



**THIAGO FERNANDO SILVA MAYA**

**O ESTADO FEDERATIVO E A AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS.**

**CURITIBA**

**2022**

**THIAGO FERNANDO SILVA MAYA**

**O ESTADO FEDERATIVO E A AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS.**

Artigo Científico apresentado ao Programa de Graduação em Direito do Centro Universitário Internacional, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Me. Safira Orcatto M. do Prado

**CURITIBA**

**2022**

## TERMO DE AUTORIA E RESPONSABILIDADE

À Coordenadoria de TCC

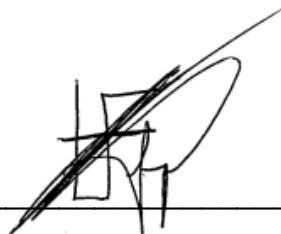
Acadêmico: Thiago Fernando Silva Maya

Título do trabalho: O Estado federativo e a autonomia dos Estados-membros.

Autorizo a submissão do artigo supranominado à Comissão/Banca Avaliadora, responsabilizando-me, civil e criminalmente, pela autoria e pela originalidade do trabalho apresentado.

Curitiba, 21 de novembro de 2022 .

Assinatura do Acadêmico: \_\_\_\_\_

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized letters and a large loop, positioned over a horizontal line.

## O ESTADO FEDERATIVO E A AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS.

Thiago Fernando Silva Maya<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente texto busca demonstrar que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), promulgada em 1988, ao destinar demasiada gama de competências à União, resultou na centralização do poder em Brasília, além de reduzir a autonomia dos Estados-membros e possibilitar que estes ficassem quase que totalmente dependentes daquela. Enfatiza os aspectos do federalismo no mundo e no Brasil, faz uma comparação entre eles, verifica possíveis divergências, procura conhecer os dispositivos da Constituição que tratam sobre as atribuições dos Entes Federados e, aponta por meio dos fundamentos constitucionais, as possíveis situações que podem vir a retirar a autonomia dos Estados-membros, tanto por conta da excessiva centralização de atribuições da União, quanto pelas possibilidades legais que a Carta Magna dá ao Governo Federal de limitar as já poucas atribuições dos Governos Estaduais. Pretende entender dessa forma o que pode ser feito para restabelecer a autonomia dos Estados-membros (considerada um pilar do federalismo) e sugere uma possível reforma do Pacto Federativo.

**Palavras – chave:** Federalismo. Autonomia. Descentralização.

**SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. O ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO. 2.1. O Sistema Federativo Brasileiro. 2.3. Autonomia dos Estados-membros no Federalismo Brasileiro. 3. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 3.1 As competências legislativas. 3.2 As competências administrativas. 4. A CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA UNIÃO. 4.1. A dependência da União entre os Entes da Federação Brasileira. 4.2. A Importância da Descentralização do Poder da União no Federalismo Brasileiro. 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS. 6. REFERÊNCIAS.**

---

<sup>1</sup> Thiago Fernando Silva Maya, graduando do curso de direito do Centro Universitário Internacional.

## 1. INTRODUÇÃO

A demasiada concentração de competência em um Ente Federativo, proporciona a ele uma centralização de poder administrativo e político, o que tem como consequência inquestionável a submissão dos demais entes ao jugo do poder central. Dessa forma, resultando na não observação de um dos mais importantes pilares históricos de uma federação, a autonomia local.

A Constituição Cidadã de 1988, apresenta uma característica “pseudo descentralizadora”, uma vez que, seguindo a linha de uma federação, distribui algumas competências aos seus Entes Federados e ainda acrescenta os Municípios como Ente parte da federação, algo inédito até então, entretanto, ao concentrar muitas competências na União, como exemplo, designar os principais tributos para o governo central, toma para si uma realidade centralizadora do poder. Nas palavras de Michel Temer<sup>2</sup> “ela descentraliza competências, mas não descentraliza recursos”, o que, por sua vez, retira a autonomia dos demais Entes, uma vez que, sem recursos não se tem como exercer autonomia plena. É preciso que os Estados e os Municípios brasileiros, como entes partícipes, tenham uma real autonomia, conforme prevê a nossa Carta Magna. É assim em uma federação verdadeira.

Ante a essa situação, parte da doutrina entende que para alcançarmos um federalismo verdadeiro, no caso do Brasil, é imperativo uma reforma no pacto federativo brasileiro, proporcionar aos Estados e Municípios, por meio da descentralização de competências atribuídas à União, a capacidade necessária para exercer suas atribuições advindas da Constituição, com a autonomia necessária para atender as demandas locais. Por outro lado, a outra parte da doutrina entende que tal descentralização poderá colocar em risco setores da sociedade que encontram no Governo Federal o atendimento que, a princípio, o governo local não seria capaz de atender.

Todas essas análises e discussões serão verificadas no decorrer desta pesquisa, que levará em consideração todos os principais aspectos que norteiam o sistema de governo escolhido pelo constituinte brasileiro, bem como a aplicabilidade das propostas no âmbito da atual realidade brasileira.

---

<sup>2</sup> **Temer**: que Estados e Municípios tenham autonomia verdadeira. Disponível em: [encurtador.com.br/mUZ27](http://encurtador.com.br/mUZ27). Acesso em: 18 de nov. 2021.

## 2. O ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO

Um Estado Federal é formado por um laço federativo que vincula a União (governo central) com Estados-membros (pluralidade de estados), também conhecido como dualidade estatal, onde o governo central concede autonomia administrativa e legislativa para os Entes se organizarem. Toda essa estrutura fica ligada por meio de uma Constituição Federal que, conforme ensina HORTA, "... é o instrumento de integração dessa estrutura complexa de Estado e de ordenamento jurídico." <sup>3</sup>

O Brasil, assim como os demais países que escolheram a federação como forma de governo, teve sua primeira adesão ao modelo federalista através de uma Constituição, no caso brasileiro a Constituição de 1891, em que dispunha, "*ipsis litteris*": "A nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República **Federativa**, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil"<sup>4</sup>. **(grifo nosso)**.

Os militares que assumiram o poder após o golpe republicano que destituiu o Império de Dom Pedro II, optaram por uma República que tinha como forma de governo o modelo de federalismo dos Estados Unidos da América. Todavia, com uma diferente característica, não éramos vários estados soberanos que decidiram abrir mão de sua soberania em prol de uma União, mas sim, um Estado unitário que se fragmentou, dividindo o poder que outrora estava no Rio de Janeiro para os demais Entes da nova federação, todos dotados de autonomia política e administrativa. Essa forma de federalismo é conhecida como federalismo centrífugo: "De outro modo, o federalismo será centrífugo ("procura se afastar do centro"), conforme o grau de descentralização, ou seja, quando existir uma distribuição maior de competência para os outros Entes Federativos, resultando

---

<sup>3</sup> HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 18, nº 72, p. 13-28, out. – dez. 1981. **Revista brasileira de estudos políticos**, nº 54, p. 57-80, jan. 1982. **Revista da faculdade de direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 30, nº 23/25, p. 36-58 1980/1982, 10/1981. pág. 13.

