



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MATEUS KHOURI DELAGE

**DESCENTRALIZAÇÃO DA FEDERAÇÃO E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES
REGIONAIS**

CURITIBA
2020

MATEUS KHOURI DELAGE

DESCENTRALIZAÇÃO DA FEDERAÇÃO E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES
REGIONAIS

Artigo Científico apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pelo Curso de Graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Estefânia Barboza

CURITIBA

2020

1º Membro

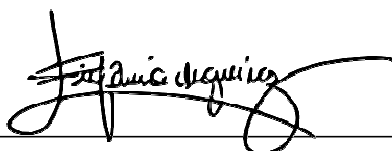
2º Membro

TERMO DE APROVAÇÃO

Descentralização da Federação e a redução das desigualdades regionais

MATEUS KHOURI DELAGE

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Estefania Maria de Queiroz Barboza
Orientador

Coorientador



José Arthur Castillo de Macedo
1º Membro



Heloisia Fernandes Camara
2º Membro

RESUMO

Trata-se de um estudo acerca da Federação brasileira e das peculiaridades a ela inerentes. Visa-se ao questionamento dos atuais contornos da Federação brasileira, sobretudo quanto à concentração demasiada de competências legislativas e administrativas no ente central, procurando, assim, por meios que pudessem ser benéficos para um cenário de maior igualdade socioeconômica entre as regiões brasileiras. A proposta de descentralização objetiva que os governos regionais possam ter mais autonomia para atuar de acordo com as especificidades locais, levando em conta as dimensões continentais do Brasil e a sua extrema diversidade de realidades. Busca-se um apoio no Direito Comparado e nas formas de Estado adotadas por outros países, principalmente pelos Estados Unidos da América, nação precursora do modelo federativo e que o possui de modo notoriamente descentralizado, e no Canadá, conhecido por aferir representatividade de forma idônea aos vários segmentos da população. Por fim, serão analisadas de forma mais detalhada sugestões já propostas, pela doutrina, a fim de conferir um caráter de maior descentralização à Federação brasileira, almejando o cumprimento do comando constitucional de redução e desigualdade sociais e regionais.

Palavras-chave: Federação; Competência Legislativa. Competência Administrativa. Descentralização. Redução de Desigualdades. Federação estadunidense. Federação canadense.

ABSTRACT

This is a study of the Brazilian Federative model and its inherent peculiarities. It aims a questioning about the current format, especially about the uneven concentration of legislative and administrative competencies on the central power. The hypothesis' of decentralization goal is that the states government could have more autonomy to act accordingly to their local realities, due to Brazil's continental proportion and big diversity of extreme realities. The present study searches for support in foreign systems of law and government adopted by other countries, mainly on the United States of America, first nation to be a Federation and where this mode of government is known to be decentralized, and Canada, well known for attributing significant representability to the different segments of its society.

Keywords: Federation. Legislative Competency. Administrative Competency. Reduction of Social Inequalities. American Federation. Canadian Federation.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	A FEDERAÇÃO NO DIREITO PÁTRIO	11
2.1.	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	11
2.2.	CONCEITO DE FEDERAÇÃO	15
2.3.	A FEDERAÇÃO BRASILEIRA	18
3.	A FEDERAÇÃO NO DIREITO COMPARADO	30
3.1.	A FEDERAÇÃO ESTADUNIDENSE.....	30
3.2.	A FEDERAÇÃO CANADENSE.....	38
4.	POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DE UM PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	42
4.1.	ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS	45
4.2.	REAL EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS DELEGADAS	47
4.3.	EFETIVO EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS CONCORRENTES (ARTIGO 24 DA CF) ENTRE UNIÃO E ESTADOS-MEMBROS	49
4.4.	EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DA CORTE SUPREMA, NO SENTIDO DE VALORIZAÇÃO DOS PODERES REMANESCENTES DOS ESTADOS MEMBROS E REEQUILÍBRIO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.	51
5.	CONCLUSÃO	55
6.	REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho visa a expor um retrato do Brasil e de seus indicadores sociais, com ênfase no que tange as desigualdades que aqui existem. Será feita uma contextualização de como a Federação brasileira surgiu e quais são os aspectos que a tornam tão peculiar, sobretudo no que tange à demasiada concentração de poderes no ente federativo central, e como isto corrobora com a perpetuação de uma nação desigual.

O direito comparado será também de fundamental importância, principalmente quanto à realidade estadunidense, vez que neste país vige um sistema federativo notoriamente mais descentralizado do que o brasileiro. Oportunamente serão analisados, também, aspectos concernentes à federação canadense. Em outras palavras, serão utilizadas algumas características desses dois modelos como pontos de apoio para as sugestões, a fim de oportunizar um maior caráter descentralizado, de mudança na federação pátria.

Por fim, serão analisadas algumas soluções já propostas pela doutrina (que, inclusive, tiveram repercussões práticas) para que haja, de fato, uma descentralização da federação brasileira, e como estas alternativas poderiam ensejar um futuro com menos desigualdade e mais eficiência do Estado de bem estar social.

2 A FEDERAÇÃO NO DIREITO PÁTRIO

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Constituição da República elenca, logo em seu terceiro artigo, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais e regionais. Concomitantemente, a Carta de Outubro, ao executar sua função natural de repartição de competências administrativas e legislativas, centraliza-as demasiadamente na figura do poder central: a União. Ficam os demais entes, portanto, enfraquecidos quanto às suas possibilidades de atuação, o que lhes dificulta a criação de políticas públicas que atendam às suas especificidades.

O Brasil tem dimensões continentais. É a nação com o quinto maior território e a sexta maior população do mundo¹. Ademais, o país possui a oitava maior economia do planeta, tanto nominalmente quanto por paridade do poder de compra². A industrialização, relativamente recente, é a mais densa da América Latina e o Banco Mundial nos classifica como uma economia de renda média-alta³. Apesar desses números e avaliações, o Brasil é extremamente heterogêneo e desigual.

Segundo a Constituição Federal, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios, Distrito Federal e a União. Há, dessa maneira, mais de 5.000 entes federativos no país, cada um com personalidade jurídica própria, autoadministração, autogoverno e auto-organização⁴.

Além da descentralização política, disposta no próprio texto constitucional, existem outros critérios para propor subdivisões alternativas do Estado brasileiro. Um dos mais mencionados é o das Regiões Geográficas, criado pelo IBGE,

¹ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-08/estimativa-da-populacao-do-brasil-passa-de-210-milhoes-diz-ibge>>. Acesso em 09/08/2020.

² Disponível em: <<https://www.worldometers.info/gdp/gdp-by-country/>>. Acesso em 09/08/2020.

³ Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/02/12/definicao-pais-desenvolvido-em-desenvolvimento.htm#:~:text=O%20Banco%20Mundial%20classifica%20os,per%20capita%20anual%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o.&text=O%20Brasil%20est%C3%A1%20na%20categoria,Haiti%20C%20Et%C3%B3pia%20e%20Serra%20Leoa.>>. Acesso em 09/08/2020.

⁴ROSENDAHL, Zeny. Heterogeneidade e transformação espacial no Brasil. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/espacoecultura/article/view/7230/5226>>. Acesso em 09/08/2020.

em 1969. Essa secção, levando em conta fatores naturais, culturais, geográficos e demográficos, agrupou os estados membros em cinco regiões geográficas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. É extremamente relevante destacar que cada região possui as suas peculiaridades, resultantes da formação histórica e do contexto governamental de cada uma, o que as torna, entre si, muitas vezes, demasiadamente diferentes⁵.

Apesar de os números relativos à economia brasileira serem bons numa perspectiva macro, uma análise mais esmiuçada pode se tornar objeto de preocupação. O Brasil ocupa a semelhante posição, num ranking mundial, quando os assuntos a serem escalados são Produto Interno Bruto e Desigualdade Social^{6 7}. Em outras palavras, apesar de ser a oitava maior economia do planeta, atrás apenas de Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, Reino Unido, Índia e França, o Brasil é o sétimo país mais desigual da Terra, sendo superado, neste quesito, apenas pela África do Sul, Namíbia, Zâmbia, República Centro Africana, Lesoto e Moçambique⁸.

Dentre os vários modos para mensurar a desigualdade social, destaca-se o método Gini. Nesse critério, cada unidade populacional recebe um valor de 0 a 1; o coeficiente zero corresponde a total igualdade entre as pessoas, enquanto o coeficiente um, a total desigualdade. Em outras palavras, num território com índice igual a zero, todos os cidadãos possuem idêntica renda; já numa área em que esta figura numérica se iguala a um, apenas uma pessoa concentra toda a renda, enquanto todos os demais nada têm.

Os seis estados brasileiros com menos desigualdade, ou seja, com índice Gini mais baixo, estão localizados nas regiões mais ricas do Brasil: Sul e Sudeste. São eles, em ordem crescente, de acordo com o índice: Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Espírito Santo e Minas Gerais.

Por sua vez, na outra extremidade do ranking, predominam os estados nordestinos e o Distrito Federal. Os sete piores índices estão contemplados nesse

⁵ ROSENDAHL, Zeny. **Heterogeneidade e transformação espacial no Brasil**. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/espacoecultura/article/view/7230/5226>>. Acesso em 09/08/2020.

⁶ Disponível em <<http://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-pesquisa/tabelas/top15pib.pdf>>, acessado em 12/07/2020.

⁷ Disponível em <<https://www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.POV.GINI/rankings>>, acessado em 12/07/2020.

⁸ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/12/09/brasil-e-o-7-mais-desigual-do-mundo-melhor- apenas-do-que-africanos.htm>. Acesso em 29/11/2020.

grupo. Do mais desigual para o menos, esta é a ordem: Distrito Federal, Piauí, Sergipe, Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte e Paraíba⁹.

Já quanto ao PIB per capita, o cenário não apresenta muitas diferenças (com exceção do Distrito Federal, que, devido às suas condições peculiares, deve ser tratado de maneira excepcional). Os seis mais bem posicionados, em ordem decrescente de riqueza por pessoa, são: Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná; todos, exceto o DF, no cone centro sul do país. Já os dezesseis estados mais pobres estão localizados nas regiões norte e nordeste, com Alagoas, Piauí e Maranhão ocupando as três piores colocações¹⁰.

Tão marcante quanto a desigualdade inter-regional são as disparidades intrarregionais, consubstanciadas pela dicotomia capital/interior. Apesar das discrepâncias entre os grandes e pequenos polos serem mais acentuadas nas regiões Norte e Nordeste, essas diferenças se fazem presentes no país todo¹¹.

Como critério, a título de exemplo, para mensurar a desigualdade que experimenta a vida das populações das capitais e interior, cabe expor a relação de médicos por mil habitantes em cada região brasileira¹².

Regiões	Total	Capital	Interior	Razão capital/interior
Norte	1,0	2,5	0,4	6,3
Nordeste	1,2	4,1	0,4	10,3
Centro- oeste	2,0	3,5	1,3	2,7
Sudeste	2,6	5,4	1,7	3,7
Sul	2,0	7,1	1,3	5,4

9

Disponível

em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2013/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2013.pdf>, acessado em 04/11/2018.

¹⁰ Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/17999-contas-regionais-2015-queda-no-pib-atinge-todas-as-unidades-da-federacao-pela-primeira-vez-na-serie>>, acessado em 04/11/2018.

¹¹ PINHEIRO SILVEIRA, Rodrigo. PINHEIRO, Roseni. **Entendendo a necessidade de médicos no interior da Amazônia – Brasil**. Rev. bras. educ. med. vol.38 no.4 Rio de Janeiro Oct./Dec. 2014.

¹² PINHEIRO SILVEIRA, Rodrigo. PINHEIRO, Roseni. **Entendendo a necessidade de médicos no interior da Amazônia – Brasil**. Rev. bras. educ. med. vol.38 no.4 Rio de Janeiro Oct./Dec. 2014.

Extrai-se da tabela acima, além da evidente desigualdade inter-regional, que as diferenças entre capital e interior se agravam, de maneira substancial, no Norte e Nordeste (e não deixam de ser relevantes nas demais regiões).

É relevante apontar que, segunda a DataSebrae, metade da população brasileira, em 2017, residia fora das regiões metropolitanas país afora¹³.

Visto e analisado o até então exposto, conclui-se, mesmo que de forma superficial, que o Brasil, apesar de ser um país que possui riqueza, distribui-a de maneira desordenada e desigual, o que, naturalmente, não pode ser visto com bons olhos.

O cenário descrito acima torna-se ainda mais preocupante quando comparado aos objetivos da República do Brasil elencados pelo legislador constituinte originário, que, à época, representou o povo brasileiro.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹⁴

Passados mais de trinta anos da promulgação da Carta Magna, constatar que seus objetivos fundamentais têm sido cumpridos de maneira insatisfatória, como demonstrado por todos os índices sociais aqui mencionados, é algo a ser levado em consideração. Notar que o ordenamento jurídico pátrio, justamente no seu ato normativo de maior importância, destoa da realidade vigente no país, não pode, de maneira alguma, ser tratado como algo irrelevante.

Consoante explanado nos parágrafos iniciais, este trabalho visa a sugerir novos moldes na organização estatal brasileira a fim de cumprir o comando constitucional de redução de desigualdades regionais (comando que detém, inclusive status de objetivo fundamental da República).

¹³ Disponível em: <<https://datasebrae.com.br/populacao-do-interior/#moradores>>. Acesso em 09/08/2020.

¹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17/12/2020.

