



**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO DISTRITO FEDERAL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO E JURISDIÇÃO**

ANA PAULA ELIAS FRANÇA

O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUAS DISTORÇÕES

Brasília, julho de 2014

ANA PAULA ELIAS FRANÇA

O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUAS DISTORÇÕES

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Direito e Jurisdição da Escola da Magistratura do Distrito Federal como exigência parcial para aprovação na disciplina Metodologia do Estudo e da Pesquisa.

Orientador: Professor Álvaro Osório Valle Simeão

Brasília

2014

ANA PAULA ELIAS FRANÇA

O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUAS DISTORÇÕES

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Direito e Jurisdição da Escola da Magistratura do Distrito Federal como exigência parcial para aprovação na disciplina Metodologia do Estudo e da Pesquisa.

Área de Concentração: Direito Constitucional

Data da Aprovação: ___/___/___

Examinador:

Professor Álvaro Osório Valle Simeão
Orientador

Menção: _____

DEDICATÓRIA

Ao Rafael, meu esposo, pelo apoio incondicional, presente de Deus em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, **Moésio e Tereza**, que me deram muito afeto e propiciaram meios para chegar onde estou. Ao meu esposo, **Rafael**, companheiro de todas as horas, sempre me dando forças para conquistar meus objetivos. Ao meu orientador, **Álvaro**, pelas preciosas considerações e sugestões.

Se você acha que pode, ou que não
pode fazer alguma coisa, você tem
sempre razão.

Henry Ford

RESUMO

O presente trabalho monográfico analisa a origem histórica do federalismo nos Estados Unidos da América, assim como a origem no Brasil. Analisa-se ainda, as classificações, e a evolução dessa Forma de Estado. É dado especial enfoque às distorções apresentadas pelo federalismo brasileiro. A partir da pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial, investiga os principais motivos que levaram às distorções que nosso federalismo apresenta, enfatizando-se sobre a hipertrofia ou monopólio da União, assim como sobre a questão tributária, principalmente a repartição de receitas diretas e indiretas por meio do Fundo de Participação dos Estados, bem como a política do “pires da mão”, a qual se submete os entes federativos nacionais, objetivos específicos deste trabalho. Conclui apontando as distorções apresentadas pelo federalismo do Brasil, bem como esclarecendo a necessidade de se buscar superar a tendência centralizadora desse federalismo. Recomenda a conscientização dos cidadãos sobre a importância do papel de cada um para a transformação da realidade política, começando pela vigilância sobre os atos dos governos.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo. Descentralização política. Autonomia de recursos. Distorções. Motivos. Solução. Vigilância.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. A ORIGEM DO ESTADO FEDERAL.....	11
1.1. O QUE É O ESTADO E QUAIS OS SEUS ELEMENTOS?.....	11
1.2. QUAIS SÃO AS FORMAS DE ESTADO?.....	12
1.3. COMO SURTIU O ESTADO FEDERADO?.....	13
1.4. ESTADOS UNIDOS: DA CONFEDERAÇÃO AO FEDERALISMO.....	14
1.5. A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS.....	15
1.5.1. O federalismo Dual.....	15
1.5.2. O federalismo Cooperativo.....	17
1.5.3. Neofederalismo.....	18
2. A ORIGEM DO FEDERALISMO NO BRASIL E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS.....	19
2.1. O FEDERALISMO DUAL DA REPÚBLICA VELHA.....	21
2.2. O FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL.....	23
2.3. TIPOS DE FEDERALISMO.....	28
2.3.1. Federalismo por agregação ou desagregação.....	28
2.3.2. Federalismo centrípeto, centrífugo e de equilíbrio.....	29
2.3.3. Federalismo dual ou de cooperação.....	29
2.3.4. Federalismo simétrico e assimétrico.....	30
2.4. CARACTERÍSTICAS DO ESTADO FEDERAL.....	31
3. AS DISTORÇÕES DO FEDERALISMO NO BRASIL.....	32
3.1. MONOPÓLIO OU HIPERTROFIA DA UNIÃO.....	32
3.2. POLÍTICA DO ‘PIRES DA MÃO’.....	36
3.3. EVENTUAIS MEDIDAS A SEREM TOMADAS PARA FORTALECER O FEDERALISMO.....	48
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS.....	53

INTRODUÇÃO

Sabe-se que os princípios da autonomia e subsidiariedade traçam todo o norte de qualquer pacto federativo, visto que por meio deles se poderá verificar sua característica centralizadora ou não, se existe uma tendência autocrática ou democrática, ou se a cooperação, como elemento moderno do federalismo contemporâneo, realmente existe ou se está presente apenas nos textos constitucionais, sem nenhuma compatibilidade com a realidade.

Portanto, com supedâneo nesses princípios, nas características predominantes do federalismo, assim como no histórico de como essa forma de Estado surgiu no Brasil, o presente trabalho buscará demonstrar as distorções presentes no federalismo brasileiro.

Para se chegar ao tema objeto do trabalho monográfico, serão analisadas a origem e a evolução do federalismo nos Estado Unidos da América, bem como suas principais características.

No segundo capítulo será abordado o nascimento do Federalismo no Brasil, destacando suas características específicas para, após, no terceiro capítulo se chegar especificamente às contradições existentes nessa forma de estado.

O trabalho monográfico tem como objetivo geral apontar as contradições do Federalismo Brasileiro e pesquisar qual o tipo de federalismo existente no Brasil, atualmente. Os específicos são: analisar o histórico do federalismo; pesquisar os tipos de federalismos e suas principais características; investigar a origem e a evolução do federalismo no Brasil; perquirir as distorções do tipo de federalismo adotado no Brasil.

O método a ser utilizado será o método hermenêutico-crítico. Esta opção se justifica porque permite uma análise crítica sobre o tema. Quanto aos objetivos será utilizada uma pesquisa teórica, pois se partirá da teoria para chegar a uma conclusão. No que tange à forma iremos trabalhar com a explicativa, pois ela permite aprofundar o conhecimento

da realidade, para identificar a razão ou o porquê dessa realidade e, por fim, no que se refere ao objeto, será trabalhado o bibliográfico.

Cumprido destacar a relevância da questão, motivo também ensejador da escolha do tema, ante ao fato de que, conquanto a Constituição Federal de 1988 tenha adotado o federalismo de cooperação, visando a atingir os objetivos fundamentais da República, a repartição de competências realizadas e, mormente o movimento de centralização de competências em favor da União, culminou numa estrutura centralizadora e fomentadora de práticas anticompetitivas.

Portanto, faz-se necessário investigar se a forma do Estado Brasileiro ainda é o federalismo cooperativo, como era a vontade do constituinte originário, ou se ele está transmutando para um federalismo dual, caracterizado, em síntese, pela existência de duas esferas estanques de competências e rendas, inexistindo atribuições concorrentes e comuns.

Estudar as causas dessa centralização e das condutas daí decorrentes, que alteram princípios basilares do Federalismo como, por exemplo, a autonomia e a subsidiariedade, faz-se imperioso, pois essa concentração de poder nas mãos de apenas um ente federativo, no caso a União, além de ir de encontro às características principais de um Estado Federado, pode trazer consequências diretas para o estado democrático de direito e para a sociedade, principalmente no que se refere à representação, visto que diversas políticas públicas poderão ser definidas pelo ente que está mais longe da população e, por consequência, menos inteirado das suas peculiaridades e de seus reais problemas.

1. A ORIGEM DO ESTADO FEDERAL

Antes de adentrarmos ao cerne do presente trabalho – estudo do Estado Federal – faz-se necessária algumas observações sobre a Teoria do Estado, as quais passarem a tecer agora.

1.1. O QUE É O ESTADO E QUAIS OS SEUS ELEMENTOS?

Embora o termo Estado seja comumente usado, não é uma tarefa fácil conceituá-lo. Muitos doutrinadores preferem definir aquilo que de fato não é Estado, destacando não ser equivalente a Governo, uma vez que este é temporário, ao passo que o Estado geralmente é permanente.

Para Augusto Zimmermann (2005, p.10) “*Estado é uma forma de organização política da época moderna, estabelecida para o domínio de um povo localizado num território qualquer.*”

O citado autor acrescenta, ainda, que o Estado “*é uma realidade sociopolítica incontestável, com personalidade jurídica e autoridade moral que lhe são próprios. Procura, através disso, se impor coercitivamente a todos os indivíduos e grupos sociais localizados no seu âmbito territorial*” (p. 12).

No que tange aos elementos, a doutrina clássica identifica três essenciais: povo, território e governo.

No que tange ao termo povo, é unânime entre os doutrinadores a aceitação da necessidade do elemento pessoal para a constituição e a existência do Estado, pois sem ele não é possível haver Estado e é para ele que o Estado se forma.

Dalmo de Abreu Dallari compreende como povo:

“o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano” (DALLARI, 2013, p. 104).

Já território a maioria dos autores o reconhecem como indispensável para a existência do Estado, embora não haja unanimidade quanto à maneira de considerá-lo.

Augusto Zimmermann o defini da seguinte maneira:

“(...) é a base física e o limite de atuação jurídica do Estado, podendo ser contínuo ou incluir áreas destacáveis, tais como as ilhas, e aquelas situadas em outro continente. Além disso, o espaço aéreo, as águas interiores, e a plataforma marítima são também usualmente considerados como partes integrantes do território estatal (...)” (ZIMMERMANN, 2005, p. 12).

Por fim, no que se refere ao componente governo, o autor logo acima citado o conceitua “*como o conjunto de órgãos estatais realizadores das funções por intermédio das quais o Estado objetiva os seus determinados fins*” (ZIMMERMANN, 2005, p. 12).

1.2. QUAIS SÃO AS FORMAS DE ESTADO?

Sabe-se que os Estados podem ser classificados de acordo com os mais variados critérios. No entanto, e até porque o foco do presente trabalho e a análise do Estado Federal, iremos abordar apenas a classificação que leva em consideração o modo pelo qual o poder se encontra distribuído dentro do Estado.

Nessa diapasão, e de acordo com os ensinamentos de Zimmermann, o Estado poderá ter uma forma simples ou composta.

Será simples aquele Estado unitário, que possui um único órgão de governo político, localizado no poder central e que assume a direção política de todos os negócios públicos.

O Estado composto, por outro lado, envolve a união de duas ou mais entidades políticas. Há, no mínimo, quatro diferentes espécies: união pessoal, união real, confederação e federação. As duas primeiras são formas tipicamente monárquicas e acontecem quando dois ou mais Estados são submetidos ao governo de um único rei, devido à sucessão hereditária.

Já a confederação é a união de Estados Soberanos, que tem como foco, dentre outras atribuições, defender o território confederado e garantir a segurança interna.

Na federação, por sua vez, as unidades estatais somente são reconhecidas por meio de regras de direito constitucional interno. As peculiaridades da federação serão analisadas no decorrer do trabalho.