<sup>4</sup> BRASIL. **Constituição (1891) Constituição** da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891.

em uma tendência de preservação e fortalecimento do poder local em detrimento do poder central”.<sup>5</sup>

Diante disso, aconteceu naquele período uma grande mudança frente ao modelo institucional do Império: o Estado Federal não apenas fortaleceu os entes federativos, como os dotou de excessiva autonomia. Fato é, que, sem o devido acompanhamento do poder central, a União correu riscos diante de dois fatores: o crescimento das forças de segurança locais, que poderia dar força aos separatistas, e, principalmente, as questões tributárias, que se destacaram, e foram responsáveis por grande divergência entre a União e os estados, nos primeiros governos da República. Segundo Lassale:

A questão tributária foi uma das que melhor materializaram as divergências entre União e estados. O resultado final beneficiou os estados, que conquistaram grande vantagem em matéria tributária e passaram a receber recursos significativos, inclusive dos impostos arrecadados pela União. Foi o caso do imposto de importação, desde sempre arrecadado pela União, que passou a ser todo destinado aos estados. Anteriormente, dos 11% cobrados pelo imposto, a fazenda do Império ficava com 7% e destinava 4% às províncias. Dois impostos importantes surgiram em 1891 e passaram a beneficiar prioritariamente os estados: o Imposto sobre a Propriedade Rural (atual Imposto Territorial Rural); e o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que era de competência cumulativa da União, dos estados e dos municípios. Como se não bastasse a vitória pela letra da lei, as justiças estaduais imporiam inúmeras derrotas à União, favorecendo os estados, às vezes até em detrimento da própria legislação federal.<sup>6</sup>

De todo modo, a República da Espada, seguida por Prudente de Moraes, que em 1894 sucedeu os presidentes militares, se tornando o primeiro presidente civil, seguia a grosso modo, o “ideal” de autonomia aos Entes Federativos, conforme fez os seus antecessores, mas da mesma forma, sem conseguir estabilizar a crise econômica profunda que se arrastava juntamente com a instabilidade política devido às mudanças na governabilidade<sup>7</sup>.

Somente a partir de 1898, com o presidente Campos Sales, o Estado Federal Brasileiro conseguiu desenvolver uma política junto aos demais estados, mais conhecida como política dos governadores, que para Carlos Alberto Ungaretti Dias seria:

<sup>5</sup> GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil**: conceitos introdutórios sobre de federalismo e federalismo fiscal. Brasília: Enap - Escola Nacional de Administração Pública, 2017. Ebook disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186> Acesso em 24 mar 2022. pág.19.

<sup>6</sup> LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. pág. 24.

<sup>7</sup> DIAS, Carlos Alberto Ungaretti. **Política dos governadores**. disponível em: [encurtador.com.br/boLN8](http://encurtador.com.br/boLN8). Acesso em: 28 mar de 2022. Acesso em: 28 mar de 2022. pág.5.

... o arranjo político promovido pelo presidente Campos Sales (1898-1902) e os governadores e presidentes estaduais com o objetivo de superar as incertezas políticas que marcaram os primeiros governos da República. Baseado no compromisso presidencial de não intervir nos conflitos regionais em troca da garantia do pleno controle do Executivo sobre o Congresso, o acordo incluiu manobras políticas que permitiram minimizar a influência das oposições e selou o comprometimento da presidência da República com as oligarquias dominantes nos estados, estabelecendo um novo equilíbrio entre estes e o poder central.<sup>8</sup>

Foi por meio deste presidente que o Estado Federativo conquistou a estabilidade necessária para seguir em frente com o modelo de governo escolhido, pois o presidente utilizou de seus bons relacionamentos com os oligarcas locais para garantir a autonomia, tanto para a União, quanto para os Estados-membros. Assim sendo “o modelo instaurado a partir de Campos Sales garantia força ao presidencialismo federal, sem enfraquecer o presidencialismo estadual e municipal”<sup>9</sup>.

Contudo, os métodos utilizados beneficiaram mais alguns estados em face de outros, o que provocou uma crise que anos mais tarde culminou na ascensão do Ditador Getúlio Vargas, que por meio de um golpe de Estado depôs o presidente Washington Luís. O golpe fez o Estado Federal Brasileiro retroceder; mais uma vez a busca pela descentralização do poder falhou, pois o governo ilegítimo, como é característico de um Estado autoritário, centralizou o poder, retirando novamente a autonomia dos Estados-membros. Vargas fez o inverso dos que o antecederam; se a intenção da nova República era descentralizadora, o ditador fortaleceu o Executivo Federal, conforme relata Lassance:

Vargas implementou uma nova equação política presidencial, na qual o fortalecimento do Executivo federal e da figura do presidente, em particular, se deu às expensas dos presidencialismos estadual e municipal, que viram o esvaziamento de suas funções e a delimitação de suas práticas na forma de regulamentos administrativos – daí a importância central do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). São emblemáticas, a esse respeito, a substituição da denominação de “presidentes de estado” pela de “governadores” e a queima das bandeiras estaduais.<sup>10</sup>

Na era Vargas os Estados-membros não tinham autonomia. O poder político estava no governo central e não havia sequer democracia. Nas palavras

---

<sup>8</sup> *Ibidem.* pág. 1.

<sup>9</sup> LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. pág. 24.

<sup>10</sup> *Ibidem.* pág. 25.

de Ana Claudia Saldanha, o período “nem foi democrático nem federativo”<sup>11</sup>, o que piorou com o golpe do “Estado Novo” de 1937, pois a Constituição previa um Estado Federal no papel, o que não acontecia de fato. Na prática, éramos novamente um Estado unitário.

Em 1946, após o regime ditatorial de Getúlio Vargas, a nova Constituição devolveu a então perdida autonomia dos Estados-membros. Foram anos de intensa instabilidade; o Brasil passava pelo pós-guerra em que o contexto mundial se voltava para a Guerra Fria, que indiretamente teve interferência em nosso Estado, pois o medo do comunismo no Brasil resultou no que é chamado de “revolução popular” para uns, Golpe de Estado para outros.

O Regime Militar, que iniciou em 1964, foi o responsável por deixar o nosso Estado Federado Brasileiro por mais de vinte anos preso a um poder totalmente centralizador. Para Saldanha, o Golpe Militar de sessenta e quatro, não apenas centralizou o poder na União, mas suspendeu as liberdades da democracia e a ideia de descentralização. Os vinte e quatro anos do período militar foram marcados pela centralização do poder, com destaque para a reforma tributária de 1966/1967.<sup>12</sup>

Durante estes anos, e às vésperas de uma nova constituinte, os estados brasileiros clamavam por autonomia; foi um tema dominante no período, que por fim foi atendido. O modelo federativo foi mantido, e a tão desejada autonomia dos Estados-membros foi garantida, e mais: a nova Carta Constituinte ampliou a descentralização do poder, ao incluir os Municípios no rol de Ente Federativo, onde dispõe, “*ipsis litteris*”: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.<sup>13</sup>

Dessa forma, podemos dizer que, o processo histórico do federalismo brasileiro, com relação a sua estabilidade, nunca foi linear, pelo contrário, sempre foi sinuoso, repleto de mudanças entrelaçadas a crise, que ora atendia o ideal federalista, ao descentralizar o poder, ora passava bem longe desse ideal, esquecendo até mesmo da democracia.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Revista Sequência**, nº 59, p. 327-360, dez. 2009. pág. 344.

<sup>12</sup> SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Revista Sequência**, nº 59, p. 327-360, dez. 2009. pág. 345.

<sup>13</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

<sup>14</sup> LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. Federalismo à brasileira: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. pág. 25.

## 2.1. O Sistema Federativo Brasileiro

Para entender o sistema Federativo no Brasil, vamos elencar alguns dos componentes que caracterizam uma federação e, em seguida, vamos verificar como estão dispostos no Estado brasileiro.