2.2 CONCEITO DE FEDERAÇÃO

Para uma análise mais aprofundada da organização administrativa, objetivando alcançar alternativas hipotéticas para a sua reestruturação, faz-se necessário definir e entender, primeiramente, o que é uma Federação, juntamente com uma análise mais esmiuçada acerca das formas de Estado vigentes no mundo contemporâneo.

Etimologicamente, a palavra Federação tem origem no termo em Latim “Foederatio”, que, por sua vez, deriva de, também em Latim, “Foedo”, significando tratado, aliança, pacto¹⁵. Induz-se, assim, que a Federação é composta por dois ou mais entes que, juntando forças, dão origem a um poder central, sem abdicarem, porém, de um significativo grau de autonomia. Com efeito, esta forma de Estado é antagônica ao Estado Unitário, no qual há somente um ente dotado de considerável poder: o central. Formam a lista dos Estados Federativos atualmente: Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Comores, Emirados Árabes, Estados Unidos, Etiópia, Índia, Malásia, México, Nepal, Nigéria, Rússia, Suíça e Venezuela.

O conceito de forma de Estado está relacionado com o modo de exercício do poder político em função do território de um dado Estado¹⁶. Analisa-se, assim, a distribuição do exercício deste poder no respectivo território, de forma que a existência (ou não) de descentralização dará o tom da opção feita pelo poder constituinte originário¹⁷.

Mister, nesta linha, discorrer, mesmo que de maneira sucinta, sobre o que é poder político. Apenas numa tentativa de expor uma definição clara e útil para prosseguir, num contexto de sociedade, poder político é o poder – capacidade de um indivíduo determinar o comportamento de outrem – relativo à mediação de conflitos, em que o Estado detém o monopólio legítimo sobre a força (exclusividade que é consensual àqueles que aceitam integrar a sociedade) como modo de intervenção,

¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 1995, pp. 215 a 221

¹⁶ PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo – **Direito Constitucional Descomplicado**. – 12 ed. – São Paulo: MÉTODO. 2014. p.149.

¹⁷ MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 8. Ed. rev. Amp. E atual. – Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 710.

caso necessário, sobre os que estão sob a sua jurisdição. Temos, então, que o poder político é a capacidade de o Estado impor sua vontade para definir regras e diretrizes que terão que ser acatadas por aqueles que aceitam viver em seu território. Ocorrendo a inobservância destas, o Estado, a fim de que essas normas sejam cumpridas, poderá, legitimamente, fazer uso da força física, recurso de que detém o monopólio¹⁸.

Pertinente, também, versar acerca de função política, uma vez que seu conceito é também aplicável quando analisamos formas de Estado. Assim, ao considerarmos que função política – também chamada de função de governo – é aquela “que implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade da soberania estatal”¹⁹, estabelecemos um ponto de análise muito útil para estudar as Formas de Estado consagradas pela humanidade.

Pois bem, as duas formas de Estado mais tradicionais são a Unitária e a Federativa. Subdivide-se a primeira em Unitário Puro e Unitário Descentralizado Administrativamente.

Atentado ao fato de que existe uma dicotomia na doutrina a respeito das formas de Estado (Unitário/Federal), faz-se útil definir, em linhas breves, o chamado Estado Unitário.

O conceito de Estado Unitário Puro, conforme lição do jurista Darcy Azambuja, é “aquele em que somente existe um Poder Legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário, todos centrais, com sede na Capital. Todas as autoridades executivas ou judiciárias que existem no território são delegações do Poder Central, tiram dele sua força; é ele que as nomeia e lhes fixa as atribuições. O Poder Legislativo de um Estado Simples é único, nenhum outro órgão existindo com atribuições de fazer leis nesta ou naquela parte do território”²⁰.

A maioria dos países contemporâneos adota o Estado Unitário Descentralizado Administrativamente. Ressalta-se que as divisões são meramente

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 29 ed. Rev., atual. E ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. P. 81 a 89.

¹⁹ ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires: Bosch, Casa Editorial, 1970. T.1.

²⁰ Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/Federalismo-Separacao%20de%20Poderes.htm>>. Acesso em 10 de Julho de 2020.

administrativas, e não políticas (característica do Estado Federativo). Deste modo, as repartições administrativas subordinam-se ao poder central, recebendo apenas o que é delegado por este. Cria-se, necessariamente, uma relação de dependência²¹.

Adentrando efetivamente, agora, ao Federalismo, leciona o jurista Pinto de Ferreira: “O Estado Federal é uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos Estaduais, de sorte que a União tenha supremacia sobre os Estados-Membros e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União”²².

De acordo com José Afonso da Silva, “A federação consiste na união de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados federados (nome adotado pela Constituição, cap. III do tít. III), Estados-membros ou simplesmente Estados (muito usado na Constituição)”²³.

O Doutor em Filosofia do Direito Cláudio de Cicco coloca, ainda, que “A Federação consiste em uma união perpétua e indissolúvel de Estados autônomos, mas não soberanos, sob a égide de uma Constituição e que, revestidos dessa forma, passam a constituir uma pessoa de direito público internacional. (...) Ressalte-se que entre os Estados que compõem a Federação já há uma repartição interna de atribuições governamentais e, como a união desses Estados se dá em caráter perpétuo, é vedada a secessão (divisão), diferindo, portanto, da confederação”²⁴.

Em suma, a construção doutrinária acerca destes conceitos de forma de Estado versa que diferentes modelos existem em relação a dois fatores: (i) a ocorrência, ou não, de poderes além do central, (ii) e o grau de autonomia que lhes é atribuído.

Em que pese uma interminável gama de críticas por parte da doutrina, formalmente vige no Brasil a forma de estado no modelo federativo, conforme se extrai do primeiro artigo da Constituição da República, de 1988.

²¹ MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 8. Ed. rev. Amp. E atual. – Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 710.

²² Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/Federalismo-Separacao%20de%20Poderes.htm>>. Acesso em 10 de Julho de 2020>.

²³ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36º. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

²⁴ DE CICCO, Cláudio - **Teoria geral do Estado e ciência política** [livro eletrônico] / Cláudio De Cicco, Alvaro de Azevedo Gonzaga. -- 4. ed. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020.

Pois bem, tendo essas considerações sido feitas, passemos a uma análise de como se deu a formação do modelo federativo vigente no Brasil.

2.3 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Fatores como a natureza, cultura e, sobretudo, a história de cada país são influenciadores diretos na forma de Estado pela qual ele se organiza²⁵. Em outras palavras, o modo pela qual se organiza uma nação é o resultado de todo um dinâmico processo histórico-cultural, sempre sujeito a novas mudanças. Os contornos que cada Estado assume são frutos que floresceram da história local.

A Federação brasileira foi provisoriamente instituída em 1889, no contexto de proclamação da República, por meio do Decreto nº 01/1889, cuja redação era a que segue:

DECRETO Nº 1, DE 15 DE NOVEMBRO DE 1889

Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes.

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil decreta:

Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa.²⁶

De toda forma, como leciona Raul Machado Horta, o Estado Federal “é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal para instituí-lo”²⁷.

Neste diapasão, o marco institucional da efetiva criação de um modelo Federalista no Brasil se deu com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada 1891:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL
TÍTULO I
Da Organização Federal
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

²⁵ SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo brasileiro**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2642, 25 set. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17486>>. Acesso em: 10 jul. 2020>.

²⁶ BRASIL. **Decreto nº 01/1889**. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm>. Acesso em 17/12/2020.

²⁷ HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p.345.

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.²⁸

Assim, com o advento da Federação, as províncias se libertaram de um, até então, Império centralizador e unitário. Eis, nesta linha, justamente, o conceito de uma Federação de formação centrífuga, isto é, aquela em que o poder central divide-se e é distribuído para outras entidades. Em outras palavras, pelo menos em tese, com o fim do Império, o poder político deixou de ser exclusivo do ente central e ganhou novos contornos, sendo distribuído para várias unidades periféricas.

Segundo inteligência do Doutor em Direito Público Wladimir Rodrigues Dias: “Conforme o desenho institucional que é efetivamente aplicado em cada Estado, bem como em decorrência da origem de cada pacto federativo, habitualmente se classificam os Estados Federados segundo o caminho que os leva à federalização, que os distingue em centrípetos e centrífugos. (...) Em países como Brasil, Alemanha e Argentina, o fenômeno ocorreu de forma oposta, com a descentralização política implementada por meio de atribuição às entidades subnacionais de parcela do poder originalmente detido pelo governo central”²⁹.

Assim, antes de efetivamente adentrar no cenário republicano do Brasil, é importante fazer uma análise de fatores sociais ainda mais pretéritos. Como não poderia ser diferente, estes aspectos influenciaram de forma direta os moldes pelos quais se deram as formas de organização do Estado brasileiro.

Apesar de não possuir os mesmos contornos territoriais que hoje vigem, o Brasil colônia sempre teve uma extensão muito significativa, o que nos permite concluir, sem muita dificuldade, que não há que se falar em uma colônia homogênea, mas sim em diversos centros culturais e econômicos³⁰.

²⁸ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 17/12/2020.

²⁹ DIAS, Wladimir Rodrigues. **O federalismo fiscal na Constituição de 1988: descentralização e recentralização**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1298, 20 jan. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9411/o-federalismo-fiscal-na-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 09/08/2020.

³⁰Nicolette, Carlos Eduardo (13 de setembro de 2017). **O Nativismo na América Portuguesa: Marcelino Pereira Cleto e sua dissertação a respeito da cidadania de São Paulo**. Revista de História Bilros. História(s), Sociedade(s) e Cultura(s). Disponível em: <[http://seer.uece.br/?journal=bilros&page=article&op=view&path\[\]=2713&path\[\]=2222](http://seer.uece.br/?journal=bilros&page=article&op=view&path[]=2713&path[]=2222)>. Acesso em 09/08/2020.

Exemplo disso é que praticamente todas as revoltas por parte dos colonos em face dos colonizadores foram locais. São vários os exemplos dos “Movimentos Nativistas”: Aclamação de Amador Bueno (São Paulo), Insurreição Pernambucana (Pernambuco), Revolta dos Beckman (Maranhão), Guerra dos Emboabas (Minas Gerais), dentre outras³¹.

É possível traçar, deste modo, um raciocínio de que, sendo os centros de interesses e as bases sociológicas das comunidades regionais, as Capitânicas Hereditárias do Brasil Colônia constituíram-se de alicerces para as formações das Províncias do Brasil Imperial, que tanto lutaram por mais autonomia dentro de um Império centralizador³².

O surgimento da Federação Brasileira, num ponto de vista fático e desconsiderando aspectos formais, ocorreu de maneira paulatina, sendo a vinda da família real para cá, entre 1807 e 1808, o pontapé inicial deste processo³³.

Em 1824, dois anos após a proclamação da independência brasileira, instaurou-se a primeira Carta Magna deste país. Este documento oficializou a Monarquia Parlamentar como forma de governo por aqui vigente, implantando um Estado unitário que, conseqüentemente, classificava as suas Províncias como meras unidades administrativas. Estas parcelas territoriais eram subestimadas e tratadas com pouco caso pela capital do Império. O Imperador estadista considerava o Brasil um país de instituições fracas e de povo pouco escolarizado e extremamente manipulável, centralizando, então, na sua própria pessoa todas as decisões relacionadas às Províncias³⁴.

O golpe militar de 1889, em que Dom Pedro II foi deposto, veio acompanhado de uma onda, pós-proclamação da República, que viesse a unificar diversas parcelas

³¹ Nicolette, Carlos Eduardo (13 de setembro de 2017). **O Nativismo na América Portuguesa: Marcelino Pereira Cleto e sua dissertação a respeito da cidadania de São Paulo**. Revista de História Bilros. História(s), Sociedade(s) e Cultura(s). Disponível em: <[http://seer.uece.br/?journal=bilros&page=article&op=view&path\[\]=2713&path\[\]=2222](http://seer.uece.br/?journal=bilros&page=article&op=view&path[]=2713&path[]=2222)>. Acesso em 09/08/2020.

³² CONCIANI, Aline e DOS SANTOS, Danielle Camila – **Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual Constituição Federal**. REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V, 4, N. 3, P. 268-281, SET./DEZ. 2009.

³³ CONCIANI, Aline e DOS SANTOS, Danielle Camila – **Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual Constituição Federal**. REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V, 4, N. 3, P. 268-281, SET./DEZ. 2009

³⁴ CONCIANI, Aline e DOS SANTOS, Danielle Camila – **Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual Constituição Federal**. REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V, 4, N. 3, P. 268-281, SET./DEZ. 2009

territoriais que funcionavam sem nenhum tipo de coordenação, alinhamento ou autonomia.

A consolidada economia cafeeira, nas duas primeiras décadas do Século XX, exerceu significativa pressão para que o poder político da época, demasiadamente centralizado, fosse repensado. Criou-se, desta forma, nos anos 1900 e 1910, uma onda de descentralização política no Brasil. Tal movimento, todavia, como não podia ser diferente, deu-se de maneira paulatina e, obviamente não linear.

Foram, contudo, os acontecimentos de ordem externa que mais influenciaram os rumos da repartição do poder político por aqui, na primeira metade do Século XX. A quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, e a conseqüente implantação do New Deal – políticas econômicas unificadas de âmbito nacional - nos anos seguintes, nos Estados Unidos, em muito afetaram a realidade brasileira. A depressão econômica mundial desestabilizara as oligarquias exportadoras de café, que viram seu produto e poderio econômico despencarem assustadoramente³⁵.

