

# O FEDERALISMO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.

Prof. Dra Milena Petters Melo<sup>1</sup>

Felipe Gabriel Schultze<sup>2</sup>

## 1. Resumo.

O objetivo do presente artigo é analisar o conceito de federalismo e sua importância.

Será verificado a estrutura da República Federativa do Brasil na Constituição de 1988, através da distribuição de competências e questionar se o funcionamento do federalismo brasileiro é um modelo cooperativo.

## 2. Palavras-Chave:

Federalismo. Federalismo Cooperativo. Estado Democrático. Competências Federativas. Direitos fundamentais.

## 3. Abstract:

The aim of this paper is to analyze the concept of federalism and its importance, check the structure of the Federative Republic of Brazil in the 1988 Constitution, through the distribution of skills and question whether the operation of the Brazilian federalism is

---

<sup>1</sup> Professora de Direito Constitucional – FURB. Professora Associada à Academia Brasileira de Direito Constitucional. Coordenadora local do Doutorado Interinstitucional em Direito – DINTER FURB/UNISINOS. Coordenadora do Núcleo de pesquisas e estudos em constitucionalismo, internacionalização e cooperação CONSTINTER, FURB. Professora e Coordenadora para a área lusófona do Centro Didático Euro-Americano sobre Políticas Constitucionais – UNISALENTO, Itália/FURB, Brasil. Professora do Programa Master- Doutorado da União Européia, Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo, UPO/UNIA, Espanha. Doutorado em Direito, UNISALENTO, Itália, 2004; Formação em Cooperação descentralizada e diplomacia no novo atlante da solidariedade internacional, Universidade Internacional das instituições e dos Povos para a Paz UNIP, Itália, 2005; Formação em Direitos Humanos, Instituto Interamericano de Direitos Humanos IIDH, San José da Costa Rica, 2001; Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

<sup>2</sup> Graduando em Direito.

a cooperative model .

#### **4. Key words**

Federalism. Federalism Cooperative . Democratic state. Federative skills .  
Fundamentais.Federalismo rights . Federalism Cooperative . Democratic state.  
Federative skills . Fundamental rights.

#### **5. Sumário:**

6.1 Surgimento e a confusão de significados

6.2 A descentralização para coexistência do federalismo

6.3 Fases do Federalismo Brasileiro

6.4 Competências concorrentes

#### **6. Introdução:**

Neste estudo faremos um panorama do Federalismo Brasileiro, veremos seu comportamento diante das Constituições Brasileiras e seu comportamento na Constituição de 1988.

O presente artigo percebe que dando maior autonomia aos entes federados, a Constituição Federal de 1988 busca reforçar a descentralização do poder, fato que foi deixado para trás durante o período do regime militar que centralizou o exercício do poder do país na União e nos vértices de governo, promoveu o arbítrio e suspendeu direitos fundamentais. O federalismo brasileiro, portanto, passa por uma fase de adequação e reestruturação, que encontra direta relação com a consolidação da democracia e do Estado social no país.

O presente artigo se propõe a responder se o Federalismo brasileiro mantém o equilíbrio entre os poderes centrais e locais, de modo a poder ser considerado um federalismo cooperativo e solidário.

#### **7. Desenvolvimento**

6.1 Surgimento e a confusão de significados

O federalismo nasce no âmbito das reflexões e experiências históricas relacionadas com a separação dos poderes, e, portanto, com a racionalização do poder, que, nas sua relação com a proteção dos direitos, é um dos pilares do constitucionalismo moderno<sup>3</sup>

Montesquieu<sup>4</sup> afirma que o Federalismo é uma sociedade das sociedades, pressupondo uma convenção por onde corpos políticos por vontades expressas consentem em se tornar cidadãos de um estado maior. Montesquieu afirma que é a república federativa que mantém a paz e a unificação, pois esta é que obedece um líder. Segundo o autor, “o espírito da monarquia é a guerra e o crescimento; o espírito da república é a paz e a moderação. Estes dois tipos de governo só podem subsistir forçados numa república federativa”<sup>5</sup>.

Kant<sup>6</sup> é o primeiro pensador que direcionou o olhar no sentido consiste de fundamentar o federalismo numa visão autônoma dos valores e do curso histórico. Kant definiu a paz como a condição essencial da emancipação humana, reconheceu o fundamento da paz no direito e ao atribuiu ao direito na sua forma justa a tarefa a ser realizada pelo regime republicano, que seria a capacidade de garantir a liberdade e a igualdade política, o domínio do homem sobre o homem não dependendo somente das estruturas do Estado, mas, também dependendo das estruturas de produção, as quais determinam, em última instância, as estruturas políticas, ainda que estas últimas mantenham uma relativa autonomia<sup>7</sup>.

O termo “federalismo”, porém, encontra certa confusão de significados. Na cultura política atual o Federalismo serve para designar, pelo menos, dois objetos diferentes. De acordo com Noberto Bobbio<sup>8</sup> o primeiro objeto se refere à teoria do Estado Federal, este primeiro sentido é bem aceito e não encontra resistência entre doutrinadores visto que este foi objeto de inúmeros estudos de sua estrutura e funcionamento. Já o segundo objeto

---

<sup>3</sup> Sobre o nascimento do constitucionalismo moderno como técnica para a racionalização do poder e a proteção de direitos, v.: MELO, Milena Petters. *Teoria da Constituição*: material didático da disciplina de Teoria da Constituição. Blumenau: Ambiente Virtual de Aprendizagem, CCJ, FURB, 2015. PDF. E para aprofundamentos sobre o tema, consultar: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3<sup>a</sup>. ed. Coimbra, Almedina, 1999.