Segundo TEMER, os componentes caracterizadores da federação, são formados por elementos tipificadores e mantenedores, sendo os típicos a descentralização política ou repartição de competências, a participação da vontade dos estados na vontade nacional e as constituições estaduais; e os mantenedores, a rigidez constitucional e o órgão constitucional incumbido do controle de constitucionalidade das leis.<sup>15</sup>

Com relação aos elementos típicos, a CRFB de 1988 buscou descentralizar a política ou repartir as competências entre os Entes federativos por meio dos artigos 21 e 25, § 1º, que à frente veremos mais a fundo, em que a CRFB distribui as competências para a União e para os Estados-membros. Dessa forma, o Estado Federal brasileiro, cumpriu com o seu compromisso típico de uma federação, distribuindo por meio de sua Constituição as competências dos seus Entes Federados.<sup>16</sup>

Neste ponto, é imperativo fazer uma importante observação, pois nota-se que, desde a sua concepção, a tendência da Constituição Cidadã ao concentrar muitas competências na União, acabou por diminuir as competências dos estados.

A Constituição destinou à União as chamadas competências expressas e enumeradas e designou aos estados as competências residuais ou remanescentes, o que quer dizer que, em temas que a União ou os Municípios não legislam, os estados poderão legislar. Assim, a ideia inicial de descentralização, típica de um governo federalista, pareceu contraditória devido a grande concentração de competências destinadas ao governo central.

Na Constituição dos Estados Unidos da América, os poderes enumerados à União e os poderes reservados aos estados, presumiam que teriam estes, benefícios ante aqueles, uma vez que, o direito comum, dos estados, seria a regra

---

<sup>15</sup> TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. pág. 64-68.

<sup>16</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1989. pág.218.

e o direito da União Federal seria a exceção. No entanto, verificou-se que isso não ocorreu, uma vez que a União Federal ampliou seus poderes enumerados, o que culminou na redução da atuação dos Governos estaduais. O constituinte brasileiro poderia ter observado essa falha no Federalismo Americano e não fazer o mesmo, o que, claro, não ocorreu.<sup>17</sup>

A Carta Magna brasileira em seu dispositivo legal também previu as competências concorrentes, onde no artigo 24 atribuiu à União, Estados-membros e Distrito Federal, poder para legislar sobre o mesmo tema, o que ampliaria a intenção descentralizadora.

No que tange a participação da vontade dos estados na vontade nacional, como mais um elemento típico de uma federação, trata-se das vontades atribuídas ao Congresso Nacional, formado pela Câmara dos deputados, que são os representantes do povo, e o Senado Federal, que representa os Estados-membros e o Distrito Federal. Dessa forma, para que uma Lei Federal seja aprovada, deve ser aceita por essas duas Casas Legislativas. A escolha desse modelo tem o condão de assegurar a participação na feitura de Leis Federais; a vontade dos estados através senadores, garantiria assim, a vontade dos Estados-membros junto ao Governo Federal.<sup>18</sup>

Para ABRUCIO, “os governos subnacionais também têm instrumentos políticos para defender seus interesses e direitos originários, quais sejam, a existência de cortes constitucionais, que garantem a integridade contratual do pacto originário; uma segunda casa legislativa representante dos interesses regionais (Senado ou correlato)”.<sup>19</sup> No entanto, mais uma vez temos que pontuar que, tal ideia só gera frutos na teoria, pois, uma vez que lá estão, os “delegados dos estados”,<sup>20</sup> sucumbem às vontades partidárias que nada tem a ver com as demandas estaduais<sup>21</sup>. Dessa forma, podemos supor que no Sistema Federativo

---

<sup>17</sup> HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de informação legislativa**, a.22 nº 87, p. 13-28, jul. – set. 1985. Pág. 10.

<sup>18</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1989. pág. 219.

<sup>19</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. a coordenação federativa no brasil: a experiência do período fhc e os desafios do governo lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº24, p. 41 - 67, Jun, 2005. Pág. 42

<sup>20</sup> TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. pág 66.

<sup>21</sup> HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de informação legislativa**, a.22 nº 87, p. 13-28, jul. – set. 1985. Pág. 11.

brasileiro, mais este elemento típico, não garante aos Estados-membros representação alguma, quiçá autonomia.

As Constituições Estaduais fazem parte de mais um dos elementos típicos de uma Federação, que a CRFB tratou em seus dispositivos legais, este, especificamente no artigo 25, onde estabeleceu que: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”<sup>22</sup> Essa ferramenta concede aos Estados-Membros da União, desde que, obedeçam os princípios designados na CRFB, meio de se autoadministrar preservando os interesses locais, o que também, mais a frente, trataremos a fundo sobre o tema.

Neste sentido, DALLARI entende que há prestígio no modelo federativo, pois para ele, esse elemento “... preserva os particularismos”. O estado que adere a uma Federação não precisa abrir mão de seus valores, nem modificar suas características... cada um preserva suas peculiaridades socioculturais.”<sup>23</sup>

ABRUCIO ensina que “outra condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática defensora da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidade”.<sup>24</sup>

No entanto, essas duas Leis Constituintes podem vir a gerar certas divergências, resultando em ações diretas de inconstitucionalidades, decididas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Conforme veremos nos tópicos seguintes, o STF tende a decidir a favor da União, centralizando o poder em Brasília, diminuindo, dessa forma, a autonomia dos estados e por consequência tornando as constituições estaduais quase que obsoletas.

Já em relação aos elementos mantenedores do federalismo, a rigidez constitucional foi tratada pelo legislador, com o intuito de proteger a Federação, que entendeu que algumas das regras dispostas na Constituição deveriam obter mecanismos que não facilitassem, e até mesmo impedissem, futuras mudanças no

<sup>22</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

<sup>23</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1989. pág. 221.

<sup>24</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. a coordenação federativa no brasil: a experiência do período fhc e os desafios do governo lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº24, p. 41 - 67, Jun, 2005. Pág. 43

dispositivo legal. Por conta dessa preocupação, o constituinte disponibilizou importantes ferramentas como a Emenda à Constituição - um processo legislativo rígido, que só pode ser proposta pelo Presidente da República, por no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou, no mínimo, um terço dos membros do Senado Federal e, ainda por mais da metade das Assembleias Legislativas estaduais.

O que deixa o processo de Emenda à Constituição rígido e diferente das leis comuns, é a forma como ela é votada, conforme previsto no art. 60 §2º da CRFB, pois para que as mudanças propostas sejam aprovadas é necessário que ela obtenha aprovação de três quintos dos membros de cada casa do Congresso, sendo discutida e votada em dois turnos. Esse processo legislativo é muito pouco flexível, alcançando grande grau de rigidez, tendo o projeto grandes chances de ser rejeitado.

Além da Emenda, o constituinte disponibilizou outra ferramenta ainda mais protetora, que são as Cláusulas Pétreas, uma barreira que impede alterações em alguns dos dispositivos da Constituição. Elas não permitem que as emendas com o intuito de abolir a Federação, ou o voto direto, discutir a separação dos poderes, ou suprimir direitos e garantias individuais, conforme previstas no art. 60, § 4º da CRFB, sejam alteradas, o que quer dizer que, se tratando dessas matérias, a regra é imutável, não sendo permitida modificação, alcançando o grau máximo de rigidez<sup>25</sup>.

Por fim, o Constituinte decidiu inserir como mais um elemento mantenedor do federalismo, um órgão constitucional, que reafirmasse a proposta de uma rigidez constitucional, que ficou incumbido do controle de constitucionalidade ante as demais leis. Conforme nos ensina Michel Temer, para que se mantenha o sistema federal é necessário "órgão incumbido do controle de constitucionalidade das leis." <sup>26</sup> Dessa forma, nenhuma outra lei em todo território brasileiro será contrária ao disposto na Constituição, sem que o poder judiciário intervenha.