Naturalmente, o cenário econômico nacional, com o declínio das exportações de café, foi, de forma gradativa, se readaptando e encontrando novos segmentos a serem fortalecidos. Abriu-se espaço para o crescimento de setores econômicos voltados para o mercado interno. Destacou-se, nessa época, o estado do Rio Grande do Sul.

A liderança gaúcha, marcada, em âmbito estatal, pelas fortes tendências centralizadoras de Júlio de Castilhos e do Partido Republicano Rio-Grandense, inspirou fortemente o viés centralizador, desta vez em nível nacional, adotado pelo regime getulista da década de 30. A ordem era, então, fortificar o mercado interno e construir uma rígida unidade nacional. Chegou-se ao ponto extremo de transferir ao governo federal a prerrogativa de nomear os governadores de estados e os prefeitos em todo o país³⁶.

Nas décadas de 60, 70 e 80, o regime militar reforçara ainda mais o poderio estatal e a centralização do poder no ente central. Entretanto, diferia-se do período

³⁵ CONCIANI, Aline e DOS SANTOS, Danielle Camila – **Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual Constituição Federal**. REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V, 4, N. 3, P. 268-281, SET./DEZ. 2009.

³⁶ RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, Agosto de 2002.

getulista principalmente no fato de que o regime instaurado em 1964 foi cada vez mais conivente com a entrada do capital internacional no Brasil³⁷.

Após o golpe militar de 1964, foi outorgada, isto é, imposta de maneira não democrática, a Constituição de 1967, fortemente inspirada na Constituição de 1937. Assim como fez a “polaca”, a redação do documento constitucional de 1967 ostentava forte tendência centralizadora político-administrativa na União, além de grande ampliação dos poderes do Presidente da República³⁸.

Em 1969, a Constituição de 1967 teve a sua primeira emenda: a Emenda Constitucional nº 01. Embora formalmente oriunda do poder constituinte reformador, muitos constitucionalistas consideram este documento como um novo diploma constitucional. De qualquer maneira, a Constituição de 1969 manteve as tendências do modelo pretérito, no que diz respeito à organização político-administrativa e, conseqüente, repartição de competências³⁹.

Concluindo, foi num cenário de fim de ditadura e restabelecimento da democracia que foi promulgada a Carta de Outubro. Com o fim dos governos militares, nos últimos anos da década de 1980, e início do novo regime democrático, mostrou-se evidente a necessidade de dotar o país de uma nova constituição.

Como observou José Afonso da Silva, “a Nova República só teria legitimidade e durabilidade se se fundamentasse numa Constituição Democrática, ou seja, numa Constituição que emanasse de uma Assembleia Constituinte representativa da soberania popular”⁴⁰. Nesta linha, foi, então, promulgada, em 27 de Novembro de 1985, a Emenda Constitucional nº 26, convocando, a partir do dia 1º de fevereiro de 1987, uma nova Assembleia Nacional Constituinte, composta pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunidos unicameralmente⁴¹.

³⁷ CONCIANI, Aline e DOS SANTOS, Danielle Camila – **Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual Constituição Federal**. REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V, 4, N. 3, P. 268-281, SET./DEZ. 2009.

³⁸ PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo – **Direito Constitucional Descomplicado**. – 12 ed. – São Paulo: MÉTODO. 2014. p.30.

³⁹ MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 8. Ed. rev. Amp. E atual. – Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 87 e 88.

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. **Constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011. P. 83.

⁴¹ ZARDO, Francisco. **Os 30 anos da Constituição e o direito administrativo: segredos, avanços e uma esperança**. Revista Judiciária do Paraná/Associação dos Magistrados do Paraná. V. 18. Novembro 2019. P 58.

Uma vez traçado um patamar histórico, passemos ao cotejo da Constituição vigente e suas implicações diretas no tema aqui proposto.

Pois bem, para analisar a Federação Brasileira, é necessário, antes de mais nada, o exame dos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.⁴²

Certamente, o primeiro ponto a captar a atenção dos juristas, por ser o maior traço distintivo da nossa Lei Maior quanto à forma de organização do Estado, é a existência de uma Federação composta por 3 esferas governamentais: a federal, a estadual e a municipal.

Tal particularidade causa enormes divergências entre os constitucionalistas que estudam o modelo brasileiro, ao lecionarem acerca da nossa Federação.

Há quem diga, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que o nosso federalismo é duplo, no sentido de que existe um Federalismo entre União e estados membros e outro entre estes e os Municípios⁴³.

Noutra linha, autores do peso de José Afonso da Silva argumentam no sentido de que os Municípios não são propriamente entidades da Federação, como os estados e a União, mas sim "entidades estatais integrantes da Federação, como entidades político-administrativas e financeiras, dotadas de autonomia política, administrativa e financeira"⁴⁴.

Aduz este doutrinador que essa situação característica dos municípios traz consequências peculiares a eles, tal como a permissão constitucional de elaboração de leis orgânicas próprias e, assim, a possibilidade de se auto organizarem. Apesar disso e de reconhecer a existência de três esferas governamentais, Afonso da Silva sustenta que os Municípios não podem ser considerados entidades da Federação,

⁴² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17/12/2020.

⁴³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Volume 01. São Paulo: Saraiva, 1992, pág. 211/212

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

vez que, nas onze vezes que a Carta de Outubro menciona os termos “unidade da Federação” e “unidade federada”, não os faz referência⁴⁵.

No contexto de fim de um período ditatorial e início de um regime democrático, no qual foi promulgada a Constituição Cidadã, a descentralização política foi (também) uma escolha de aproximação do processo decisório às particularidades locais e um caminho para a efetiva participação dos cidadãos na realização de políticas públicas. Nesta senda, foram os Municípios, inclusive, incluídos nas principais competências relacionadas às políticas sociais. Ideia, entretanto, pouco factível vez que muitos entes locais buscam reequilibrar suas deficiências materiais e humanas em situações de dependência em relação a outros entes federados, sobretudo à União⁴⁶.

Apesar das divergências doutrinárias supracitadas acerca da natureza jurídica dos Municípios e do novo modelo de organização estatal brasileiro, fato é que o legislador constituinte reservou-lhes um certo grau de autonomia, que aqui será discutido. Conforme o renomadíssimo doutrinador Hely Lopes Meirelles, autonomia é a “prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição do seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I)”⁴⁷.

Para garantir a estabilidade da condição de autônomos, os municípios são descritos e detalhados no texto constitucional, sendo a eles atribuídas as competências que o legislador constitucional considerou devidas. São elas que alicerçam a autonomia dos entes federativos municipais, pressuposto básico do Federalismo brasileiro. Nota-se, então, uma relação de mutualismo cíclico entre Federalismo, autonomia e competências constitucionais⁴⁸.

Pois bem, apesar da previsão não apenas Constitucional, mas de o ordenamento jurídico como um todo acerca da autonomia que possuem os

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁴⁶ BARROSO, Luis Roberto – **Direito Constitucional Brasileiro: organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. (Livro Eletrônico)

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 90.

⁴⁸ BARROSO, Luis Roberto – **Direito Constitucional Brasileiro: organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. (Livro Eletrônico)

Municípios, observa-se que no plano fático não há a devida correspondência. Em que pese a capacidade de auto administração e de eleição dos representantes locais, a esmagadora maioria das municipalidades brasileiras carecem de recursos. O que muitas administrações locais têm feito, então, como alternativa para receber mais recursos, é firmar parcerias bilaterais – os chamados “Sistemas Nacionais” – com os Estados ou a União. Obviamente, estes possuem uma capacidade financeira muito mais sólida, o que os coloca em posições de maior definição das políticas públicas a serem firmadas por meio dessas parcerias. Cria-se, pois uma relação de dependência incompatível com o Federalismo. Segundo Marta Arretche, “o governo federal dispõe de recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo”⁴⁹.

Apesar de a adesão a estes sistemas não seja obrigatória, o que iria veemente de encontro à falta de hierarquia entre os Entes Federados, a carência de recursos nos orçamentos dos Municípios os coloca diante da impossibilidade de agir independentemente das transferências voluntárias. Além do mais, a inércia dos poderes locais gera muitos problemas – sobretudo de ordem política – perante os administrados⁵⁰.

Questiona-se assim a efetiva autonomia dos entes municipais, diante, sobretudo, da impossibilidade da enorme maioria destes de dialogar (e não apenas acatar o que é determinado) com a União.

Destaca-se, segundo o Censo de 2010 do IBGE, que, dos 5.565 municípios existentes no Brasil, 4.996 –aproximadamente 90% - possuem uma população menor do que 50.000 habitantes. Infere-se, pois, que estes quase 5 mil municípios, em regra, possuem baixa arrecadação tributária e sobrevivem, majoritariamente, dos repasses financeiros dos outros entes federados⁵¹.

Tendo em vista estes números, ante a dificuldade de atribuir maior governabilidade aos municípios, considerando a fragilidade financeira e institucional,

⁴⁹ ARRETCHÉ, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil, problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, vol. 18, n. 2, 2004. p. 22.

⁵⁰ BARROSO, Luis Roberto – **Direito Constitucional Brasileiro: organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. (Livro Eletrônico)

⁵¹ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf>. Acesso em 04/11/2018.

este trabalho irá priorizar um fortalecimento teórico das competências incumbidas aos estados membros, o que, certamente, seria muito mais viável e factível.

Outro grande traço peculiar que emana da Constituição de 1988 é o modo pelo qual ela fez a repartição das competências federativas. Para os fins traçados neste estudo, isto é, uma proposta de descentralização dos moldes atuais, cumpre uma análise deste assunto voltada, primeiramente, à situação dos Estados membros.

Por força do parágrafo primeiro do artigo 25 da Lei Maior, deduz-se que, em regra, cabe aos Estados membros as competências administrativas e legislativas residuais, isto é, aquelas que o próprio ordenamento constitucional não atribui expressamente aos outros entes federativos.

Nota-se:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.⁵²

Há na Carta Magna, em seus artigos 21 e 23, respectivamente, dois tipos de competências administrativas: a Exclusiva e a Comum.

A Exclusiva, como não poderia ser diferente diante de tal nomenclatura, constitui-se de um rol de temas em que somente a União pode atuar. Trata-se de uma extensa lista, o que sinaliza, desde já (vez que este é o primeiro artigo da Constituição Federal a repartir as competências entre os entes federados), o grau de centralismo da Federação Brasileira. Percebe-se, inclusive, que a União vem adentrando num terreno que antes (Constituição de 1934) pertencia aos Estados membros: as matérias relativas à exploração dos serviços de energia elétrica e de telecomunicações. Frisa-se que, nos moldes vigentes, as administrações estaduais poderão participar da exploração de tais serviços mediante autorização, concessão ou permissão do Governo Federal, subordinando, portanto, sua política àquela instituída pela autoridade federal nesses setores⁵³.

Por sua vez, numa primeira análise, o disposto acerca das Competências Comuns parece ter um cunho mais democrático e menos centralizado, vez que, nas

⁵² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17/12/2020.

⁵³ CLÉVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2. Ed. rev. atual. E ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2014.

matérias elencadas no artigo 23, todos os entes podem atuar. Todavia, há dois pontos que devem ser analisados: (a) primeiramente, estas matérias supõem antes obrigações, verdadeiros ônus, do que competências propriamente ditas; (b) em segundo lugar, preceitua o parágrafo único do artigo supra que incumbe à União, unilateralmente, votar leis complementares que fixarão as normas de cooperação entre ela e os demais entes. Restava-se questionado o cunho mais democrático inferido em primeira análise⁵⁴.

Quanto às competências legislativas, há na Carta Magna duas modalidades: a Privativa, disciplinada pelo artigo 22, e a Concorrente, pelo artigo 24. Muito do desequilíbrio entre os entes federativos e a consequente centralização de poderes na União são resultantes dessas duas repartições⁵⁵.

Nas matérias elencadas como de competência privativa da União, lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas. Vale ressaltar que essas hipóteses de autorização restam-se praticamente esquecidas, sendo pouquíssimos os projetos de lei neste sentido^{56,57}.

Há, no rol de competências privativas da União, também, previsão de matérias nas quais o ente central deveria se limitar a legislar sobre normas gerais, como é o caso de licitações e contratações públicas (Art.22, inciso XXVII). Ressalta-se a enorme importância desta matéria, que regula todo o procedimento aplicável às compras, vendas e contratações em que a Administração Pública é parte. Não é de nenhuma surpresa que o legislador federal, num aspecto prático, acabou por transcender o território normativo que lhe foi conferido⁵⁸. Compulsando a Lei nº 8.666/1993, verifica-se que não há uma linha definida entre normas gerais e específicas, existindo um extenso catálogo de regras de altíssima densidade

⁵⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2. Ed. rev. atual. E ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2014.

⁵⁵ MORAES, Alexandre de. **Federação Brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. Estado Constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁵⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2. Ed. rev. atual. E ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2014.

⁵⁷ MORAES, Alexandre de. **Federação Brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. Estado Constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁵⁸ SILVA, José Afonso da – **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros 2012.

normativa que, em questões práticas, acabam por ser aplicadas nos procedimentos licitatórios nas municipalidades país afora.

No âmbito da competência concorrente, dispõe a redação constitucional que a União limitar-se-á por estabelecer as normas gerais, cabendo aos estados, suplementarmente, legislar acerca das questões específicas para atender a suas peculiaridades.