<sup>4</sup> MONTESQUIEU, Charles de Scontad. *O espírito das leis*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Editora Martin Clarete, 2010. p.142

<sup>5</sup> *Idem ibidem*, p. 145

<sup>6</sup> KANT, 1784 *apud* BOBBIO, Noberto; MATTEUCC, Nicola; GIANFRANCO, Pasquino. *Dicionário de política*. Tradução de João Ferreira, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 476.

<sup>7</sup> *Idem ibidem*.

<sup>8</sup> BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de João Ferreira, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 476.

segue a linha de que o Federalismo se refere a uma visão global de sociedade

O aspecto estrutural do federalismo é o governo federal, diferentemente do Estado nacional, que visa tornar homogêneas todas as comunidades, procurando impor aos cidadãos os mesmos costumes, no federalismo esta tendência é fortemente limitada, porque os Estados federados dispõem de poderes suficientes para se governar autonomamente.

Por isso, no aspecto social é interessante analisar, como propõe Bobbio<sup>9</sup> que a sociedade possui certos interesses unitários e também interesses plurais, ou seja, ela se encontra unida se analisada as dimensões da federação, mas ao mesmo tempo está dividida em sociedades menores com costumes bem definidos. Isso implica no caráter bipolar da sociedade, quer dizer, ao mesmo tempo que esta sociedade possui certa lealdade global e comum com todas as pessoas pertencentes àquela federação, existe também a lealdade por aquela comunidade que a mesma pertence, comunidade esta que é diferenciada pela distribuição territorial da população.

Atualmente o Federalismo, de acordo com Bobbio<sup>10</sup>, é visto como uma forma de organização de poder político que foi criado a partir do estado moderno como organização do estado. Nesse sentido, o Federalismo se vincula ao processo de estabelecimento da Constituição escrita do século XVIII. Seguindo este autor, também é interessante observar que, no início, a forma de estabelecimento do Estado federal aparecia de forma inominada.

As origens do federalismo possuem raízes antigas e podem ser remetidas à Grécia antiga, com a organização das cidades estados e o poder descentralizado das *Polis* gregas. No mundo político-constitucional moderno, a forma federativa surgiu com a convenção realizada em 1787 nos Estados Unidos da América, resultada da proclamação da independência das treze colônias britânicas, passando cada qual se intitular um novo Estado da Confederação. No Brasil o federalismo foi instituído com o decreto 01 de 15.11.1889, documento que deixa claro que o federalismo brasileiro surgiu primordialmente para impedir a dissolubilidade do país.

Em teoria clássica do Estado Federal são elencadas as diferentes formas de descentralização do Estado entre as entidades consagradas nas formas federativas de

---

<sup>9</sup> Id. Ibid, p. 480

<sup>10</sup> *Idem ibidem.*

descentralização. As divisões acontecem em três: comuna, província e Estado. O critério distintivo entre as províncias e as comunas não é muito fácil de ser distinguido. As comunas na idade média surgem designadas como “comuna política” e “comuna econômica”. Elas viviam no mesmo território, com o desaparecimento do estado de anarquismo entre as comunas, pouco a pouco ocorre um federalismo forçado em favor da província. Também pode-se observar que na estruturação do Estado moderno os estados membros possuem lugar de revelo, a autonomia legislativa e autonomia constitucional, situadas além do poder central, são novidades que o federalismo integrou na forma de descentralização de Estado. A soberania exerceu considerável influência na elaboração inicial da teoria do Estado federal, ao mesmo tempo em que os estados membros gozam de autonomia legislativa e constitucional.

### 6.2 A descentralização para coexistência do federalismo

A descentralização é fato fundamental para a coexistência do federalismo, é esta que interessa ao modelo a fim de garantir a diversidade cultural e regional de cada comunidade. Sem a descentralização, o federalismo pode ser falho.

A definição de descentralização pode ser entendida como forma literal de simples afastamento com o centro, mesmo sem possuir qualquer forma independente.

De acordo com Norberto Bobbio<sup>11</sup> atualmente, o valor fundamental da descentralização é amplamente reconhecido, seja no seio de uma única organização administrativa, seja com referência ao relacionamento entre múltiplas estruturas, que fazem parte de uma organização mais abrangente vista em sua totalidade. O problema da transferência das funções do "centro" para a "periferia" é natural em qualquer administração que tenha ultrapassado certas dimensões, compreendendo não apenas a administração estatal, mas também a de entidades públicas menores e de grandes entidades empresariais privadas.

Do ponto de vista do direito público, em particular, Norberto Bobbio<sup>12</sup> explicita que o problema da subdivisão das funções e das tarefas não é um problema de organização de responsabilidade apenas das unidades administrativas centrais e das outras entidades ou órgãos que destas estejam separados, mas é fenômeno que engloba, em sua generalidade, a maneira de ser, as qualidades e os predicados de um determinado

---

<sup>11</sup> BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO. *Dicionário de política*. Op. cit., p. 330.