1.3. COMO SURTIU O ESTADO FEDERADO?

Nesse ponto, é válido destacar que há doutrinadores que defendem que o marco histórico inicial do federalismo ocorreu na idade antiga sendo, pois, o primeiro exemplo histórico de federação no mundo a Confederação das Tribos de Israel. Senão vejamos a doutrina de Augusto Zimmermann (2005):

A primeira formação federativa se deu com as antigas tribos israelitas, nos primórdios do século XIII antes de Cristo. Visavam, pois, à manutenção da unidade do povo judaico, através da constituição de suas tribos em uma única instituição política. O Antigo Testamento, particularmente em Josué, Juízes, Samuel e Ezequiel, apontam para este fenômeno histórico, muito embora os seus relatos sejam mais de caráter religioso, do que propriamente baseados em conceitos teóricos. De qualquer maneira, as tribos de Israel formaram então este laço federativo, fornecendo-nos as Sagradas Escrituras um pouco de informação a cerca das instituições políticas judaicas daquele tempo e dos problemas referentes à composição do seu poder central.

Carlos Reverbel também defende que o Federalismo moderno teve sua origem na Idade Média e não com o modelo de governo adotado pelos Estados Unidos da América, conforme cita este em sua obra (2012):

O federalismo racionalizado surge na queda da idade média e no alvorecer da era moderna, com a centralização política do poder anteriormente disperso entre os diversos feudos. A descentralização territorial encontra um laço forte nas monarquias modernas nascentes, concentrando, nas mãos do Rei Nacional Moderno, praticamente todas as funções exercidas pelos senhores feudais, em cada feudo; vale dizer, a função de última instância, a função governativa, função executiva, função judicial e a função administrativa alocadas em um único território soberano.

Conquanto tenham outros estudiosos que engrossam a tese acima citada, Dalmo de Abreu Dallari afirma que o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecida na Antiguidade e na Idade Média. Ele acrescenta que (DALLARI, 2013, p. 252):

“(...) sem dúvida, houve muitas alianças entre Estados antes do século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivos, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes (...) O Estado Federal nasceu, realmente, com a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787 (...)”

Paulo Gustavo Gonet Branco (PAULO GONET e GILMAR MENDES, 2013) também leciona que o federalismo tem as suas primeiras origens nos Estado Unidos, *“como resposta à necessidade de um governo eficiente em vasto território, que, ao mesmo tempo, assegurasse os ideais republicanos que vigaram com a revolução de 1776”* (fl. 779).

Como se vê, não há uma unanimidade sobre o tema, mas pode-se afirmar que a maioria da doutrina defende que a origem científica e mais precisa do federalismo se deu com a Constituição dos Estados Unidos de 1787.

1.4. ESTADOS UNIDOS: DA CONFEDERAÇÃO AO FEDERALISMO

Com a independência das treze colônias britânicas da América do Norte em 1776, cada uma delas passou a ser um Estado independente. Ocorre que, a necessidade de preservar a independência até então conquistada fez com que as ex-colônias firmassem entre si um tratado de direito internacional de aliança mútua, que ficou conhecido como os Artigos de Confederação, que tinha como objetivo principal preservar a soberania de cada antigo território colonial.

Ocorre que, pouco tempo depois, observou-se que os laços da Confederação não atendiam mais as necessidades, visto os conflitos de interesses que prejudicavam a ação conjunta e ameaçavam a própria subsistência da confederação. Por meio desse tratado, cada entidade detinha a sua soberania, o que dificultava e enfraquecia o pacto, pois

além de as deliberações dos Estados Unidos em Congresso nem sempre serem cumpridas, havia uma grande dificuldade de recursos financeiros e humanos para as atividades comuns.

Diante disso, viu-se a necessidade de aprimorar a união entre os Estados até mesmo para defender o País de possíveis invasões. Assim, na cidade de Filadélfia, em maio de 1787, reunido para revisão dos Artigos da Confederação, firmaram-se dois posicionamentos. Havia os que pretendiam a aprovação de um governo central (Federalistas) e outros que buscavam apenas a revisão das cláusulas da Confederação (antifederalista).

A primeira corrente saiu vencedora, surgindo, portanto, na Convenção de Filadélfia de 1787 uma nova Constituição dos Estados Unidos, na qual:

(...) os antigos Estados soberanos confederados deixaram de ser soberanos, mas conservaram a sua autonomia, entregando a uma nova entidade, a União, poderes bastantes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados reunidos. Passaram, por outro lado, a compor a vontade da União, por meio de representantes no Senado (...). (PAULO GONET e GILMAR MENDES, 2013, p. 779).

1.5. A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS

1.5.1. O federalismo Dual

É também chamado de federalismo puro e tem como principal característica o fato de haver uma rígida repartição das competências delegadas à União e as reservadas aos Estados.

O exemplo tradicional desse tipo de federalismo foi o adotado pelos Estados Unidos da América até a segunda década do séc XX.

Paula Ravanelli Losada (LOSADA, 2008) em seu trabalho de conclusão de curso de pós-graduação, apresentado à Universidade de Brasília, destacou que o federalismo puro se fundamenta no princípio da coexistência de duas esferas independentes de estatabilidade, as quais

conviviam em clima de permanente rivalidade e competição, sendo possível a coexistência apenas devido à forma como a distribuição de competências foi regulada: esfera federal tinha suas competências previstas na Constituição e os Estados ficaram com as competências residuais.

Citando Mathiot, Paula Ravanelli, destaca que analisando o comportamento da Corte Suprema é possível identificar os momentos de alternâncias de poder entre as esferas federal e estadual:

(...) A primeira fase (até 1800) é um período em que as concepções federalistas estavam em fase de sedimentação, havia, pois o início do reconhecimento das prerrogativas do Governo federal, preservando-se, no entanto, a autonomia dos estados-membros. A segunda fase (1801-1835) é marcada pelo período em que a Suprema Corte foi presidida pelo juiz Marshall, que desenvolveu a teoria dos poderes implícitos em favor do governo federal, fortalecendo a posição deste. Na terceira fase (1836-1864), o Tribunal foi presidido pelo juiz Taney, um democrata, que reequilibrou as decisões da Corte, em favor dos estados-membros. Na quarta fase (1865-1937), o tribunal passa a ser republicano e, portanto, bastante conservador. Nesta época, que é o período de reconstrução do país após a Guerra Civil, todas as decisões da Corte foram no sentido de diminuir o poder do Governo Federal. Finalmente, na quinta fase (a partir de 1938) a Suprema Corte volta a ser democrata, negando as decisões anteriores e reconhecendo a intervenção do Governo Federal, expressa no ideário do 'New Deal'(...) (p. 17).

Diante disso, verifica-se que o federalismo dual não se resume em uma fórmula exata de divisão do poder entre as esferas federal e estadual, uma vez que se percebe o fortalecimento de casa uma dessas esferas com base nas circunstâncias históricas de cada período.

Nessa fase do federalismo norte-americano, havia dois princípios que eram seguidos à risca, independentemente da alternância de poder: a não intervenção do Estado na economia e a supremacia do interesses privados mesmo em face do interesse público. Era o conhecido *Laissez-faire*, que perdurou até a depressão dos anos 30.

1.5.2. O federalismo Cooperativo

Com a crise de 1929, viu-se a necessidade de o Estado intervir na sociedade, modelo do Estado de Bem-Estar Social. A partir dessa nova visão, o federalismo, até enquanto dual, também sofreu transformações: surge o federalismo cooperativo, no qual há uma livre cooperação entre a União e as entidades federadas.

No que tange ao federalismo cooperativo, faz-se mister destacar que, nessa face, os Estado membros apresentaram significativo enfraquecimento político, visto a necessidade de ajuda federal para o custeio dos programas sociais.

Dalmo de Abreu Dallari (2013, p. 251) acrescenta, ainda, que a situação dos Estados membros foi agravada com a Guerra Fria, uma vez que com o aumento extraordinário dos orçamentos militares, que eram federais, havia uma gradativa redução da participação desses entes na renda nacional.

Essa tendência centralizadora continuou nos Estados Unidos até o início dos anos 70, fase em que inicia um novo ciclo do federalismo.

Alcino Pinto Falção, Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara e advogado do Rio de Janeiro, escreveu no ano de 1975 na Revista de Direito Público nº 33/23 (artigo recuperado e publicado novamente pela Revista dos Tribunais), sobre a cooperação horizontal nos Estados Unidos da América, especificamente sobre o “Compact Method”.

Citando Ferguson e McHenry ele afirma que o ‘Compact Method’(CLÉVE, Clemerson Merlin e BARROSO, Luis Roberto, 2011, pg. 31/32):

(...) se trata de um expediente útil, através do qual problemas regionais poderão ser enfrentados, mas principalmente em áreas restritas, mas, por outro lado, se pondera que tem o método o inconveniente de ser o ‘compact’ inflexível e de difícil alteração e que, em geral, às comissões, criadas como consequência da convenção, se adjudica pouco autonomia discricionária e raramente se lhes atribui poder executório. Além disso,

uma minoria de Estados aderentes pode pôr todo o acordo abaixo, pela não ratificação, constituindo um veto minoritário à vontade expressa da maioria e, mesmo que tenha havido a necessária ratificação dos Estados, o Congresso poderá negar o seu consentimento (...)

O referido autor conclui essa parte do seu artigo, destacando a previsão de que os Estados interessados deveriam depositar o original do acordo no Departamento de Estado, em Washington e cópias autenticadas foram repetidas aos Estados, o que seria, em tese, a aplicação das regras do Direito Internacional Públicos nas relações interestaduais, o que para Gusther Kisker é explicado devido ao histórico de Confederação dos Estados Unidos da América.

1.5.3. Neofederalismo

Iniciou-se no Governo Ronald Reagan, que tinha como proposta um amplo programa de privatização, baseado principalmente na alienação de ativos públicos.

Apesar das promessas lançadas por Reagan, sua atuação foi bastante limitada devido ao fato de que ele não conseguiu obter maioria parlamentar. Com isso, foi Bill Clinton que acabou implementando muitos dos programas lançados por ele.

Bill Clinton, logo que entrou, editou a lei que ficou conhecida como 'Welfare Reform', a qual propunha a transferência de responsabilidade pela elaboração, manutenção e execução das políticas sociais para os estados-membros.

O resultado desse processo de descentralização ainda é muito criticado, visto que nem todos os Estados-membros possuem infraestrutura necessária para uma atuação eficiente na execução dos programas sociais, com isso houve um aumento significativo das desigualdades sociais.

2. A ORIGEM DO FEDERALISMO NO BRASIL E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Desde a independência, já na primeira Constituinte de 1823, a idéia da federação surge no Brasil, mas, como explica Célio Rocha (CLÉVE, Clemerson Merlin e BARROSO, Luis Roberto, 2011, pg. 42), ela surge “*como expediente formal destinado a permitir que a Província Cisplatina, bem como o Estado do Maranhão e do Grão-Pará, fossem judicialmente reconhecidos como integrantes do nascente império*”.