Conforme leciona Alexandre de Moraes, é facilmente perceptível, ao analisar o extenso rol de competências legislativas privativas da União, elencado no artigo 22, que cabe ao poder central quase a totalidade das matérias legislativas de maior importância (direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, desapropriação, águas, energia, informática, telecomunicações, radiodifusão, serviço postal, comércio exterior e interestadual, diretrizes da política nacional de transportes, regime de portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial, trânsito e transporte, diretrizes e bases da educação nacional, registros públicos etc.)⁵⁹.

Ademais, segundo o mesmo doutrinador, as interpretações jurídica e política do texto constitucional referentes às competências legislativas concorrentes vêm possibilitando à União disciplinar quase que integralmente as matérias ali previstas, quando deveria apenas estabelecer normas gerais. Como resultado, ocorre significativa diminuição da competência legislativa dos estados-membros, gerando uma excessiva centralização dos poderes legislativos na União, o que caracteriza um grave desequilíbrio federativo e atenta diretamente contra o objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais⁶⁰.

Nesta senda, reduz-se fortemente a possibilidade de os entes federativos periféricos poderem se organizar visando ao atendimento de suas peculiaridades. Em outras palavras, consolida-se uma posição de excessivo poder na União, deixando as outras esferas de governo com possibilidade de atuação demasiadamente limitada. Tais contornos certamente dificultam políticas específicas que ajudariam no desenvolvimento das regiões brasileiras.

⁵⁹ MORAES, Alexandre de. **Federação Brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. Estado Constitucional e organização do poder.** São Paulo: Saraiva, 2010.

⁶⁰ MORAES, Alexandre de. **Federação Brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. Estado Constitucional e organização do poder.** São Paulo: Saraiva, 2010.

Ainda, em tom de registro, há outro ponto característico da Constituição Federal de grande importância para a realidade socioeconômica brasileira e centralização do nosso modelo federativo: a distribuição das competências tributárias. O Pacto Federativo, como é chamada essa repartição de recursos oriundos de tributos, concentra uma significativa parcela dessa valiosa fonte de receita para a União, além de, conforme estabelecido em redação constitucional, garantir exclusivamente ao ente central a competência para a criação de novos tributos.

Em razão do princípio Federativo adotado pelo Brasil, é necessário que exista uma norma jurídica que venha a distribuir, repartir ou mesmo discriminar as competências tributárias. O artigo 145 da Carta Constitucional dá conta dessa divisão, estatuidando que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão instituir tributos. Obviamente, ao mesmo tempo em que essa segmentação deve ser feita, deve haver uma delimitação para cada ente, sob pena de instaurar-se um caos tributário no país. Portanto, a Lei Maior previu para cada ente federado a capacidade ativa para determinados impostos. Além disso, como já mencionado, a competência residual para a União.

Apesar do que foi argumentado nos dois parágrafos acima, é importante deixar claro que a repartição de competências tributárias pós Constituição de 1988 é significativamente mais descentralizada do que nos regimes anteriores.

É consensual, contudo, que, mesmo depois de 30 anos de vigência da Carta Magna de 1988, as desigualdades não foram significativamente reduzidas, o que aponta para uma necessidade de ajustes não só no sistema tributário brasileiro, mas na repartição de competências legislativas e administrativas, como um todo⁶¹.

De extrema utilidade para uma análise sólida de um assunto tão relevante como a organização estatal é a confrontação com o Direito Comparado. O modo pelo qual alguns Estados estrangeiros se organizam pode ser de imensurável valor para repensarmos a nossa própria organização. A definição como parâmetro de tentativas bem sucedidas em outros países pode ser uma importante ferramenta a fim de mensurar a eficiência de eventuais experiências internas.

⁶¹ CARVALHO PIPINO, Vanessa Machado de. **Federalismo brasileiro: receitas, distribuição e destinação de tributos**. Outubro 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53087/federalismo-brasileiro-receitas-distribuicao-e-destinacao-dos-tributos>>. Acesso em 04 novembro de 2018.

3 A FEDERAÇÃO NO DIREITO COMPARADO

3.1 A FEDERAÇÃO ESTADUNIDENSE

Por um série de questões, não há como, numa análise do Federalismo no Direito Comparado, deixar de atribuir um imenso destaque aos Estados Unidos da América.

A história do Federalismo como um modelo de Estado se confunde com a própria experiência federalista norte americana, apesar de não existir um consenso (ou sequer uma resposta certa para tal) se a Federação é uma invenção dos Estados Unidos ou se apenas foi por lá desenvolvida e aperfeiçoada.

Faz-se necessária uma breve análise da trajetória histórica para compreender os moldes da forma de Estado daquele país.

Os Britânicos fundaram e mantiveram, durante os Séculos XVII e XVIII, ao longo da costa do Oceano Atlântico, na América do Norte, treze colônias, que, num futuro próximo, iriam dar origem aos Estados Unidos da América.

Diante de um longo período de conflitos e tensões, cujo detalhamento do conteúdo não condiz com o objetivo aqui traçado, alicerçados numa ideia de que não deveriam ser taxados pela metrópole sem estarem representados nas decisões por ela tomadas, as treze colônias declararam suas independências no ano de 1776, transformando-se em Estados independentes.

O cenário composto de treze pequenos Estados independentes gerava grande sensação de insegurança para estes, que temiam uma reação britânica que almejasse reconquistar suas ex-colônias. Tendo isso em vista, os Treze Estados decidiram formar uma união visando a uma proteção mútua, mas que mantivesse a segurança e liberdade tanto interna como externa. Assim, no ano de 1777, representantes dos Estados juntaram-se e formaram o Congresso, que veio a adotar Artigos de uma Confederação e União Perpétua. Este documento pode ser categorizado como um acordo internacional, no qual cada nação soberana tinha como

direito o que não fosse, em grau de excepcionalidade, garantido aos Estados Unidos. Era possível, inclusive, a secessão⁶².

Por diversas razões, a Confederação não foi bem sucedida. Os Estados viam, novamente, assim como ocorrera poucos anos antes, quando colônias britânicas, sua soberania e liberdade ameaçadas. O Governo Central, inclusive, era desprezado pelos Estados e suas populações, o que fez com que a existência da Confederação passasse a ser questionada.

O modelo confederativo encontrava-se em crise, e as sociedades locais repensavam suas formas de auto-organização. Entre várias ideologias, desenvolvia-se a do Federalismo, alicerçada, sobretudo, pelos trabalhos dos pensadores Hamilton, Madison e Jay.

Essencialmente, o objetivo visado era o mesmo: a busca por um aumento da autoridade federal sem prejuízo da autoridade dos Estados. Algumas premissas básicas, contudo, seriam repensadas. Eram dois os principais pontos a serem mudados: a noção de soberania, que deveria ser conhecida pelos demais povos com que os americanos se relacionavam, e não somente por estes; as determinações proferidas pelo governo central deveriam ser tratadas como vinculantes, e não como meras sugestões. Nesta linha, aponta o cientista Político Nelson Nery Costa que era significativo o seguinte problema surgido com o Articles of Confederation: a ausência de sanções, impostas pelo Governo Central, aos Estados quando estes infringissem o ordenamento jurídico⁶³. Carecia, pois, a União de poder coercitivo, tendo apenas força de recomendação. Segundo Hamilton, a Federação deveria ser a capacidade de amar a União em substituição ao amor pelo estado⁶⁴.

Foi por meio da obra *The Federalist Papers*- um conjunto de 85 artigos cujo intuito principal era argumentar em prol da ratificação da Constituição Americana - que se criou o cenário ideal para o surgimento do primeiro modelo institucional de uma Federação. Nota-se, nesta publicação de Alexander Hamilton, James Madison e John

⁶² OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. **Federalismo Norte-Americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento**. Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP. V.14. Novembro de 2009. P.186.

⁶³ COSTA, Nelson Nery. **Ciência política**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. P. 220

⁶⁴ OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. **Federalismo Norte-Americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento**. Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP. V.14. Novembro de 2009. P. 188.

Jay, uma sólida remissão estrutural à doutrina do político, escritor e filósofo francês Charles-Louis de Secondat, o Montesquieu⁶⁵.

Baseando-se no ideal de Montesquieu no que se refere às grandes monarquias e pequenas repúblicas, Alexander Hamilton afirmava que a nova forma de Estado que estava sendo pensada proporcionaria às ex-colônias maior segurança no plano internacional. Nesta senda, Hamilton, citando a obra *O Espírito das Leis*, aduzia que a Federação conciliaria os pontos positivos de grandes e de pequenos governos.

Ademais, no que se refere às obras de Hamilton e Montesquieu, é possível constatar um ponto em comum muito forte: ambas têm, como um objetivo maior, um federalismo calcado sob o aspecto liberal, propiciando um avançado grau de democracia aos entes locais e reservando apenas o mínimo necessário para o ente central. Prevenia-se, assim, que eventual crescimento exponencial de um determinado estado fizesse com que este se tornasse, de qualquer modo, inconveniente aos demais, que, juntos, ainda seriam mais fortes do que aquele que individualmente se destacava. Ficava garantida a força da democracia local e da soberania em âmbito internacional⁶⁶.

Os Estados Unidos da América, ao se organizarem como Federação, geraram reflexos a nível mundial no que diz respeito às formas de Estado. Tiveram grande influência em vários modelos posteriores, como por exemplo na Alemanha, Índia, e, principalmente, nas demais federações no continente americano⁶⁷.

Tendo o cenário histórico da promulgação da Constituição Americana traçado, passemos a análise dos dispositivos constitucionais propriamente ditos.

Pois bem, a Constituição estadunidense, que começou a vigorar a partir de 1789, institucionalizou o Federalismo naquele país. A Supreme Law manteve os estados membros, sobrepondo a eles, entretanto, um governo federal, com poderes tão complexos quanto aos atribuídos aos entes locais. Ademais, criou um cenário diferente do que vigia durante a Confederação: a União podia, agora, criar e cobrar tributos. Entretanto, a lei maior dos Estados Unidos expressamente prevê as

⁶⁵ QUINTANA, Fernando. **República em Conflito: a separação dos poderes made in America**. Revista de informação legislativa, v. 51, n. 204, p. 139-161, out./dez. 2014.

⁶⁶ OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. **Federalismo Norte-Americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento**. Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP. V.14. Novembro de 2009. P. 191

⁶⁷ COSTA, Nelson Nery. **Ciência política**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. P. 218

limitações do ente central, sendo o único ato normativo a disciplinar as competências do poder federal. Dispõe, ainda, em sua Décima Emenda, que “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, pertencem aos Estados ou ao povo”.

Em outras palavras, a Constituição Federal estadunidense nasceu com o destino de restringir os poderes do governo que ela mesma instituía, isto é, os do ente central⁶⁸.

Com efeito, é possível notar que o legislador constituinte brasileiro, quase duzentos anos depois, em 1988, fez uso da mesma técnica legislativa ao atribuir aos estados membros a chamada competência residual. Há, todavia, com uma enorme diferença: a Constituição de 1988 prevê uma infinidade de competências ao poder central, pouco deixando aos entes locais, enquanto a Constituição Americana de 1789 elenca à União um pequeno rol de competências, o que gera, conseqüentemente, uma gama infinitamente maior de matérias que competem aos governos regionais⁶⁹.

De maneira resumida, com a implementação da Constituição de 1789 e conseqüente instituição do Federalismo, a sociedade estadunidense aceitou a conveniente ideia de que haveria uma política estrangeira e uma união militar comum entre os estados membros. Ademais, a Supreme Law conferiu ao ente central um significativo poder tributário.

O documento constitucional norte-americano estabeleceu que o Congresso regularia o comércio estrangeiro e interestadual, evitando, pois, guerras alfandegárias entre os entes locais, o que se mostrou (e se mostra) de grande utilidade na realidade americana. Ademais, a lei maior dos Estados Unidos confere ao Parlamento o poder de emitir moeda, estabelecer padrões de pesos e medidas, legislar sobre imigração, naturalização, falências, propriedade literária e artística e estabelecer os serviços de correios.

Segundo o renomado doutrinador e jurista Torquato Lorena Jardim, são dois os problemas constitucionais que dominam a vida política norte-americana: i) os poderes respectivos da União e dos estados membros; ii) a divisão dos poderes entre

⁶⁸ TORQUATO, Lorena Jardim. **Aspectos do Federalismo Norte-Americano**. Revista Inf. Legislativa. Brasília a. 21 n.82. Abril/Junho de 1984. P. 56.

⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto. **“Separação dos poderes” no Estado federal norte-americano**. Revista Inf. Legislativa. Brasília a. 38 n.150. Abril/Junho de 2001. P. 227.

o Executivo e o Legislativo no governo nacional. Para os objetivos aqui propostos, cumpre o dispêndio de maior atenção ao primeiro problema apontado por Jardim⁷⁰.

James Madison, no artigo 45 do *The Federalist Papers*, leciona: “Os poderes delegados pela Constituição proposta ao governo federal são poucos e definidos. Os poderes que ficarão com os governos estaduais são numerosos e indefinidos. (...) Os poderes reservados para os variados estados estender-se-ão a todas as matérias que, no curso normal das coisas, digam respeito à vida, liberdades, propriedades privadas e à organização interna, melhorias e prosperidades na seara estadual. As operação do governo federal serão mais extensivas e importantes em tempos de guerra e de perigo; as operação incumbidas aos governos estaduais serão mais relevantes em tempos de paz. Como aqueles períodos serão curtos, em comparação a estes, eis mais uma vantagem dos governos estaduais sobre o federal”⁷¹.