<sup>12</sup> *Idem ibidem*.

aparelho, seja ou não estatal, ou a ação de um poder público. Em suma, não é um problema de direito administrativo interno, que esteja ligado apenas a uma coletividade pertencente ao Estado, mas é um problema de direito público geral que pode incluir, quando assume a característica de descentralização política, coletividades internas do Estado ou coletividades super-estatais

A descentralização total leva a romper a própria noção de Estado, porém é caracterizada por grandiosas finalidades e de funções. Bobbio<sup>13</sup> afirma que todos os ordenamentos jurídicos são parcialmente centralizados e descentralizados, isto é, que, considerada a centralização e a descentralização como dois possíveis valores, não existe um sistema político-administrativo que esteja exclusivamente orientado para a otimização de uma ou de outra. No caso do direito público o problema de haver certa subdivisão de funções e tarefas é uma generalidade que engloba a maneira de ser, os predicados e as qualidades de cada aparelho, seja ou não estatal.

### 6.3 Fases do Federalismo Brasileiro

O Brasil passou boa parte de sua história sendo um Estado Unitário. De acordo com segundo Afonso Arinos de Mello Franco<sup>14</sup> o centralismo era a principal característica de perfil estatal. Entretanto, a primeira organização política que se viu no Brasil foram as capitanias hereditárias que se encontravam de forma desconexas e desorganizadas pelo território Brasileiro, o caráter chegava até mesmo ser de forma municipalista já que haviam câmara de vereadores para a sua organização e seus costumes variavam de acordo com os perfis dos senhores de terras.

A Federação, segundo Afonso Arinos de Mello Franco<sup>15</sup>, foi apontada como uma grande reivindicação liberal que foi dada aos elementos progressistas da constituinte. A federação, segundo o autor, começa com a revolução de Pernambuco (1817 e 1824) e a Sabinada da Bahia (1837)

O império sempre opusera a pregação federativa que chegou a taxar como criminosa. Na fase final do império o pensamento federalista foi associado a bandeira republicana. O manifesto republicano além da substituição da monarquia que fora

---

<sup>13</sup> *Idem ibidem*, p. 329.

<sup>14</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Mello Franco, 1954 *apud* BARACHO. *Teoria Geral do Federalismo*, op. cit., p. 187.

<sup>15</sup> BARACHO. *Teoria Geral do Federalismo*, op. cit., p. 187.

chamada de decadente solicitava a implementação da federação que apoiasse a independência recíproca da província elevando a categoria de estado próprio

A constituição de 1891 implementou moldes severos em relação à soberania. Segundo Orlando Bitareiros<sup>16</sup> houve um certo “delírio de soberania”, com o excessivo alargamento do poder da união.

As críticas ao Federalismo de 1891 foram muitas, pois a forma federalista de 1891 não supriu os anseios dos federalistas. A forma de centralização foi asfixiante, o resultado disso foi que, além das condições políticas da evolução do regime, as questões econômicas, o domínio exclusivo da união levou à vocação centralista do poder político, não obstante o fato de que, por trás da Constituição de 1891 se encontravam fundamentos engajados no liberalismo inglês, na democracia francesa e no federalismo Americano.

Três foram as modificações significativas na estrutura do Estado na Constituição de 1891, elas são: a mudança da forma de governo monárquica para a republicana, do sistema parlamentarista para o presidencialista e, quanto à forma de Estado, de unitário passou a ser Federal. Desde 1891 as sucessivas leis fundamentais foram marcadas pela Federação e seu funcionamento é objeto de reiterados reparos.

A reforma constitucional de 1926, que teve diversos temperes ocorridos pela luta civil de 1926, impôs aos estados a adoção de normas assecuratórias de temporalidade das funções eletivas, da representação das minorias, da impossibilidade da reeleição dos governadores e da competência do poder legislativo a fim de se decretar reformas constitucionais. Com o propósito de por fim no impasse financeiro das várias unidades federadas, dava a impressão de incapacidade para a vida autônoma admitindo, assim, facilmente a intervenção da união nos estados a fim de resolver os problemas financeiros.

Após a revolução de 1930 que levaria ao movimento constituinte que gerou a Constituição de 1934, o Estado brasileiro afirma o regime federativo com o alargamento do poder da União, deferindo-lhe competências não especificadas então pertencentes aos Estados.

A Carta política de 1934, segundo Miguel Seabra Fagundes<sup>17</sup> transferiu à União uma das competências mais importantes, a de legislar sobre o direito processual, também

---

<sup>16</sup> CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: organização do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 153.

<sup>17</sup> Miguel Seabra Fagundes *apud* CLÉVE; BARROSO. *Direito Constitucional: organização do Estado*, op. cit., p. 156.

a incumbiu a dispor sobre normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, das estatísticas de interesse coletivo e da organização, instrução, justiça e garantias das forças públicas estaduais, bem como sobre a mobilização em caso de guerra, matéria eleitoral, diretrizes de política nacional da educação. Determinando ao congresso poderes explícitos para legislar em matérias sobre riquezas subterrâneas do subsolo, como mineração, águas, hidroelétricas, florestas e etc. A União, desta forma, alcança com muito poder o plano da economia, com poder de intervir nas atividades mercantis e industriais. Oficializa-se, assim, o critério da cooperação financeira com os Estados.

A Constituição de 1937 implantou a ditadura varguista e extinguiu a Federação organizando o Estado Novo, uma espécie de ditadura, atuando de forma autoritarista e de poder individualizado.

Nesse sentido, a Constituição de 1946 caminha ainda mais para o alargamento dos poderes da União. Segundo Michel Temer<sup>18</sup> esta Constituição promulgada faz coincidir firme com a realidade, podendo dizer que no plano histórico constitucional a federação foi reestabelecida pela constituinte daquele ano que, em sentido amplo e democrático estabeleceu uma das mais vigorosas constituições já realizadas no Brasil.