Todo o Poder Judiciário brasileiro é competente para fazer o controle de constitucionalidade, desde que seja observado o caso concreto. Em casos de leis ou atos normativos federais ou estaduais que venham contradizer a Constituição,

---

<sup>25</sup> TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. pág 66-67.

<sup>26</sup> TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. pág. 68.

o STF tem a competência originária de processar e julgar as ações diretas de inconstitucionalidade e as ações declaratórias de constitucionalidade, conforme prevê o art. 102, I, “a” da CRFB, ou seja, o Supremo Tribunal Federal é o órgão constitucional que tem a nobre função de proteger a Constituição, de impedir que leis ou atos maculem a Carta Magna, sendo conhecido como o “Guardião da Constituição”.

No entanto, segundo José Macedo e Estefânia Barbosa, o STF tem se tornado o “Guardião da União”, pois em estudos feitos pelas Universidades Federais do Paraná e de Brasília, em que foram analisados julgados da Corte desde 1988, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, foram constatados que o STF tende a decidir em favor da União, em detrimento dos Estados-membros. Com a análise desses estudos os autores verificaram que, ao decidir questões federativas envolvendo disputas entre Entes Federados ou de um mesmo Ente contra legislações estaduais antigas, o Supremo tem decidido em favor da redução de autonomia dos estados, o que quer dizer que, até mesmo em matérias que os estados podem legislar por não haver regramento geral conforme prevê a Constituição, o STF tem entendido que eles não têm autonomia para legislar.<sup>27</sup>

ROMANELLI testou, empiricamente, em sua tese a convergência entre os interesses dos governos e as decisões do STF no período de 1995 a 2010, onde dos diversos processos de controle abstrato de constitucionalidade, quase dois terços tratou-se de atos legislativos estaduais, a maior taxa de procedência nessas ações em que o STF arbitra conflitos federativos, atuam como um mecanismo de centralização e controle dos Estados da Federação. Ainda verificou-se que a taxa de procedência de ações de controle abstrato de constitucionalidade **contra** normas federais foi somente de 13% no governo FHC e 8% no governo Lula, das 1.302 ações ajuizadas ao longo dos governos. (**grifo nosso**).<sup>28</sup>

Outro ponto que reafirma o exposto pelos autores acima mencionados, gira em torno da repercussão geral, pois segundo MACEDO e BARBOSA:

---

<sup>27</sup> MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. *Collettanee Collana Nuevo Autonomie*, nº17, p. 313-334, 2021. pág. 328.

<sup>28</sup> **Suprema (in)dependência**. Disponível em: [encurtador.com.br/buKM1](http://encurtador.com.br/buKM1). Acesso em: 06 junho de 2022. Pág 154-171.

Ao reconhecer a repercussão geral, o STF concentra em si a faculdade de decidir não só o “caso paradigma” submetido à sua análise, mas milhares de outras ações semelhantes para as quais serão aplicadas a decisão proferida pela Corte. Nesse sentido, é que se pode vislumbrar a centralização do processo decisório em Brasília (centralizando a federação), e, sobretudo, na cúpula do Poder Judiciário, o STF.<sup>29</sup>

Dessa forma, encontramos uma ofensa a essa ferramenta que deveria proteger a constituição e, por consequência, o sistema federativo, pois o esforço do Supremo em centralizar as decisões judiciais em Brasília, caminha no sentido contrário do Federal, que deveria descentralizar também as decisões judiciais.

## 2.2. Autonomia dos Estados-membros no Federalismo Brasileiro

Sabe-se que a autonomia estatal é o conjunto de competências atribuídas a um determinado Ente, que pode exercê-las livremente dentro dos limites constitucionais, uma vez que, os estados autônomos não são soberanos, segundo exposto no direito.

Conforme vimos anteriormente, os Estados-membros da federação brasileira gozam de autonomia para criar suas próprias constituições, ou seja, os estados, a princípio, têm autonomia política e administrativa.

No entanto, a autonomia prevista na Carta Magna tende a ser excessivamente limitadora, ao ponto de tornar o modelo de federalismo simétrico, refém de uma federação assimétrica.

Para corroborar com esse entendimento, os estudiosos Estefânia Barbosa e José Macedo ensinam que existem motivos para entendermos que a federação é assimétrica por dois fatores: a Constituição Federal deu pouco espaço para manobras de iniciativa específica em relação a regras de competência, recurso e políticas públicas aos Entes e, segundo, o STF vem decidindo sistematicamente que as leis e constituições estaduais devem refletir o disposto na CRFB<sup>30</sup>.

Sem contar que, no tocante às decisões acerca das políticas públicas, estas estão centralizadas na União, ou seja, o governo federal impõe políticas públicas que os governos estaduais deverão seguir. Ainda observando os

<sup>29</sup> MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. *Collettanee Collana Nuevo Autonomie*, nº17, p. 313-334, 2021. pág. 330

<sup>30</sup> MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. *Collettanee Collana Nuevo Autonomie*, nº17, p. 313-334, 2021. pág. 317.

ensinamentos de BARBOSA e MACEDO<sup>31</sup>, em outras federações as leis criadas no âmbito federal são ratificadas nas Assembleias legislativas estaduais, o que não acontece no Brasil, uma vez que, se entende que os senadores, “delegados estaduais”<sup>32</sup>, que, claramente, defendem, os interesses partidários, iriam representar os estados, o que é nítido que não acontecesse, deixando os estados submissos às decisões tomadas pela União. Além disso, a Constituição deu pouca competência exclusiva aos Entes Federativos, o que contribui ainda mais para a redução da autonomia.

Outro aspecto importante, que impacta a autonomia dos estados, está na capacidade financeira dos Estados-membros, pois, a eles, a Constituição atribuiu poucas competências, o que ficou ainda pior após a intervenção do Governo Federal com a Lei de Regulamento Fiscal (LRF), uma vez que esta Lei limitou o teto de gastos e deixou os estados sem força para exercer qualquer autonomia financeira<sup>33</sup>. Isso gerou uma crise orçamentária sem precedentes, em que muitos estados ficaram quebrados, sem influência, sem autonomia, à mercê do socorro da União.

A autonomia concedida pela Constituição Federal, com base nas constituições estaduais, mostra-se sem valor pátrio, uma vez que “a maioria das constituições estaduais é mera repetição de mandamentos federais.”<sup>34</sup>

Por fim, nas palavras de BARBOSA e MACEDO, “as poucas tentativas de criar regras não explicitamente especificadas na Constituição, mas não proibidas, foram declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte”<sup>35</sup>. O que reforça o ideal de ter o poder centralizado na União, uma vez que os Estados-membros não têm sequer a liberdade de legislar temas não proibidos e limitados pela CRFB.

### 3. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Brasileira de 1988 tratou de dividir as competências dos Entes Federativos, onde determinou expressamente as matérias de competência

---

<sup>31</sup> *Ibidem* pág. 317.

<sup>32</sup> TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. pág 66.

<sup>33</sup> ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Federalismo Fiscal e distorções do modelo brasileiro. **Revistas de finanças públicas, tributação e desenvolvimento RFPTD**, v. 6, nº 6, 2018. pág.17.

<sup>34</sup> MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. **Collettanee Collana Nuevo Autonomie**, nº17, p. 313-334, 2021. pág. 317.