Relevante dizer que, nas balizas adotadas pela Supreme Law, é adotado um modelo de repartição de competências horizontal. Isto significa dizer, em outras palavras, que a divisão de competências entre os Estados e a União consiste em atribuir, a cada ente, toda uma matéria; do geral ao particular, sem a dicotomia entre norma geral e norma específica. Há uma separação material de competências⁷². Conforme leciona o autor Bernard Schwartz, o constituinte almejou garantir que cada governo se limitasse a sua própria esfera de competências, independentemente das outras esferas⁷³. A este modelo se dá o nome de Federalismo Dual⁷⁴. Modelo contrário é o Federalismo Cooperativo, que vige em terras brasileiras e será mais adiante analisado⁷⁵.

Apesar de que o texto original foi ampliado, seja por processos de emendas, seja pela interpretação conferida pela Suprema Corte Americana, coube ao Article 1, Section 8 da Supreme Law dispor acerca das competências legislativas da União.

⁷⁰ TORQUATO, Lorena Jardim. **Aspectos do Federalismo Norte-Americano**. Revista Inf. Legislativa. Brasília a. 21 n.82. Abril/Junho de 1984. P. 57.

⁷¹ HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, John. **The federalist papers**. Londres: Penguin, 1787.

⁷² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1.

⁷³ SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

⁷⁴ MOHN, Paulo Fernando. **A repartição de competências na constituição de 1988**. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010

⁷⁵ LODI RIBEIRO, Ricardo. **Do Federalismo dualistas ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar**. Revista Interdisciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença. v. 16, n. 1, pp.335-362, jan./jun. 2018.

Artigo 1º

Seção 8

Será da competência do Congresso:

Lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos; mas todos os direitos, impostos e tributos serão uniformes em todos os Estados Unidos;

Levantar empréstimos sobre o crédito dos Estados Unidos; Regular o comércio com as nações estrangeiras, entre os diversos estados, e com as tribos indígenas,

Estabelecer uma norma uniforme de naturalização, e leis uniformes de falência para todo o país;

Cunhar moeda e regular o seu valor, bem como o das moedas estrangeiras, e estabelecer o padrão de pesos e medidas; Tomar providências para a punição dos falsificadores de títulos públicos e da moeda corrente dos Estados Unidos;

Estabelecer agências e estradas para o serviço postal;

Promover o progresso da ciência e das artes úteis, garantindo, por tempo limitado, aos autores e inventores o direito exclusivo aos seus escritos ou descobertas;

Criar tribunais inferiores à Suprema Corte;

Definir e punir atos de pirataria e delitos cometidos em alto mar, e as infrações ao direito das gentes;

Declarar guerra, expedir cartas de corso, e estabelecer regras para apresamentos em terra e no mar;

Organizar e manter exércitos, vedada, porém, a concessão de crédito para este fim por período de mais de dois anos; Organizar e manter uma marinha de guerra;

Regulamentar a administração e disciplina das forças de terra e mar;

Regular a mobilização da guarda nacional (milícia) para garantir o cumprimento das leis da União, reprimir insurreições, e repelir invasões;

Promover a organização, armamento, e treinamento da guarda nacional, bem como a administração de parte dessa guarda que for empregada no serviço dos Estados Unidos, reservando-se aos Estados a nomeação dos oficiais e a obrigação de instruir a milícia de acordo com a disciplina estabelecida pelo Congresso;

Exercer o poder legiferante exclusivo no distrito (não excedente a dez milhas quadradas) que, cedido por determinados Estados e aceito pelo Congresso, se torne a sede do Governo dos Estados Unidos, e exercer o mesmo poder em todas as áreas adquiridas com o consentimento da Assembléia do Estado em que estiverem situadas, para a construção de fortificações, armazéns, arsenais, estaleiros e outros edifícios necessários;

e Elaborar todas as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos poderes acima especificados e dos demais que a presente Constituição confere ao Governo dos Estados Unidos, ou aos seus Departamentos e funcionários⁷⁶.

Ademais:

EMENDA X

⁷⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **A Constituição dos Estados Unidos da América**. 1979. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>>, acesso em 30/07/2020.

Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo.⁷⁷

Pois bem, como seria de incessante trabalho analisar a real gama de competências deixadas aos estados membros dos Estados Unidos da América, assim como o real foco deste texto encontra-se no Direito brasileiro, cumpre tecer algumas considerações acerca das diferenças entre as repartições de competências nos dois países.

Percebe-se, em primeira análise, que, diferentemente do que ocorre com a Constituição pátria de 1988, a Constituição americana, ao enumerar o rol taxativo de competências da União, não atribui a este ente campos e metodologias inteiras do Direito, como direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral e etc. Em outras palavras, a Supreme Law pontua precisamente sobre quais temas o ente central terá competência para legislar ou atuar. Nota-se, por exemplo, que cabe ao Congresso estadunidense regular o comércio internacional e interestadual (Direito Comercial) e definir e punir delitos cometidos em alto mar (Direito Penal e Processual Penal). O campo de matérias que podem ser objeto legislativo da União queda-se extremamente delimitado em comparação ao que ocorre no modelo brasileiro.

O cenário tributário estadunidense serve como paradigma para a ideia que aqui se busca objetivar. Como bem leciona Fernando Barbosa, “O poder de tributar é especificado de independente para os governos federal e estadual. Os Estados podem implementar uma diversidade de impostos, com liberdade de instituição de base e alíquota, desde que não haja conflito com algumas provisões constitucionais. Os poderes de tributar dos governos locais, municípios e condados, estão vinculados ao Estados.” Deste modo, podem os estados membros definirem com grande autonomia suas políticas tributárias, ajustando-as às suas respectivas realidades. Ademais, o maior leque de competência tributária os permite, desde que, por óbvio, respeitando as delimitações constitucionais, utilizar-se da extra fiscalidade de acordo com as necessidades regionais⁷⁸.

⁷⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **A Constituição dos Estados Unidos da América**. 1979. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>>, acesso em 30/07/2020.

⁷⁸ BARBOSA, Fernando de Holanda; BARBOSA, Ana Luiza N de Holanda; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G; SILVA, Carlos Roberto Lavallo da; MOTTA, João Ricardo; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. (1998) **Federalismo, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas.

Em complemento ao raciocínio traçado no parágrafo acima, o Brasil, ao contrário dos Estados Unidos - onde os membros federativos tem ampla liberdade para instituir e criar tributos -, trilhou o caminho da especialização, dotando cada nível de governo com competência sobre uma base tributária. O cenário tributário aqui desenhado nunca foi capaz de prover recursos para que houvesse um equilíbrio nos orçamentos de cada nível de governo, havendo necessidade da criação de mecanismos de transferências de recursos intergovernamentais, tanto horizontalmente entre os mesmos níveis de governo, tanto verticalmente entre esferas diferentes⁷⁹.

Eis um exemplo, relatado de forma simples e superficial, de como a desconcentração do modelo federativo pátrio poderia ser repensada de forma a se adaptar, e, conseqüentemente, induzir ao desenvolvimento, às regiões brasileiras e suas respectivas realidades.

Ademais, é possível notar a diferença de atitude entre os legisladores constituintes dos dois países quanto a distribuição de algumas competências estratégicas à sociedade.

Por exemplo, enquanto no Brasil cabe à União legislar sobre temas de grande valia, como águas, energia, informática, telecomunicações, radiodifusão, regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial, organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, são estes mesmos temas, em solo estadunidense, de competência dos entes locais. Naturalmente, a produção legislativa norte-americana no que tange estas matérias possui a grande vantagem de ter, perto do destinatário final da norma, o legislador. Logicamente, as peculiaridades de cada segmento do país são melhor pormenorizadas no ordenamento jurídico, ficando este, conseqüentemente, mais condizente com a realidade da população.

Vale lembrar que muitos pilares da formação da Federação brasileira, estabelecidos com o advento da república e descentralização do Império, no Século XIX, e vigentes até hoje, foram incorporados do Direito Constitucional

⁷⁹ GONÇALVES DE GODOI, Carlos Eduardo, e ROSA DE MELLO, Elizabete. **Os sistemas tributários norte-americano e brasileiro sob a ótica da justiça tributária e da tributação justa**. RDIET, Brasília, V. 11, nº2. p. 172 – 195, Jul-Dez, 2016.

estadunidense⁸⁰. Alguns desses alicerces são a representação paritária de cada estado no Senado Federal, o controle de constitucionalidade cabível aos tribunais - sendo o Supremo Tribunal Federal a última instância-, sistema legislativo bicameral, entre outros.

3.2. A FEDERAÇÃO CANADENSE

A Constituição do Canadá é composta por dois documentos: a Lei Constitucional de 1867 e a Lei Constitucional de 1982, também chamada de Carta Canadense de Direitos e Liberdades (Canadian Charter of Rights and Freedoms).

A Federação constituída inicialmente em 1867 possuía um cunho fortemente centralizado, com a capital Ottawa possuindo um forte papel paternalista e supervisor em relação às províncias.

Apesar dos primórdios marcados pela forte figura do ente central, o modelo federativo canadense foi, paulatinamente, tornando-se descentralizado ao longo do tempo. Há três razões principais pelo processo de descentralização que viveu a Federação daquela nação⁸¹.

Em primeiro lugar, ressalta-se que o Poder Judiciário geralmente criou entendimentos que favoreceram amplamente os governos provinciais em face dos governos federais no que tange à divisão de poderes.

Ensina a doutrinadora Janice Helena Ferreri Morbidelli: “O papel do judiciário foi importante para o delineamento do federalismo de cooperação intergovernamental do Canadá. Apesar de não criar ou regulamentar programas federais, o Poder Judiciário forneceu o aval para que estes fossem realizados pelas duas esferas de poder. E continua: A Suprema Corte do Canadá proporcionou mecanismos legais para que a expansão de competências concorrentes se fizesse com a ratificação da justiça, regulamentando matérias constitucionais abstratas, sem conteúdo preciso, de forma ampla e flexível, abrindo um campo de atuação propício à competência comum”⁸².

⁸⁰ RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, Agosto de 2002.

⁸¹ CAMERON, David. **Relações Intergovernamentais no Canadá**. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/IGRBook1/IGR-ca-Cameron-p.htm>>. Acesso em 19/11/2020.

⁸² MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p.127.

Como segundo ponto, salienta-se que a população sempre buscou apoiar um poder provincial mais sólido, sobretudo nas províncias mais expressivas, ante a incapacidade de as instituições centrais representarem adequadamente as diversidades regionais do Canadá.

Por último, há o fato de que diversos campos de competência provinciais, como a saúde, a assistência social e a educação, pouco importantes no Século XIX (época em que foram definidos como de competência das províncias), tornaram-se relevantíssimas no Século XX, o que, naturalmente, colocou em destaque os governos regionais.

É, todavia, na questão da representatividade das diversas parcelas populacionais que formam a população canadense que o modelo federativo deste país se destaca⁸³. Consoante lição do internacionalista John D. Whyte, o principal traço do federalismo do Canadá é a proteção assegurada às minorias em face das decisões políticas das majorias, isto é, vigora um modelo que combate os males do majoritarismo⁸⁴.

Vigora no Canadá o que é doutrinariamente conhecido como Federalismo assimétrico, isto é, coexistem, dentro de uma mesma unidade, entes federativos de grandes distinções entre si. Segunda lição de Dircêo Torrecillas Ramos⁸⁵, a assimetria “refere-se a uma situação onde as diversidades dentro de sua sociedade maior encontram expressão política, através dos governos componentes. Estes possuem vários graus de autonomia e poder.” Reúnem-se, assim, dentro de um mesmo governo, pessoas com determinando interesses e objetivos em comum, mas com significantes diferenças culturais. As províncias voluntariamente aderem à Federação.

Aspecto interessantíssimo foi o concernente ao cenário de aprovação da Lei Constitucional de 1982. A Corte Suprema, à época, buscou decidir de modo que os interesses federais e os provincianos fossem mantidos, agindo a fim de atingir um consenso entre as partes.

⁸³ CORRÊA MUNARI, Márcia Maria; **Uma visão sobre o federalismo constitucional canadense**. Estudos de Direito Constitucional Comparado. Elsevier Editora Ltda. São Paulo, 2007.

⁸⁴ WHYTE, John D. – **On not standing for notwithstanding**, 1990.

⁸⁵ RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. 2. ed. Forense, 2000, p. 62-63.

Utilizou-se da cláusula de notwithstanding (“não obstante”), ferramenta para que fosse tornado sem validade o ato normativo, a província separatista de Quebec⁸⁶.

Demonstra-se, assim, como a Federação canadense confere um alto grau de autonomia aos seus entes, a ponto de legitimar a não vinculação de uma província a um documento constitucional.

É de extrema importância ressaltar que essa liberdade conferida aos governos periféricos não se confunde, de forma alguma, com o direito de secessão. Após a utilização da cláusula de notwithstanding, houve dois acordos para que Quebec visse a aceitar o Ato Constitucional de 1982: os acordos do Lago Meech e o acordo de Charlottetown. Ambos infrutíferos.

Assim, em 1995 foi convocado um referendo para que a população de Quebec se manifesta-se acerca da vontade de se separar do restante do Canadá. A ampla maioria dos eleitores participou, mas o resultado, por uma estreitíssima margem de décimos percentuais, foi negativo.