A constituição de 1946, segundo Raul Machado Horta<sup>19</sup>, estabelece o convívio constitucional do princípio da autonomia, que vem do federalismo clássico, com o princípio da cooperação, que é dado pelo federalismo contemporâneo. De acordo com José Luís de Anhaia Mello<sup>20</sup>, o federalismo dualista se transformou no federalismo contemporâneo. A legislação complementa a atividade cooperativa, criando organismos regionais que projetam a presença administrativa da União em amplas áreas do território nacional, com todos os consectários de prestígio e influência do poder central, é a afirmação dada por Supede, Spvea, Chufs<sup>21</sup>. A partir da Constituição de 1946, é importante enfatizar, cresce a cooperação administrativa e financeira entre a União e os Estados.

Em 1967 foi imposta pelo Presidente da República ao Congresso Nacional a Constituição que daria sustentação ao movimento 1964, sendo logo modificada pela

---

<sup>18</sup> TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Malheiros editores, 2002, p. 72.

<sup>19</sup> HORTA. *Direito Constitucional*, op. cit., p. 503

<sup>20</sup> José Luís de Anhaia Mello *apud* CLÉVE; BARROSO. *Direito Constitucional: organização do Estado*, op. cit., p. 156.

<sup>21</sup> *Idem ibidem*.

famigerada Emenda n.º 1 de 1969, que, na prática, outorgou uma nova Carta

Magna, devido à amplitude das modificações. Implantou-se uma república autoritária, e o Federalismo ficou somente nominal.

Com a Emenda Constitucional número 1 de 1969, período antidemocrático pós intervenção militar, ocorreu o processo gradual de ampliação dos poderes federais. De acordo com M. Seabra Fagundes<sup>22</sup>, nesta época houve a retirada da importância dos estados-membros e a maior presença da União nas atividades legislativas e administrativas, a segurança na época era usada para a sobrevivência da máquina estatal ao ponto de se declarar responsáveis por ela todas as pessoas naturais e jurídicas. Segundo a ideia de uma política financeira integrada, em que o comportamento dos Estados e dos municípios de harmonize com as diretrizes da União com pressupostos globais corretos. Os atos institucionais seguiram-se dando mais poder ao centro com a filosofia inspiradora do constituinte revolucionário.

A chamada “constituição” reduziu sensivelmente a autonomia estadual e assim diminuiu a importância do poder legislativo. Pode-se dizer que a fisionomia federal do Estado Brasileiro se alterou. O mais elevado grau de centralização aconteceu com a edição do Ato Institucional n. 5 – AI 5, de acordo com Michel Temer<sup>23</sup>, que juntamente com outros Atos posteriores editados, passaram a conviver com a nova constituição. A tamanha centralização pode ser vista no AI-5 que permitia a nomeação de Governadores e de Prefeitos de Capital, pelo Presidente da República. Ou mesmo que a remuneração de Vereadores era estabelecida por ato do Presidente, etc.

A constituição militar, portanto, concentrou poderes da União. As normas constitucionais pretenderam criar uma espécie de subordinação política e econômica dos Estados à União, incluindo o direito a interferir em áreas que eram competências administrativas dos municípios dentro da divisão orgânica do poder. Neste contexto ficou claro o alargamento do poder executivo em relação aos demais, não é de se esperar algo diferentes dos militares, os mesmos que usavam a própria segurança para a manutenção de seu poder. O nome de “Federalismo de Integração” que recebeu essa forma federalista, apenas representava a obsessão pela segurança nacional como forma de se institucionalizar uma maneira ilegítima de se centralizar o poder nas mãos de poucos.

---

<sup>22</sup> I Miguel Seabra Fagundes *apud* CLÉVE; BARROSO. *Direito Constitucional: organização do Estado*, op. cit., p. 157.

<sup>23</sup> TEMER. *Elementos de Direito Constitucional*, op. cit., p.72.

Então a Constituição de 1988, a “Constituição cidadã”<sup>24</sup> fez renascer a federação e acantonou o centralismo demasiado deixado pela política militar. A Constituição recriou toda a federação, sua estrutura, objetivos e fundamentos. Conferiu maior importância legislativa e administrativa aos estados, estabeleceu uma melhor distribuição concedendo-lhes mais recursos, com o intuito de maior autonomia aos mesmos.

O Constituinte de 1988, de acordo com Ronaldo Santos e Priscila Lopes,<sup>25</sup> previu vedação à União em intervir nos territórios de outros entes federados, seja no que se refere às matérias de competências administrativas, que matérias legislativas.

A forma federalista foi garantida sob a forma de cláusula pétrea, ou seja, a não ser que seja feita uma outra constituição, nesta nenhuma emenda pode alterar a forma federativa de governo.

Como forma de implantar devidamente o federalismo cooperativo, ampliou-se consideravelmente o rol das competências comuns e concorrentes, com a possibilidade de laços e parcerias entre entes federativos para a implantação de reformas necessárias, havendo para tanto, a previsão de transferência de subsídios. Contudo, como historicamente os entes federativos brasileiros, em especial os municípios, não “aprenderam” a agir de modo cooperativo, é importante notar que o sistema de divisão de competências é dotado de pouca operabilidade prática.

. No caso brasileiro, a primeira repartição de competências se postulou no Manifesto Republicano de 1870, onde foi postulado a autonomia das províncias e, assim, conseqüentemente foi idealizado o regime de federação. Porém, o texto deste Manifesto não traçou um pacto federal. Foi no segundo reinado que Rui Barbosa, no projeto do partido liberal em 1889, redigiu o Projeto de Organização Federal que fixou a competência e autonomia de províncias e a soberania do ente federado, estas foram as primeiras linhas do Pacto Federativo Brasileiro.

