hipótese e testá-la empiricamente.

3 A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS CONFLITOS FEDERATIVOS

A Constituição de 1988 reiterou a posição do Supremo Tribunal Federal como árbitro último dos conflitos federativos e arranjo federativo marcado pela proeminência da União face às demais unidades federadas. Como visto, os dispositivos institucionais favoreceriam, em princípio, a atuação do STF como uma instituição de controle de iniciativas descentralizadoras. Neste capítulo, pretende-se verificar se as evidências empíricas corroboram tal prognóstico.

3.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

A abordagem empregada nesta pesquisa, para a interpretação da interação entre os atores políticos e da utilização dos mecanismos constitucionais de questionamento do processo decisório estadual e federal, assume as instituições como regras que constroem as ações dos indivíduos, por meio de estímulos e de desestímulos (ELSTER, 1994)⁷³. A justificativa para a adoção dessa perspectiva é o ambiente altamente institucionalizado de proposição e julgamento das ADI, que faz com que os atores levem em consideração as restrições e as oportunidades legais para a persecução dos seus interesses (TOMIO, 2002).

Os indivíduos, no caso, os atores com legitimidade para iniciar o controle de constitucionalidade e os atores responsáveis pelo julgamento do embate suscitado, são concebidos como seres orientados instrumentalmente para a realização dos seus desejos e limitados pelas suas crenças a respeito das oportunidades (ELSTER, 1994, p. 41). Para conquistar seus objetivos, os indivíduos devem agir conforme as regras de interação. Nesse sentido, atores não legitimados podem até propor ADI, mas elas serão bloqueadas pelo Supremo Tribunal Federal⁷⁴. Do mesmo modo,

⁷³ “(...) uma instituição pode ser definida como um mecanismo de imposição de regras. As regras governam o comportamento de um grupo bem definido de pessoas, por meio de sanções externas, formais. (...). As instituições nos afetam de muitas maneiras: forçando-nos ou induzindo-nos a agir de certas maneiras; forçando-nos a financiar atividades pelas quais não pagaríamos de outro modo; capacitando-nos a fazer coisas que não poderíamos fazer de outro modo; e mudando o contexto das negociações entre partes privadas”(Elster, 1994, p. 174-175).

⁷⁴ A título de exemplo, no período entre 1988 e setembro/2012 quarenta e oito ADI foram propostas por pessoas físicas, excluídas claramente do rol de legitimados do controle abstrato de constitucionalidade. No mesmo período, 1935 (40,7%) ADI iniciadas não foram conhecidas e, portanto, não tiveram o mérito apreciado pelo STF.

ainda que os juízes tenham diferentes preferências políticas, sua decisão deve ser justificada segundo os dispositivos legais e constitucionais.

Assim, as instituições são explicadas em termos dos motivos e das oportunidades dos indivíduos e concebidas como projetadas consciente e intencionalmente por indivíduos para regular a interação entre eles (ELSTER, 1994, p. 174-186). Em outras palavras, os resultados desta pesquisa são explicados por meio de uma abordagem neoinstitucionalista.

O objetivo deste estudo é analisar o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal em termos de centralização/descentralização do arranjo federativo brasileiro, a partir da verificação da hipótese de Bzdera (1993, p. 20) de que a alta corte federal favorece e legitima a expansão gradual da jurisdição legislativa central. Como visto nas seções anteriores, o desenho federativo brasileiro contém diversos elementos que propiciariam a atuação da corte suprema como instituição promotora da centralização ou, ao menos, limitadora da descentralização.

Primeiro, a existência de um ambiente institucional marcado pela judicialização da política situa o Supremo Tribunal Federal como palco para as disputas entre entes federados. Entre os seis fatores vinculados à judicialização da política descritos por Figueroa & Taylor (2006), cinco estão presentes na organização judiciária brasileira em seu grau mais favorável: ampla autonomia judicial (autonomia administrativa e financeira constitucionalmente asseguradas e reduzida fiscalização/controle por outras instituições), alto grau de independência dos membros da cúpula judicial em relação aos outros Poderes (a irredutibilidade salarial é garantia constitucional e o processo de seleção de juízes envolve a participação de ramos distintos de poder), grande independência interna (a todos os membros do judiciário brasileiro são asseguradas as garantias de vitaliciedade e irredutibilidade salarial e as promoções na carreira são definidas por critérios objetivos), ampla possibilidade de contestação judicial de políticas (a revisão judicial abstrata permite acesso imediato à cúpula do judiciário) e extenso rol de legitimados para provocar o controle abstrato de constitucionalidade. Nesse quadro, apenas a impossibilidade de controle judicial prévio seria um fator atenuante da judicialização, embora os efeitos gerais da decisão judicial em controle abstrato se enquadrem como forte estímulo à judicialização no que se refere às características da tutela jurisdicional e de seus efeitos. Ainda, mesmo a alegada ausência de revisão judicial

prévia deve ser encarada com ressalvas. O STF já decidiu pela possibilidade de controle preventivo de constitucionalidade por meio de mandado de segurança impetrado por parlamentar com a finalidade de impedir a violação de regras do processo legislativo.⁷⁵ Por conseguinte, o baixo custo de judicialização combinado com a possibilidade de efeitos amplos da tutela jurisdicional incentivam o recurso ao STF para a resolução de conflitos federativos, o tornado a principal arena dessas disputas.

Segundo, situado o STF como palco de embates entre governo central e governos estaduais, a repartição constitucional de competências caracterizada pelo rol extenso e detalhado de atribuições legislativas federais favorecem a interpretação pró-União nos litígios que envolvem a invalidação de lei por inobservância de regras de competência. Além disso, diversas questões centrais e mesmo detalhes da organização subnacional já estão definidos no texto constitucional (TOMIO, 2006, p. 94-96), o que limita ainda mais o espaço para inovações institucionais estaduais. Em tal cenário, é mais provável que Estados, que

⁷⁵ A ementa do Mandado de Segurança 32.033/DF esclarece, nesse sentido, o âmbito desse controle: “CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico”(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. MS n. 32.033. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 20.06.13. DJ de 01.07.13).

têm escopo normativo residual e reduzido, usurpem a competência da União do que o contrário. Assim, embora a responsabilidade primária da centralização não possa ser atribuída ao Judiciário, ele não impede iniciativas centralizadoras do governo federal (BZDERA, 1993, p. 19).

Por fim, a seleção dos membros da suprema corte envolve a participação apenas de autoridades centrais (BZDERA, 1993, p. 22). Nesse sentido, embora a indicação de membros do STF pelo Presidente da República dependa da aprovação do Senado Federal, o que, em tese, asseguraria indiretamente a participação das autoridades estaduais na escolha, a influência regional (desempenho da tarefa de representação estadual) na câmara alta é baixa no Brasil (NEIVA & SOARES, 2013), assim como em grande parte das federações (WATTS, 2008, p.153). As preferências da corte, assim, estariam de acordo com as preferências dos membros do governo central (TSEBELIS, 2009, p. 318). O processo judicial de controle de constitucionalidade, de qualquer modo, ainda que disciplinado por legislação federal, ao oferecer oportunidades equânimes de participação aos entes federativos, procura fortalecer a imagem do tribunal como um árbitro independente nas disputas.

Explicitados os fatores que, em princípio, favoreceriam a atuação pró-governo central do STF, a próxima seção procura explicar como a análise do papel desse tribunal no federalismo brasileiro será desenvolvida.

3.2 METODOLOGIA, INDICADORES E HIPÓTESES

A investigação dos efeitos da atuação do Supremo Tribunal Federal na federação brasileira, em termos de centralização/descentralização do desenho federativo, tem por base os resultados das ações direta de inconstitucionalidade (ADI) que envolveram disputas federativas.

A ADI é um instrumento do sistema de controle judicial de constitucionalidade para a invalidação de lei ou ato normativo federal ou estadual incompatíveis com a Constituição. Por meio dela, um Estado pode requerer a invalidação de uma norma federal quando entender que a União, ao editar a lei, desrespeitou preceitos constitucionais, como as regras de repartição de competências constitucionais (ou, ainda, quando entender que outro Estado extrapolou sua esfera de competência). Do mesmo modo, a União pode solicitar a

invalidação de lei estadual quando entender que esta desrespeitou dispositivos constitucionais, como a invasão do âmbito de atribuições federais.

A ADI, entretanto, não é o único instrumento de revisão judicial existente no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, pelo qual autoridades estaduais e federais podem fazer uso para impedir ou restringir a ação de um ente federativo sobre outro. A análise empreendida neste estudo, contudo, se concentra nos dados das ADI por três razões.

A primeira é que a produção de efeitos gerais de invalidação da produção normativa torna o controle abstrato a instância definitiva da resolução de conflitos federativos. Nesse sentido, embora disputas federativas possam se travadas em outras instâncias por meio do controle difuso, os efeitos dessa modalidade de revisão judicial de constitucionalidade, em princípio, são restritos às partes litigantes e, portanto, não implicam a invalidação da lei ou ato normativo, mas sim a sua aplicação em determinado caso. Em sede de controle difuso, deste modo, a derrota de um ente não significa, necessariamente, a derrubada definitiva de uma decisão legislativa.

A segunda razão é que, entre as diversas ações que o controle abstrato de constitucionalidade engloba (ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental, ação direta de inconstitucionalidade por omissão e ação direta de inconstitucionalidade interventiva), a ação direta de inconstitucionalidade (genérica) é a mais utilizada⁷⁶ e é, por excelência, a arena de conflitos federativos.