Com isso, em 1998 o governo federal acionou a Corte Constitucional Canadense para mais um referendo, denominado de Reference Re Secession of Quebec. A instância suprema foi convocada a responder três perguntas:

Permite a Constituição canadense e secessão unilateral de Quebec?

Protege o direito internacional a secessão unilateral de Quebec?

Se as respostas às perguntas anteriores forem contraditórias, que direito deverá ser aplicado preferencialmente?

A resposta das duas primeiras foi negativa, sob a ressalva de que, democraticamente, a população local podia decidir de forma distinta⁸⁷.

Diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, a Constituição do Canadá aloca o poder residual ao Parlamento Federal. Há, todavia, um significativo rol de competências reservado de forma exclusiva aos poderes legislativos provinciais previsto no artigo 92 da carta constitucional deste país. Destaca-se, entre as matérias atribuídas aos governos locais, o dispositivo previsto no inciso XIII do artigo 92: direitos civis e de propriedade. Nota-se, pois, uma metodologia inteira do Direito (de suma

⁸⁶ CORRÊA MUNARI, Márcia Maria; **Uma visão sobre o federalismo constitucional canadense**. Estudos de Direito Constitucional Comparado. Elsevier Editora Ltda. São Paulo, 2007.

⁸⁷ CORRÊA MUNARI, Márcia Maria; **Uma visão sobre o federalismo constitucional canadense**. Estudos de Direito Constitucional Comparado. Elsevier Editora Ltda. São Paulo, 2007.

importância, inclusive) em que cada ente regional poderá legislar de forma exclusiva, atendendo às peculiaridades da sua população.

Percebe-se, ante ao exposto, que a atenção às peculiaridades das diversidades existentes no Canadá é o ponto chave do sucesso do modelo federativo desta nação. Ao longo da história, houve um aperfeiçoamento das instituições de modo a preservar os interesses regionais, sem que deixasse de ser observada a prevalência do interesse de cooperação intergovernamental. Destaca-se, pois, a Federação canadense como poderoso instrumento de integração e de efetivação da democracia, na medida em que aproxima cidadãos e seus representantes⁸⁸.

⁸⁸ CORRÊA MUNARI, Márcia Maria; **Uma visão sobre o federalismo constitucional canadense.**

4 POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DE UM PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Em contrapartida ao já relatado Federalismo dual, pratica-se no Brasil o que é doutrinariamente conhecido por Federalismo Cooperativo, ou seja, uma forma de Estado em que os entes federados compartilham instrumentos de solidariedade e cooperação para que a nação busque seus objetivos. Neste modelo, há os chamados condomínios legislativos, isto é, existe a previsão de competências comuns e concorrentes entre os entes federados. Conforme preceitua o artigo 3º, inciso III da Constituição da República, entre os objetivos fundamentais deste país inclui-se o da redução das desigualdades regionais, dotando a União do dever de articular suas ações de modo a visar a um desenvolvimento neste sentido⁸⁹.

Este trabalho almeja uma reconsideração acerca de como este objetivo deve ser perseguido e se a persecução atual pode ou não ser melhorada, sobretudo no que tange a um maior leque de possibilidades de atuação aos entes estaduais.

Apesar de já ter sido amplamente discorrido, cumpre salientar, mais uma vez, que praticamente todas as decisões de maior relevância no direito brasileiro são de incumbência da União. Inclusive, a própria Constituição Federal, por via das dúvidas, prevê um recurso, direcionado à Corte Suprema, contra decisões que afirmem à validade das leis locais, isto é, presumindo a inconstitucionalidade destas⁹⁰.

Nesta linha, cabe, num Estado Federal, ao seu ato normativo de maior importância a distribuição de competências entre as suas entidades componentes. Tal partilha deve ser norteada pelo princípio geral da predominância do interesse⁹¹.

Com efeito, em tese, cabe à União matérias e questões de interesse geral, aos Estados, de interesse regional, e aos municípios, de interesse local.

⁸⁹ OLIVA CARDOSO, Ana Paula; ALMEIDA GONÇALVES, André; GAMEIRO, Mariel Orsi. **O federalismo cooperativo e competência legislativa concorrente no legislativo brasileiro**. Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, v.15, n.1, jan./dez., 2018.

⁹⁰ PIRES, Thiago Magalhães. **A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ**/ Luís Roberto Barroso, Patrícia Perrone Campos Mello (Coord.) – Belo Horizonte: Forum, 2018. P. 309.

⁹¹ MORAES, Alexandre de. **Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros**. Disponível em <<https://pdfs.semanticscholar.org/ed2f/c60ee024a82cafbfb485b6d371e6137fd634.pdf>>. Acesso em 04/08/2020.

Em comparação com as Constituições pretéritas, sobretudo a anterior, de 1969, foram poucos os avanços (podendo se falar em retrocesso, inclusive) quanto à descentralização da modelo federativo brasileiro.

Com a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, foram direcionados ao entes locais, comum ou concorrentemente, uma reduzida gama de possibilidades de atuação. Deixou de caber à União legislar de forma exclusiva sobre “cumprimento da Constituição”, sendo hoje dever comum a todos os entes “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas”; (b) atribuiu-se aos estados, em vez de à União, o poder de instituir regiões metropolitanas; e (c) passaram a se submeter à competência concorrente (i) questões ambientais,(ii) proteção ao patrimônio artístico, histórico, paisagístico, cultural, artístico e turístico,(iii) responsabilidade por danos ao consumidor, (iv) criação, funcionamento e processo dos juizados de pequenas causas, (v) procedimentos em matéria processual, (vi) proteção e integração das pessoas com deficiência, e (vii) proteção à infância e à juventude.

Ao analisarmos o rol de matérias que foram subtraídas dos entes locais e repassadas à União, mesmo que parcialmente, surge um natural questionamento acerca da ocorrência, ou não, de evolução num processo de descentralização da Federação brasileira. Encerrou-se a possibilidade formal de concorrência legislativa em matérias de suma importância, como, por exemplo, trânsito e registros públicos. Temas relevantes hoje em dia, que, por uma questão temporal lógica não eram mencionados na constituição anterior, como informática, foram incumbidos, pelo legislador constituinte, ao ente central. Por fim, admitiu-se a concorrência da União em temas que, em princípio, caberiam aos estados, como edição de normas gerais em tema de: (a) assistência jurídica e Defensoria Pública; e (b) organização, garantias, direitos e deveres das Polícias Civis⁹².

Segundo o advogado e Doutor em Direito Público pela UERJ Thiago Magalhães Pires, o maior incremento da descentralização política se deu por meio das competências concorrentes, sobretudo pelo disposto nos parágrafos do artigo 24 da Constituição Federal, que regulam a atuação e a interação de cada ente político.

⁹² PIRES, Thiago Magalhães. **A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ**/ Luís Roberto Barroso, Patrícia Perrone Campos Mello (Coord.) – Belo Horizonte: Forum, 2018. P. 312.

Leciona Pires que, no regime anterior, a legislação estadual deveria sempre se curvar à supremacia da lei federal; já no modelo vigente, em tese, a lei federal deve se ater à edição de normas gerais, cabendo aos estados membros legislarem, nestes assuntos, com uma maior densidade normativa. Segundo lição do professor Raul Machado Horta, “A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação local”⁹³.

Entretanto, conforme já trazido aqui, na prática a União acaba por exercer uma competência legiferante plena, nada deixando aos entes locais⁹⁴.

A possibilidade de maior participação dos entes federados locais na construção do ordenamento jurídico nacional favorece a integridade do direito como um todo, vez que estas esferas governamentais estão mais próximas do interessado final: a população.

O eminente doutrinador e hoje ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, em seu artigo denominado “Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados membros”, propõe quatro maneiras que visam à persecução deste objetivo⁹⁵. São elas:

- 1) Alterações constitucionais.
- 2) Real exercício das competências delegadas (artigo 22, parágrafo único, da CF).
- 3) Efetivo exercício das competências concorrentes (artigo 24 da CF) entre União e Estados-membros.
- 4) Evolução jurisprudencial da Corte Suprema, no sentido de valorização dos poderes remanescentes dos estados membros e reequilíbrio entre os entes federativos.

É válido aqui, para fins didáticos, separar uma sessão deste trabalho para cada alternativa proposta pelo referido Ministro.

⁹³ HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

⁹⁴ OLIVA CARDOSO, Ana Paula; ALMEIDA GONÇALVES, André; GAMEIRO, Mariel Orsi. **O federalismo cooperativo e competência legislativa concorrente no legislativo brasileiro**. Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, v.15, n.1, jan./dez., 2018.

⁹⁵ MORAES, Alexandre de. **Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros**. Disponível em <<https://pdfs.semanticscholar.org/ed2f/c60ee024a82cafbbf485b6d371e6137fd634.pdf>>. Acesso em 05/08/2020.

4.1 ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS

Antes de adentrar de forma mais profunda neste item, cumpre salientar que eventual proposta de emenda à Constituição no sentido de redistribuir as competências previstas nos artigos 21, 22, 23 e 24 não estaria, de modo algum, tentando abolir a forma federativa de Estado, cláusula pétrea disposta no artigo 60, §4, inciso I da Lei Maior. Muito pelo contrário, inclusive, vez que hipotética mudança com este fim estaria em perfeita consonância com o objetivo fundamental da República de reduzir desigualdades sociais ou regionais (CF, art. 3º-III).

Neste diapasão está a PEC nº 47/2012, de iniciativa das Assembleias Legislativas estaduais, nos termos do artigo 60, inciso III da Constituição Federal⁹⁶.

As autoras justificam a sua proposição aduzindo que “no concerto entre os entes federativos, verifica-se a premente necessidade de ampliação do campo de atuação institucional dos Estados, os quais se veem como que ‘comprimidos’ entre a União e os Municípios”.

A ideia da PEC é a supressão de certas matérias previstas no artigo 22 da Carta de Outubro, que disciplina as competências legislativas privativas da União, em que os estados membros, segundo o parágrafo único deste artigo, somente poderão legislar acerca de questões específicas ante autorização por meio de lei complementar federal.

As matérias retiradas do artigo 22 seriam compensadas no artigo 24, que regula a competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. Ou seja, nesses temas, a União passará a editar apenas normas gerais, suplementadas por normas específicas editadas pelos estados membros e Distrito Federal.

Passariam a ser legisladas concorrentemente as seguintes matérias: direito processual, assistência social, licitação e contratação para a administração pública, propaganda comercial, trânsito e transporte, e direito agrário.

Tomemos, apenas como exemplo, o direito agrário, em que fica evidente a necessidade de alteração conforme proposto. Tendo em vista as dimensões continentais do Brasil e a conseqüente enorme diversidade de climas, biomas e ecossistemas, que, de maneira lógica, criam uma série de peculiaridades e

⁹⁶ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?mime=application/pdf&disposition=inline&dm=4143373>. Acesso em 05/08/2020.

especificidades em cada região, não há nenhum sentido em atribuir a competência legislativa sobre esta matéria a uma esfera de poder que se encontra naturalmente longe daqueles que são os mais afetados pelas leis agrárias, isto é, os produtores rurais.

Não é difícil concluir que a aproximação entre o poder legislativo e o destinatário final das leis seria benéfica, nesta e em todas as outras matérias supracitadas que são elencadas pela PEC nº 47/2012, para cumprir com o objetivo fundamental da República de proporcionar desenvolvimento às regiões. Neste exemplo, particularmente, cabe, ainda, o adendo de que o agronegócio é uma das mais, senão a mais, importantes atividades econômicas do Brasil.

Importante alteração também seria a relativa aos parágrafos segundo e terceiro do artigo 24 da Carta Magna. Caso eventualmente aprovada a PEC nº 47/2012, tal dispositivo constitucional expressamente preveria que, no rol de competências legislativas concorrentes, a possibilidade legiferante da União limitaria-se a princípios, diretrizes e institutos jurídicos. Em outras palavras, haveria uma definição constitucional sobre o que seriam as normas gerais. Evitar-se-ia, pois, que o ente central continuasse a invadir o território legislativo dos estados membros, vez que, como já discorrido neste trabalho, é notório o fato de que a União não tem se limitado a legislar somente sobre pontos genéricos, adentrando, corriqueiramente, em questões de significativa especificidade.

Há, ainda, nesta PEC, tentativa de alteração da redação do parágrafo terceiro do artigo 220 da Constituição, que preceitua que lei federal disponha sobre as matérias enumeradas nos seus respectivos incisos, quais sejam: “regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada; e estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente”. A motivação, descrita na PEC, para realizar esta alteração se consubstancia na nova competência para legislar sobre propaganda comercial, em caso de aprovação.

A referida PEC foi arquivada pouco tempo após a proposição, tendo o trâmite retomado somente em 2016, ano em que foi aprovada, com algumas mudanças, pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal⁹⁷⁹⁸.

Infelizmente, em consulta ao site oficial do Senado Federal, constata-se que ainda não houve apreciação por parte do plenário desta Casa Legislativa. A PEC 47/2012 estava pautada para a sessão deliberativa de 29/10/2019, porém, neste sítio, não se infere nada a respeito de tal deliberação⁹⁹.

4.2 REAL EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS DELEGADAS

Como segunda forma de ampliação das competências dos estados membros, Alexandre de Moraes fez menção ao disposto no parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal. Segundo o jurista, a previsão legal, por meio de lei complementar federal, autorizando os estados membros a legislar sobre questões específicas acerca das matérias previstas como de competência privativa do ente central poderia dar origem a um ponto de equilíbrio federativo.