---

<sup>24</sup>Sobre a “Constituição cidadã” como marco da transição democrática, consultar MELO, Milena Petters. *A transição democrática e a constituição cidadã: os direitos fundamentais no desenho de um estado de justiça social concretamente realizável*. Material didático para as aulas da Especialização em Direito Constitucional, disciplina: Direitos Fundamentais Sociais. Academia Brasileira de Direitos Constitucional – ABDCConst, Curitiba 24 e 25 de março de 2013. Pdf.

<sup>25</sup> SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. *A evolução histórica do Federalismo Brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais*. Rio Grande do Norte: UFRN. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>

Raul Machado Horta apresenta um breve relato de como em 1889 o Brasil se constituiu nos Estados Unidos do Brasil:

A implementação da República em 1889 em razão do de pronunciamento militar, inspirado na decisão de oficialidade republicana, consagrou a República Federativa em dois atos do governo provisório, chefiado pelo Marechal Teodoro da Fonseca, que dispunha do controle do exército e da força armada. O primeiro destes atos, o Decreto 1 de novembro de 1889, proclamava provisoriamente e decretava como forma de governo a Nação Federativa e estabelecia as normas aplicáveis a o Estados. Dispunha o decreto que as províncias do Brasil, reunidas pelo laço de Federação constituíam os Estados Unidos do Brasil, e neste documento previa-se a eleição do congresso constituinte. Estabelecia o decreto 1 que a República Federativa era “forma de governo proclamada”, (art 7).<sup>26</sup>

No Brasil, o manifesto republicano de 1870 vinculou o princípio federativo à República, postulou a autonomia das províncias e começou a ganhar força o tema federação, sem alcançar de imediato o pacto federativo idealizado. Vagarosamente o Brasil foi, aos poucos, amadurecendo o pacto federalista, especialmente em contraste com o centralismo dos governos militares. A Constituição federal de 1988 incluiu na sua essência – posto protege-la como cláusula pétrea – a reestruturação do Pacto federativo brasileiro.

Segundo Raul Machado Horta o estado federal hoje possui referência nominal, o preâmbulo constitucional se referindo ao pacto federativo não se vincula ao Estado federal mas sim ao estado democrático. Para o autor: “Nas nobres palavras, sob a fervorosa invocação de Deus, o que enaltece o sentimento religioso do Constituinte, poderiam constituir o objeto do preâmbulo do Estado unitário”<sup>27</sup>.

O compromisso federativo de 1988 experimentou a renovação no texto constitucional, os aspectos que demonstram esta afirmação é a inclusão dos municípios na composição da República Federativa, em caso isolado, no conjunto dos estados federais, a direção, a dilatação formal e material da repartição de competências, o ingresso do Supremo Tribunal Federal na intervenção federal, a ampliação do STF como guarda da constituição, o alargamento da competência do Senado Federal no controle de atos financeiros do interesse da União, dos Estados e dos municípios, e a repartição de receitas tributárias, merece destaque e impõe a defesa e implementação do pacto federativo.

---

<sup>26</sup> HORTA, op. cit., p. 522.

<sup>27</sup> HORTA, op. cit., p. 525.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a repartição de receitas tributárias foi alvo de críticas por parte de certos setores, as críticas vieram por conta do desequilíbrio entre os encargos federais e nacionais. A união, ficou favorecida com os encargos estabelecidos pela repartição tributária. A concepção do novo sistema de financiamento do Estado deu maior autonomia fiscal para Estados e Municípios.

A repartição de competências recebeu uma grande modificação na constituição que ainda esta em vigência. A clássica repartição de competências enumeradas a união e doas poderes reservados ao estados, técnica que fora adotado pelos Estados Unidos, que se incorporou ao Brasil desde 1891 recebeu uma nova configuração material e formal que conduziu a uma razoável ampliação dos poderes legislativos dos Estados e soas Municípios A repartição de competências visou ampliar o campo de legislação concorrente.

Torna-se assim indispensável a repartição de rendas entre os entes federados de forma cooperativa, ou seja a distribuição tributária que forma justa para que cada um possa realizar suas funções sem dependência financeira entre um aos outros. Sem a distribuição de receitas de forma justa não há uma federação verdadeira.

Por outro lado, a estrutura democrática do Brasil pós-1988 clama pela descentralização do poder político no espaço como instrumento de resistência a tendências autoritárias de um fictício Estado Federal “centralizador”. Atualmente o plenário da Câmara aprovou em primeiro turno a PEC 172/12 que proíbe a União de impor ou transferir encargos ou prestação de serviços ao estados, ao Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio.

Segundo Horta<sup>28</sup>, a visão do ordenamento federal-central melhor se esclarece com a classificação material dos poderes da união, que são poderes soberanos, poderes de defesa do estado e da estrutura federal, poderes de administração e fiscalização econômica financeira, poderes de planejamento e desenvolvimento, poderes de comunicação, telecomunicação e transportes, poderes de polícia e segurança federais, poderes de organização, poderes de atividades nuclear e monopolização de ministérios nucleares e seus derivados, poder de anistiar, poder de regular, agrupando em cada conjunto homogêneo de poderes os assuntos a eles correspondentes.

---

<sup>28</sup> HORTA, *Direito Constitucional*, op. cit., p. 359.