<sup>35</sup> *Ibidem*. pág. 318.

da União e as dos Municípios, e destinou aos Estados-membros a competência remanescente ou residual, ou seja, irão legislar sobre tudo o que não tiver expressamente atribuído aos demais Entes Federativos. A matéria tributária é uma exceção, pois o constituinte tratou de atribuir expressamente a competência de cada ente, deixando para União a competência residual sobre tributo.<sup>36</sup>

Podemos encontrar as competências distribuídas na Constituição da seguinte forma: legislativa ou material, previstas nos artigos 22, 24, 25 e 30; e administrativa, previstas nos artigos 21, 23, 25 e 30.

Mais especificamente, a União teve matéria exclusiva atribuída no artigo 21 e privativa atribuída no seu artigo 22; os Estados-membros tiveram matérias residuais atribuídas no artigo 25 e os Municípios tiveram matérias atribuídas no artigo 30. Além disso, o legislador tratou de atribuir as chamadas matérias concorrentes, prevista no artigo 24 e comum prevista no artigo 23, onde atribuem matérias para mais de um Ente Federativo, conforme veremos mais adiante.

A CRFB adotou, em seu sistema de repartição de competências, duas técnicas: a repartição horizontal e a repartição vertical.

Em síntese, na perspectiva da repartição horizontal as competências da União foram relacionadas no campo material e legislativo; a dos Estados-membros remanescentes ou residuais; a dos Municípios com suas competências expressa na Constituição; e do DF, com poucas exceções, acumulando competências estaduais e Municipais.<sup>37</sup>

A competência horizontal tem origem com a Constituição dos Estados Unidos da América, onde as competências são realizadas de forma isolada por cada Ente da Federação, são distribuídas de forma fechada para cada Ente, não há hierarquia entre eles, cada membro tem sua autonomia respeitada, o federalismo é conhecido como dual, que é a rígida separação de competências entre a União e os demais Entes Federados<sup>38</sup>.

Já pelo prisma da repartição vertical, as competências são aplicadas de maneira concorrente entre os estados, bem como ações de domínios de execução comum, podendo os Entes Federativos atuarem concomitantemente e

---

<sup>36</sup> COSTA, Raquel Cardoso. **Federalismo brasileiro: modelo e resoluções de conflitos**. Trabalho de graduação (bacharelado em direito) , UniEvangélica - Universidade Evangélica de Goiás, Anápolis, 2021. Pág. 11 - 12.

<sup>37</sup> MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa - Senado Federal**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215A, jul./set. 2010. Pág. 219-220.

<sup>38</sup> *Ibidem*. pág. 216

cooperativamente. Na seara legislativa, onde a legislação for concorrente, a União ficará responsável pela criação do regramento geral, que será suplementado pelos demais Entes.<sup>39</sup>

A competência vertical tem sua origem com a Constituição Alemã de Weimar, de 1919, onde as competências podem ser atribuídas a dois ou mais Entes, de forma conjunta ou concorrente; a distribuição é feita de forma conjunta em um regime de parceria: o federalismo nesse sistema é conhecido como federalismo de cooperação e nele observa-se a preponderância de interesse, como por exemplo, o Município tem a competência no interesse local, os Estados no interesse regional e a União no interesse nacional.<sup>40</sup>

Paulo Mohn ainda ensina que:

"A Constituição de 1988 consolidou a redemocratização brasileira e ensejou, entre outras expectativas, a restauração de um federalismo mais efetivo. Ocorre que, conforme registra Silva (2002, p. 475), a repartição regional e local de poderes depende da natureza e do tipo histórico de federação. No Brasil, em face da concentração de poder no governo central, de origem histórica e dimensão acentuada durante os governos militares, o esperado ressurgimento de um federalismo de equilíbrio passou a ser visto como um processo de descentralização do poder para os entes federados."<sup>41</sup>

A centralização de poder foi até 1988 uma característica histórica no Brasil, e para diferenciar-se deste modelo centralizador, foi que o constituinte brasileiro buscou utilizar muito do que se conhece nos modelos de federalismo, no que se refere a descentralização de poder. O que veremos a seguir é o resultado dessa busca, como ficaram distribuídas as competências legislativa e administrativa nesse modelo federativo e, mais adiante, se tais divisões atingiram o seu objetivo.

### 3.1. As competências legislativas

A Constituição Brasileira, no seu artigo 22, atribuiu à União, as competências privativas para legislar, onde somente a União tem competência para a criação de leis; entretanto está permitido a ela, delegar aos demais Entes

---

<sup>39</sup> MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa - Senado Federal**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215A, jul./set. 2010. Pág. 220.

<sup>40</sup> *Ibidem*. pág. 217.

<sup>41</sup> *Ibidem*. pág. 219.

da Federação algumas das suas atribuições, no caso de questões específicas, por meio de lei complementar. O artigo traz em seu rol 29 incisos, **(hoje 30)**, que elencam as competências legislativas da União; no entanto, para GONTIJO as competências da União não se esgotam apenas nos incisos do artigo 22, “existindo outras no art. 48 da Carta Política, além de dispositivos da Lei Maior necessitarem de regulamentação infraconstitucional, feita pela União devido à natureza dos temas, como tributação e orçamento, ordem econômico-financeira e social, direitos e garantias fundamentais, dentre outros.”<sup>42</sup> **(grifo nosso)**.

A Constituição ainda tratou de designar competências concorrentes, dispostas no artigo 24, em que ela atribui à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, matérias em que ambos poderão legislar, conforme os incisos do artigo 24.

Em suma, os parágrafos do artigo 24 dispõe que, a União irá legislar sobre normas gerais, o que não excluirá normas suplementares dos Estados-membros. Ainda, caso inexista norma geral, os Estados-membros exercerão a competência legislativa plena, em que pese atender às suas peculiaridades. Por fim, a Lei federal irá suspender a eficácia da Lei estadual no que lhe for contrário<sup>43</sup>.

MOHN, ressalta que as competências concorrentes podem ser divididas em cumulativas e não cumulativas, onde as matérias cumulativas, podem ser tratadas em sua integralidade pelos Entes da Federação. Já, onde existe a competência fracionada em níveis, que cada qual corresponde a um plano na escala federativa, são chamadas de não cumulativa<sup>44</sup>.

O artigo 24 da CRFB priorizou a competência concorrente não cumulativa, que apesar de dar à União prevalência na edição das normas gerais, o artigo faz jus a intenção descentralizadora do constituinte em relação ao direito anterior, pois houve “razoável inovação de matéria incluídas nas competências legislativas concorrentes”.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> GONTIJO, André Pires. A interpretação evolutiva da repartição de competências da constituição federal: um ensaio sobre a possibilidade de aplicação das normas estaduais na omissão legislativa da união. **Portal de periódicos**, Brasília-DF, 2005. Disponível em: [encurtador.com.br/jvyDN](http://encurtador.com.br/jvyDN) . Acesso em: 26 abril de 2021. Pág. 6.

<sup>43</sup> QUEIROZ, L. F. **Indexador da Constituição: atualizado até a EC 112/2021**. 1. ed. Curitiba: Editora Bonijuris, 2022. Pág. 70.

<sup>44</sup> MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa - Senado Federal**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215A, jul./set. 2010. Pág.117.

<sup>45</sup> MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa - Senado Federal**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215A, jul./set. 2010. Pág.237,

As competências concorrentes do artigo 24 da CRFB, apesar de ter a intenção descentralizadora, na prática se mostra bem genéricas, pois, quando a Constituição atribuir a todos a responsabilidade de legislar sobre um determinado tema, ela pode ser deixada de lado, uma vez que, sendo todo mundo responsável pela mesma coisa, ninguém é responsável por nada. O cidadão não sabe de quem cobrar ao certo. Portanto, é de se observar que a Carta Magna abre um precedente para o risco de deixar desassistido um tema, por falta de legislação.