A ADI interventiva, por exemplo, embora envolva necessariamente disputas entre entes federados, pode ser somente iniciada por uma das partes (no caso de conflitos entre União e Estado, a legitimidade é exclusiva do Procurador-Geral da República) e, por conseguinte, não oferecem oportunidades equânimes de participação dos entes envolvidos. Trata-se, expressamente, de um mecanismo à disposição do governo central para limitar a ação de governos regionais.

⁷⁶ No período considerado pelo estudo (1988 a setembro/2012), haviam sido propostas 23 ações declaratórias de constitucionalidade (ADC), 10 ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (ADO), 203 arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e 4751 ações direta de inconstitucionalidade genérica (ADI).

A ação declaratória de constitucionalidade (ADC), por seu turno, destinada a afastar eventual quadro de insegurança jurídica, tem por objeto apenas leis ou atos normativos federais. Portanto, embora conte com os mesmos legitimados da ADI, é um mecanismo a disposição do governo central para “blindar” normas federais que futuramente possam ser questionadas judicialmente.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e arguição de descumprimento de preceito fundamental, por fim, além de escassas quando comparadas com a ADI, envolvem normalmente a observância de direitos fundamentais, não se constituindo arenas de disputas entre entes federados, assim como também as arguições de descumprimento de preceito fundamental. Quando uma ADO, equivocadamente visa a invalidação de uma norma ou ato, é conhecida como ADI.

A terceira razão é que o objeto da ação - a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo - influi diretamente numa das características centrais do arranjo federativo – a repartição de competências legislativas. Como o pedido da ação, em conflitos federativos, é a invalidação de uma norma (ou ato) editado pelo outro litigante, o resultado da revisão judicial abstrata provocada por ADI limita necessariamente o escopo normativo de um dos entes, seja do requerido em caso de procedência, seja do requerente em caso de improcedência.

Nesse sentido, este estudo dá seguimento pioneiro de Oliveira (2009) sobre o Poder Judiciário como árbitro da federação brasileira. Contudo, além de ampliar o volume de dados examinados, reorienta a investigação, rediscute alguns dos pressupostos e reinterpreta os resultados.

Em seu trabalho, Oliveira (2009, p. 226) procura demonstrar "que há uma tendência do Poder Judiciário em favorecer o Governo central, em detrimento dos governos estaduais, nas questões de ordem constitucional que chegam ao STF". Para isso, a autora analisa a influência do Supremo Tribunal Federal no sistema federativo brasileiro como um capítulo do papel desempenhado pelo Poder Judiciário nos países federais.

A pesquisa de Oliveira (2009) focou a atuação do Supremo Tribunal como árbitro nas disputas envolvendo dois níveis de entes federativos – Estados-membros e União –, a partir das taxas de sucesso no julgamento das ações direta de

inconstitucionalidade que um propôs contra outro, sob a alegação de usurpação da competência legislativa, fixada no documento constitucional (OLIVEIRA, 2009, p. 224).

Seu estudo (OLIVEIRA, 2009, p. 234) teve por base os dados de 305 ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), de um total de 941 envolvendo questões federativas. Foram considerados apenas três tipos de ações, abrangendo somente conflitos entre as esferas estadual e federal: 1) ações propostas pelo Procurador-Geral da República contra o Governador do Estado ou Assembleia Legislativa; 2) ações propostas pelos Governadores dos Estados contra o Presidente da República, Senado Federal, Congresso ou Ministro de Estado; e 3) ações propostas pelas Assembleias Legislativas estaduais contra o Presidente da República, Senado Federal, Congresso ou Ministro de Estado (OLIVEIRA, 2009, p. 234). Estavam, portanto, excluídas as ações propostas pelos demais legitimados⁷⁷ e as que envolviam a esfera municipal. Por fim, as ações foram reunidas em dois blocos – ações da União contra Estados (grupo 1) e ações dos Estados contra a União (grupo 2) (OLIVEIRA, 2009, p. 235) e classificadas em nove temas - administração pública, servidor público, política social, políticas econômicas, privatizações, regulação econômica do setor público, política tributária, regulação da sociedade civil e competição política (OLIVEIRA, 2009, p. 242-243).

Os resultados demonstraram que as ações impetradas pela União contra os Estados foram mais vitoriosas, o que a autora (2009, p. 224) interpretou como indício de um "federalismo centralizador". O fracasso, porém, de todas as ações propostas pelos legitimados estaduais, dada a diferença de matérias objeto das ações dos requerentes, impossibilitou relacionar o sucesso ao tema da ação, verificando se as taxas de êxito correspondiam, na verdade, a determinado assunto (e não a determinado requerente), o que, por conseguinte, segundo a autora, impediu chegar a conclusões mais robustas.

Como Oliveira (2009), este estudo parte do exame das ADI para a investigação do papel do STF nos conflitos federativos. Contudo, além de ampliar o

⁷⁷ Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

foco temporal de análise para abarcar mais de vinte anos (de 1988 a setembro/2012), adota um conceito formal de conflito federativo, relacionado aos atores (ou às instituições) requerentes e requeridos.

Nesse cenário, é possível a existência de conflitos federativos de três ordens: União contra Estado, Estado contra União e Estado contra Estado⁷⁸. Como o objetivo deste trabalho é analisar o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal em termos de centralização/descentralização, disputas entre Estados não são objetos de exame.

Tendo isso em vista, a categoria conflito federativo *União x Estado* e *Estado x União* engloba, assim, qualquer ação que envolva em um dos polos um ator ou uma instituição federal e, no outro, um ator ou uma instituição estadual⁷⁹ (Ver Figura 3.1). A opção por um critério formal é por que, por definição, qualquer ADI tem por objeto um pedido de invalidação de lei ou ato normativo e, por conseguinte, remete à competência normativa de quem a produziu. Ainda que a alegação seja de violação material de norma constitucional, o que está em jogo quando há instituições federais de um lado e instituições estaduais de outro, é a extensão do escopo normativo de um ente federado. Além disso, pretende-se examinar outros indicadores para depurar as taxas de vitória de um ente federado sobre outro.

⁷⁸ Ainda que as disputas entre Municípios e Estados e entre Municípios e União igualmente possam ser consideradas conflitos federativos, a ADI não é o mecanismo adequado para esses embates, visto que autoridades municipais não tem legitimidade para propor ações nesse sentido, nem as normas locais podem ser objeto de tal tipo de ação.

⁷⁹ Excluíram-se, assim, as ações propostas pelos demais legitimados (Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, Confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional), independentemente de quem ocupe o outro polo da demanda e as disputas “internas”, isto é, legitimados federais contra instituições centrais e legitimados estaduais contra instituições do mesmo estado. Também foram excluídas propostas por legitimados federais e estaduais contra tribunais, sejam eles estaduais (Tribunais de Justiça dos Estados) ou federais (Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunais Regionais do Trabalho, Superior Tribunal de Justiça, entre outros) por envolverem, tipicamente, pedidos de invalidação de resoluções/decisões administrativas de competência dos próprios órgãos judiciários, cujo resultado não poderia ser interpretado propriamente como centralização ou descentralização.

Figura 3.1 Tipos de conflitos federativos

Conflito	Requerente	Requerido
União x Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente da República - Mesa do Senado Federal - Mesa da Câmara dos Deputados - Procurador-Geral da República 	<ul style="list-style-type: none"> - Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal - Governador do Estado ou do Distrito Federal
Estado x União	<ul style="list-style-type: none"> - Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal - Governador do Estado ou do Distrito Federal 	<ul style="list-style-type: none"> - Congresso Nacional - Senado Federal - Câmara dos Deputados - Presidente da República - Ministro de Estado - Conselho Nacional de Política Fazendária - Conselho Nacional do Meio-Ambiente - Banco Central - Conselho Nacional de Saúde
Estado x Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal - Governador do Estado ou do Distrito Federal 	<ul style="list-style-type: none"> - Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal - Governador do Estado ou do Distrito Federal

Em primeiro lugar, busca-se identificar quais são os legitimados e, por conseguinte, qual ente federado é o responsável pela iniciativa da maior parte de ADI envolvendo conflitos federativos. A primeira hipótese (H1) é que, devido a maior probabilidade dos governos regionais invadirem a esfera de competência do governo central e dada as maiores chances de êxito na utilização do mecanismo serem da União (BZDERA, 1993), os requerentes federais (Presidente da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Procurador-Geral da República) seriam os atores responsáveis por iniciar a maioria dos processos nesse sentido. Adicionalmente (H2), a perda do monopólio na revisão judicial abstrata a partir de 1988 (e o aumento da autonomia do Ministério Público) reduziria a importância do Procurador-Geral

como requerente em disputas federativas, que, com a atual constituição, podem ser diretamente iniciadas pelos atores e instituições que tiveram sua esfera de atribuições invadida (Presidente da República, Senado Federal e Câmara dos Deputados).

Em segundo lugar, procura-se verificar a hipótese central do estudo (H3), a de que a alta corte federal favorece e legitima a expansão gradual da jurisdição legislativa central (BZDERA, 1993). A verificação da preposição engloba vários testes.