Paulo Bonavides (BONAVIDES, 1996, pg. 340) destaca que após a Independência do Brasil, foi apresentado um Projeto de Constituição relatado por Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, no qual havia a previsão das províncias, assim como o termo “*e, por federação, o Estado Cisplatino*”.

Apesar disso, o Imperador dissolveu a Assembleia Constituinte que ele mesmo havia convocado e nomeou um Conselho de Estado, o qual elaborou outro projeto de Constituição, que entrou em vigor em 25 de março de 1824, como Carta outorgada.

A Constituição do Império foi desenvolvida com o objetivo de dar legitimidade a uma forma de governo Monárquica, tendo em vista a efetivação de um governo altamente centralizado.

De acordo com as lições de Bernardo Gonçalves Fernandes (2013, pg. 254/256), pode-se apontar como principais características dessa Constituição:

- forma de governo monárquica, declarando o Brasil como um império;
- forma de Estado unitário, sendo o território dividido em Províncias que eram governadas por um presidente de livre nomeação do Imperador;

- previu-se quatro poderes: moderador, legislativo, executivo e judicial, sendo o primeiro a chave de toda a organização política e exercido privativamente pelo Imperador;

- havia a garantia de direitos civis e políticos como, por exemplo, a liberdade, a propriedade e a segurança;

- estabeleceu um órgão de consulta do Imperador intitulado de Conselho de Estado;

- a Constituição foi classificada como semirrígida, pois apresentava uma parte rígida e outra flexível.

A Constituição do Império foi objeto de duas revisões: a primeira ocorreu em 1834, com o ato que extinguiu o Conselho de Estado e criou as Assembleias Legislativas Provinciais, conferindo-lhes competências legislativas.

Como se pode observar, esse Ato Adicional de 1834, de acordo com a inteligência de Bernardo Gonçalves (FERNANDES, 2013, PG. 256) “*esboçou uma reação ao poder centralizado até então existente, com idéias descentralizadoras ou de cunho federalistas*”, mas logo em seguida foram reprimidas quando da aprovação da segunda revisão, chamada Lei de Interpretação do Ato Adicional, que novamente reformou o centralismo, restabelecendo o Conselho de Estado.

O autor logo acima citado relembra que as idéias descentralizadoras ou federalistas foram fomentadas no “*iter do Brasil Imperial*” (p. 257), uma vez que várias manifestações separatistas eclodiram como, por exemplo, a Cabanadas, Balaiadas, Sabinadas. Acrescenta que:

(...) fatores como a grande extensão do território brasileiro, a criação de poderes locais, efetivos e autônomos, associados a idéias republicanas e democráticas, foram decisivos para, em 15 de novembro de 1889, por meio do decreto nº 1, ser proclamada no Brasil uma República Federativa (...) (p. 257).

Verifica-se que o princípio federal só se firmou no ordenamento jurídico pátrio com a queda do regime monárquico. A República e a Federação surgiram concomitantemente. A partir de novembro de 1889 o sistema federativo nunca deixou de figurar como elemento constitucional, embora, ao longo da história, tenha sido moldado de forma a assegurar maior ou menor grau de autonomia aos governos locais. Aliás, uma das principais características do federalismo brasileiro está nesse movimento pendular, que oscila entre a centralização e a descentralização.

2.1. O FEDERALISMO DUAL DA REPÚBLICA VELHA

Sabe-se que o federalismo brasileiro, ao contrário do modelo clássico norte-americano, surgiu a partir da formação unitária, criada pela Constituição do Império, ou seja, éramos um país unitário, altamente centralizado que, após a proclamação da primeira Constituição Republicana, abre mão da centralização e de nichos de poder para a criação de entes autônomos, que são os Estados Federados (formação centrífuga ou federalismo por segregação). Portanto, é um federalismo que se desenha a partir de um movimento do centro para a periferia.

Declaradamente, a Constituição de 1891 se inspirou no modelo norte-americano, ou seja, no modelo do Federalismo Dual e, como tal, houve o reconhecimento de significativa autonomia aos Estados membros.

As competências dos Estados e da União eram divididas exatamente do mesmo modo que era o modelo norte-americano; só se excetuavam aos Estados as matérias que a União havia reservado para si própria. O professor Célio Borja – *Federalismo Brasileiro in Doutrinas Essenciais do Direito Constitucional* – destaca as matérias de competência da União:

“- o comércio internacional e o alfandegamento do território nacional;

- a navegação fluvial, quando compreendia mais de um Estado ou alcançava território estrangeiro;
- o padrão monetário, o de pesos e medidas;
- bancos de emissão;
- a guerra e a paz;
- os tratados e convenções internacionais;
- correios e telégrafos federais;
- eleições dos cargos federais;
- direito civil, comercial, criminal e processual da Justiça federal, e a naturalização;
- terras e minas de propriedade da União;
- organização do Distrito Federal e seus serviços de educação superior e os que, nele, foram reservados à União;
- Extradicação entre os Estados;
- Animação das letras, artes e ciências, desenvolvimento da imigração, agricultura, indústria e comércio sem tolher a ação dos governos locais;
- criação de instituições de ensino superior e secundário nos Estados “ (fl. 43/44)”.

Cabiam aos Estados membros, por exemplo, legislar sobre: ensino secundário e superior, processo civil, comercial e penal, das respectivas justiças, correios e telégrafos estaduais, direito eleitoral, assim como sobre bancos.

Entretanto, o liberalismo brasileiro serviu de suporte aos interesses das oligarquias dos proprietários de terra e ao fortalecimento do ‘coronelismo’, pois ao instituir o sufrágio universal, a população que, na maioria, encontravam-se no meio rural, sob a hierarquia dos proprietários de terras, transformaram-se numa massa de eleitores. Assim, conquanto a Constituição de 1891 tenha previsto a autonomia municipal, a amplitude dos poderes estaduais submeteu os municípios a um rígido controle hierárquico.

Após a Reforma Constitucional de 1926, deu-se início à centralização do nosso federalismo, uma vez que houve a restrição a autonomia dos Estados membros e uma dilatação das competências da União. Dentre essas alterações, pode se destacar: a) disciplinou novas hipóteses de admissibilidade de intervenção federal, entre elas o respeito à autonomia municipal; b) autorizou o congresso nacional a legislar sobre

o trabalho; c) instituiu o veto parcial; d) restringiu a competência da Justiça Federal; e) reforçou a competência do Supremo Tribunal, sobrepondo-o à Justiça dos Estados, assim como incluiu expressamente a autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União (BORJA, pg. 45).

Já no finalzinho da República Velha, o poder político das oligarquias cafeeiras apresentam claros sinais de enfraquecimento, não só devido ao descrédito do sistema eleitoral, o qual possuía várias fraudes como, por exemplo, as atas falsas que proclamavam eleitos os candidatos governistas na verdade derrotados, mas, principalmente, devido a fatos internacionais como a guerra mundial, a queda do preço do café e a crise de 1929 que, conforme já explicado no primeiro capítulo, culminou na transformação do Federalismo norte-americano para o cooperativo.

Assim, após Getúlio Vargas assumir a presidência da República, o que também significou o fim da República Velha, ou seja, a quebra da hegemonia das bases cafeeiras, bem como a ascensão ao poder da elite industrial, começam-se as mudanças do paradigma do Federalismo dual para o Federalismo cooperativo.

2.2. O FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL

O marco histórico do federalismo cooperativo no Brasil foi, como dito alhures, a Revolução de 1930, a qual levou Getúlio Vargas ao poder. Durante esse período, o Brasil estava passando por grandes dificuldades devido ao reflexo da crise mundial que enfraqueceu o setor agrícola no Brasil, aumentando, com isso, o desemprego.

Diante desses fatos, viu-se a necessidade de modernizar o país, com o crescimento do campo industrial, mas para isso foi preciso introduzir mecanismos de cooperação federativa que permitissem ao governo central neutralizar o poder das oligarquias regionais que até então dominava.

Antes que fosse promulgada uma nova constituição, Vargas editou o Decreto nº 19.938, regulamentando um governo provisório e investindo o seu governo de poderes excepcionais, como bem destaca Bernardo Gonçalves Fernandes “(...) o Congresso Nacional foi dissolvido, todos os órgãos legislativos estaduais e municipais também foram dissolvidos, e os governadores foram afastados mediante a nomeação de interventores federais (...)” (2013, pg 261).

Após a revolução constitucionalista que buscava a restauração do regime democrático com uma nova Constituição, instaurou-se a tão esperada Assembleia Constituinte e, em julho de 1934, foi promulgada a segunda Constituição Republicana do Brasil, a qual nos apresentou o constitucionalismo social, rompendo o modelo liberal.

Bernardo Gonçalves destaca que, no que tange ao federalismo, (p. 262):

“(...) surge a figura do federalismo cooperativo ou de integração, nos moldes da Constituição de Weimar da Alemanha de 1919. Com isso, além de competências privativas e remanescentes entre os entes, temos, também as competências concorrentes ente a União e os Estados. Essas, previstas no art. 10 da Constituição visam a que os entes (poder central e poderes estaduais) atuem em determinados temas de forma conjunta para a realização de objetivos comuns (...)” .

Porém apesar desse avanço, o rol de competências privativas da União foi alargado de forma considerável, confirmando-se, desse modo, a tendência centralizadora do nosso federalismo.

A ordem constitucional inaugurada em 1934 durou pouco mais de três anos. Getúlio Vargas, alegando a existência de perigos que ameaçavam a unidade do país, implantou a ditadura do Estado Novo e em 10 de novembro de 1938 outorgou a nova Constituição, que ficou conhecida como polaca, a qual era profundamente autoritária e de cunho corporativista.

Nesse período, o Brasil foi governado de forma ditatorial e em verdadeiro estado de exceção.

Bernardo Gonçalves enfatiza que, conquanto se tenha mantido a forma de governo republicana e a forma de estado federativa, é certo que o *“federalismo foi apenas de cunho nominal, e isso devido ao extremo autoritarismo e centralização de poder existentes na Constituição”* Acrescenta o autor que *“a repartição de competência entre os entes definida na Constituição de 1937 não saiu do papel, prevalecendo um Estado unitário, sobretudo mediante a nomeação dos interventores pelo Presidente da República”* (pg. 265).

Ocorre que, com o fim da 2ª Guerra Mundial, em 1945, iniciou na Europa o período do Estado Constitucional, voltado para a valorização das instituições democráticas. Com toda essa pressão, Getúlio baixou uma reforma constitucional, estabelecendo eleições diretas para Presidente da República, que ocorreria no dia 2 de dezembro de 1945. Ocorre que, em outubro do mesmo ano, Vargas foi deposto do poder pelos militares, assumindo o governo provisoriamente do Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro José Linhares, até ocorrerem as eleições.