Já em relação a competência atribuída aos Estados-membros para legislar, a Constituição Brasileira previu em seu artigo 25 as competências remanescentes, como já mencionado; o texto constitucional prevê autonomia dos Estados-membros para legislar sobre tudo que não lhe seja vedado pela constituinte, ou seja, podem legislar, desde que seu exercício respeite as normas constituintes, além de algumas outras poucas atribuições. A esse respeito do tema, como anteriormente citado, MACEDO e BARBOSA entendem que o constituinte deixou os Estado-membros, em relação ao ato de legislar, com pouco espaço para o seu exercício.<sup>46</sup>

Em relação aos Municípios, foi atribuída pela Constituição Brasileira a competência de legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, conforme previsão do artigo 30 e seguinte. Em relação à legislação suplementar, cabe ressaltar que os Municípios podem suplementar somente as matérias de disposição estaduais, não podendo suplementar sobre normas gerais.<sup>47</sup>

### 3.2. As competências administrativas

As matérias administrativas de competência da União foram designadas na Constituição no seu artigo 21, onde discorreu em seus 26 incisos sobre a competência administrativa que o Poder Executivo tem. As atribuições deste artigo são exclusivas da União, ou seja, não podem ser delegadas aos demais Entes da Federação. Trata-se de um rol fechado, taxativo, que permite que a União

---

<sup>46</sup> MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. *Collettanee Collana Nuevo Autonomie*, nº17, p. 313-334, 2021. pág. 318.

<sup>47</sup> MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa - Senado Federal*, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215A, jul./set. 2010. Pág. 227.

desempenhe funções políticas, administrativas, econômicas ou sociais, atividades de competências de índole executiva da União.

Para MOHN “O art. 21 reúne as competências materiais da União, isto é, as atividades e encargos que a União está habilitada a desempenhar, sejam elas de cunho político, administrativo, econômico ou social (ALMEIDA, 2005, p. 84), ou seja, reúnem-se nesse dispositivo as competências de índole executiva ou não-legislativa da União.”<sup>48</sup>

O texto constitucional conferiu matéria administrativa comum entre os Entes, prevista no artigo 23, que prevê em seus 12 incisos, competências que impulsionam uma atuação concomitante e cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Podemos citar, como exemplo, as competências, relativas à educação, saúde e patrimônio histórico cultural que são áreas de atuação comum dos Entes Federativos, entre outras.<sup>49</sup>

Em relação à competência administrativa dos Estados-membros o artigo 25 do texto Constitucional atribui a eles o poder referente à constituinte derivado decorrente, tendo a possibilidade de formalizar as suas constituições estaduais, podendo se valer de sua auto-organização, autonomia legislativa, autonomia governamental e administrativa sem depender da União.

MORAES ensina ao falar sobre a autoadministração dos Estados-membros que “...os Estados-membros se auto administram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente.”<sup>50</sup>

Assim, os Estados-membros obtêm competência administrativa para constituírem os órgãos dos seus poderes e, também, definir políticas públicas nas mais diversas áreas conforme mandamento constitucional, bem como, por meio de lei complementar, a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, conforme o §3º do art. 25 CRFB.

---

<sup>48</sup> MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa - Senado Federal**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215A, jul./set. 2010. Pág. 221.

<sup>49</sup> *Ibidem*. pág. 220 e 231.

<sup>50</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016. Pág. 478.

Dessa forma, entende-se que o constituinte destinou como regra, a autonomia administrativa para os Estado-membros, estipulando a eles a criação de suas próprias normas, respeitando os limites constitucionais.

Por fim, o artigo 30 do texto constitucional, ao elevar os Municípios a Entes Federativos, transferiu para ele a competência que outrora pertencia aos Estados-membros, de criar, organizar e suprimir os distritos, que são circunscrições administrativas municipais. No entanto, entende-se que o rol do art. 30 da Carta Maior, não modificou em muita coisa, em se tratando de atribuições do Município, pois o que se vê é que ela apenas sistematizou, segundo MOHN “de maneira incompleta”, as atribuições administrativas municipais.<sup>51</sup>

#### 4. A CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA UNIÃO

Historicamente, a Federação brasileira sempre teve como característica forte a centralização de poder no Governo Federal. No entanto, a CRFB buscou mudar essa realidade reorganizando o pacto federativo, atendendo a demanda dos Estados-membros por mais autonomia e os posicionando em um lugar de destaque na federação, através das transferências de recursos constitucionais e maior participação na receita tributária por meio do ICMS. Também designou aos governos estaduais, importante atuação junto às questões relacionadas à expansão da oferta de direitos sociais, e atuação na área da saúde e educação.”<sup>52</sup>

O federalismo aplicado na Constituição Cidadã descentralizou o poder de outros tempos empregado na União. Assim, o poder público estadual estaria mais próximo das pessoas, juntamente com os Municípios, tornando os problemas locais mais “fáceis” de serem resolvidos.

Com mais autonomia e arrecadação de verba, os Estados-membros poderiam atuar mais rapidamente, de forma mais próxima ante as demandas locais; o Constituinte entendeu que eles teriam subterfúgios para agir, garantindo uma solução mais rápida e sem desvios, uma solução direta ao problema, sem depender de verbas demoradas vindas da União; os Governos Estaduais estariam

---

<sup>51</sup> MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa - Senado Federal**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215A, jul./set. 2010. Pág. 230 - 231.

<sup>52</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origens, evolução e desafios. **Texto para discussão - Unicamp. IE**, Campinas, n. 388, jul. 2020. Pág. 25.

alcançando mais as demandas locais, fixando assim, a autonomia (pilar do Federalismo). Sem isto, o Federalismo ficaria apenas no papel.

Nesse sentido, LOPREATO entende que a autonomia atribuída aos Estados-membros “... atendeu a duas das principais demandas em discussão: suprir a ausência do estado de bem-estar social e reequilibrar as relações dos entes federativos, devolvendo aos governos subnacionais a receita tributária e os direitos usurpados na era militar”.<sup>53</sup>

Porém, a Constituição pode ter cometido dois equívocos, que fizeram com que a tão esperada autonomia estadual se perdesse:

Primeiro, com relação às competências atribuídas aos seus Entes Federativos, onde centralizou excessiva competência na União, e retirou poder no âmbito legislativo dos Estados-membros ao elevar os Municípios a condição de Ente. Nesse sentido, André Pires Gontijo explica que :

É aqui que se encontra o problema nuclear da repartição de competências da Federação, pois a leitura da autonomia de um ente político é feita na capacidade de estabelecer leis regentes das atividades, sem subordinação hierárquica e intromissão das demais esferas de poder, guardando respeito apenas ao Poder Constituinte, responsável pela repartição de funções da Constituição de 1988<sup>54</sup>.

E segundo, dar autonomia tributária aos Estados-membros sem a devida estruturação governamental, que, deveria traçar os direitos e encargos de cada esfera de governo “...essenciais à escolha do modelo de gestão das políticas sociais e do formato das relações intergovernamentais”. Esse equívoco fez com que a União buscasse de todas as formas possíveis retirar a autonomia tributária estadual, e assim o fez, por meio de manobras legislativas constitucionais, que visavam alterar o desenho constitucional. “Usando as prerrogativas constitucionais, iniciou o movimento ad hoc de redesenho das relações intergovernamentais, em um momento em que os entes subnacionais, perderam espaços na correlação de forças graças ao quadro de fragilidade financeira.” Contou também com o sucesso do plano real, feito pelo presidente Fernando

---

<sup>53</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origens, evolução e desafios. **Texto para discussão - Unicamp. IE**, Campinas, n. 388, jul. 2020. Pág. 25.