O primeiro é se há diferenças na condução do processo conforme o requerente. Para isso, compara-se o percentual de ações que aguardam o julgamento e o tempo médio de julgamento das ADI iniciadas pelos legitimados federais e estaduais em conflitos federativos. A existência de disparidade pode ser um indício de favorecimento de um ente federado em detrimento do outro, pois diferentemente da decisão de mérito, não há constrições institucionais (como o amplo rol de competências do governo central em comparação com os governos subnacionais) que justifiquem maior agilidade no processamento das ações propostas por determinado requerente.

O segundo teste é a medição das taxas de êxito/fracasso das ações iniciadas pelos legitimados do governo central e dos estados-membros. A análise elementar é a comparação do percentual de ADI julgadas procedentes (e procedentes em parte) conforme o ente requerente entre as ações já decididas (procedentes, procedentes em partes e improcedentes)(Figura 3.2).

Figura 3.2 Cálculo da taxa de êxito

$$T1 (\%) = \frac{(\text{total ADI procedentes}) + (\text{total ADI procedentes em parte}) \times (100)}{(\text{total ADI procedentes}) + (\text{total ADI procedentes em parte}) + (\text{total de ADI improcedentes})}$$

Adicionalmente, propõe-se que os processos decididos com resolução de mérito sejam encarados como jogos de soma zero. Nesse sentido, há expansão da competência legislativa central quando a União vence as disputas que iniciou contra

os Estados e quando os Estados são derrotados nos litígios que deflagraram contra a União. Enquanto no primeiro caso há direta limitação do escopo normativo estadual, no segundo há legitimação da atividade legislativa federal. Em ambos os testes, desconsidera-se as ações não conhecidas pelo tribunal.

O motivo da exclusão das ações não conhecidas para a aferição das taxas de êxito processual é que, embora em princípio representem uma derrota para o requerente, não há decisão de mérito e, portanto, da simples não apreciação pelo STF da questão não se pode inferir a limitação do escopo normativo de um ou outro ente federado. As ADI podem não ser conhecidas por diversos motivos, como ilegitimidade do requerente, litispendência e existência de coisa julgada. Em face da impossibilidade, da ocorrência do primeiro caso (o critério adotado para a classificação das disputas tem por base o requerente), incluir os casos de litispendência e de coisa julgada como derrota ou esconde um êxito processual (a decisão existente ou futura pode ser favorável ao recorrente) ou duplica um fracasso (a derrota já havia ocorrido).

O terceiro teste é a medição das taxas de concessão de medidas liminares. O deferimento de medida liminar é um indicativo de êxito porque possibilita a produção dos efeitos pleiteados antes da decisão definitiva. A limitação da atuação do oponente, nesse cenário, pode representar uma vitória ainda que o julgamento final reverta a decisão liminar, na medida em que as oportunidades para implantação de uma política, por exemplo, podem se perder com o tempo.

Assim, confrontam-se os percentuais de medidas liminares deferidas e deferidas em parte de acordo com o requerente (a medição exclui os pedidos não conhecidos e prejudicados, bem como os que aguardam julgamento, por não ausência de resolução do mérito). Do mesmo modo, compara-se o tempo médio de julgamento dos pedidos liminares (deferidas, deferidas em parte e indeferidas) conforme o ente requerente. Por fim, calcula-se, entre as ações que aguardam julgamento e que tiveram seus pedidos de medidas liminares deferidos, o tempo médio em que estão produzindo efeitos. Tais resultados permitem aferir se o STF conduz de forma diferente (ao menos quanto à agilidade de encaminhamento) os processos conforme o requerente.

Ainda, para apurar o teste das hipóteses 01, 02 e 03, procura-se comparar os dados relativos ao tempo de julgamento, à concessão de liminares e ao resultado

do processo conforme o ente federativo nos conflitos federativos com os dados referentes a questões não federativas e identificar os legitimados individualmente do polo proponente. O objetivo desse exame é duplo.

Primeiro, verificar se o STF tem desempenhado o seu papel de árbitro de federação. A resposta será positiva caso os dados não demonstrem diferenças significativas entre as ADI sobre conflitos federativos e as demais. A análise, assim, precede o exame sobre como o Tribunal tem exercido esse papel.

Segundo, verificar se os resultados obtidos (taxa de êxito, tempo de julgamento, concessão de liminares) seriam mais vinculados aos atores requerentes do que às unidades federadas que representam nesses embates. A resposta será positiva caso o desempenho dos requerentes não varie conforme a ação envolva ou não conflitos entre União e Estado. O teste, nesse sentido, procede à análise dos resultados obtidos pelos entes federados.

3.3 RESULTADOS

Das 4.751 ADI⁸⁰ contabilizadas entre 1988 e setembro de 2012, 17,3% (822) envolveram conflitos entre entes federativos⁸¹ (Tabela 3.1), das quais 92,7% (762) figuravam atores/instituições federais em um dos polos e estaduais no outro.

O primeiro dado que se observa na comparação entre as ações sobre disputas entre governo central e estaduais e as demais ações é que não houve diferenças significativas no que diz respeito ao desempenho do STF na condução do processo. Entre as ações que tratavam de conflitos União x Estado e Estado x União, 34,2% (261) ainda não haviam sido julgadas em setembro de 2012, percentagem pouco inferior à taxa de julgamento das demais ADI (Tabela 3.2). No mesmo sentido, o tempo médio de julgamento⁸² (Tabela 3.3) das ADI referentes a

⁸⁰ Dados coletados e organizados pelo DIRPOL – Núcleo de Direito e Política (UFPR).

⁸¹ Houve dois conflitos entre Municípios e Estados, ambos iniciados pelo governo local, que tiveram seguimento negado por ilegitimidade do requerente. Tais conflitos foram classificados na categoria “outros” por não estarem na alçada do STF. A corte competente para resolução dessa modalidade de ação é o Tribunal de Justiça do Estado.

⁸² O tempo médio de julgamento foi calculado com base na diferença (em anos) entre a data de propositura da ADI perante o STF e a data de publicação do acórdão. Foram consideradas apenas as decisões com resolução do mérito (conhecidas e julgadas improcedentes, procedentes ou procedentes em parte).

tais disputas foi ligeiramente superior (5,7 anos) ao tempo despendido para a resolução das demais ADI (5,6 anos). Essa pequena diferença, ainda, é relevada caso se considere o julgamento dos pedidos de medidas liminares, que, na hipótese de deferimento, antecipam o resultado pretendido pelo requerente.

Tabela 3.1 Número de ADI conforme o requerente e tipos de conflitos

	União X Estado	Estado X União	Estado X Estado	Interno⁸³	Outro	Total
União	662	-	-	150	150	962
Presidente	5	-	-	1	2	8
PGR	656	-	-	149	148	953
Senado	1 (0%)	-	-	-	-	1
Estado	-	100	60	974	42	1176
Assembleia	-	23	1	19	9	52
Governador	-	77	59	955	33	1124
Outro	-	-	-	-	2613	2613
Associação	-	-	-	-	1412	1412
Município	-	-	-	-	15	15
OAB	-	-	-	-	241	241
Pessoa Física	-	-	-	-	897	897
Município	-	-	-	-	48	48
Total	662	100	60	1124	2805	4751

Fonte: Supremo Tribunal Federal.

O tempo médio de julgamento do pedido de medida liminar⁸⁴ nos conflitos União x Estado e Estado x União foi de 1,2 anos, enquanto o período para a decisão dos pedidos de liminares nas demais ações foi de 1,7 anos (Tabela 3.3). Além disso,

⁸³ ADI em que figuram em polos opostos instituições de um mesmo ente federativo, como, por exemplo, Governador x Assembleia Legislativa do próprio Estado e Procurador-Geral da República x Congresso Nacional.

⁸⁴ O tempo médio de julgamento de pedido de liminar foi calculado com base na diferença (em anos) entre a data de propositura da ADI perante o STF e a data de decisão publicação do deferimento da medida. Foram considerados apenas os pedidos de liminares deferidos e indeferidos (foram desconsiderados os pedidos prejudicados/não conhecidos).

a taxa de sucesso quanto ao pedido de deferimento de medida liminar foi significativamente superior nas ADI sobre conflitos federativos (Tabela 3.4). Das 622 ações União x Estado e Estado x União em que houve pedido de liminar (81,6% do total), 39,7% (247) obtiveram êxito, enquanto pouco mais de um quinto (890) das demais ADI tiveram suas liminares deferidas, embora a medida tenha sido pleiteada em 91% (3628) dos processos. A taxa de êxito da União quanto ao pedido de liminar (pedidos não prejudicados, conhecidos e decididos⁸⁵) foi maior que a dos Estados (85,4% contra 63%⁸⁶).

A diferença também se mantém, embora em menor escala, caso se considere apenas as ADI com pedido de liminar que ainda não foram decididas definitivamente (Tabela 3.5). Enquanto pouco mais de um quarto das ações (26% de 200) entre governos central e estaduais já produzem algum efeito antes do término do processo, a taxa de concessão de medidas liminares nos demais casos foi de 17,7% (231), embora tal pedido estivesse presente em 95,2% (1302) dessas ações e em apenas 76,6% (200) das ADI que envolvem conflitos federativos e ainda aguardam julgamento. O efeito da combinação entre processamento ágil e decisão favorável é que, das ADI que ainda aguardam julgamento, as ações União x Estado/Estado x União já produzem efeitos, em média, há 11,9 anos, quase dois anos a mais que nas demais ações (Tabela 3.6).