Horta<sup>29</sup> esclarece que são poderes soberanos o de manter relações com estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, declarar a guerra e celebrar a paz, assegurar a defesa nacional, permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, emitir moeda. Os poderes relacionados à defesa do Estado e da estrutura federal estão relacionados com o poder de decretar estado de sítio, estado de defesa e a intervenção federal. Os poderes referentes à administração econômico-financeira estão relacionados ao poder de administrar reservas cambiais no país e fiscalizar operações de natureza financeira. Dentro dos poderes de planejamento e desenvolvimento encontra-se o poder de elaborar e planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico, planos contra calamidades, realizar diretrizes de desenvolvimento urbano.

#### 6.4 Competências concorrentes

Dentre as competências de legislação privativa da União, que são extensas, a competência geral identifica múltiplos poderes da União como titular do governo Federal e Nacional. As matérias pertinentes à competência de legislação privativa da União são relacionadas ao direito material e ao direito processual, as desapropriações e as requisições civis e militares, em tempo de guerra, são também relacionados a águas e a outros recursos, a política econômica e social, a comunicação e transportes, aos indígenas, a organização de sistemas, a organização do distrito federal e dos territórios, as polícias federais e a defesa e mobilização. A constituição de 1988 prevê que os estados poderão legislar sobre questões específicas relacionadas com as competências privativas. Segundo Horta<sup>30</sup> a efetiva adoção desse procedimento representa a saudável prática de descentralização legislativa que caracteriza o amadurecimento do federalismo Brasileiro. O congresso nacional estará reconhecendo, em cada caso, a transferência de matéria da competência legislativa privativa da federação e o estado membro atinge tal nível de organização que o habilita a receber parte do poder administrativo da federação.

A competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios opera na listagem de obrigações e deveres indeclináveis do poder público em relação às instituições. A competência comum condensa preceitos e recomendações

---

<sup>29</sup> *Idem ibidem.*

<sup>30</sup> HORTA, op. cit., p. 364.

dirigidas a estes diferentes entes da federação e níveis de governo. Segundo Horta:

Traduzindo intenções programáticas do constituinte, reunidas em um conjunto de normas não uniformizadas, muitas com características de fragmentos que foram reunidos em regra geral por falta de outra localização mais adequada. São regras não exclusivas, não dotadas privativamente e que deverão constituir objeto da preocupação comum dos quatro níveis de governo, dentro dos recursos e das particularidades de cada um. Discrepa desse conjunto de preceitos e intenções a norma fiscalizatória de concessões que introduzirá em matéria da competência federal privativa (art.22 XII), a participação administrativa dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, sem oferecer-lhes os meios para o exercício da atividade de registro e acompanhamento e fiscalização.<sup>31</sup>

O parágrafo único do artigo 23 da atual Constituição Federal ampliou consideravelmente os objetivos da competência comum, contudo, como observa Horta, falta cooperação econômica e cultural por parte do direito público interno.

A competência de legislação concorrente entre União, estados e municípios encontra-se no artigo 24, nos incisos de I a XVI e parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º CF/88. A atual Constituição distingue expressamente a legislação concorrente que amplia a competência relativa aos estados, onde a mesma cria outro ordenamento jurídico dentro do estado federal, o ordenamento misto. Criando assim um administrador geral que seria a União e os administradores parciais que seriam os estados. Os assuntos de competência concorrente são: direito tributário, direito penitenciário, direito urbanístico, orçamento, juntas comerciais, custas e serviços forenses, produção e consumo, fauna brasileira, responsabilidade de dano ao meio ambiente, educação, cultura, ensino e desporto, produção de processos de pequenas causas, matéria processual, assistência jurídica e defensoria pública, previdência social e defesa da saúde, proteção a pessoas com deficiência e a saúde, organização, garantias direitos e deveres de policiais civis.

Nas inovações trazidas pela Constituição de 1988 no que tange as competências relativas à União, destaca-se o poder de administrar reservas cambiais, fiscalizar operações em relação a previdência e ao desenvolvimento.

A primeira regra fixa a natureza e o conteúdo da legislação federal na área das normas gerais de modo a não se esgotar a legislação concorrente. É autorizado também ao estado legislar na ausência de lei federal, em matéria de legislação suplementar. É importante lembrar que o fortalecimento dos poderes estaduais não enfraqueceram a

---

<sup>31</sup> *Idem ibidem*, p. 365.

União, ainda é mantida o alargamento de seu poder.

O problema da má distribuições dos recursos ainda persiste, porém houve leve melhoria com o advento da Constituição de 1988, a constituição que fez renascer a democracia aumentou em porcentagens os recursos de estados e municípios. De acordo com o IPEA<sup>32</sup> a participação dos governos estaduais e municipais na receita tributária nacional, consumada com a Constituição de 1988, elevou de 26% para 29 % a fatia dos estados e de 10 % para 17% a dos municípios. A descentralização fiscal somou a descentralização regional, com a criação dos fundos constitucionais do norte, nordeste e centro-oeste foram contemplados com 3% da arrecadação do IR e do IPI para a aplicação e projetos para o setor produtivo. Segundo o mesmo relatório, em 1989 o critério de rateio do Fundo de Participação dos Estados já favorável às regiões menos desenvolvidas, aumentou em 85% os recursos previstos.

De acordo com José Marcelino Rezende Pinto, em 89% dos municípios brasileiros, naqueles com população de até 50 mil habitantes, a receita própria representa somente 15,5% da receita total<sup>33</sup>.