O presidente eleito democraticamente, Eurico Gaspar Dutra, instala a nova Assembleia Constituinte e no dia 18 de setembro de 1946 e promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

Nessa constituição, no que se refere ao federalismo, relembra Bernardo Gonçalves que:

“(...) temos o fim do federalismo apenas nominal da Carta de 1937. Nesses termos, temos a definição de competências enumeradas para a União e competências remanescentes para os Estados, conjugadas com competências concorrentes, nas quais os Estados teriam legitimidade para legislar de forma complementar ou supletiva no que tange a normas da União (...)” (p. 267).

Faz-se mister destacar, ainda, que o conteúdo da autonomia municipal foi restabelecido aos padrões de 1934, além disso, a capacidade financeira e tributária dos poderes locais ganhou um reforço, pois se estabeleceu a distribuição de percentual da arrecadação federal do imposto único sobre produção, comércio, distribuição e consumo de

lubrificantes e combustíveis líquido e gasosos para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 15, § 2º).

Os anos seguintes foram marcados pelo esforço do Governo Federal em manter uma política de desenvolvimento regional. Ocorre que, apesar dos esforços, as disparidades econômicas regionais do Brasil aumentavam gradativamente.

Essa Constituição vigorou por 20 anos até o advento da Constituição militar de janeiro de 1967, devendo se registrar, porém, que o período que vai do golpe militar de março de 1964 até a nova Carta de 1967, a Constituição de 1946 foi ‘uma folha de papel em branco’ nas mãos do autoritarismo que se instaurou no Brasil.

Assim, o Federalismo cooperativo é transformado em um centralismo usurpador da autonomia dos Estados-membros, caracterizando o que Zimmermann denomina de Federalismo orgânico (2005, p. 65).

Na Carta Política de 1967 era composta de 189 artigos e, no que se refere ao Federalismo, ressalte-se, conquanto tenha mantido essa forma de Estado, houve um exacerbado viés centralizador, com extensa gama de competências atribuídas à União em detrimento dos Estados.

Senão vejamos os ensinamentos de Bernardo Gonçalves (2013, pg. 272):

“(...) temos competência enumeradas para a União e remanescente para os Estados convivendo com competências concorrentes, nas quais os Estados poderiam legislar supletivamente sobre algumas matérias, nos termos do art. 8º da Constituição. Certo é que, aos Municípios, foi dada autonomia nos termos do art. 16, porém extremamente relativizada. Além disso, na perspectiva tributária (prevista no capítulo V do Título I) a repartição de receitas tributárias concentrou (na maior parte) recursos na União, deixando os Estados bem como os Municípios em situação de verdadeira dependência econômica (...)”

Como se pode verificar, houve uma total deterioração da autonomia dos estados membros, assim como dos municípios. Apesar disso, o que mais ia de encontro com a forma federal de Estado, era a regra que previa que a criação de novos Estados e Territórios dependeria

de lei complementar. Nesse ponto, leciona Augusto Zimmermann que uma das maiores diferenças do Estado Federal em relação aos Estados Unitários é exatamente a característica básica da descentralização política, o que é realçada pela autonomia legislativa das unidades federativas, assim concluir que *“é de se admirar que a própria integridade territorial e, quiçá, a própria existências das próprias, pudessem ser ameaçadas pela vontade exclusiva do poder central”*. (pg. 326).

A Emenda Constitucional de 1969, o que para a corrente majoritária se apresentou como uma nova Constituição, teve um impacto ainda mais centralizador.

Ocorre que, com a crise do fenômeno conhecido como “milagre econômico” que, por cerca de 5 anos, conseguiu fazer com que o país se desenvolvesse, o regime militar começa a entrar em decadência, situação que se agravou a partir de 1984, época em que ocorreu o maior movimento popular que pugnavam pelas eleições diretas.

Apesar de todas as manifestações populares, em 1985, houve eleição indireta para o cargo de Presidente da República, tendo sido eleito Tancredo Neves, o qual, por motivos de saúde não tomou posse e pouco tempo depois veio a falecer. Assim, assume à presidência o Vice eleito José Sarney que, logo que chega ao poder, cumpri a promessa da época da campanha enviando ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional prevendo a instauração de uma nova Assembleia Constituinte no Brasil.

Assim, em 5 de outubro de 1988, é promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil, a qual está em vigor até os dias atuais.

Antes de mergulharmos nas peculiaridades dessa nova Carta Política, no que tange à Forma de Estado – matéria do terceiro capítulo deste trabalho -, faz-se mister abrir um parêntese para fazer algumas considerações sobre os tipos de federalismo.

2.3. TIPOS DE FEDERALISMO

Como já explicado alhures, Federalismo é aquela forma de Estado em que há distribuição geográfica do poder político em função do território, na qual um ente é dotado de soberania e os outros de autonomia.

No que tange aos tipos ou modos de Federalismo, verifica-se que há uma gama de modalidades. Assim, conforme síntese doutrinária de Bernardo Gonçalves Fernandes (2013, p. 707/708) e Dirley da Cunha Júnior (2007, p. 806/807), tem-se o federalismo:

- a) Quanto à origem: agregação ou segregação;
- b) Quanto à maior ou menor concentração de poder: centrípeto, centrífugo e de equilíbrio;
- c) Quanto à repartição de competência: dual e de cooperação;
- d) Quanto ao equacionamento das desigualdades: simétrico e assimétrico

2.3.1. Federalismo por agregação ou desagregação

O Estado Federal pode surgir da prévia união de antigos Estados soberanos ou através da transformação de um antigo Estado unitário em sistema federativo. Ao primeiro caso, a doutrina denomina federalismo por agregação, ao segundo, federalismo por desagregação/segregação, que, por sua vez, é formado a partir de uma divisão de um Estado unitário preexistente para um Estado Federal.

Augusto Zimmermann destaca que:

“o federalismo foi sempre resultado da agregação de dois ou mais Estados soberanos, que desde então se comprometiam a respeitar um pacto constitucional de união perpetua. O seu valor está, pois, em se permitir a dupla coexistência de ordens políticas distintas, todavia harmonizadas, conciliando-se a unidade dos objetivos gerais com a diversidade das fontes descentrais de poder” (ZIMMERMANN, 205, p. 54).

Continua o autor:

“(…) Entretanto, se os primeiros Estados Federais constituídos por agregação, o êxito da fórmula conciliatória unidade na diversidade ensejou a descentralização política de alguns dos antigos Estados unitários então existente. Assim, graças aos anseios de descentralização ocorrentes em virtude das necessidades políticas ou de maior eficiência, estes Estados foram transformados nas modernas Federações. Caso típico é o Estado brasileiro, federal por desagregação, porque o seu sistema federativo surge da proclamação republicana e é definitivamente consagrado pela Constituição de 1891, ratificadora do federalismo já no seu artigo primeiro. (...)”(ZIMMERMANN, 205, p. 55).

Zimmermann enfatiza, ainda, que os Estados membros dos sistemas federais por agregação, que, por consequência, exerciam soberania anterior à composição federal, apresentam, em geral, uma maior resistência à centralização política. Ao passo que, a predisposição à centralização é bem maior nos países federalistas por desagregação.

2.3.2. Federalismo centrípeto, centrífugo e de equilíbrio

O centrípeto ocorre quando o federalismo é criado da periferia para o centro e, por isso mesmo, proporciona uma maior concentração de poder do governo local.

Já o centrífugo estará presente quando o Estado Federal foi criado do centro para a periferia, tendo como principal consequência o fato que proporcionar uma maior descentralização do poder com uma sensível diminuição do poder central e uma ampliação dos poderes regionais

O federalismo de equilíbrio, defendido por Bernardo Gonçalves (2013, p. 707) “*é aquele que objetiva instaurar uma equilibrada e equitativa repartição de poderes entre o governo central e os governos regionais*”.

2.3.3. Federalismo dual ou de cooperação

O primeiro trabalha com uma repartição de competências privativas entre os entes federados, que, por isso, irão atuar em esferas distintas, separadas e independentes, não havendo que se falar em cooperação ou mesmo colaboração recíproca. Esse foi o modelo típico da Constituição de 1891 e é condizente com o paradigma do Estado Liberal.

O Federalismo cooperativo, por sua vez, é fruto do Estado Social e do paradigma do constitucionalismo social, caracterizando-se “*pela busca de colaboração recíproca através da possibilidade de atuação comum ou concorrente entre os poderes central e regionais*” (FERNANDES, 2013, P. 707). Essa forma de federalismos surgiu no Brasil com a Constituição de 1934.

Segundo o Magistério de Zimmermann:

(...) dominante no cenário político, o federalismo cooperativo não dispõe de fronteiras claramente definidas na questão da distribuição das competências dentre os níveis autônomos de poder. O objetivo explícito é, em síntese, a promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas. Esta variante, uma vez adotada no Brasil pós-revolucionário da década de 1930, se expôs às suas mais dramáticas deturpações, que por vezes praticamente aniquilaram a próprio espírito federativo, conduzindo-nos de tal maneira à centralização excessiva e às inúmeras crises político-institucionais subseqüentes. (ZIMMERMANN, 205, p. 57).

2.3.4. Federalismo simétrico e assimétrico

Essa classificação diferencia o federalismo quanto ao equacionamento das desigualdades. O federalismo simétrico visa à divisão de competências e receitas de forma paritária, dotada de isonomia. Os Estados Unidos é o caso paradigmático de federalismo mais propriamente simétrico.

O federalismo assimétrico, no entanto, parte da premissa da existência de exacerbadas desigualdades regionais entre os entes e busca reverter esse quadro com a realização de programas direcionados a determinadas regiões. No Brasil, o grau de assimetria dentre os Estados membros decorre da sua própria natureza, mormente às diferenças de território e população.

Para encerrar este segundo capítulo, é importante destacar algumas características essenciais do Federalismo, visto ser necessário para a compreensão do próximo capítulo.

2.4. CARACTERÍSTICAS DO ESTADO FEDERAL

Paulo Gonet Branco dar um conceito abrangente sobre Estado Federal, afirmando que (MENDES; BRANCO, Curso de Direito Constitucional, 2013, p. 779):

“(...) o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada pela Constituição Federal, em que os Estados Federados participam das deliberações da União, sem dispor de direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma suprema corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, com procedimento assecutorio de unidade física e de identidade jurídica da Federação (...)”.