Os dados demonstram, portanto, que o STF não se eximiu do seu papel de árbitro da federação. Ao contrário, ainda que as estatísticas referentes à resolução definitiva das ADI e ao tempo médio de julgamento não revelem diferenças significativas quanto à condução dos processos nas disputas entre governos federal e estaduais, a maior rapidez no julgamento dos pedidos de medidas liminares (especialmente nas ações propostas pelos legitimados federais contra os Estados, como se verá nas seções seguintes) revelam que a suprema corte brasileira tem privilegiado moderadamente a resolução dessas disputas, que representam menos de um quinto das ADI. Nas seções seguintes, aborda-se como esse papel foi desempenhado.

⁸⁵ Como exposto na seção 3.2, o cálculo da taxa de êxito/sucesso exclui os pedidos não conhecidos e prejudicados, bem como os que ainda aguardam julgamento.

⁸⁶ A União teve 230 pedidos de medidas liminares deferidos e 33 indeferidos, enquanto a medida foi concedida aos Estados 17 vezes e negada 10. Ver Tabela 3.4.

Tabela 3.2 Número de ADI conforme o requerente, conflito e resultado

	Aguardando julgamento	Não conhecida	Improcedente	Procedente	Total
União x Estado	228	185	16	233	662
Presidente	4	1	-	-	5
PGR	223	184	16	233	656
Senado	1	-	-	-	1
Estado x União	33	50	10	7	100
Assembleia	6	12	4	1	23
Governador	27	38	6	6	77
Estado x Estado	6	33	3	18	60
Assembleia	-	1	-	-	1
Governador	6	32	3	18	59
Interno	391	274	56	403	1124
Assembleia	7	10	-	2	19
Governador	327	212	45	371	955
Presidente	-	-	1	-	1
PGR	57	52	10	30	149
Outro	971	1393	118	323	2805
Assembleia	2	6	1	-	9
Associação	561	672	45	134	1412
Governador	13	13	1	6	33
Município	-	15	-	-	15
OAB	132	62	13	34	241
Partido	229	519	56	93	897
Pessoa física	-	48	-	-	48
Presidente	2	-	-	-	2
PGR	32	58	2	56	148
Total	1629	1935	203	984	4751

Fonte: Supremo Tribunal Federal.

Tabela 3.3 Tempo médio de julgamento de ADI e de pedido de medida liminar (em anos)

Conflito	ADI	Medida liminar⁸⁷
União x Estado (1)	5,6	1,1
Estado x Estado (2)	6,1	1,7
Média (1 e 2)	5,7	1,2
Estado x Estado (3)	4,4	1,5
Interno (4)	6,7	1,4
Outro (5)	4,5	1,9
Média (3, 4 e 5)	5,6	1,7
Média geral	5,6	1,6

Fonte: Supremo Tribunal Federal.

3.3.1 Requerente e conflitos federativos

A primeira constatação a partir dos dados coletados foi o diferente uso da ADI que fizeram os legitimados federais e estaduais (Tabela 3.1). Enquanto a União utilizou esse instrumento para atuar nas disputas contra os Estados (68,8% das ADI propostas por legitimados federais envolveram conflitos contra os Estados), as subunidades nacionais o empregaram para resolver disputas internas (82,8%), como as batalhas jurídicas entre Governadores e Assembleias (8,5% das ADI iniciadas pelos legitimados estaduais foram propostas contra a União e 5,1% contra outros Estados).

Os dados, nesse sentido, confirmam a hipótese (H1), de que os legitimados federais (Presidente da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Procurador-Geral da República) seriam os principais responsáveis pela instauração de conflitos federativos entre governo central e governos regionais por meio de ADI devido a maior probabilidade de os governos regionais invadirem a esfera de competência do governo central e dada as maiores chances de êxito na utilização do mecanismo serem da União. Contudo, refutam a hipótese (H2), de que o fim do

⁸⁷ 120 decisões de pedidos de medida liminar não apresentavam data de julgamento e foram excluídas do cálculo

monopólio na instauração da revisão judicial abstrata a partir de 1988 (e o aumento da autonomia do Ministério Público) reduziu a importância do Procurador-Geral como requerente em disputas federativas, na medida em que o novo texto permitiu que os atores diretamente afetados pela usurpação de competência (Presidente da República, Senado Federal e Câmara dos Deputados) provoquem diretamente o STF.

O Procurador-Geral da República, na realidade, foi responsável por 99,1% (656) das ADI contra Estados iniciadas por legitimados federais no período, que representa 68,83% do total de ações que propôs (953)(Tabela 3.1).

3.3.2 Decisão e efeitos

No desempenho do seu papel de árbitro da federação, o STF não discriminou requerentes estaduais e federais no que diz respeito à condução do processo. Em setembro de 2012, 33% (33) das ações propostas por Governadores e Assembleias Legislativas contra a União ainda não haviam sido julgadas, enquanto 34,4% (228) das ações da União contra os Estados encontravam-se na mesma situação (Tabela 3.2).

Entretanto, embora os dados indiquem um cenário levemente favorável aos requerentes estaduais, deve ser sopesado o fato de os legitimados federais terem proposto quase sete vezes mais ADI nesse sentido (662 contra 100). Além disso, observa-se uma diferença no tempo médio de julgamento das ações propostas conforme o ente requerente: as ADI iniciadas pelos legitimados federais contra os Estados levaram em média 5,6 anos para serem decididas, enquanto os processos instaurados por Assembleias e Governadores contra a União perduraram, em média, 6,1 anos (Tabela 3.3). Do mesmo modo, o desempenho na decisão dos pedidos de medidas liminares foi favorável à União: 1,1 contra 1,8 anos (Tabela 3.3).

O resultado das ações, por sua vez, confirma a hipótese (H3) de que alta corte federal favorece e legitima a expansão gradual da jurisdição legislativa central (BZDERA, 1993). A taxa de êxito da União nas ações que propôs contra os Estados foi significativamente superior às ADI propostas por Assembleias e Governadores contra o governo central.

Das ações propostas pelos legitimados federais e resolvidas no mérito (excluídas, portanto, as não conhecidas e as que aguardam julgamento), 93,6% (233 de 249) obtiveram resultado favorável (julgadas procedentes ou procedentes em parte), enquanto a taxa de sucesso dos Governadores e Assembleias que enfrentaram a União foi de 41,4% (7 de 17), ou seja, 55,8% menor que o percentual obtido pelos atores federais (Tabela 3.2)⁸⁸. Se as disputas forem consideradas como um jogo de soma zero, em que a vitória de um implica necessariamente na derrota do oponente⁸⁹, (seção 3.2) a taxa de sucesso do governo central é de 91,3% e, por consequência, a da subunidade nacional é de 8,6%.

Além disso, o STF foi mais generoso com a União na concessão de liminares. Ainda que não existam diferenças significativas quanto à condução do processo (Tabela 3.4) e relativamente ao tempo médio de julgamento dos pedidos de medidas liminares (Tabela 3.3), a taxa de concessão de medidas liminares nas ações do governo central contra governos subnacionais é mais que o dobro do observado no caso contrário (Tabela 3.4). O pedido da União foi deferido em 55,3% (230) das ações (considerados apenas os pedidos já decididos), o que implica em uma taxa de êxito de 87,4% (desconsiderados os pedidos não conhecidos e prejudicados). As Assembleias e os Governadores, por sua vez, tiveram apenas 23,9% (17) dos seus pedidos de liminar deferidos, o que implica numa taxa de 63% (28% menor que o alcançado pela União e inferior ao percentual de 82,3% atingido pelos legitimados estaduais nas demais ADI que iniciaram) deve ser atribuído mais ao número de pedidos julgados prejudicados (60,6% contra 36,5% da União) do que, como visto acima, ao número de medidas concedidas (Tabela 3.4). Nesse cenário, as ações propostas pelos legitimados federais, ainda que não definitivamente resolvidas, já produzem, em média, efeitos há 12,5 anos, três anos a mais que as ADI referentes aos conflitos Estado x União (Tabela 3.6).

⁸⁸ Note-se, ademais, que a maioria absoluta (74,63%) das ADI propostas pelos Estados contra a União e já decididas sequer foi conhecida pelo STF, ao passo que o percentual de ações iniciadas pela União que se encontram na mesma situação é de 42,63% (185). Ver Tabela 2.

⁸⁹ Conforme explicado em tópico anterior, a União é vitoriosa quando a ADI que propôs contra o Estado é julgada procedente/procedente em parte e quando a ADI proposta pelo Estado contra o governo central é julgada improcedente. Do mesmo modo, o Estado é vitorioso quando a ADI que propôs contra a União é julgada procedente/procedente em parte e quando a ADI proposta pela União contra o governo estadual é julgada improcedente.

Tabela 3.4 Número de pedidos de medida liminar e resultado

	Aguardando julgamento	Não conhecida	Prejudicada	Indeferida	Deferida	Total
União x Estado	116	1	152	33	230	532
Presidente	4	-	1	-	-	5
PGR	112	1	151	33	229	526
Senado	-	-	-	-	1	1
Estado x União	19	1	43	10	17	90
Assembleia	3	-	10	4	1	18
Governador	16	1	33	6	16	72
Estado x Estado	5	-	40	1	14	60
Assembleia	-	-	1	-	-	1
Governador	5	-	39	1	14	59
Interno	210	-	263	107	442	1022
Assembleia	6	-	5	3	3	17
Governador	175	-	223	84	411	893
Presidente	-	-	1	-	-	1
PGR	29	-	34	20	28	111
Outro	732	-	1029	351	434	2546
Assembleia	1	-	5	3		9
Associação	447	-	530	151	163	1291
Governador	8	-	13	3	8	32
Município	-	-	14	-	-	14
OAB	104	-	48	22	55	229
Partido	158	-	365	163	115	801
Pessoa física	-	-	33	-	-	33
Presidente	2	-	-	-	-	2
PGR	12	-	21	9	93	135
Total	1082	2	1527	502	1137	4250

Fonte: Supremo Tribunal Federal.