A partir de 1988, de acordo com o mesmo relatório<sup>34</sup>, se percebe uma alteração na distribuição regional das transferências intergovernamentais, tanto por formas constitucionais, quanto por meio indiretos. Entre 1982 e 1988, ano este último que foi ampliada a parcela de recursos destinados aos fundos de participação bem como criados os fundos constitucionais, as transferências cresceram na taxa média anual de 12%, nessa fase as transferências, negociais ou não tributárias registraram taxas de expansão bem superiores as constitucionais (15,92% contra 9,72%). Os estados que mais se beneficiaram foram São Paulo, Rio de Janeiro, Maranhão e Minas Gerais. O Sudeste recebeu quatro vezes mais recursos que o Nordeste.

O compartilhamento de competências em setores ditos fundamentais é uma inovação da atual constituição em vigência, se comparada a constituições anteriores. Segundo Raul Machado Horta, a Constituição de 1988 cria a repartição concorrente que cria outro ordenamento jurídico dentro do estado Federal, o ordenamento misto,

---

<sup>32</sup> LAVINA, Lena; MAGINA, Manoel Augusto; SILVA, Monica de Couto. *Federalismo e a regionalização dos recursos públicos*. Brasília: IPEA, 1995, p 9.

<sup>33</sup> PINTO, José Marcelino Rezende. *Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios*. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, set. 2014. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010015742014000300008&lng=pt&nrm=i](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742014000300008&lng=pt&nrm=i) [SO](#).

<sup>34</sup> *Idem ibidem*, p. 12.

formado pela participação do titular no ordenamento central, e dos titulares de ordenamentos parciais<sup>35</sup>.

De acordo com Pedro Henrique Macedo Nora, a Constituição Federal de 1988 fez o legislador editar leis complementares para que, se referindo à competência comum, sejam criadas regras de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a finalidade de proporcionar equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar<sup>36</sup>. A regulamentação de formas de cooperação entre os membros federados, contudo, não é capaz de excluir ou restringir a competência de um ente, permanecendo a possibilidade de atuar e exercer, em sua totalidade, a competência atribuída constitucionalmente.

De acordo com Pedro Henrique Macedo Nora<sup>37</sup>, no modelo da competência concorrente não cabe à União estabelecer os limites de sua competência ao legislar minunciosamente sobre determinada matéria. A disposição constitucional é para que fique adstrita à formulação de normas gerais. Aliás, caso ultrapasse essa expressa limitação e haja conflito com normas de um Estado, a prevalência é desta em detrimento daquela que é inconstitucional.

Analisando suas perspectivas uma coisa é certa, a forma federativa de estado é irrevogável na nossa ordem constitucional. Protegendo-a na forma de cláusula pétrea, a Constituição explicita que não será objeto de deliberação a proposta de emenda de tende a abolir a forma federativa de estado, a eliminação não poderá constituir matéria da proposta de emenda e conseqüentemente objeto de deliberação. Não é somente abolida a emenda que proponha diretamente a abolição da forma federativa, mas qualquer tendência que tenha a inclinação para atentar o modelo federalista. Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 predispôs um modelo de distribuição de competências que reforça a necessidade de cooperação entre os diferentes entes federados e níveis de governo para a consecução dos objetivos da República Federativa e para a efetivação dos direitos dos cidadãos.

No entanto, foi possível observar também que, do momento em que o desenho constitucional mantém um certo centralismo na arrecadação de recursos, a própria

---

<sup>35</sup> HORTA. *Direito Constitucional*, op. cit. p.366.

<sup>36</sup> NORA, Paulo Henrique Macedo. *Pacto Federativo e a Competencia Concorrente*. Florianópolis: UFSC, TCC, p 7.

<sup>37</sup> NORA, op. cit., p. 11.

Constituição promove um desequilíbrio nas relações entre os diferentes entes da federação. Afinal, para cumprir com as responsabilidades que as atribuições constitucionais lhe conferem, os estados e municípios precisam de recursos e esta é a questão de fundo das reiteradas demandas por uma reforma tributária no país.

## **8. Conclusão**

Quando se pensa aos exemplos históricos do federalismo pode-se ir longe até a Antiguidade clássica e as federações e confederações gregas, ou mais perto, no nascimento do constitucionalismo moderno junto com o federalismo norte-americano.

Mais recentemente, o federalismo assume novos significados, a partir da experiência histórica.

Neste sentido, o aspecto estrutural do federalismo é o governo federal articulado com outros níveis de governo. Diferentemente do Estado nacional que visa tornar homogêneas todas as relações, procurando impor aos cidadãos os mesmos costumes, no modelo federativo essa tendência centralizadora é fortemente limitada, porque os entes federados, neste modelo de governo, dispõem de poderes suficientes para se governar autonomamente e de forma mais próxima aos cidadãos.

O regionalismo em diferentes partes do Brasil impulsionou as reivindicações da federação brasileira como forma de estado, com a ideia central de manter unidas as autonomias regionais. Isto acontece porque, mantendo um centro principal, mas descentralizando o exercício espacial do poder, as tensões tendem a ser pacificadas ou amenizadas e, ao mesmo tempo, as suas peculiaridades locais são preservadas pela repartição de competências.

O Brasil passou por várias formas de federação, a mais limitadora foi a dos anos do regime militar, que ascendeu a União como forma de controle excessivo, concedendo pouca autonomia aos entes federados.