<sup>54</sup> GONTIJO, André Pires. A interpretação evolutiva da repartição de competências da constituição federal: um ensaio sobre a possibilidade de aplicação das normas estaduais na omissão legislativa da união. **Portal de periódicos**, Brasília-DF, 2005. Disponível em: [encurtador.com.br/jvyDN](http://encurtador.com.br/jvyDN) Acesso em: 26 abril de 2021. Pág. 6.

Henrique Cardoso (FHC), que fez com que os demais Entes da Federação se curvassem às investidas da União, tirando assim, o que restava dos poderes fiscais dos estados.<sup>55</sup>

Podemos ver essa agressiva intervenção fiscal da União ante aos Estados-membros até os dias atuais, como por exemplo, na Lei Complementar nº 192 de 11 de março de 2022, que estabeleceu os combustíveis - incluindo diesel, gasolina e gás natural, a energia elétrica, as comunicações e os transportes coletivos como itens essenciais para fins de tributação, impedindo-os de cobrar mais de 17% ou 18% de ICMS sobre esse produtos.<sup>56</sup>

A referida Lei foi uma tentativa de reduzir os preços dos combustíveis que sofrem constantes altas devido às seguidas crises da atualidade, como a pandemia do Coronavírus e a Guerra na Ucrânia; apesar do Congresso Nacional ressaltar que a União irá compensar os estados pela perda de arrecadação do imposto, essa situação observada pelo ponto de vista federalista, não atenuou o problema, muito pelo contrário, além de perder com a redução da sua maior fonte de renda, a Lei Complementar deixa os Estados-membros ainda mais dependentes das benesses do Governo Federal.

Além do que vimos, acerca do amplo controle que a União tem sobre a legislação que permite diminuir o poder de arrecadação dos demais Entes, podemos observar que ainda nos anos 90 ela tratou de centralizar em si mais uma importante atribuição, que pertencia aos Governos Estaduais, que foi a questão relacionada aos projetos sociais, iniciando com FHC e sendo consolidado principalmente no governo populista do ex-presidente Lula e que ainda está em alta no atual governo.<sup>57</sup>

Devido a esses famigerados equívocos, a histórica centralização de poder no governo central brasileiro volta a se repetir após a Constituição de 1988, uma vez que, a União se tornou novamente a detentora de amplos poderes político-constitucionais capazes de interferir nos estados. Tais acontecimentos seguiram na contramão do federalismo, inicialmente desejado pelo constituinte, pois após as

---

<sup>55</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origens, evolução e desafios. **Texto para discussão - Unicamp. IE**, Campinas, n. 388, jul. 2020. Pág. 26.

<sup>56</sup> Estados e Distrito Federal acionam STF contra lei que limita cobrança de ICMS. Disponível em: [encurtador.com.br/eoADF](https://encurtador.com.br/eoADF). Acesso em: 30 Jun. 2022.

<sup>57</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origens, evolução e desafios. **Texto para discussão - Unicamp. IE**, Campinas, n. 388, jul. 2020. Pág. 30.

mudanças apresentadas tornaram-se novamente, tanto os Estados-membros, quanto os Municípios, dependentes da União.

#### 4.1. A dependência da União entre os Entes da Federação Brasileira

São Entes da Federação Brasileira a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, que são responsáveis por organizar toda a sua estrutura de governo. Advém que, existe um grande problema nessa equiparação, pois para manter sua estrutura é necessário arrecadar verbas suficientes para se manter, o que, por exemplo, nos casos de muitos Municípios pequenos não ocorre, o que acarreta na dependência de ajuda dos demais Entes, na maioria das vezes, ajuda da União. Essa relação de dependência da União pode se tornar ainda mais abrangente, como nos casos onde os chefes do Executivo Estadual e Federal não têm boa relação entre si por conta de diferenças partidárias e ideológicas.<sup>58</sup>

Vamos imaginar como é ter mais de cinco mil Municípios em pé de igualdade com os demais Entes Federativos, sendo muitos deles dependentes de recursos vindos por parte de outros membros da federação. Trata-se de uma descentralização totalmente errônea, pois não existe autonomia financeira, o que fere os princípios básicos de qualquer federação. Esse município vai até o Estado pedir ajuda, e se o Estado não arrecada o suficiente, em alguns casos estão quebrados, o Município vai até a União que fornece a verba necessária; temos um caso de dependência da União e Estado totalmente enfraquecido.<sup>59</sup>

Para quem defende que a centralização do poder na União é necessária, alega que, esse formato de governo permite a execução de grandes projetos, como exemplo: projetos que visam a diminuição da desigualdade social, como o Bolsa Família, PROUNI; possibilita a execução de grandes obras, como exemplo: de infra estruturas, construção de usinas elétricas, transposição do percurso d'água do Rio São Francisco, obras na indústria naval e na Petrobras; projetos voltados para saúde por meio do SUS entre outros projetos que o Governo Federal pode executar atingindo o Brasil como um todo.

Já os críticos, entendem que quanto mais centralizado o poder, mais longe fica do nosso dia-a-dia, além da resolução dos problemas se tornarem mais lentas

---

<sup>58</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origens, evolução e desafios. **Texto para discussão - Unicamp. IE**, Campinas, n. 388, jul. 2020. Pág. 30-31.

<sup>59</sup> *Ibidem*. pág. 32.

e burocráticas. Outro ponto negativo são os governos corruptos, que ao invés de utilizar as verbas à sua disposição para o interesse público e às demandas da sociedade, acabam utilizando grande parte das verbas para atender às demandas do seu interesse e grupo, como exemplo: nas execuções de obras os corruptos utilizam empresas, como a Odebrecht, que fornecem propinas ao executar obras superfaturadas. No caso dos projetos sociais, esses governos utilizam essas obras para prender votos, o que fica claro quando o governo comemora o aumento de inscritos nos cadastros únicos e não há comemoração com a diminuição da dependência do governo, o que demonstra ser uma forma de comprar voto de maneira legalizada, por meio do assistencialismo.

#### **4.2. A importância da descentralização do poder da União no Federalismo Brasileiro**

O artigo 21 da CRFB revela-se na contramão da descentralização, citado por MUHN, Ferreira Filho “vê uma tênue tendência de reversão da centralização na Constituição de 1988, embora constata-se que o art. 21, mais do que nenhum outro, revela a realidade da federação brasileira, ao mostrar, “insofismavelmente, a vastidão da competência da União, que não deixa muito para os Estados”.<sup>60</sup> Pois, conforme vimos, ao designar excessiva competência à União, a Carta Magna de 1988, limitou as competências dos Governos Estaduais, e ainda, deixou “brechas” que possibilitasse reduzi-las, como o que ocorre com o ICMS, e com os projetos sociais.

A interferência da União nos demais Entes da Federação não é novidade, e constantemente é motivo de provocação ao judiciário. Conforme citado anteriormente, recentemente o Governo Federal aprovou uma redução do ICMS, o que fez com que onze estados mais o Distrito Federal acionassem o STF contra a referida Lei Complementar. Foi aberta uma ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade), e foi feita uma audiência de conciliação no órgão onde serão estudadas as propostas.