Tabela 3.5 Situação dos pedidos de liminar das ADI que aguardam julgamento

	Aguardando julgamento	Não conhecida	Prejudicada	Indeferida	Deferida	Total
União x Estado	116	1	1	6	46	170
Presidente	4	-	-	-	-	4
PGR	112	1	1	6	45	165
Senado		-	-	-	1	1
Estado x União	19	-	2	3	6	30
Assembleia	3	-	-	1	1	5
Governador	16	-	2	2	5	25
Estado x Estado	5	-	-	-	1	6
Governador	5	-	-	-	1	6
Interno	210	-	4	34	113	361
Assembleia	6	-	-	1	-	7
Governador	175	-	3	26	106	310
PGR	29	-	1	7	7	44
Outro	732	-	11	75	117	935
Assembleia	1	-	-	1	-	2
Associação	447	-	6	31	55	539
Governador	8	-	-	2	3	13
OAB	104	-	-	4	20	128
Partido	158	-	5	34	25	222
Presidente	2	-	-	-	-	2
PGR	12	-	-	3	14	29
Total	1082	1	18	118	283	1502

Fonte: Supremo Tribunal Federal.

Tabela 3.6 Tempo médio da medidas liminares deferidas em ADI que aguardam julgamento

Conflito	Tempo médio de efeitos liminares⁹⁰
União x Estado (1)	12,5
Estado x Estado (2)	7,5
Média (1 e 2)	11,9
Estado x Estado (3)	5,0
Interno (4)	12,3
Outro (5)	8,0
Média (3, 4 e 5)	10,1
Média geral	10,4

Fonte: Supremo Tribunal Federal.

Uma objeção possível à conclusão do beneficiamento da União nos conflitos federativos contra os Estados é que a razão do êxito deve ser atribuída ao legitimado responsável por iniciar a maioria absoluta de tais ações.

Como visto em seção anterior, o Procurador-Geral da República era até 1988, por determinação constitucional, o agente deflagrador da revisão judicial abstrata. A Constituição vigente rompeu com o monopólio do chefe do Ministério Público da União, ao mesmo tempo que lhe assegurou maior independência relativamente ao chefe do Executivo federal.

Hipoteticamente, a adição de novos atores, muitas das vezes os diretamente afetados pelas normas ou atos impugnados, combinada com a ampliação das garantias funcionais do PGR, reduziria sua participação nos conflitos entre União e Estados, diante da existência de um canal institucional direto para o Presidente da República (e outras instituições do governo central, como a Câmara de Deputados e o Senado Federal) pleitear a invalidação de ato ou norma estadual.

Os dados, no entanto, demonstraram que o PGR, embora tenha proeminência na instauração do controle abstrato (as associações e confederações

⁹⁰ 7 decisões de pedidos de medida liminar não apresentavam data de julgamento e foram excluídas do cálculo.

são as principais propositoras de ADI, seguidas pelos Governadores de Estados), continua a ser, de fato, o agente do governo federal na instauração de conflitos contra as unidades subnacionais, embora não atue exclusivamente com esse fim.

Neste cenário, as altas taxas de êxito da União poderiam ser atribuídas ao principal requerente nessas ações, ator que tem como uma das suas principais atribuições (senão a principal) a de justamente provocar o controle de constitucionalidade. Análises empíricas (CARVALHO, 2009, 330-332), nesse sentido, demonstram que o Procurador-Geral da República é o maior “parceiro” do STF, ainda que se concentre prioritariamente em um tema – administração judicial.

A objeção seria verdadeira somente se as taxas de êxito nos processos instaurados pelo PGR em conflitos federativos e não federativos não apresentassem diferenças significativas. Entretanto, não é o que se observa.

O êxito do chefe do Ministério Público da União foi apenas 6,62% maior nas ADI que envolveram conflitos federativos (União x Estados) do que nas demais ações (93,6% contra 87,8%)(Tabela 3.2), mas o percentual de ações não conhecidas foi 24,4% maior quando não tinham por oponentes as subunidades nacionais (42,5% contra 52,9%).

Quanto às liminares, as diferenças nas taxas de sucesso do PGR sofreram um leve aumento para 7,8% (87,1% contra 80,8% nas ADI que não envolveram conflitos federativos). Embora seja possível argumentar que as diferenças não sejam tão significativas, uma análise mais detalhada dos dados enfraquece esse raciocínio.

Das ADI propostas pelo PGR, mais de dois terços (68,8%) versavam sobre conflitos contra os Estados. Das restantes, metade (15,6% do total) envolvia pedido de invalidade de normas promulgadas ou atos editados pelas instituições centrais (isto é, o processo decisório do governo central) e a outra metade (15,5% do total), outras questões (como disputas contra tribunais, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público para invalidar decisões e resoluções administrativas emanadas por esses órgãos). Nessas duas modalidades de conflitos, o desempenho do PGR foi muito díspare. Enquanto obteve resultado favorável em 32,6% das vezes que questionou o processo decisório federal (taxa de

êxito de 75%), foi vitorioso quase absoluto nos demais conflitos (taxa de êxito de 96,5%)⁹¹.

Ainda, note-se que mesmo os legitimados estaduais (destacadamente os Governadores), que tiveram pouco êxito em invalidar normas e atos federais por meio de ADI, obtiveram resultado favorável em 58,3% (taxa de êxito de 89,2%)⁹² das tentativas de derrubar decisões estaduais, percentagem muito superior à obtida nos demais processos⁹³ (Tabela 3.2).

Os dados demonstram, nesse sentido, que o êxito está mais atrelado à origem do ato ou da norma (se federal ou estadual) do que ao requerente. Independentemente de quem provoque o controle abstrato de constitucionalidade, é mais fácil obter um resultado favorável do STF quando a ação envolve pedido de invalidação de normas ou atos editados por instituições estaduais em vez de federais. Assim, nos conflitos entre União e Estados, a suprema corte favorece instituições centrais pelo bloqueio de iniciativas descentralizadoras das subunidades.

Os resultados das ADI propostas por legitimados federais e estaduais nos conflitos entre si não elucidam, entretanto, em que áreas o processo decisório estadual tem sido inibido e, conseqüentemente, em que campos – e se há um campo específico – a União tem buscado assegurar a sua competência.

A investigação dos temas das ações, nesse sentido, pode detalhar melhor o que estava em jogo nessas disputas. Além disso, permite esclarecer também em que medida as derrotas estaduais podem ser explicadas por iniciativas em áreas arriscadas da legislação, nas quais a competência do governo central é explícita na Constituição e a manutenção da decisão estadual dependeria de uma interpretação indulgente dos tribunais (como leis estaduais na área penal, cível ou trabalhista)⁹⁴. A

⁹¹ 56,5% (52) das ADI propostas pelo Procurador-Geral da República contra o Legislativo e/ou o Executivo federal não foram conhecidas e 10,9% (10) foram julgadas improcedentes. Das demais ADI (excetuadas as propostas contra os Estados), 48,3% (56) foram julgadas procedentes, 1,7% (2) improcedentes e 50% (58) não foram conhecidas (Tabela 3.2).

⁹² 34,7% (222) das ADI propostas pelos legitimados estaduais contra o Legislativo e/ou Executivo do próprio Estado não foram conhecidas e 7% foram julgadas improcedentes (Tabela 3.2).

⁹³ Os legitimados estaduais obtiveram resultado favorável em 33,3% das vezes nas ADI contra outros Estados, em 22,2% das vezes nos conflitos contra outras instituições (Tribunais, CNJ) e, como visto, apenas em 10,4% das vezes quando enfrentaram a União (Tabela 3.2).

⁹⁴ Como a Constituição estabelece a competência privativa da União na área penal, é altamente improvável que houvesse dúvida razoável quanto à constitucionalidade de uma lei estadual que definisse um tipo penal ou aumentasse a pena de um delito criminal.

análise das matérias objetos da ADI entre União e Estados é o tema da próxima seção.

3.3.3 Vitórias estaduais e descentralização

As ações propostas pelos legitimados federais e estaduais distinguiram-se significativamente quanto às matérias dos dispositivos questionados (Ver Figura 3.3).

Enquanto as ADI propostas, conhecidas e julgadas (procedente, procedente em parte e improcedente)⁹⁵ pelos requerentes estaduais contra a União se concentraram em normas ou atos relacionados a finanças públicas (41,2%), direito eleitoral (17,6%) e Municípios (17,6%), as ações propostas pela União contra as subunidades envolveram, principalmente, questões relacionadas a normas administrativas (34,1%), a organização das instituições estaduais (31,3%) e a servidores públicos (11,8%)(Tabela 3.7).

Na comparação, contudo, deve ser levado em conta que o número de ações iniciadas pelos Estados e já decididas foi quase quinze vezes menor do que a quantidade de ações propostas pela União que se encontravam na mesma situação (249 contra 17). Nesse quadro, chama a atenção o fato de que, apesar da taxa de êxito baixa no geral (41,2%), o sucesso das ações na matéria em que mais se concentrou quase duplicou: das sete ADI envolvendo finanças, cinco tiveram julgamento favorável (71,4%). Entretanto, mesmo nesse caso o êxito dos requerentes estaduais deve ser relevado, pois, dessas cinco ações, quatro delas, propostas por Estados diferentes⁹⁶, tratavam do questionamento das mesmas normas federais e foram julgadas conjuntamente.