A Constituição de 1988, a “Constituição cidadã” fez renascer a federação na forma de uma República Federativa, em um Estado Democrático, abandonando, assim, o centralismo exacerbado característico do regime militar. A constituição cidadã se comprometeu a reduzir as desigualdades regionais e a consolidar uma sociedade justa,

fraterna e solidária. Conferiu maior competência legislativa e administrativa aos estados, concedendo-lhes mais recursos financeiros, com o intuito de lhes garantir uma maior autonomia.

Além disso, a Constituição Brasileira de 1988 superou a concepção clássica da repartição de competências fundadas na distribuição de poderes enumerados à união, reservando poderes e competências específicas, sob a forma de competência concorrentes, comuns ou privativas, aos estados e municípios.

Pode-se concluir, portanto, que de acordo com o desenho constitucional, o Brasil possui um modelo cooperativo, um modelo de cooperação solidária entre União, estados, municípios e Distrito Federal como entidades da indissolúvel República Federativa, para a consecução de suas finalidades, seus objetivos, seus princípios e para a garantia e efetividade dos direitos dos cidadãos.

Protegendo-a na forma de cláusula pétrea, a Constituição explicita que não será objeto de deliberação a proposta de emenda que tende a abolir a forma federativa de estado. Não é somente afastada a emenda que proponha diretamente a abolição da forma federativa, mas qualquer tendência que tenha a inclinação para atentar ao modelo do pacto federativo.

Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 predispôs um modelo de distribuição de competências que reforça a necessidade de cooperação entre os diferentes entes federados e níveis de governo para a consecução dos objetivos da República Federativa e para a efetivação dos direitos dos cidadãos.

No entanto, foi possível observar também que, do momento em que o desenho constitucional mantém um certo centralismo na arrecadação de recursos, a própria Constituição promove um desequilíbrio nas relações entre os diferentes entes da federação. Afinal, para cumprir com as responsabilidades que as atribuições constitucionais lhe conferem, os estados e municípios precisam de recursos e esta é a questão de fundo das reiteradas demandas por uma reforma tributária no país.

O Brasil, é percebido, possui uma democracia muito recente, e assim também o é o modelo Federalista na Constituição de 1988. O período que estamos vivendo é o da reestruturação do federalismo, que foi fortemente prejudicada no período do regime militar e está em construção e reestruturação. A União, os estados e os municípios hoje estão em sintonia em suas competências concorrentes, como foi possível observar com

uma breve análise no campo da saúde e da educação.

É visível que há problemas de recursos e que se solicita no congresso nacional um novo pacto federativo, ou seja, conclui-se que o federalismo para se transformar em perfeita solidariedade e cooperação entre entes federados tem necessidade de ajustes, porém sua estrutura e seus pilares já estão montados desde a proclamação da República, e com maior suporte democrático na Constituição vigente.

Por fim, conclui-se que o federalismo é de suma importância para uma democracia que respeite as diversidades consistentes enfrentadas nas diferentes regiões e localidades do país e que, assim, as prestações estatais se adequem às suas necessidades, a fim de garantir de forma autônoma a igualdade e a diversidade social. Como foi visto, a cooperação entre os entes federados acontece com a devida soberania da União e autonomia dos estados e municípios.

O federalismo descentralizado é a forma mais eficaz para atingirmos a correta prestação de serviços com as instituições sólidas do executivo, legislativo e judiciário, em um estado democrático de direito que visa a igualdade social, a sustentabilidade, o respeito à diversidade entre as regiões, a tolerância, as relações interculturais e as liberdades individuais. A capacidade de adaptação do Estado está relacionada à questão da evolução natural das sociedades.

A presente pesquisa conclui que o modelo federalista cooperativo brasileiro atual é o modelo necessário para o Brasil e finaliza com a provocação, tão antiga e tão atual de Rui Barbosa, para aqueles que não estão de acordo com o atual modelo federalista: “Há por aí, um apetite desordenado e doentio de federalismo, cuja expansão sem corretivo seria a perversão e a ruína da reforma federativa (...) Ontem de Federação não tínhamos nada. Hoje não há Federação que nos baste.”

## **9. Referencias**

MELO, Milena Petters. *Teoria da Constituição*: material didático da disciplina de Teoria da Constituição. Blumenau: Ambiente Virtual de Aprendizagem, CCJ, FURB, 2015. PDF.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicolau; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de João Ferreira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

MONTESQUIEU, Charles de Scontad. *O espírito das leis*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Editora Martin Claret, 2010. p.142

FRANCO, Afonso Arinos de Mello Franco, 1954 *apud* BARACHO. *Teoria Geral do Federalismo*, op. cit., p. 187.

BARACHO. *Teoria Geral do Federalismo*, op. cit., p. 187.

CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: organização do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 153.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Malheiros editores, 2002, p. 72.

HORTA. *Direito Constitucional*, op. cit., p. 503

José Luís de Anhaia Mello *apud* CLÉVE; BARROSO. *Direito Constitucional: organização do Estado*, op. cit., p. 156.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. *A evolução histórica do Federalismo Brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais*. Rio Grande do Norte: UFRN. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>

LAVINA, Lena; MAGINA, Manoel Augusto; SILVA, Monica de Couto. *Federalismo e a regionalização dos recursos públicos*. Brasília: IPEA, 1995, p 9.

PINTO, José Marcelino Rezende. *Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios*. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, set. 2014. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010015742014000300008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742014000300008&lng=pt&nrm=iso)

NORA, Paulo Henrique Macedo. *Pacto Federativo e a Competencia Concorrente*. Florianópolis: UFSC, TCC, p 7.