A partir desse conceito, as características básicas do Federalismo podem ser assim definidas, de acordo com a doutrina do Doutor Dirley da Cunha Júnior (CUNHA JÚNIOR, 2010, p. 855):

- a) Indissolubilidade do pacto federativo;
- b) Descentralização política entre as vontades central e regionais, uma vez que a federação pressupõe a existência de, pelo menos, duas ordens jurídicas, sendo uma central e uma parcial;
- c) Constituição rígida com um núcleo imodificável que não permite a secessão;
- d) Existência de um órgão que represente e externalize a vontade dos membros da federação de forma isonômica;
- e) Autonomia financeira dos entes expressa na Constituição do ente soberano;

- f) existência de um órgão de cúpula do Poder Judiciário que resolva os conflitos entre os entes da federação, impedindo, assim, a usurpação de competências;
- g) auto-organização político-administrativa dos entes autônomos com a possibilidade deles produzirem suas próprias leis – autonormatização; terem seus próprios governo – autogoverno; e sua própria administração – autoadministração.

Após uma explicação sucinta sobre a origem do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil, assim como o apontamento dos principais tipos de federalismo e suas principais características, vamos ao cerne do presente trabalho: as distorções apresentadas no federalismo do Brasil.

3. AS DISTORÇÕES DO FEDERALISMO NO BRASIL

O federalismo brasileiro passou por muitas fases, mas, no entanto, o que se observa até os dias atuais é que o Brasil não conseguiu desenvolver uma tradição de equilíbrio da repartição de competências, prevalecendo um acúmulo de poderes para a União em detrimento dos concedidos aos Estados membros. É sobre esse ponto que iremos trabalhar no presente capítulo.

3.1. MONOPÓLIO OU HIPERTROFIA DA UNIÃO

Conforme já explicado nos capítulos anteriores, a primeira Constituição Brasileira (1824) definiu que a forma de Estado seria a do Estado Unitário. Ocorre que, no dia 15 de outubro de 1889, o Decreto nº 1 proclamou no Brasil uma República Federativa, com a devida transformação das Províncias em Estados Federados. Essa norma, no entanto, só passou a ser uma matéria constitucional com a promulgação

da Constituição Republicana de 24 de fevereiro 1891, que previu um federalismo dual.

Segundo Enrique Ricardo Lewandowski, no entanto, a federação brasileira padece de um “pecado original”, pois (LEWANDOWSKI, 2013, p. 15):

“em vez de ter nascido, como nos EUA, de uma união de Estados Soberanos, surgiu a partir do desmembramento de um Estado unitário. Com efeito, os atuais estados – na verdade, antigas províncias imperiais, despidas de poder político e de autonomia – tiveram de contentar-se, em 1891, com as competências e as rendas que lhes foram então atribuídas”

O citado Ministro do Supremo Tribunal Federal destaca que a federação brasileira, historicamente, passou por um movimento pendular: enorme concentração de competências e rendas ao nível da União e depois grande desconcentração de poderes em favor dos estados e municípios.

Na constituição de 1981, na qual se adotou o federalismo dual, como já explicado, Lewandowski explica que houve um alto grau de desconcentração, sendo que alguns estados até autodenominavam-se ‘soberanos’, pois *“legislavam sobre comércio interestadual, celebravam tratados internacionais, mantinham legações diplomáticas, contraíam dívidas externas sem autorização do Congresso Nacional”* (p.15).

Ocorre que, com a Reforma de 1926, o pendulo federativo oscilou no sentido da centralização ao se ampliar, por exemplo, os poderes de intervenção da União nos estados.

Augusto Zimmermann, citando Oswaldo Trigueiro destaca que:

“a reforma de 1926 restringiu a autonomia dos Estados, que passaram a sofrer rigoroso controle político e mesmo administrativo, por parte da União. O Brasil era então, talvez mais que hoje, uma federação governada pelos grandes Estados, que submetiam os pequenos a uma espécie de imperialismo fraterno. O que se pretendia impor ao País não era o federalismo dos Estados Unidos ou da Suíça -, mas o federalismo do México e da Argentina, onde a freqüente, e tantas vezes abusiva, intervenção do poder federal na vida dos Estados repudia na prática o

regime federativo, modelo nos textos legais” (Zimmermann, 2013, p. 310/311).

Por força, sobretudo, da Revolução Constitucionalista de 1932, que eclodiu em São Paulo, a Constituição de 1934 previu um federalismo cooperativo, diferenciando do federalismo clássico até então existente, uma vez que, além das competências privativas, passou-se a ter as competências concorrentes entre a União e os Estados.

Apesar disso, Zimmermann leciona que houve uma perigosa centralização, com o agigantamento dos poderes conferidos ao Governo Federal, pois “*as matérias de competência privativa da União foram extensivamente enumeradas e altamente ampliadas, quando comparadas à Carta de 1891*” (Zimmermann, 2013, p. 317).

As Constituições de 1937 e 1967/1969 trouxeram um federalismo apenas nominal, pois, na realidade, tinha-se um centralismo exacerbado.

A Constituição de 1946, bem como a de 1988 previu um federalismo cooperativo, de integração, observa-se, assim, que o movimento pendular moveu-se novamente no sentido da descentralização.

Lewandowski destaca que, entre as mudanças mais significativas introduzidas pela Constituição cidadã, no que tange a descentralização, figuram: a ampliação da competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal; a elevação do município à categoria de ente federativo, conferindo-lhe a faculdade para elaborar a própria Lei Orgânica, bem como a redistribuição do ‘bolo tributário’ nacional, que aumentou as receitas dos entes federados, não só devido à atribuição de novos impostos, mas sobretudo devido ao aumento de sua fatia nos fundos de participação (LEWANDOWSKI, 2013, p. 16).

Zimmermann, no entanto, conquanto reconheça o avanço que tivemos no que tange aos direitos e garantias individuais e coletivos, critica a forma como as competências foram distribuídas:

“pela enumeração constitucional das competências da União (artigos 21, 22, 23, 24 e 153), especialmente através da leitura do artigo 21, constatamos que o Brasil mais se parece com um Estado unitário do que propriamente com uma verdadeira Federação. Afinal, a competência do Poder Central é tão vasta que sobra muito pouco, ou quase nada, para os Estados-membros e Municípios” (Zimmermann, 2005, p.331)

É certo que, como em todos os Estados Federados, a União tem o poder exclusivo de legislar e resolver problemas fundamentais, como por exemplo, as relações exteriores, a defesa nacional, as forças armadas, o comércio interestadual, a moeda e o crédito. Nesse ponto, Lewandowski enfatiza que no federalismo cooperativo, não obstante sejam as competências e as rendas compartilhadas em certa medida entre a União, os estados e os municípios, o planejamento, principalmente no campo da economia e das finanças, “*opera a partir do centro, refletindo o crescente intervencionismo governamental nos mais diversos setores da vida social, imprescindível, hoje, para enfrentar os desafios de um mundo globalizado e plural*” (LEWANDOWSKI, 2013, p. 15).

A crítica de Zimmermann, no entanto, é de que houve uma flagrante ampliação das competências federais, competindo à União a elaboração da legislação civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrária, marítima, aeronáutica, espacial, do trabalho, entre outras. Alerta o autor, desse modo, que “*o excesso de competências federais atesta a enorme absorção de poderes nesta esfera do poder central, deixando muito pouco para os nossos Estados e Municípios*” (Zimmermann, 2005, p.332).

Acrescenta o autor, ainda, que:

“(…) A regra fundamental dos Estados-membros, de extrema valia para garantir a autonomia política dos mesmos, é a que está disposta no art. 25, § 1º, da Carta de 1988, pela qual são reservadas aos Estados-membros as competências que não lhes sejam constitucionalmente vedadas. Contudo, observa Celso Ribeiro Bastos, esta regra que já nas Constituições anteriores era vazia de sentido, ainda torna-se mais oca na atual, diante dos róis extensos de competências outorgadas à União e

Municípios. Não é exagero afirmar-se –concluiu o insigne constitucionalista – que será quase impossível os Estados legislarem originalmente sobre qualquer assunto (...)”(Zimmermann, 2005, p.339).

Além da exacerbada competência direcionada à União, há outro fator que favorece o centralismo e, por consequência, enfraquece o federalismo: a questão tributária.

3.2. POLÍTICA DO ‘PIRES DA MÃO’

Não há dúvidas que “*as autonomias política e administrativa e o exercício de competências – na realidade encargos – nada significam sem a atribuição de rendas suficientes*” (LEWANDOWSKI, 2013, p. 14/15).

Com o fito de conseguir essa renda, foram estabelecidas as competências tributárias, que compõem o federalismo fiscal ou, como muito doutrinadores preferem, federalismo tributário. Desse modo, a repartição de receitas tributárias visa o equilíbrio da distribuição dos ingressos e receitas entre os entes federativos. Valendo destacar que as competências tributárias não são concorrentes, ou seja, onde um ente da federação tributa, o outro não poderá fazer, sob pena de bi-tributações, o que é vedado pela Constituição Federal.

A Carta Política de 1988, ao estabelecer metas e dividi-las entre os entes da federação, descentraliza a atuação da administração pública com o propósito de alcançar os objetivos estipulados, e, no mesmo modo, agi quanto à captação de recursos financeiros.

Conforme ensinamentos de Augusto Zimmermann, a Constituição Federal buscou redefinir os critérios de partilha e rateio dos recursos tributários em favor dos Estados-membros e Municípios, para isso estabelecendo um complicado sistema de transferências fiscais, em forma de participação direta e indireta, entre os entes federativos.

No entanto, o citado autor, critica essa repartição ao afirmar que:

“Está, contudo, muito aquém do almejado, além de não haver procedido a igual redistribuição das competências federais, cabendo ainda à União uma gama exagerada de atribuições que deveriam ser melhor transferidas aos entes descentrais de nossa Federação” (Zimmermann, 2005, p. 351/352).

No mesmo sentido, acrescentar o autor que:

“Desse modo, a redução dos recursos financeiros da União, com a criação de novos impostos em favor dos entes federativos descentrais, não foi proporcional à transferência de encargos. Ao contrário, conforme observou o jurista Ney Prado, ‘com a Constituição de 1988, os encargos da União se avolumaram enquanto seus recursos minguaram principalmente por causa do volume de transferências obrigatórias, das quais não decorre nenhuma obrigação administrativa para os Estados e Municípios’ (Zimmermann, 2005, p.352).

Zimmermann entende que a Constituição Federal de 1988, embora tenha previsto a transferência de receitas para os Estados e Municípios, não lhes atribuiu as responsabilidades de provimento dos serviços públicos fornecidos, quase na sua totalidade, pelo governo federal.

Nesse mesmo sentido, Helenilson Cunha Pontes, Procurador da Fazenda Nacional, aduz que:

“a descentralização de recursos deveria ter sido seguida pela contrapartida, isto é, pela descentralização de encargos, o que não ocorreu. Aí se situa um dos aspectos da crise fiscal que assola a Federação brasileira. A Constituição Federal retirou recursos da União Federal, todavia manteve sob o seu encargo a responsabilidade por um grande número de serviços públicos. A União Federal deveria, deste modo, tomar a iniciativa no sentido de se desincumbir de alguns serviços públicos, transferindo-os para a órbita dos Estados e Municípios. Contudo, a perda de área de atuação traz consigo inelutável perda de poder político. Aí reside a questão crucial de qualquer reforma federativa no Brasil (...)” (PONTES, 1996, p. 39/40).