⁹⁵ Foram excluídas do cálculo as ações não conhecidas e as que ainda não haviam sido julgadas no momento da coleta dos dados.

⁹⁶ Trata-se das ações direta de inconstitucionalidade n.º 875/DF, 1.987/DF, 2.727/DF e 3.243/DF. A ADI n.º 875/DF foi proposta pelos Governadores dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, a ADI n.º 1.987/DF foi proposta pelos Estados de Mato Grosso e Goiás, a ADI n.º 2.727/DF foi proposta pelo Governador do Estado do Mato Grosso do Sul e a ADI n.º 3.243/DF foi ajuizada pelo Governador do Estado de Mato Grosso. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n.º 875, 1.987, 2.727, 3.243. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 24.02.10. DJ de 30.04.10.

Figura 3.3 Temas das ADI em conflitos federativos⁹⁷

Categoria	Assunto das normas atacadas
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - bens públicos - licitações e contratos administrativos - polícia administrativa (regulação de atividades e profissões, emissão de alvarás) - concessões e serviços públicas - polícia militar e civil - fundos de previdência do funcionalismo público
Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> - partidos políticos e eleições - plebiscitos
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> - organização das instituições (Tribunal de Contas, Assembleia Legislativa, Procuradoria) - regras sobre repartição de competências, mandatos e processo decisório
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> - criação de municípios - normas de organização municipal - região metropolitana
Penal	<ul style="list-style-type: none"> - definição de tipos penais - estabelecimento de sanções penais
Políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> - regulação do ensino (magistério, currículo, grade horária e diretrizes escolares) - política energética - meio ambiente
Servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> - regime jurídico dos servidores públicos (carreira, promoção, aposentadoria)
Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> - normas de arrecadação e distribuição de receitas - lei orçamentária - lei de responsabilidade fiscal

⁹⁷ Classificadas conforme o tema da lei ou ato normativo do qual se pretende a invalidação.

Tabela 3.7 Tema das ADI em conflitos União x Estado e Estado x União

Conflito/Tema	Improcedente	Procedente	Total
União x Estado	16	233	249
Administrativa	3	82	85
Eleitoral	-	1	1
Finanças	3	7	10
Instituições	4	74	78
Municípios	3	23	26
Penal	-	1	1
Políticas públicas	-	9	9
Servidores públicos	3	36	39
Estado x União	10	7	17
Administrativa	1	-	1
Eleitoral	3	-	3
Finanças	2	5	7
Municípios	2	1	3
Políticas públicas	1	-	1
Servidores públicos	1	1	2
	26	240	266

Fonte: Supremo Tribunal Federal.

As ADI n.º 875/DF, 1.987/DF⁹⁸, 2.227/DF e 3.243/DF, envolviam o questionamento de diversos dispositivos da Lei Complementar n. 62/1989, que estabelecia normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados (FPE). Em síntese, sustentavam que o art. 2º, I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e Anexo Único da Lei Complementar n.º 62/1989

⁹⁸ Na ADI n.º 1.987/DF, na verdade, alegava-se inconstitucionalidade por omissão em razão da ausência de critérios para o rateio do Fundo de Participação dos Estados, o que, segundo os requerentes, violava o mandamento inscrito no art. 161, II, da Constituição Federal (“art. 161. Cabe à lei complementar: (...) II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios”).

descumpriam o art. 161, II, da Constituição por estabelecerem coeficientes sem definir os critérios para o rateio dos Fundos de Participação dos Estados.

No caso, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela improcedência das ações por entender que escapava da competência do STF avaliar se os critérios fixados pela norma atendiam o objetivo de promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes federados. O STF, contudo, acolheu a pretensão dos requerentes e declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, sem a pronúncia da nulidade para assegurar a aplicação da norma até dezembro de 2012, de modo a evitar “vácuo legislativo” que inviabilizasse o repasse das verbas⁹⁹.

O fundamento da decisão foi que os coeficientes estabelecidos pela Lei Complementar n. 62/1989 para a repartição dos recursos do FPE, que a princípio tinham aplicação apenas provisória (restrita aos anos de 1990 e 1991, embora a lei assegurasse a aplicação em caso de ausência de norma posterior) não obedecia a qualquer critério, sendo fruto apenas do ajuste político no momento de elaboração da norma¹⁰⁰. O argumento foi de que a manutenção das regras de rateio

⁹⁹ No julgamento, foi vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio Mello, que votou pela não protelação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade (art. 27 da Lei 9.868/99).

¹⁰⁰ “Passados quase vinte anos da edição da lei, ela continua a reger a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, até hoje são aplicados os índices previstos, inicialmente, apenas para os exercícios de 1990. Também chama a atenção o fato de os índices adotados na referida lei não decorrerem da análise de dados e informações que efetivamente retratavam a realidade socioeconômica dos Estados brasileiros à época. Extrai-se, dos autos, que os índices foram definidos, mediante acordo entre os entes federativos, formalizado no âmbito CONFAZ, com base na média histórica dos coeficientes aplicados anteriormente à Constituição de 1988, quando a apuração se dava tendo como parâmetro os artigos 88 e seguintes do Código Tributário Nacional. A natureza provisória e o caráter eminentemente político dos índices fixados pela Lei Complementar n.º 62 foram expressamente reconhecidos pelo relator do projeto (...). Tudo indica, portanto, que se trata de lei editada em virtude do decurso do prazo previsto pelo art. 39, parágrafo único, do ADCT, para vigor por período determinado. O fato de a lei ter sido editada nessas circunstâncias, por si só, não a macula com a pecha de inconstitucionalidade. Até mesmo porque o § 3º do art. 2º da Lei Complementar n.º 62, consonante salientado, previu a ultra-atividade dos coeficientes de participação então definidos, caso não fosse editada a lei que definiria novos coeficientes de participação com base no censo de 1990. Vício de inconstitucionalidade parece haver, contudo, no atendimento inadequado da exigência contida no final do art. 160, II, da Constituição, segundo a qual os critérios de rateio dos fundos de participação deveriam promover o equilíbrio socioeconômico entre Estado e entre Municípios. Da leitura do referido dispositivo constitucional, extrai-se que os critérios escolhidos pelo legislador para o rateio dos fundos de participação somente serão constitucionais se aptos a promoverem a redução das desigualdades regionais e a equalização da situação econômico-financeira dos entes federativos. Trata-se de um comando constitucional de cumprimento obrigatório pelo legislador. (...) Por uma questão de lógica, é possível concluir que os únicos critérios de rateio aptos ao atendimento da exigência constitucional são aqueles que assimilem

desconsiderava “a realidade socioeconômica” dos Estados por não se amparar em qualquer parâmetro. Portanto, desatendia o objetivo de alcançar o “equilíbrio socioeconômico” dos Estados, determinado pelo texto constitucional (art. 161, II).

No caso, ainda, apesar do êxito dos Estados nessas ações, deve ser levado em conta que o processo demorou dezessete anos para ser concluído (a primeira

e retratem a realidade socioeconômica dos destinatários das transferências, pois, se esses critérios têm por escopo a atenuação das desigualdades regionais, com a consequente promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes federados, revela-se primordial que eles permitam que dados fáticos, apurados periodicamente por órgãos ou entidades públicas (o IBGE, por exemplo), possam influir na definição dos coeficientes de participação. Não se pode pretender a modificação de um determinado *status quo*, sem que se conheçam e se considerem as suas peculiaridades. Ademais, deve haver a possibilidade de revisões periódicas dos coeficientes, de modo a se avaliar criticamente se os até então adotados ainda estão em consonância com a realidade econômica dos entes federativos e se a política empregada na distribuição dos recursos produziu o efeito desejado. Todavia, está claro que não é essa a situação com a qual nos deparamos no tocante à atual disciplina legislativa dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal. Conforme salientado, há lei destinada a vigor apenas por dois exercícios (1990 a 1991) e que, por inércia legislativa, continua a produzir efeitos e a determinar o montante de recursos a ser repassado aos Estados e ao Distrito Federal. (...). A manutenção de coeficientes de distribuição que não mais encontram amparo na realidade socioeconômica dos entes federativos produz severas distorções no modelo inicialmente delineado pela Constituição de 1988, com repercussões gravosas à economia dos Estados (...). Verifica-se, ademais, que apesar de dispor que oitenta e cinco por cento dos recursos serão destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a Lei Complementar n. 62/1989 não estabelece os critérios de rateio exigidos constitucionalmente; ela apenas define, diretamente, os coeficientes de participação dos Estados e do Distrito Federal. Não parece ser esse o comando constitucional do art. 161, II. Não há dúvida que o vocábulo “critérios” refere-se a parâmetros, balizas, diretrizes para a definição dos coeficientes de participação. Não competiria, portanto, à lei complementar estabelecer diretamente esses coeficientes. (...). A fixação de coeficientes de participação mediante a edição de lei complementar, além de não atender à exigência constitucional do art. 161, II, somente se justificaria se aceitável a absurda hipótese segundo a qual os dados atinentes à população, à produção, à renda per capita, à receita e à despesa dos entes estaduais se mantivessem constante com o passar dos anos. Não por outro motivo, a Lei Complementar n.º 91, de 22 de dezembro de 1997, diploma que dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios, estabelece o número de habitantes como critério de rateio (art. 1º) e fixa que as cotas serão anualmente revistas com base nos dados oficiais da população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (art. 2º). (...). Não há dúvidas, pois, de que a manutenção de coeficientes de participação fixos há mais de vinte anos revela-se em descompasso com o que determina o art. 161, II, da Constituição, uma vez que tais coeficientes (...) não mais retratam a realidade socioeconômica dos entes federativos. (...). Ante o exposto, outra não pode ser a conclusão senão a de que o art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e Anexo Único da Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, passados vinte anos de sua edição, não atendem satisfatoriamente à exigência constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. (...). Por fim, é preciso reconhecer que, apesar de a Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, não satisfazer integralmente à exigência contida na parte final do art. 161, II, da Constituição, sua imediata supressão da ordem jurídica representaria incomensurável prejuízo ao interesse público e à economia dos Estados, uma vez que o vácuo legislativo poderia inviabilizar, por completo, as transferências de recursos. (...). Assim, julgo procedentes as Ações diretas de Inconstitucionalidade (...), para, aplicando o art. 27 da Lei n. 9.868/99, declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n.º 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012”(Voto do Relator Ministro Gilmar Mendes).