Nota-se que Moraes, ao dispor sobre esta alternativa, o fez utilizando o adjetivo “real”. Não há outra forma de interpretar o proposto pelo Ministro senão a de que, apesar de consistir em ferramenta existente, é, no plano dos fatos, praticamente esquecida.

Percebe-se, como exemplo, o Projeto de Lei Complementar nº 415/2017, de autoria de Marco Antônio Cabral, então Deputado Federal eleito pelo Rio de Janeiro¹⁰⁰.

Calcado nos termos do parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal, tal projeto visava a obter autorização para que os Estados e o Distrito Federal pudessem legislar sobre águas, energia, trânsito e transporte, direito agrário e a parte especial do direito penal.

⁹⁷ Disponível em: <<https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/ccj-aprova-pec-47-que-aumenta-atribuicoes-do-legislativo-estadual-58914/>>. Acesso em 05/08/2020.

⁹⁸ Disponível em: <https://unale.org.br/analise-legislativa-maior-competencia-para-as-assembleias/>>. Acesso em 05/08/2020.

⁹⁹ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/107349>>. Acesso em 05/08/2020.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=61974AED997379AA5E34A7CFB0D5B642.proposicoesWebExterno1?codteor=1598116&filename=Avulso+-PLP+415/2017#:~:text=O%20CONGRESSO%20NACIONAL%20decreta%3A,parte%20especial%20d0%20direito%20penal.>. Acesso em 05/08/2020.

Na justificativa do projeto, o parlamentar mencionava o princípio da predominância do interesse. Argumentava Cabral: “conquanto o Brasil seja um país de dimensões continentais e com profundas diferenças entre as suas regiões e os seus estados e municípios, ainda permanece submetido a uma legislação retilineamente uniforme e sem quaisquer considerações pelas peculiaridades locais. Esse quadro pode ser alterado com a proposição ora apresentada, sendo esta uma das nossas expectativas, além da melhoria da qualidade da produção legislativa.” Em seguida, o deputado trouxe à tona o exemplo bem sucedido – o estadunidense – de modelo federativo presente em país de grande extensão e diversidade territorial e que, por conta disto, delega carga significativa de competências legislativas para os estados membros.

Nesta senda, o ora parlamentar fluminense mencionava as cinco matérias em que pretendia, até então, obter autorização legislativa federal para que os entes regionais passassem a legislar acerca.

No que tange às águas, Marco Antônio Cabral apontava a inviabilidade de os estados e Distrito Federal ficarem no aguardo de iniciativas da União em face a uma situação de diversos problemas hídricos e ambientais. Ressalta, também, a indiscutível existência de quadros distintos e até antagônicos a respeito da situação hídrica de cada região. Exemplificava com extremos: o semiárido nordestino e a abundância aquífera amazônica.

Interessante argumentação também era a feita no que tocava à parte especial do Direito Penal. Segundo o então deputado, apesar de a violência e a criminalidade serem problemas nacionais, estes cenários assumem contornos regionalizados. Por exemplo, ao passo em que alguns entes federativos lidam com uma alarmante situação de crimes relacionados à grilagem de terras e às propriedades, sobretudo, rurais, outros estados possuem preocupante cenário relacionado a organizações criminosas que operam no narcotráfico.

Infelizmente, dispõe o artigo 105 do Regimento da Câmara dos Deputados que, ao fim de cada legislatura, as proposições em trâmite serão, em regra,

arquivadas. Por esta razão o Projeto de Lei Complementar nº 415/2017, desde o dia 31/01/2019, não mais se encontra em trâmite¹⁰¹.

4.3 EFETIVO EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS CONCORRENTES (ARTIGO 24 DA CF) ENTRE UNIÃO E ESTADOS-MEMBROS

Primeiramente, cumpre destacar que o doutrinador Alexandre de Moraes, ao discorrer acerca desta ferramenta para o aumento das competências legislativas do estado, usou-se do adjetivo “efetivo”, dando a entender, novamente, que, apesar de este mecanismo já ser existente, pouco é utilizado na prática.

Assim, conforme ensinamento de Walber de Moura Agra, a nomenclatura concorrente, também conhecida como competência legislativa vertical, deve-se ao fato de que dois ou mais entes federativos atuam em um mesmo campo de incidência.

Em outras palavras, leciona Agra: “O modelo de competência concorrente adotado no Brasil se refere a uma atribuição legislativa vertical, em que a União legisla sobre normas gerais e os estados se incumbem da legislação específica. Esse tipo de competência reflete um federalismo de feição simbiótica, em que os órgãos componentes somam esforços para alcançar uma finalidade comum”¹⁰². Eis, aqui, distinção de extrema relevância entre a forma de repartição de competências adotada nos Estados Unidos (horizontal) e o modo escolhido pelo Brasil (vertical).

Ponto chave, portanto, a respeito da distribuição horizontal é definir o que é abrangido e qual as extensões das normas gerais.

Nas palavras do doutrinador Diogo de Figueiredo Moreira Neto, são as características das normas gerais: a) estabelecer princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais; b) não poder entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado; c) ser regra nacional, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; d) ser regra uniforme para todas as situações homogêneas;

¹⁰¹

Disponível

em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2149904>>. Acesso em 05/08/2020.

¹⁰² AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional** / Walber de Moura Agra. – 9 ed. Belo Horizonte: Forum, 2018.

e) referir-se a questões fundamentais; f) ser limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos estados; g) não ser norma de aplicação direta¹⁰³.

Apesar da previsão constitucional e construção doutrinária acerca de normas gerais, o que se percebe na prática é uma tímida atuação dos estados na edição da legislação suplementar. Nota-se, pois, que o ente central acaba por exorbitar o seu limite legislativo, adentrando em território dos entes regionais, disciplinando tanto normas gerais como específicas¹⁰⁴.

É extremamente cabível, aqui, trazer o exemplo das normas acerca de licitações e contratos administrativos, já que ilustra perfeitamente a crítica feita por Alexandre de Moraes.

Apesar da previsão estar contida no artigo 22 da Carta Maior (referente às competências legislativas privativas da União), nota-se, aqui uma peculiaridade. Eis a redação:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;¹⁰⁵

Ao expressamente atribuir à União a competência de legislar acerca de normas gerais, entende-se que o constituinte, implicitamente, direcionou aos Estados e Municípios a competência para legislar sobre questões específicas referente a este tema, praticamente nos moldes das competências concorrentes. Nesta linha, ante a não definição do que foi estabelecido como norma geral e questões específicas o ente central, ao editar a Lei nº8.666/93, exorbitou seu campo de atuação, vez que, além de não se limitar às normas gerais, estabelece normas de altíssima densidade normativa

¹⁰³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 100, out./dez. 1988. p. 149-150.

¹⁰⁴ MORAES, **Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros**. Disponível em <<https://pdfs.semanticscholar.org/ed2f/c60ee024a82cafbbf485b6d371e6137fd634.pdf>>. Acesso em 06/08/2020.

¹⁰⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17/12/2020.

que, realidade prática, são, muitas vezes, aplicáveis a todas as esferas governamentais¹⁰⁶.

4.4 EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DA CORTE SUPREMA, NO SENTIDO DE VALORIZAÇÃO DOS PODERES REMANESCENTES DOS ESTADOS MEMBROS E REEQUILÍBRIO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS.

Talvez seja esta, entre as alternativas propostas por Alexandre de Moraes, a mais célere, viável e factível ferramenta para fortalecer as competências legislativas e administrativas dos estados membros.

O ministro, em seu artigo Federação brasileira – Necessidade de fortalecimento das Competências dos Estados-membros, argumenta que, tradicionalmente, a doutrina tem apontado a tendência da Suprema Corte em dirimir eventuais dúvidas a favor da União.

É válido ressaltar, em defesa da Corte Constitucional, que o legislador constituinte deixou um espaço mínimo, na teoria, para matérias que possam ensejar dúvidas. Infelizmente, fê-lo da maneira que mais contraria o que se busca neste trabalho. Em outras palavras, ao incumbir capacidade legislativa sobre campos inteiros e de suma importância do Direito na vida da população, como o Direito Civil, do Trabalho, Comercial e Penal privativamente à União, poucas matérias sobraram para serem questionadas acerca de a quem compete legislar a respeito.

Apesar do histórico negativo neste sentido, reconhece-se aqui moderna decisão acertada do Supremo no que tange o entendimento da Corte Maior acerca da distribuição e descentralização de competências.

Recente julgado do Supremo Tribunal Federal em que o entendimento pela existência de capacidade legislativa dos entes periféricos foi de imenso impacto positivo à sociedade. As peculiaridades locais puderam, assim, ser levadas em consideração, o que definitivamente observou o objetivo da República de reduzir das desigualdades regionais.

Trata-se da Ação Direita de Inconstitucionalidade 6341.

¹⁰⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29 ed. Rev., atual. E ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. P. 305.

No dia 06 de fevereiro de 2020, foi publicada a Lei nº 13.979, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Corona vírus, responsável pelo surto, iniciado em 2019, que, em 2020, atingiu o status de pandemia mundial, conforme a Organização Mundial de Saúde¹⁰⁷¹⁰⁸.

Decorridos quarenta e três dias, Jair Messias Bolsonaro, atual Presidente da República, editou a Medida Provisória de número 926¹⁰⁹. Este ato, observa-se, ao tentar alterar a redação de dispositivos da Lei nº 13.979/2020, almejou uma concentração excessiva de poder regulatório na União, provocando um desequilíbrio federativo no que tange à invasão, por parte do ente central, a competência dos estados membros e municípios. Como não podia ser diferente, a situação foi judicializada, e, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, foi submetida ao julgamento da Suprema Corte.

Entre outras ações desta natureza, foi ajuizada a ADI 6341, pelo Partido Democrata Trabalhista, com a finalidade de ver declarada a incompatibilidade parcial, com a Constituição Federal, da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativamente às alterações promovidas no artigo 3º, cabeça, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020¹¹⁰.

Entre outros dispositivos da referida medida provisória que buscavam uma usurpação, por parte da União, das competências estaduais e municipais, destaca-se o seguinte:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

¹⁰⁷ BRASIL. **Medida Provisória nº 926.** 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em 07/08/2020.

¹⁰⁸ Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em 07/08/2020.

¹⁰⁹ BRASIL. **Lei nº 13.979/2020.** Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144>>. Acesso em 07/08/2020.

¹¹⁰ BRASIL. **Lei nº 13.979/2020.** Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144>>. Acesso em 07/08/2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>>. Acesso em 07/08/2020.

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)¹¹¹

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)¹¹²

Ao analisar a transcrição supra, nota-se que há permissão, sem nenhuma limitação expressa, para que a União, por meio do chefe do seu Poder Executivo, disponha sobre quais são os serviços públicos e atividades essenciais, que, pela intrínseca essencialidade, sofreriam restrições das medidas de enfrentamento ao Covid-19.

De maneira simplificada, poderia, de acordo com o disciplinado pela medida provisória, o Presidente da República definir, unilateralmente, que determinada atividade seria essencial. Com efeito, nenhum outro estado ou municipalidade, considerando suas peculiaridades locais, poderia propor eventual medida de combate ao Covid-19 que versasse sobre a atividade classificadas como essenciais pelo Presidente da República.

Ora, tal norma iria de encontro a uma série de outras, de previsão constitucional, inclusive, aqui já expostas. Há clara invasão, por parte do ente central, no território de competência legislativa e administrativa dos demais entes. Ademais, tal medida simplesmente negligência a imensa diversidade de realidades Brasil afora. É nítido que as diferentes realidades exigem precauções e atitudes diferentes.

Cumpra transcrever alguns dispositivos constitucionais claramente afrontados com a edição da Medida Provisória em tela.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

¹¹¹ BRASIL. **Medida Provisória nº 926**. 2020. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm>. Acesso em 07/08/2020.

¹¹² BRASIL. **Medida Provisória nº 926**. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm>. Acesso em 07/08/2020.

¹¹² Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em 07/08/2020.

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;¹¹³

Felizmente, a Suprema Corte, por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo corona vírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios¹¹⁴.

A maior parte dos magistrados aderiu ao entendimento emanado pelo eminente ministro Edson Fachin, consistente no dever de interpretação do artigo 3º da Lei 13.979/2020 à luz da Lei Maior. Fachin deixou claro que a União pode legislar sobre o tema, mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes. Ademais, no seu entendimento, a possibilidade de o chefe do Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem observância da autonomia dos entes locais, afrontaria o princípio da separação dos poderes.

¹¹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17/12/2020.

¹¹⁴ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440055&ori=1>>. Acessado em 07/08/2020.

5 CONCLUSÃO

Ante a todo o conteúdo que aqui foi exposto, faz-se necessário ressaltar, de forma mais objetiva, os elos que ligam os diferentes tópicos e como estas conexões podem nos levar a conclusões satisfatórias ao inicialmente proposto para este trabalho.

Pois bem, os dados estatísticos são incontroversos e mostram de maneira inquestionável que o Brasil é, de fato, um país desigual. Segundo o índice GINI de 2019, ocupamos a preocupante posição de sétimo país com mais desigualdade no globo, atrás, apenas, de nações africanas, continente que é conhecido pelos alarmantes níveis de pobreza e mazelas sociais¹¹⁵¹¹⁶¹¹⁷.