Apesar no entendimento dos dois doutrinadores acima citados, há uma forte corrente que entende exatamente o contrário.

Defendem que os gastos gerados aos entes federados devido à descentralização são incompatíveis com a arrecadação dos recursos que,

na grande parte, concentra-se nas mãos da União, gerando, desse modo, uma desigualdade na distribuição de metas e receitas dentro da federação.

Aponta Luis Gustavo Lovato (artigo publicado em <http://jus.com.br/artigos/8179/federalismo-e-federalismo-fiscal>) que, para equilibrar essa desigualdade, há na Constituição Federal previsões de repasses de valores, pela União aos entes federados, diretamente ou por meio de fundos de financiamento e de participação. Vamos entender essas regras.

Como já destacado acima, a Carta Magna estipulou as competências tributárias de cada ente da federação, bem como estabeleceu a regra de que os tributos só podem ser criados por força de lei. Nesse sentido, foi estabelecido que a competência legislativa será da (os):

i) **União** em relação aos impostos sobre importação; exportação; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; grandes fortunas, mediante lei complementar; impostos extraordinários; bem como impostos não previstos no rol anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição, conforme inteligência dos arts 153 e 154, ambos da Constituição Federal;

ii) **Estados e Distrito Federal** em relação aos de transmissão "causa mortis" e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; propriedade de veículos automotores, de acordo com as regras previstas no art. 155 da Carta Política.

iii) **Municípios** no que tange à propriedade predial e territorial urbana; transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por qualquer natureza ou acessão física, e de

direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar, conforme previsto no art 156 da Carta Magna.

Vejamos a literalidade do texto constitucional, art. 157 a 158:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Como se pode observar, a arrecadação dos tributos propicia receitas próprias aos entes federativos, no entanto, estudiosos do tema lecionam que a descentralização dos encargos torna esses recursos, muitas vezes, insuficientes, gerando, assim, déficit orçamentário.

Para amenizar esse déficit, criou-se em 1967 o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o qual tem como objetivo redistribuir a renda e promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados.

A Constituição Federal de 1988 previu o FPE no Artigo 159, inciso I, alínea 'a'. Este dispositivo determina que sejam destinados a este fundo 21,5% da arrecadação dos impostos federais sobre a renda e os proventos de qualquer natureza – por meio do Imposto de Renda (IR) – e sobre os produtos industrializados – por meio do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Do mesmo modo, o art. 161, II, da Constituição Federal prevê que Cabe à Lei Complementar:

“estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios”

Para cumprir a determinação prevista no citado dispositivo constitucional, editou-se a Lei Complementar nº 62 de 1989, que definiu a forma de distribuição dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

No que tange ao FPE, o art. 2º da referida lei complementar determinou que 85% dos recursos seriam destinados às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os outros 15% para as regiões Sul e Sudeste.

No que tange à partilha de recursos, faz-se mister destacar as reflexões do economista Luiz Arruda Villela:

“(…) Em uma federação, é inaceitável que a distribuição desproporcional de recursos públicos inviabilize o atendimento de necessidades básicas das populações localizadas em Estados ou Municípios com escassa capacidade de arrecadação própria de tributos. Os sistemas de partilha e de transferências são, portanto, fundamentais para as finanças estaduais e municipais, devendo operar de forma redistributiva com ‘variáveis de fecho’ no processo de distribuição de recursos públicos entre os entes federados.

Por esse motivo, o inciso II do artigo 161 da Constituição Federal estabelece que os Fundos de Participação (FPE e FPM) têm como objetivo ‘promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e entre municípios’ (…)” (VILLELA, 1993, 622/634).

Nesse ponto, é válido destacar, ainda, o magistério de Gilberto Bercovici:

“(…) O Federalismo Cooperativo está em estreita relação com o Estado intervencionista (o chamado Estado Social), que tem por objetivos, entre outros, a igualação das condições sociais de vida e a redução das desigualdades regionais em todo o território nacional. É justamente a exigência de solidariedade do Estado Social que fez com que fosse formulado um princípio de fidelidade federal que vincula a União e os entes federados, condicionando e orientando suas políticas na direção da diminuição das desigualdades sociais. Não é possível, porém, a uniformização das condições de vida entre os vários entes federados se estes não tiverem capacidade suficiente (não apenas econômica, mas também política) para satisfazer plenamente as suas funções. **Assim, a forma cooperativa de Federalismo tem por objetivo fundamental a igualação da capacidade dos membros da Federação.**

A autonomia dos entes federados frente à União pode se transformar em farsa quando faltam os recursos financeiros necessários à sua manutenção. Consequentemente, num Estado Federal, a decorrência direta da repartição de competências é a distribuição das fontes de recursos financeiros para equilibrar os encargos e as rendas das unidades federadas. **Além da discriminação rígida e tradicional das rendas por fontes, o Federalismo cooperativo caracteriza-se por realizar a distribuição do produto arrecadado, ou seja, a participação de entes federativos na receita de outros entes.** Desta maneira, para compensar a fragilidade econômico-financeira dos Estados e Municípios em relação à União, instituiu-se o mecanismo das transferências intergovernamentais das receitas tributárias, através da partilha de parcela das receitas arrecadadas pela União e Estados. No tocante à destinação das verbas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, a técnica utilizada na Constituição de 1988 é a da participação por expectativa, ou participação em fundos. A vinculação de rendas tributárias e a partilha de recursos através de fundos públicos caracterizam-se pelo fato de as receitas ingressarem originariamente nos fundos e serem distribuídas de acordo com critérios estabelecidos em lei (número de habitantes, produto interno bruto, etc). (BERCOVICI, 2001, p.79/81)

Ocorre que, uma pesquisa realizada pelo Consultor do Senado Marcos José Mendes e divulgada no livro *Federalismo à Brasileira* aponta que:

(…) em 2009, o FPE transferiu aos estados a expressiva quantia de R\$ 36,2 bilhões, equivalentes a 1,15% do produto interno bruto (PIB). A tabela também demonstra a importância deste fundo para a receita corrente líquida (RCL) de cada estado. Para alguns destes, como Amapá e Roraima, o FPE é essencial, constituindo quase metade da receita. Em outros casos, como São Paulo e Rio de Janeiro, a receita tem mínima importância. Esta diferença decorre do fato de que este fundo tem como objetivo redistribuir receita, atendendo com mais recursos às Unidades da Federação (UFs) com menor capacidade de arrecadação própria (...) (MENDES, 2012. p.150).

O citado autor informa, ainda que atualmente, o rateio do FPE entre os estados atende à regra básica, com dito acima, que destina 85% do fundo para os estados das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para os das regiões Sudeste e Sul, bem assim que, obedecida a restrição já referida, a Lei Complementar nº 62/1989 estabeleceu coeficientes fixos para cada estado. Ou seja, a participação de cada um destes no fundo não varia ao longo do tempo. Ocorre que esses coeficientes de participação dos Estados deveriam vigorar apenas nos exercícios de 1990 e 1991. Assim, os critérios de rateio que seriam aplicados a partir do ano de 1992 deveriam ser fixados por lei específica, com base no censo de 1990. Ocorre que, passados mais de vinte anos, essa lei específica ainda não havia sido editada.

O consultor Marcos critica severamente esse coeficiente fixo, argumentando que ele vai de encontro com o objetivo básico do FPE, que é reequilibrar a capacidade fiscal dos entes da Federação. Acrescenta que:

(...) Ao longo do tempo, alguns estados evoluem mais rápido que outros, precisando de menor suporte federal e, por isto, deveriam ter sua participação no FPE reduzida, enquanto aqueles com maior dificuldade deveriam receber mais recursos deste fundo. Usar coeficientes fixos para a partilha significa congelar no tempo a avaliação das desigualdades (...) (MENDES, 2012. p.151).

Devido à omissão do Congresso Nacional em editar a citada lei específica, o Distrito Federal e os Estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás e Mato Grosso do Sul ajuizaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) perante do Supremo Tribunal Federal.

Faz-se mister ressaltar que, antes do estabelecimento de coeficientes fixos para o FPE, este era dividido entre os estados com base em coeficientes variáveis, com regras previstas no Código Tributário Nacional (CTN), que previam que os coeficientes seriam calculados com base nos seguintes critérios: área de cada estado – peso de 5%; e resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e inverso da renda per capita – com peso de 95%.

Como se pode verificar, essas regras possibilitavam que as cotas do FPE variassem ao longo do tempo, de modo a favorecer os estados com crescimento populacional mais acelerado e pior desempenho em termos de rendas *per capita*.

Ocorre que, ao se estabelecer as regras de coeficiente fixos, essa possibilidade não mais existiu e, por isso, com o passar do tempo, estados com maior crescimento populacional e menor aumento de arrecadação, em termos relativos, foram prejudicados (MENDES, 2012, p.152).

No dia 24 de fevereiro de 2010, o Supremo Tribunal Federal, em resposta às ADI's acima citadas, declarou a inconstitucionalidade do artigo 2º, incisos I e II, parágrafo 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar 62/1989. A decisão adotou, no entanto, a técnica da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade e assegurou a aplicação da lei até 31 de dezembro de 2012.

Segue ementa do acórdão proferido na ADIn 875/DF:

Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI n.º 875/DF, ADI n.º 1.987/DF, ADI n.º 2.727/DF e ADI n.º 3.243/DF). Fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão. Fundo de Participação dos Estados - FPE (art. 161, inciso II, da Constituição). Lei Complementar n.º 62/1989. Omissão inconstitucional de caráter parcial. **Descumprimento do mandamento constitucional constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos.** Ações julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n.º 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012. (ADI 875, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2010, DJe-076 DIVULG 29-04-2010 PUBLIC 30-04-2010 EMENT VOL-02399-02 PP-00219 RTJ VOL-00217- PP-00020 RSJADV jul., 2010, p. 28-47).

Senão vejamos alguns trechos do julgamento:

“(…) Os fundos de participação viabilizam a transferência, aos Estados e aos Municípios, de parte do que é arrecadado pela União. Dessa forma, garante-se – ou pelo menos, dever-se-ia garantir – a autonomia financeira dos entes federativos, que, para o exercício de suas

competências constitucionais, contam não apenas como os recursos advindos da arrecadação de seus próprios tributos, mas também com os recorrentes de transferências intergovernamentais.

(...) O modelo de distribuição das receitas tributária adotada pela Constituição de 1988 – partilha por meio de fundos (art. 159, I) e participação direta no produto da arrecadação (arts. 157, 158 e 159, II) – possibilita a redução ou a atenuação das disparidades existentes entre as Unidades da Federação. Isso porque os Estados e Municípios mais pobres, não obstante as inúmeras demandas sociais, possuem, em regra, menor arrecadação tributária direta, o que é compensado pela transferência intergovernamentais. Se mantido, em nosso país, modelo próprio do **Federalismo clássico (dual fedefalim)**, segundo o qual as unidades federadas deveriam se manter, exclusivamente, com o produto da arrecadação dos tributos de sua própria competência, o fosso socioeconômico entre os entes federativos apenas se aprofundaria, e não restaria atendida a exigência contida na parte final do art, 160, II, da Constituição.