ADI, n.º 875, foi proposta em 1993) e os dispositivos invalidados tiveram sua eficácia garantida por mais dois anos após o julgamento, em 2010.

A outra vitória estadual em finanças, na ADI n.º 1.758/DF¹⁰¹, envolvia o questionamento de norma federal que incluía os rendimentos auferidos por pessoas jurídicas imunes na incidência do imposto de renda (art. 28 da Lei 9.532/97). Segundo o requerente tal dispositivo violava o art. 150, VI, "a", da Constituição, que estabelecia a imunidade intergovernamental recíproca.

No caso, o Procurador-Geral da República manifestou-se no sentido de emprestar "interpretação conforme a Constituição" para excluir as pessoas jurídicas de direito público que gozam de imunidade recíproca do alcance da expressão "pessoa jurídica imune", de modo a preservar a constitucionalidade do texto.

O tribunal, entretanto, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da expressão "pessoa jurídica imune", por entender que o pedido não se restringia à imunidade tributária recíproca.

O julgamento ocorreu seis anos após a propositura da ação, porém, o deferimento de medida liminar dias após a distribuição do processo já havia antecipado os efeitos perquiridos pelo requerente.

Já na ADI n.º 1.274¹⁰², o Governador do Estado de Pernambuco pleiteou a declaração de inconstitucionalidade de norma federal que interferia diretamente na disciplina das instituições públicas estaduais.

O dispositivo questionado era o art. 49 da Lei n.º 8.625/1993, que estabelecia a equivalência dos vencimentos do Procurador-Geral de Justiça e dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça.

Os argumentos suscitados pelo requerente para amparar o pedido de invalidação da norma, todavia, não abordavam o tema da autonomia ou das competências estaduais. Em síntese, alegava-se violação de norma constitucional que proíbe a vinculação e a equiparação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público (art. 37, XIII, da Constituição) e citava jurisprudência do tribunal no sentido de invalidar normas que estabelecem

¹⁰¹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 1758. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 10.11.04. DJ de 11.03.05.

¹⁰² BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 1.274. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 27.04.95. DJ de 10.08.95.

vinculação entre os vencimentos dos membros do Ministério Público e da Magistratura.

No caso, foi deferida medida liminar que suspendeu a eficácia do dispositivo questionado apenas poucos dias após a propositura da ação. O parecer do Ministério Público Federal foi favorável à pretensão estadual e, em 2003, o STF declarou a inconstitucionalidade por entender que a norma descumpria a vedação constitucional à vinculação entre vencimentos de carreiras diversas, em consonância com o argumento do requerente.

Por fim, a ADI n. 3.682/DF¹⁰³, proposta pela Assembleia Legislativa do Mato Grosso, alegava, na verdade, inconstitucionalidade por omissão em razão da não elaboração da lei complementar federal atinente à criação, incorporação, desmembramento e fusão de Municípios (art. 18, §4º, da Constituição).

No caso, o STF, por unanimidade, com manifestação do Procurador-Geral da República pela procedência do pedido, concedeu o prazo de dezoito meses para o Congresso Nacional adotar "as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, §4º, da Constituição". Na decisão, o Tribunal sustentou que não se tratava de impor um prazo para a atuação legislativa, "mas apenas a fixação de um parâmetro temporal razoável".

As sete vitórias estaduais nos conflitos contra a União, portanto, implicaram a invalidação de dispositivos de apenas três normas federais. Ainda, mesmo no caso que, em princípio, produziu maior impacto (a declaração de inconstitucionalidade dos coeficientes de rateio do Fundo de Participação dos Estados), houve necessidade de protelar os efeitos em razão das implicações que a perda imediata de eficácia poderia gerar. Além disso, o tempo de julgamento deste processo foi maior que o dobro das demais ações, as ADI n.º 3682, 1274, 1758, que duraram, respectivamente, um, oito e sete anos, sendo que nas duas últimas houve deferimento de liminar antecipando o resultado pretendido nos primeiros dias após a propositura. E, em nenhum dos casos houve alegação de usurpação das competências estaduais - mesmo quando tratava da disciplina de instituições estaduais, como na ADI 1274.

¹⁰³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 3.682. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 09.05.07. DJ de 06.09.07.

Assim, se os poucos resultados dos legitimados estaduais já denunciavam a atuação do STF como limitadora da descentralização, a análise dos casos em que as vitórias das subunidades nacionais ocorreram reforçam ainda mais a percepção, seja pela reduzida importância da maioria absoluta delas nas relações federativas, seja por que, quando o resultado foi mais relevante, a protelação dos efeitos reduziu os impactos da decisão – que, por sua vez, se tivesse eficácia imediata, iria prejudicar os próprios governos regionais.

CONCLUSÃO

Nas federações, a repartição constitucional de atribuições entre um governo central e diversos governos regionais pode dar origem a disputas entre os entes federados por diversas razões: os termos empregados para definir as atribuições não refletem com exatidão a abrangência da competência, o texto constitucional não antecipou determinadas questões, o contexto socioeconômico demanda soluções nacionais para o que era considerado de interesse local. Sistemas federativos demandam, portanto, instrumentos para a composição de conflitos federativos. Esses instrumentos, por sua vez, podem ser distinguidos em políticos e judiciais.

Os mecanismos de natureza política são os dispositivos institucionais para a composição de conflitos operacionalizados pelas próprias unidades envolvidas, como a atuação das câmaras altas, a promulgação de emendas constitucionais e a adoção de medidas de exceção.

Os mecanismos de natureza jurisdicional são os dispositivos institucionais para a composição do conflito operacionalizados por órgão judiciais, escolhidos pela constituição como “árbitros” do sistema federativo. Assim, diferentemente dos mecanismos políticos de resolução de conflitos a instituição responsável pela resolução da disputa federativa não é parte envolvida nela.

A maior parte das federações apostou numa combinação de ambos os tipos de instrumentos. Contudo, conflitos federativos essencialmente se apresentam como disputas em torno da interpretação de dispositivos constitucionais e a maioria dos Estados federais atribuiu o poder de decisão última sobre o texto constitucional aos tribunais. Portanto, os tribunais são o último recurso – quando os demais meios falharem – para a resolução dos embates federativos. As cortes supremas surgem, nesse contexto, como último e principal árbitro na maioria absoluta dos Estados federais.

Na teoria clássica, o argumento para a atribuição desse papel é que o Judiciário seria uma instituição equidistante dos litigantes, que por não estar, em princípio, sujeita a pressões da política cotidiana, seria apta a assegurar o cumprimento das normas de divisão de competências conforme previsto no texto original. No entanto, aspectos institucionais referentes à organização e à composição das altas cortes judiciais em federações levantam a suspeita quanto à

imparcialidade desses tribunais nas relações entre a união e as subunidades nacionais.

Pesquisas têm demonstrado que as supremas cortes tendem a favorecer o governo central nos litígios contra os estados-membros. No Brasil, diversos aspectos institucionais reforçam a percepção de que o Supremo Tribunal Federal favorece e legitima a expansão gradual da jurisdição legislativa central.

Historicamente, as constituições federais brasileiras, autoritárias e democráticas, em maior ou menor medida, concentraram poderes na União e instituíram mecanismos para dificultar a dissipação desses poderes – atribuição de efeitos gerais à declaração de inconstitucionalidade, representação interventiva e revisão judicial abstrata controlada por autoridade indicada pelo chefe do Executivo central, entre outros.

As características institucionais, nos diversos textos, propiciaram a atuação da suprema corte como órgão garantidor e promotor da institucionalidade federal. O Procurador-Geral da República, sob coordenação informal do Presidente da República, era o agente central nestas disputas, pois detinha o monopólio no exercício do controle concentrado de constitucionalidade, o que permitia tornar a revisão judicial abstrata um instrumento para proteger o âmbito de competência do governo central.