Fato é, também, que a desigualdade não se manifesta de maneira uniforme neste país. Como demonstrado no capítulo exordial, este problema apresenta-se de forma significativamente mais intensa nas regiões norte e nordeste, além de possuir contornos próprios em cada local do Brasil.

Consoante já demonstrado neste trabalho, os dados – que naturalmente já seriam preocupantes – tornam-se ainda mais perturbantes quando o maior ato normativo pátrio prevê, de forma expressa, que, entre poucos outros, é um dos objetivos fundamentais desta nação reduzir a pobreza e as desigualdades sociais e regionais. Sendo assim, fica claro que é necessário um questionamento acerca do que este próprio ato normativo poderia ser alterado, de forma instrumental ou formal, para que este temerário cenário fosse, ao menos, amenizado. Como os moldes aqui propostos visam a atingir a forma pela qual o próprio Estado se organiza, a fim de conferir maior autonomia e possibilidade de atuação aos entes estatais descentralizados e, conseqüentemente, mais próximos da população, são cabíveis algumas análises de como essa reorganização aconteceu no estrangeiro para, então, pautar um plano de atuação em solo nacional.

A Federação estadunidense é um excelente exemplo de como o fortalecimento das competências dos estados membros pode ser benéfico à

¹¹⁵ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/12/09/brasil-e-o-7-mais-desigual-do-mundo-melhor- apenas-do-que-africanos.htm>>. Acesso em 29/11/2020.

¹¹⁶ Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/21/desigualdade-de-renda-no-brasil-atinge-o-maior-patamar-ja-registrado-diz-fgvibre.ghtml>>. Acesso em 29/11/2020.

¹¹⁷ Disponível em: <<https://cps.fgv.br/destaques/balanco-social-2019-o-brasil-chegou-ao-topo-da-desigualdade>>. Acesso em 29/11/2020.

população. Ressalta-se que este, assim como o Brasil, é uma nação de imenso território e de grande diversidade entre as regiões.

Tanto a Constituição de 1988 quanto a Supreme Law, ao disporem sobre as competências administrativas e legislativas dos estados membros, deixaram de expressar um rol, outorgando a estes entes, pois, a chamada competência residual¹¹⁸. A semelhança, porém, é infinitamente menor do que as diferenças: enquanto a CF/1988 elencou um extenso rol à União, a Constituição estadunidense previu uma singela quantidade de matérias ao ente central. O resultado é óbvio: a possibilidade de atuação dos estados membros por lá é infinitamente maior do que aqui.

É essa aproximação do Estado, tanto do Poder Executivo quanto da do Poder Legislativo, com a população que poderia ensejar uma melhora do quadro de desigualdade vigente no Brasil. Esferas governamentais mais concisas, atuando sobre segmentos populacionais menores, podendo atender seus anseios de modo mais específico e especializado seriam benéficas às regiões brasileiras. Nesta senda, conforme ocorre nos Estados Unidos, os estados membros brasileiros poderiam adequar suas políticas públicas, que estão intimamente atreladas à legislação trabalhista, penal, tributária, ambiental e etc., às suas próprias realidades, sem a necessidade de simplesmente acatar o que é estabelecido pelo ente central.

O Canadá, por sua vez, é exemplo de como atribuir, dentro da organização estatal, todas as camadas populacionais, conferindo-las representatividade. Com efeito, a ratificação da Lei Constitucional de 1982, parte da Constituição Canadense, exigiu o consentimento das províncias e, conseqüentemente, das populações que lá habitavam. Assim, a repatriação da Constituição nada mais era do que um acordo entre as províncias e o governo federal. Nesta senda, a província de Quebec legitimamente optou por não aceitar a Lei Constitucional de 1982, fazendo uso da cláusula do “não obstante”¹¹⁹.

Por óbvio, é notório que inexistente, no Brasil, um movimento separatista com o mesmo grau de significância que o de Quebec possui para o Canadá. Entretanto, a lição a ser retirada da forma de organização estatal canadense é a exigência do consentimento dos entes descentralizados para que o Estado possa tomar decisões

¹¹⁸ BERCOVICI, Gilberto. “**Separação dos poderes**” no Estado federal norte-americano. Revista Inf. Legislativa. Brasília a. 38 n.150. Abril/Junho de 2001. P. 227.

¹¹⁹ CORRÊA MUNARI, Márcia Maria; **Uma visão sobre o federalismo constitucional canadense.**

importantes. Fica questionado, pois, se os requisitos disciplinados nos incisos I do artigo 60 da Constituição Federal conferem representatividade suficiente para os entes regionais ao disporem sobre propostas de emenda ao documento constitucional.

É claro que nenhuma mudança na forma da organização federativa brasileira deveria ser fielmente exportada do Direito Comparado, sob pena de continuar ignorando as peculiaridades que são inerentes à realidade deste país. Contudo, não há razão para que as experiências bem sucedidas de outros países não possam inspirar tentativas bem intencionadas que venham a visar à melhoria do problemático cenário do Brasil.

Conforme explicitado na seção inicial deste trabalho, a Federação brasileira conta com um enorme diferencial: a existência de um terceiro nível de esfera governamental, isto é, os Municípios. Apesar do não consenso entre os doutrinadores acerca de serem, ou não, as municipalidades entes federativos, efetivamente, é um fato que elas assumem um papel de maior relevância no Direito pátrio, em comparação ao Direito comparado.

Com efeito, apesar de ser a esfera governamental mais próxima do indivíduo, a ampla maioria dos municípios brasileiros carecem de força financeira e política. Para fins de operabilidade, visando a sugestões que fossem mais factíveis de serem implementadas na realidade nacional, a curto e médio prazo, a melhor opção de descentralização da Federação pátria seria a focada nos estados membros. Compartilha deste pensamento o ministro da Corte Suprema e doutrinador Alexandre de Moraes¹²⁰.

O renomado jurista destaca, no eminente trabalho denominado “Necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros”, algumas possibilidades para que este fortalecimento fosse atingido. Foram esmiuçadas neste trabalho as seguintes: (i) alterações constitucionais, (ii) real exercício das competências delegadas, (iii) efetivo exercício das competências concorrentes entre União e Estados-membros e a (iv) evolução jurisprudencial da Corte Suprema.

¹²⁰ MORAES, Alexandre de. **Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros.** Disponível em <<https://pdfs.semanticscholar.org/ed2f/c60ee024a82cafbfb485b6d371e6137fd634.pdf>>. Acesso em 29/11/2020.

Todas essas alternativas guardam, em maior ou menor grau, certa consonância ao explanado acerca dos modelos federativos vigentes nos Estados Unidos e no Canadá. São, ademais, exequíveis dentro dos contornos do ordenamento jurídico brasileiro.

Já houve projetos neste sentido, como, por exemplo, os já destacados Projeto de Lei Complementar nº 415/2017 e a Proposta de Emenda à Constituição 47/2012. Infelizmente, ambos não obtiveram sucesso. Falta, talvez, maior engajamento político das comunidades locais para que projetos como estes fossem mais visados e, eventual e conseqüentemente, aprovados. Nota-se que ambos dependiam da ratificação do Poder Legislativo federal para que fossem, de fato, tornados válidos. Destaca-se, entretanto, que a formação deste mesmo Poder Legislativo federal é oriunda do voto direto dos cidadãos para os mandatos de Deputado Federal e de Senador.

Quanto aos entendimentos da Corte Suprema, o julgamento da ADI 6341 pode sinalizar um horizonte positivo à frente. Neste aspecto, cabe destacar a interessantíssima lição do renomado jurista germano-americano Daniel Halberstam, professor de Direito Comparado pela University of Michigan Law School, no artigo *Comparative Federalism and the Role of the Judiciary*. Segundo Halberstam, as cortes constitucionais, ao decidirem acerca das divisões de competências entre os entes federados, aspecto fundamental do federalismo, tendem a adotar um comportamento denominado de “infant system protection” (“Proteção do Sistema Infantil”)¹²¹.

Este padrão comportamental, segundo o autor, pôde ser observado em diversos tribunais constitucionais que analisou, como as Cortes Supremas Canadense e Estadunidense e o Tribunal da Comunidade Europeia. Basicamente, o que acontece é que nas primeiras oportunidades de decidir acerca da distribuição de competências, as Cortes Constitucionais tendem a fazê-lo em prol do ente central, que, geralmente, é de constituição recente e necessita ser fortalecido. Com a maturação do modelo federativo constituído, o judiciário tende a inverter estes entendimentos, desta vez beneficiando os entes locais em desfavor do ente central¹²².

¹²¹ HALBERSTAM, Daniel. **Comparative Federalism and the Role of the Judiciary**. The Oxford Handbook of Law and Politics. Agosto de 2008.

¹²² HALBERSTAM, Daniel. **Comparative Federalism and the Role of the Judiciary**. The Oxford Handbook of Law and Politics. Agosto de 2008.

Não há relatos, neste trabalho de Daniel Halbersatm, acerca de eventual observação dos posicionamentos Supremo Tribunal Federal brasileiro, mas o julgamento da ADI 6341 pode ser uma sinalização de que a nossa Corte Constitucional pode começar a criar precedentes que visem a favorecer os governos locais, sendo perfeitamente possível que os fundamente com base no objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional** – 9 ed. Belo Horizonte: Forum, 2018.
- ALESSI, Renato. **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires: Bosch, Casa Editorial, 1970. T.1.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil, problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, vol. 18, n. 2, 2004
- BARBOSA, Fernando de Holanda; BARBOSA, Ana Luiza N de Holanda; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G; SILVA, Carlos Roberto Lavalle da; MOTTA, João Ricardo; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. (1998) **Federalismo, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas.
- BARROSO, Luis Roberto – **Direito Constitucional Brasileiro: organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. (Livro Eletrônico)
- BERCOVICI, Gilberto. **“Separação dos poderes” no Estado federal norte-americano**. Revista Inf. Legislativa. Brasília a. 38 n.150. Abril/Junho de 2001.
- CARVALHO PIPINO, Vanessa Machado de. **Federalismo brasileiro: receitas, distribuição e destinação de tributos**. Outubro 2016.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2. Ed. rev. atual. E ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- CONCIANI, Aline e DOS SANTOS, Danielle Camila – **Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual Constituição Federal**. REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V, 4, N. 3, P. 268-281, SET./DEZ. 2009.
- CORRÊA MUNARI, Márcia Maria; **Uma visão sobre o federalismo constitucional canadense**. **Estudos de Direito Constitucional Comparado**. Elsevier Editora Ltda. São Paulo, 2007.
- COSTA, Nelson Nery. **Ciência política**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- DE CICCIO, Cláudio - **Teoria geral do Estado e ciência política [livro eletrônico]** / Cláudio De Cicco, Alvaro de Azevedo Gonzaga. -- 4. ed. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29 ed. Rev., atual. E ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- DIAS, Wladimir Rodrigues. **O federalismo fiscal na Constituição de 1988: descentralização e recentralização**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1298, 20 jan. 2007
- FAIM FILHO, Eurípedes Gomes. **República, federação e organização territorial do Brasil**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3464, 25 dez. 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Volume 01. São Paulo: Saraiva, 1992,

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1.

GONÇALVES DE GODOI, Carlos Eduardo, e ROSA DE MELLO, Elizabete. **Os sistemas tributários norte-americano e brasileiro sob a ótica da justiça tributária e da tributação justa**. RDIET, Brasília, V. 11, nº2. Jul/Dez 2016.

HALBERSTAM, Daniel. **Comparative Federalism and the Role of the Judiciary**. The Oxford Handbook of Law and Politic. Agosto de 2008.

HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, John. **The federalist papers**. Londres: Penguin, 1787.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LODI RIBEIRO, Ricardo. **Do Federalismo dualistas ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar**. Revista Interdisciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença. v. 16, n. 1. Junho de 2018.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 8. Ed. rev. Amp. E atual. – Salvador: JusPODIVM, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOHN, Paulo Fernando. **A repartição de competências na constituição de 1988**. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999

MORAES, Alexandre de. **Federação Brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros**. Estado Constitucional e organização do poder. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 100, out./dez. 1988.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. **Federalismo Norte-Americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento**. Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP. V.14. Novembro de 2009.

OLIVA CARDOSO, Ana Paula; ALMEIDA GONÇALVES, André; GAMEIRO, Mariel Orsi. **O federalismo cooperativo e competência legislativa concorrente no legislativo brasileiro**. Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, v.15, n.1, jan./dez., 2018.

QUINTANA, Fernando. **República em Conflito: a separação dos poderes made in America**. Revista de informação legislativa, v. 51, n. 204, p. 139-161, out./dez. 2014.

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, Agosto de 2002.

RAMOS, Augusto Cesar. **Competência tributária**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. 2. ed. Forense, 2000,

PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo – **Direito Constitucional Descomplicado**. – 12 ed. – São Paulo: MÉTODO. 2014.

PIRES, Thiago Magalhães. **A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ/ Luís Roberto Barroso, Patrícia Perrone Campos Mello (Coord.)** – Belo Horizonte: Forum, 2018.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36º. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo brasileiro**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2642, 25 set. 2010

TORQUATO, Lorena Jardim. **Aspectos do Federalismo Norte-Americano**. Revista Inf. Legislativa. Brasília a. 21 n.82. Abril/Junho de 1984.

WHYTE, John D. – **On not standing for notwithstanding** (1990).

ZARDO, Francisco. ‘ Revista Judiciária do Paraná/Associação dos Magistrados do Paraná. V. 18. Novembro 2019