(...)

Por uma questão de lógica, é possível concluir que os únicos critérios de rateio aptos ao atendimento da exigência constitucional são aqueles que assimilem e retratem a realidade socioeconômica dos destinatários das transferências, pois se esses critérios têm por escopo a atenuação das desigualdades regionais, com a conseqüente promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes federados, revela-se primordial que eles permitam que dados fáticos, apurados periodicamente por órgãos ou entidades públicas (O IBGE, por exemplo), possam influir na definição dos coeficientes de participação. Não se pode pretender a modificação de um determinado status quo, sem que se conheça e se considerem as suas peculiaridades.

(...)

Viola o bom senso imaginar que lei editada em 1989 – apenas com base em médias históricas apuradas à época – ainda possa retratar a realidade socioeconômica dos entes estaduais. (...)"

Apesar no prazo fixado pela Suprema Corte, a nova lei – Lei Complementar 143/2013 – só veio a ser editada em 18 de julho de 2013. Ocorre que os repasses com base nos coeficientes fixos não chegaram a ser interrompidos, pois, em 24 de janeiro de 2013, liminar deferida pelo ministro Ricardo Lewandowski, na ADO 23/DF garantiu a continuidade da transferência dos recursos para os Estados e o Distrito Federal, em conformidade com os critérios anteriormente vigentes, por mais 150 dias.

Em agosto de 2013, foi a vez de a LC 143/2013 também ser objeto de impugnação no Supremo Tribunal Federal. Na ADI 5.069/DF, de relatoria do ministro Dias Toffoli, o governador de Alagoas ataca parte das modificações que a LC 143/2013 procedeu na Lei Complementar 62/1989. Os fundamentos jurídicos utilizados na ação — os artigos 3º, III; 161, II; e 171, VII, da Constituição Federal — dialogam com aqueles que

justificaram a declaração de inconstitucionalidade da legislação anterior pelo STF.

Celson de Barros Correia Neto (artigo publicado em <http://www.conjur.com.br/2014-mar-15/observatorio-constitucional-stf-julgara-novamente-criterios-partilha-fpe>), afirma que na ADI 5.069/DF aponta-se, em síntese, que a nova lei renovou, até 31 de dezembro de 2015, a vigência dos coeficientes individuais já declarados inconstitucionais pelo Supremo, no julgamento da ADI 875, e acabou por transformá-los em piso para os repasses, a partir de 2016, mantendo, por mais alguns anos, o estado de inconstitucionalidade já reconhecido pelo STF. A nova fórmula de rateio, que leva em conta combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar *per capita* da entidade beneficiária, somente será implementada a partir de 2016 e está subordinada à realização de evento futuro e, até certo ponto, incerto, que é o crescimento econômico.

As regras dos incisos II e III do artigo 2º da LC 143/1013 determinam que, a partir de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do IPCA e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do PIB (Produto Interno Bruto) do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo. Apenas a parcela que superar esse montante é que será distribuída individualmente, com base nos novos critérios obtidos mediante combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar *per capita* da entidade beneficiária.

Portanto, o que se vê é que uma norma que foi editada para ser transitória permanece vigorando até os dias atuais. Maximize-se o fato de que, como dito alhures, esta norma já foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal exatamente porque “*Viola o bom senso imaginar que lei editada em 1989 (...) ainda possa retratar a realidade socioeconômica dos entes estaduais.*”.

Essa realidade demonstra o porquê da grande dificuldade na gestão dos recursos obtidos pela maioria dos estados e municípios brasileiros, uma vez que a ampla maioria dos valores arrecadados com a tributação no país permanece sob o poder da União ou é distribuído com base em coeficientes que não traduzem as peculiaridades de cada região.

Sabe-se que o modelo de federalismo se caracteriza como estados organizados, com autonomia e ligados um a um à União.

Contudo, em um país muito extenso e populoso como o Brasil surge uma problemática, uma vez é difícil ter o controle de todos os estados e municípios, assim como, das necessidades da população local.

Lisiê Ferreira Prestes (artigo publicado em http://www.dji.com.br/artigos/principal/federalismo_e_sua_aplicabilidade_no_sistema_brasileiro_atual.htm) destaca que em uma pequena localidade no interior do Amazonas, por exemplo, onde o acesso se dá apenas com barcos, acredita-se que a fiscalização federal não consiga cumprir seus encargos de forma efetiva. *“Neste caso, a União dificilmente consegue chegar à população e verificar suas necessidades e provavelmente não há um controle efetivo dos problemas dessa região de difícil acesso”*.

Dessa maneira, a autora entende que há uma necessidade da desconcentração do poder da União frente aos demais entes federados, uma vez que o Brasil necessita de um maior controle de seus governantes e que seus entes detenham maior autonomia para gerência de sua população, principalmente no que diz respeito aos municípios.

Não há dúvidas que às questões orçamentárias e tributárias possuem grande relevância na matéria em comento, já que a verba pública depende dos tributos e muitos são recolhidos aos cobres públicos federais, como já explicado acima, não possuindo até hoje uma norma que estabeleça de forma mais equânime a repartição dessas receitas.

A fim de demonstrar a desigualdade encontrada entre os estados federados no que tange à distribuição de renda, conquanto tenha tido uma pequena atenuação nos últimos anos, destaca-se uma matéria publicada na Folha de São Paulo no dia 22 de novembro de 2013:

“(…) Pelos dados do IBGE, o grupo líder (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná) concentrava 65,2% do PIB em 2011, 2,8 pontos percentuais a menos do que em 2002.

Já os dez Estados com menores participações na economia do país somaram 5,3% em 2011, contra 5% em 2002. Estão na lista Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Piauí, Tocantins, Amapá, Acre e Roraima.

Em comum, esses Estados são muito dependentes da ação do governo e têm boa parte de sua economia atrelada ao setor público.

(…)

O grupo intermediário, por sua vez, foi o que ganhou mais peso na esteira sobretudo da melhoria da infraestrutura de distribuição, do avanço das classes de menor renda (que beneficiou mais os Estados maiores do Nordeste) e do boom das commodities (como o minério de ferro) e do agronegócio. Esses 12 Estados passaram de 27,1% do PIB do País para 29,5% no período, o maior crescimento entre os três grupos (…)” <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/11/1375038-estados-medios-ganham-maior-fatia-do-pib.shtml>.

Se a situação dos Estados é difícil, devido a essa centralização de recursos junto ao Governo Federal, observar-se que a situação dos municípios ainda é mais precária.

De acordo com o Deputado Felipe Maia o governo federal retém 60% do que arrecada em suas mãos, repassando apenas 15% aos municípios.

César Santos, em seu blog (<http://defato.com/blog/cesar-santos/2014/05/14/de-pires-nas-maos-2>), citando o Deputado Felipe Maia, destaca que os entes federados precisam ver valorizados com a correção urgente do desequilíbrio de repasses e que *“quem sabe onde o sapato aperta é o prefeito e os municípios devem ter condições de se sustentar. Por isso é fundamental a revisão do pacto federativo”*.

O Jornal Mineiro, Hoje em dia, noticiou no dia 29 de junho de 2014, algo que traduz bem a situação ainda vivenciada pelos municípios do país, e que justifica a expressão que serviu como título da presente sessão deste capítulo, “política de pires nas mãos”, os prefeitos mineiros das regiões Sul, Sudoeste e Zona da Mata do Estado foram à capital do Estado apresentar ao Governador Antonio Anastasia as dificuldades para administrar cidades com caixa vazio e dívidas que passam de milhões. Porém, segundo a jornalista Patrícia Scofield, eles *“saíram do encontro sem a promessa de apoio financeiro, de imediato, para sair da crise”*

(<<http://www.hojeemdia.com.br/noticias/politica/de-pires-nas-m-os-prefeitos-de-minas-tentam-recurso-do-estado-1.80336>>).

No primeiro e segundo capítulo deste trabalho, destacou-se a origem, bem como a rápida evolução do Federalismo, pois os estudiosos do assunto apostavam ser a forma de Estado mais democrático, na medida em que, nas palavras de Dallari:

“assegura maior aproximação entre governantes e governados, uma vez que o povo tem sempre acesso mais fácil aos órgãos do poder local e por meio deste influir sobre o poder central. Outro argumento é justamente o que se refere à maior dificuldade para concentração do poder, o que, em última análise, também favorece a democracia. Além disso, argumenta-se que o Estado Federal, preservando as características locais e regionais, ao mesmo tempo promove a integração, transformando as oposições naturais em solidariedade” (DALLARI, 2013, p. 256).

Não obstante, o que se verificou deste terceiro e último capítulo é que o Brasil está muito longe de apresentar essas características, ao contrário, observa-se uma forte concentração de poder/recursos junto à União, violando flagrantemente o pacto federativo, bem como o estado democrático de direito, pois, com essa hipertrofia da União, diversas políticas públicas são definidas pelo ente que está mais longe da população e, por consequência, menos inteirado das suas peculiaridades e da suas reais necessidades.

3.3. EVENTUAIS MEDIDAS A SEREM TOMADAS PARA FORTALECER O FEDERALISMO

Ricardo Lewandowski argumenta ser evidente que alguma coisa precisa ser feita, sob pena de nos transformarmos em um Estado de fato ou em um Estado Regional, a exemplo da Itália e da Espanha.

O Ministro lembra, ainda, que uma das chaves do sucesso da União Européia que, segundo alguns estudiosos, caminha para um Estado Federal, “*resulta da adoção de dois princípios fundamentais: o da subsidiariedade e o da proporcionalidade*”, acrescenta o autor que no

primeiro “o ente político maior deve deixar para o menor tudo aquilo que este puder fazer com maior economia e eficácia. De acordo com o segundo, é preciso, respeitar uma rigorosa adequação entre meios e fins” (LEWANDOWSKI, 2013, p. 17).

Nesse ponto referente às medidas necessárias para a manutenção do federalismo, o ministro Lewandowski destaca também que:

(...) o resgate do princípio federativo passa pela valorização da chamada ‘competência residual’ dos estados, consagrada no artigo 25, § 1º, da Constituição Federal: ‘São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição’. Esta competência nos vem da tradição norte-americana segundo a qual as treze ex-colônias britânicas, transformadas em Estados, ao se unirem, entregaram à União apenas algumas das rendas e competências que possuíam originalmente, mantendo as demais. Não se ignora que o rol de competências enumeradas à União (arts. 21 e 22 da CF) é muito vasto, mas é preciso descobrir novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos estados (...) (LEWANDOWSKI, 2013, p. 17).