Por exemplo, a competência do inciso VIII fez com que a União tivesse grande interferência econômica nos assuntos internos dos estados do Nordeste,

---

<sup>60</sup> MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa - Senado Federal**, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215A, jul./set. 2010. Pág. 221.

uma vez que o socorro aos estados em caso de calamidade pública foi o primeiro (e único, à época) instrumento de cooperação entre eles e a União. Ainda, Ferreira Filho, citado mais uma vez por MUHN, explica que o apelo à União para que prestasse socorro às secas do Nordeste “foi um fator importantíssimo que ponderavelmente contribuiu para a centralização no federalismo brasileiro”.<sup>61</sup>

Dessa forma, há de se observar que a União tem respaldo constitucional para interferir no que deveria ser de competência regional, podendo ultrapassar as barreiras dos poderes da própria União, como no caso da Competência material da União em que o Poder Executivo pode interferir na sua esfera legislativa. Um exemplo clássico é a anistia. É importante ressaltar que o artigo 21 não esgota as competências materiais da União, pois a Carta Magna atribui mais competências a outros de seus dispositivos.

É importante para o Estado buscar igualdade jurídica entre os diversos estados da federação; entretanto, seria essencial que cada estado pudesse adaptar os regramentos de acordo com às condições regionais, no caso dos processos por exemplo, conforme trata sobre o assunto GONTIJO “O direito processual, por sua vez, caberia aos Estados, em razão da necessidade de adaptação às condições regionais, atendendo à sua finalidade, limitando-se a disparidade pela edição de normas gerais provenientes da União.”<sup>62</sup>

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Federalismo não é ruim, muitos autores entendem ser a melhor forma de governo, porém, no caso do Brasil, precisa-se de uma mudança quanto a centralização de competências atribuídas na União; é necessário fortalecer os Estados-membros para que estes tenham autonomia proposta no federalismo, atribuindo ao governo central apenas as competências pontuais indispensáveis, como por exemplo, o atendimento à saúde por meio do SUS.<sup>63</sup>

Quando bem feita a descentralização pode ser uma importante aliada na atuação junto aos cidadãos, pois, as decisões são tomadas perto do problema. No

---

<sup>61</sup> *Ibidem*. pág. 221.

<sup>62</sup> GONTIJO, André Pires. A interpretação evolutiva da repartição de competências da constituição federal: um ensaio sobre a possibilidade de aplicação das normas estaduais na omissão legislativa da união. **Portal de periódicos**, Brasília-DF, 2005. Disponível em: [encurtador.com.br/jvyDN](http://encurtador.com.br/jvyDN). Acesso em: 26 abril de 2021. Pág. 6.

<sup>63</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origens, evolução e desafios. **Texto para discussão - Unicamp. IE**, Campinas, n. 388, jul. 2020. Pág. 27

caso do Brasil, a centralização do poder em Brasília torna-se um grande obstáculo, pois quem resolve o problema está, por vezes, muito longe. Outra complicação é a corrupção, que faz com que a possível solução nunca chegue aos cidadãos. Até mesmo as chamadas competências concorrentes não se mostram eficazes, pois são genéricas, uma vez que nem sempre as pessoas sabem a quem recorrer, haja vista que temos mais de um responsável por resolver uma determinada situação e, dessa forma, acaba que ninguém o resolve. Com isso, pode-se afirmar que o Federalismo Brasileiro juntou o pior da centralização, por conta dos corruptos, da burocracia e dos Estados inchados, com o pior da descentralização, por conta das distribuições mal feitas e dos estados irrelevantes (quebrados).

Destarte, para que possamos mudar esse cenário, é necessário que se façam mais estudos e posteriormente, leis que sirvam de base para uma urgente reforma no pacto federativo brasileiro, atribuindo mais autonomia para os Estados-membros. É necessário o fortalecimento dos Governos Estaduais, por meio de reformas fiscais, devolvendo a autonomia financeira para atender as atribuições a ele destinadas, sendo assim possível atuar mais nas assistências sociais; e que também se possa ter nos Municípios o auxílio imediato, diminuindo a dependência deles perante a União. Outro fato importante, seria a redução do número de Municípios brasileiros que, notadamente, não têm condição de se manter, o que é assunto para possíveis estudos futuros.

Por fim, o estudo não pretende afirmar que o federalismo é, ou não, o melhor sistema de governo, mas sim, ressaltar que o modelo brasileiro de federalismo não é o federalismo genuíno, onde se prevê autonomia real para os Estados-membros. Dessa forma, ou mudamos para um estado unitário, com poder centralizado, ou tratamos de restituir a autonomia dos Governos Estaduais.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO. Fernando Luiz. a coordenação federativa no brasil: a experiência do período fhc e os desafios do governo lula. **Revista de Sociologia e Política, Curitiba**, nº24, p. 41 - 67, Jun, 2005.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Federalismo Fiscal e distorções do modelo brasileiro. **Revistas de finanças públicas, tributação e desenvolvimento RFPTD**, v. 6, nº 6, 2018.

BRASIL. Constituição (1891) **Constituição** da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, **1988**.

COSTA, Raquel Cardoso. **Federalismo brasileiro: modelo e resoluções de conflitos**. Trabalho de graduação (bacharelado em direito) , UniEvangélica - Universidade Evangélica de Goiás, Anápolis, 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1989.

DIAS, Carlos Alberto Ungaretti. **Política dos governadores**. Disponível em: [encurtador.com.br/boLN8](http://encurtador.com.br/boLN8). Acesso em: 28 mar de 2022.

Estados e Distrito Federal acionam STF contra lei que limita cobrança de ICMS. Disponível em: [encurtador.com.br/eoADF](http://encurtador.com.br/eoADF). Acesso em: 30 Jun. 2022.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil**: conceitos introdutórios sobre de federalismo e federalismo fiscal. Brasília: Enap - Escola Nacional de Administração Pública, 2017. Ebook Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em 24 mar 2022.

GONTIJO, André Pires. A interpretação evolutiva da repartição de competências da constituição federal: um ensaio sobre a possibilidade de aplicação das normas estaduais na omissão legislativa da união. **Portal de periódicos**, Brasília-DF, 2005. Disponível em: [encurtador.com.br/jvyDN](http://encurtador.com.br/jvyDN). Acesso em: 26 abril de 2021.

HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 18, nº 72, p. 13-28, out. – dez. 1981. **Revista brasileira de estudos políticos**, nº 54, p. 57-80, jan. 1982. **Revista da faculdade de direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 30, nº 23/25, p. 36-58 1980/1982, 10/1981.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de informação legislativa**, a.22 nº 87, p. 13-28, jul. – set. 1985.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origens, evolução e desafios. **Texto para discussão - Unicamp. IE**, Campinas, n. 388, jul. 2020.

MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. **Collettanee Collana Nuevo Autonomie**, nº17, p. 313-334, 2021.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa - Senado Federal*, Brasília, a. 47, n. 187, p. 215A, jul./set.

2010.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

QUEIROZ, L. F. **Indexador da Constituição: atualizado até a EC 112/2021**. 1. ed. Curitiba: Editora Bonijuris, 2022.

ROMANELLI, S. L. Ballance. **Suprema (in)dependência** : mecanismos da relação entre governos e o supremo tribunal federal. 238 f. Tese ( Doutorado em Direito) - Área de Concentração Direitos Humanos e Democracia, Linha de Pesquisa Cidadania e Inclusão Social, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: [encurtador.com.br/buKM1](http://encurtador.com.br/buKM1). Acesso em: 06 junho de 2022.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Revista Sequência**, nº 59, p. 327-360, dez. 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.