A Constituição de 1988, por sua vez, atenuou esse papel ao introduzir novos legitimados para o exercício do controle abstrato. No entanto, o desenho federativo delineado pelo novo texto ainda contém diversos elementos que propiciam a atuação STF como instituição promotora da centralização ou, ao menos, limitadora da descentralização: um ambiente institucional marcado pela judicialização da política que situa o Supremo Tribunal Federal como palco para as disputas entre entes federados, uma repartição constitucional de competências caracterizada por um extenso e detalhado rol de atribuições legislativas federais e um método de seleção dos membros da suprema corte que envolve apenas a participação apenas de autoridades centrais.

Nesse cenário, devido a maior probabilidade dos governos regionais invadirem a esfera de competência do governo central e dada as maiores chances de êxito no controle abstrato de constitucionalidade serem da União, os dados demonstram que requerentes federais são os atores responsáveis por iniciar a

maioria dos processos nesse sentido. Enquanto a maioria das ADI propostas pelos legitimados federais envolviam litígios contra os Estados, os legitimados estaduais empregaram as ADI em batalhas jurídicas internas. E, curiosamente, o fim do monopólio na instauração da revisão judicial abstrata e o aumento da autonomia do Ministério Público não reduziu a importância do Procurador-Geral como requerente em disputas federativas. O Procurador-Geral da República, na realidade, foi responsável por 99% das ações da União contra os Estados.

Os dados demonstram, também, que o STF não se eximiu do seu papel de árbitro (não houve diferenças significativas entre o tempo de julgamento das ADI que envolviam disputas federativas e o tempo de julgamento das demais ações diretas) e não discriminou requerentes estaduais e federais na condução do processo (o Tribunal, na verdade, foi um pouco mais ágil no julgamento das ações propostas pelos Estados contra a União; a União, porém, propôs quase sete vezes mais ações contra os Estados).

Por fim, os resultados indicam que o STF, de fato, favoreceu e legitimou a expansão gradual da jurisdição legislativa central. A União foi a grande vencedora nos conflitos federativos, tanto no que diz respeito à decisão final, quanto à concessão de medidas liminares.

A análise das poucas vitórias estaduais, por sua vez, revela que tais ações ou tiveram reduzida importância nas relações federativas ou, quando o resultado foi mais relevante, a protelação dos efeitos (tanto pela demora no julgamento quanto pela restrição temporal da eficácia) reduziu os impactos da decisão.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.
- ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 15, n. 4, dez. 2001 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 jul. 2012.
- _____. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados** [online]. 2009, vol.52, n.2, p. 377-423. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n2/v52n2a04.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2012.
- _____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 53, n. 3, 2010 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 jul. 2012.
- _____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo , n. 95, mar. 2013, p. 39-58.
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Fundação Unesp, 2004.
- BURGESS, Michael. In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism. Oxford University Press, 2012. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=NhoAgAAQBAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 01 ago. 2013.
- BZDERA, André. Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review. **Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique**. Mar. 1993, n. XXVI, v. 1. Disponível em: <<http://www.law.ed.ac.uk/europa/files/halberstamcomparativefederalismjudiciary.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2013.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Rev. Sociol. Polit.** [online], n.23, 2004, p. 127-139. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2012.
- _____. Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. **Rev. Sociol. Polit.**, n. 28, Jun. 2007, p.161-179. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a11n28.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2012.
- _____. Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise Social**, Lisboa, n. 191, abr. 2009.

Disponível em: < <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/aso/n191/n191a04.pdf> >. Acesso em: 01 mar. 2014.

_____. Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. **Sociologias**, ano 12, n. 23, jan./abr. 2010, Porto Alegre, p. 176-207. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n23/07.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2012.

CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. **Varia hist.**, Belo Horizonte , v. 27, n. 45, jun. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752011000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 mar. 2013.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a idéia de interesse no Brasil do século XIX. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 51, n. 4, 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 mar. 2013.

_____. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 26, n. 76, jun. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092011000200011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 mar. 2013.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In.: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

CROMMELIN, Michael. Dispute resolution in federal systems. **Internacional Social Science Journal**, v. 5, n. 167, mar. 2001, p. 139-144. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00302/abstract>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. Trad. Fernando Limongi. São Paulo: Edusp, 2005.

DAVIS, Solomon Rufus. **The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning**. Berkeley: University of California Press, 1978. Disponível em: < <http://books.google.com.br/books?id=xXCQWRP6mpQC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false> >. Acesso em: 01 ago. 2013.

DOHLNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil**. 1. reimp. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2007.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

_____. **Federalism: theory and application**. Pretoria: Human Sciences Research Council, 1995. Disponível em: <

<http://books.google.com.br/books?id=yLZt1kT13XUC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 17 ago. 2013. 29 abr. 2013.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Trad. Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

_____. **Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições**. Trad. Cláudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Unesp, 2009

FIGUEROA, J. R. & TAYLOR, M. M. Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and Mexico. *Journal Latin American Studies*, 38, p. 739-66. Disponível em: <<http://investigadores.cide.edu/julio.rios/papers/RiosFigueroa%20and%20Taylor%20JLAS%202006.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2013.

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

HALBERSTAM, Daniel. Comparative Federalism and the Role of The Judiciary. In: Whittington, K.; Kelemen, D.; Caldeira, G. **Oxford Handbook Of Law And Politics**. New York: Oxford Univ. Press, 2008. Disponível em: <<http://www.law.ed.ac.uk/europa/files/halberstamcomparativefederalismjudiciary.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

_____; HILLS JR, Roderik M. State Autonomy in Germany and the United States. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 574, mar. 2001, p. 173-184. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/1049063?uid=2&uid=4&sid=21103451032443>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York: New American Library, 2003.

HUAT, Wong Chin; CHIN, James. Malaysia: Centralized Federalism in an Electoral One-Party State. In: SAXENA, Rekha (org.). **Varieties of Federal Governance: Major Contemporary Models**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011) pp. 208-231. Disponível em: <http://www.academia.edu/1086717/Centralised_Federalism_in_Malaysia>. Acesso em: 20 set. 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Estado**. Trad. Fernando de Miranda. Coimbra: Armênio Armado Editor, 1951.

KHALID, Iram. Politics of Federalism in Pakistan: Problems and Prospects. **A Research Journal of South Asian Studies**, v. 28, n. 1, Jan./Jun., 2013, p.199-212. Disponível em: <http://pu.edu.pk/images/journal/csas/PDF/14_V28_1_2013.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

- MENDELEVICH, Pablo. Intervenciones en la historia. **La Nación**, 11 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/590951-intervenciones-en-la-historia>>. Acesso em: 22 set. 2013.
- MEYER, Timothy. Federalismo e *accountability*: procuradores gerais estaduais, litigância regulatória e o novo federalismo. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC)**. 2011, n. 19, jul/set., p. 219-260.
- MOKHTAR, Khairil Azmin. Malaysia: **A Constitutional Study of the Federal Institutions Established by the Federal Constitution of Malaysia and Their Relationships with the Traditional Institutions in the Constitution** (With Special Reference to the Islamic Religious Power and Bureaucracy in the States). (Tese). The University of Wales, Department of Law, 2002. 469 f. Disponível em: < <http://cadair.aber.ac.uk/dspace/handle/2160/3253>>. Acesso em 20 set. 2013.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 mar. 2013.
- _____.; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 28, n. 81, Fev. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092013000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 abr. 2013.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. **Lua Nova** [online]. 2009, n.78, p. 223-250. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n78/a11n78.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2012.
- PERGOLA, Antonio La. **Los Nuevos Senderos del Federalismo**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- RIKER, William H. **Federalism: origin, operation, significance**. Boston: Little, Brown, 1964.
- SARAIVA, Paulo Lopo. **Federalismo regional**. São Paulo: Saraiva, 1982.
- SEERVAI, H. M. **El federalismo en la India**. México: UNAN - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SILVEIRA NETO, Honório. **Teoria do Estado**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 jun. 2010.

- STEPHENSON, Matthew C. "When the Devil Turns...": The Political Foundations of Independent Judicial Review. **Journal of Legal Studies**, v. 32, January 2003, p. 59-88. Disponível em: <<http://www.law.harvard.edu/faculty/mstephenson/pdfs/JudicialIndependence.pdf>>. Acesso em: 20 abr.2013.
- TOMIO, Fabricio R. de L. A Criação de municípios após a Constituição de 1988. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2002, vol.17, n.48, p. 61-89. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n48/13950.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2012.
- _____. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian. **Os Partidos na Política Catarinense: eleições, processo legislativo e políticas públicas**. Florianópolis: Insular, 2006.
- _____; ORTOLAN, Marcelo A. B.; CAMARGO, Fernando S. de. Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências nos Estados Federados. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, n. 51, 2010, p. 73-100.
- _____; e ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Empirical legal studies: teoria e metodologia para a abordagem do processo decisório de controle de constitucionalidade no STF*. In: **I Seminário Internacional Direito e Experiências Jurídicas: Diálogos e Vivências Interdisciplinares**, Rio de Janeiro: UERJ, 2012.
- TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- _____. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Trad. Micheline Christophe. Rio de Janeiro, 2009.
- VANBERG, Georg. Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. **American Journal of Political Science**, Vol. 45, No. 2, April 2001, Pp. 346-361. Disponível em: <<http://www.unc.edu/~gvanberg/Judicial.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2013.
- VIANNA, L. W, CARVALHO, M. A. R., MELO, M. P. C., BURGOS, M. B. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- WALKER, David Bradstreet. **Toward a functioning federalism**. Cambridge: Winthrop Publishers, 1981.
- WATTS, Ronald L. **Comparing federal systems**. 3. ed. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2008.