Continua o autor:

(...) Depois, cumpre explorar ao máximo as competências concorrentes previstas no art. 24 da Constituição vigente, impedindo que a União ocupe todos os espaços legislativos usurpados a competência dos estados e do distrito federal nesse setor. Afinal, o § 1º do art 24 estabelece, com todas as letras, que ‘no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais’ e mais: o § 3º consigna que, ‘inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades’ (...) (LEWANDOWSKI, 2013, p. 17).

Bem, sugestões há, o que falta, na verdade, é que os Governantes Brasileiros tenham vontade política em resolver essa questão que há anos vem sendo deixada de lado, e que, infelizmente, agrava-se com essa procrastinação.

Além disso, é necessário que a população se conscientize de suas responsabilidades e, principalmente, do importante papel que devem exercer que é o de cobrar e fiscalizar os governantes.

CONCLUSÃO

Em contraposição ao modelo do estado unitário, em que toda a autoridade emana do governo central que é a cúpula e o núcleo do poder político, os estados federais são formados por vários centros de poder político autônomo, em que há uma repartição de competências e de recursos entre as esferas de governo.

O Estado Federal é, antes de tudo, uma forma de Estado, não de governo. No entanto, há um relacionamento estreito entre a adoção da organização federativa e os problemas de governo, *“pois quando se compõe uma federação isto quer dizer que tal forma de convivência foi considerada mais conveniente para que, sob um governo comum, dois ou mais povos persigam objetivos comuns”* (DALLARI, 2013, p. 251).

Há estudiosos da área que aduzem que o Estado Federal vem predominando na época atual, uma vez que demonstrou ser capaz de atenuar a acumulação de poder num só órgão, minimizando, assim, a formação de governos totalitários. Além disso, esta forma de Estado favorece a preservação das características locais, uma vez que reserva uma esfera de ação autônoma a cada unidade federada.

Dallari acrescenta que o Estado que adere a uma federação não precisa abrir mão de seus valores, nem de suas características, pois *“o Estado se torna integrante de uma unidade mais poderosa, convivendo, dentro da federação, em condições de igualdade com os demais integrantes, cada um preservando suas peculiaridades socioculturais”* (p. 257).

No entanto, a partir de todas as características típicas do federalismo, que ressaltamos no decorrer deste trabalho, é plausível se ter a impressão que o federalismo está condenado a desaparecer na crise do Estado contemporâneo, cuja concentração de poder tende a cada vez mais a anular o que ainda resta de autonomia, em que os estados membros, devido à deficiência de seus recursos, tornam-se dependentes

do poder central de uma forma que já não podem sobreviver sem a ajuda da União.

Para Paulo Bonavides, no entanto, o federalismo não desapareceu, apenas se transformou. O autor aponta que “*será trabalho de juristas retocar a velha e imobilizada estrutura jurídica do antigo federalismo, acomodando-a às condições novas do sistema*” (BONAVIDES, 2013, p. 206).

Quando se abandona a ideia de Estado Federal sob um viés mundial ou, particularmente, dos Estados Unidos da América e vem analisá-lo com base nas peculiaridades e características do Brasil poderíamos até concluir, conforme palavras de Augusto Zimmermann, “*que jamais houve um autentico federalismo no Brasil* (p. 357)”.

O citado autor argumenta, para tanto, que o Brasil jamais teve autogoverno, descentralização democrática, tampouco uma verdadeira representação regional do poder central. Aponta, ainda, que a Constituição de 1988 é:

“(...) excessivamente analítica em diversas matérias, ela reparte desastrosamente as receitas tributárias entre os entes federativos, criando um sistema confuso e injusto, além de reservar uma exagerada gama de atribuições e competências à União, o nível de poder mais distanciado do controle e participação popular (...)” (ZIMMERMANN, 2005, p. 357).

Após todas as horas, dias de estudo para a realização deste trabalho, é possível concluir da necessidade de se alterar as estruturas arcaicas do nosso Estado Federal.

Do mesmo modo, não há dúvidas de que as profundas desigualdades presentes entre os estados brasileiros são frutos, substancialmente, deste federalismo completamente distorcido.

É necessário superar a tendência centralizadora do federalismo brasileiro para, assim, permitir aos Estados e Municípios a maior administração das suas atividades, bem como é importante, como já dito anteriormente, conscientizar os cidadãos de seus direitos, mas

principalmente de suas responsabilidades para com o país, mormente a vigilância sobre os atos dos governos.

Como bem destacou Zimmermann, no finalzinho de seu livro – Teoria Geral do Estado Federal - nós não podemos mais continuar esperando que todos os nossos problemas sejam milagrosamente dissipados, pois, não podemos esquecer que *“o destino é grato apenas com aqueles que ajudam a si mesmos, mas não aos que ficam passivamente a esperar pelo socorro alheio sem fazer uso das capacidades próprias de transformação da realidade política”* (p. 358).

REFERÊNCIAS

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

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Superação das Desigualdades Regionais**. In: Estudo em homenagem a Paulo Bonavites. GRAU, Eros Roberto. GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.) São Paulo: Malheiros, 2001.

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

BITENCOURT, Caroline Müller. **Paradoxos do federalismo: uma observação pragmática**. In: A & C: revista de direito administrativo & constitucional, v. 12, n. 49, p. 151-176, jul./set. 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Ciência Política**. 20^o Ed. São Paulo. Malheiros. 2013.

_____. **O pensamento político de Frei Caneca** in A constituição aberta – temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 2^a Ed., São Paulo: Malheiros, 1996;

BORJA, Célio. **Federalismo Brasileiro**. In: Doutrinas Essenciais de Direito constitucional. Volume III CLÉVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto (organizadores), 2011, p. 37/48.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**. 49. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 25 jun. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 15 mar. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 24 jun. 2014.

CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **A forma federativa de Estado e o Supremo Tribunal Federal pós-Constituição de 1988**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Federação, eficiência e ativismo judicial. *In: Interesse público*, v. 15, n. 81, p. 31-41, set./out., 2013.

CORREIA NETO, Celson de Barros. **O STF julgará novamente os critérios de partilha do FPE.** Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-mar-15/observatorio-constitucional-stf-julgara-novamente-criterios-partilha-fpe>. Acesso em 29.6.2014

COSTA, cunha & Araújo. **Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal.** Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n8_2.pdf>. Acesso em 1.3.2014.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional.** 4ª Ed. Bahia: Juspodivm, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. *In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Organizadora). Políticas públicas e gestão da educação.* Brasília: Líber Livro, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Criação de Estados Federados.** *In: Direito constitucional contemporâneo: homenagem ao professor Michel Temer.* São Paulo: Quartier Latin, 2012.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 32º ed. São Paulo: Saraiva, 2013;

ELAZAR, Daniel J. **Federalismo como meio e como fim.** *In: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 5, n. 19, p. 19-52, jul./set. 2011.

FALÇÃO, Alcino Pinto. **Aspectos da Cooperação Horizontal no Federalismo.** *In: Doutrinas Essenciais de Direito constitucional. Volume III* CLÈVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto (organizadores), 2011, p. 25/36.

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles Ferreira. **Federalismo Constitucional e Reforma Federativa.** Poder local e Cidade-Estado. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2012.

FIGUEIREDO, Antônio Macena de; SOUZA, Soraia Riva Goudinho de. **Como elaborar Projetos, Monografias, Dissertações e Teses. Da Redação científica à apresentação do texto final.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2011.

LEITE, Fábio Augusto de Castro Cavalcanti Montanha. **Análise do Federalismo Anti-cooperativo brasileiro pós-constituição de 88: uma reformulação necessária.** Disponível em: <http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/279>. Acesso em 15.2.2014.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Considerações sobre o federalismo brasileiro. *In: Justiça e Cidadania.* Setembro de 2013, pags. 14/17. ISSN- 1807-779x.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberge; LASSANCE, Antonio (organizadores). **Federalismo à Brasileira** - questão para discussões. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf. Acesso em 14.4.2014.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil**. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10482/9559>. Acesso 15.2.14.

LOVATO, Luis Gustavo. **Federalismo e Federalismo Fiscal**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/8179/federalismo-e-federalismo-fiscal/2#ixzz35nDKT39L> Acesso em 26.6.14.

MAGALHÃES, Dario de Almeida. A crise do federalismo. *In: Revista forense*, v. 52, n. 158, p. 17-25, mar./abr. 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NERI, Marcelo. **Primeiros impactos do novo federalismo social**. *In: Conjuntura econômica*, v. 66, n. 5, p. 42-45, maio 2012.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo Assimétrico Brasileiro**. Belo Horizonte, 2012.

PETROS, Francisco. **Federalismo, Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição de 1988**. Disponível em: www.migalhas.com.br. Acesso em 14.4.2014.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PONTES, Helenilson Cunha. **Federalismo e repartição tributária**. *In: Caderno de Direito Tributário e Finanças Públicas*, V. 4. n. 15, p. 32/41. Abr/jun 1996.

PRESTES, Lisiê Ferreira. **Federalismo e sua Aplicabilidade no Sistema Brasileiro Atual**. Disponível em: http://www.dji.com.br/artigos/principal/federalismo_e_sua_aplicabilidade_no_sistema_brasileiro_atual.htm. Acesso em 15.2.2014.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. *In: Revista de informação legislativa*, v. 49, n. 193, p. 21-30, jan./mar. 2012.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RODRIGUES, Nina Tricia Disconzi. **O Federalismo e o desenvolvimento nacional**. Porto Alegre. UniRitter, 2010.

SANTOS, César. **De pires nas mãos.** Disponível em: <
<http://defato.com/blog/cesar-santos/2014/05/14/de-pires-nas-maos-2>>
Acesso em 29.6.2014.

SCOFIELD, Patrícia. **De pires nas mãos, prefeitos de Minas tentam recurso do Estado.** Disponível em: <
<http://www.hojeemdia.com.br/noticias/politica/de-pires-nas-m-os-prefeitos-de-minas-tentam-recurso-do-estado-1.80336>> Acesso em 29.6.2014.

SILVA, Emanuel Maciel da. **Federalismo cooperativo e constitucionalismo subnacional:** incompatibilidades e impactos sobre a integração econômica e a democracia no Brasil. In: Revista forense, v. 107, n. 413, p. 137-152, jan./jun., 2011.

SOARES, Pedro. **Estados médios ganham maior fatia do PIB Brasileiro.** Disponível em
<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/11/1375038>. Acesso em 29.6.2014.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo da Constituição Federal de 1988:** uma análise na repartição de competência. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/posgraduacao>. Acesso em 15.2.14.

VILLELA, Luiz Arruda. **Revisão dos Critérios dos Fundos de Participação.** In: Reforma Fiscal: Coletânea de Estudos Técnicos. Volume II. MATTOS FILHO, Ary Oswaldo. (Coord.) São Paulo. 1993.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.