

# Doutrina contemporânea do federalismo

Fernanda Dias Menezes de Almeida<sup>1</sup>

*Dedico este texto à inesquecível Ana Maria Oliveira de Toledo Rinaldi, sempre presente em minha afeição, a quem presto homenagem por suas qualidades que sempre admirei, lembrando, entre outras muitas, a competência e a seriedade na sustentação de seus pareceres; a delicadeza no trato dos colegas e um temperamento alegre que desanuviava quaisquer tensões no ambiente de trabalho.*

---

**Sumário:** 1. Antecedentes históricos do federalismo – 2. A implantação do federalismo no mundo contemporâneo – 3. Linhas gerais do federalismo contemporâneo – 4. Fases do federalismo contemporâneo: o federalismo dual – 5. Fases do federalismo contemporâneo: o federalismo cooperativo – 6. Fases do federalismo contemporâneo: o federalismo de equilíbrio – 7. A Federação no Brasil: implantação do federalismo dual – 8. A Federação no Brasil: implantação do federalismo cooperativo – 9. A Federação no Brasil: “federalismo de integração” – 10. A Federação no Brasil: a busca por um federalismo de equilíbrio – 11. Competências materiais e legislativas privativas dos Estados – 12. Competências materiais e legislativas concorrentes dos Estados – 13. Normas constitucionais responsáveis pela centralização federativa – 13.1. O artigo 37 da Constituição Federal – 13.2. O artigo 75 da Constituição Federal – 14. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – 15. Conclusão.

---

<sup>1</sup> Procuradora do Estado de São Paulo aposentada. Mestre e Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora Doutora Sênior da mesma instituição de ensino superior. Membro fundador da Associação Brasileira dos Constitucionalistas – Instituto “Pimenta Bueno”.

## 1. Antecedentes históricos do federalismo

Quando se menciona a contemporaneidade em tema de federalismo, como no caso destas considerações, fica implícito que o federalismo não nasceu hoje e que conheceu, ao longo do tempo, diferentes contornos.

De fato, já na antiguidade greco-romana vamos encontrar raízes do modelo federal de Estado, que mais o aproximam do modelo confederativo, é verdade, mas salientam, de toda forma, os fundamentos associativos sobre os quais se construíram as federações.

Como lembra JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO<sup>2</sup>, a Grécia antiga demonstrou “o desejo de uma unidade mais estreita, em razão da intensa solidariedade espiritual, mas, ainda, por condições políticas e econômicas”.

E cita exemplos como o de PÉRICLES, ensaiando criar uma união integrada de todas as cidades gregas, a liga lacedemônica, que teve caráter estritamente militar, com uma única política exterior voltada à defesa comum. Também é lembrada por BARACHO a liga acaiana, por intermediação do regime de Alexandre, o Grande, fundada para conduzir a luta suprema contra os romanos e que criou um sentimento durável de unidade entre todos os gregos. Nessa aliança acaiana o poder central tinha competência para as relações exteriores e a defesa; havia um sistema único de pesos e medidas e uma só moeda federal. POLÍBIO dizia dessa organização que “seria como uma só cidade, se fosse cercada por uma muralha”<sup>3</sup>

Como explica mais o saudoso constitucionalista mineiro<sup>4</sup>, essas confederações eram diversificadas, às vezes temporárias, às vezes permanentes, criadas por tratados civis ou políticos, para serem alianças defensivas ou ofensivas, mantendo cada integrante independência completa. Diferentes, pois, da ideia posterior de confederação.

---

2 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982. p.11.

3 Cf. citação de STEFAN SCHEPERS, feita por BARACHO, José Alfredo de Oliveira, op. cit., p.11/12.

4 BARACHO, José Alfredo de Oliveira, op.cit., p.12.

Mas não só na Grécia antiga encontram-se exemplos de confederações e federações embrionárias. KARL LOEWENSTEIN<sup>5</sup> menciona, em séculos posteriores, entre outras, a “aliança eterna” (ewige Bund) dos cantões suíços, nos séculos XIV e XV, como também a União de Utrecht (1569), entre sete províncias dos Países Baixos.

De tudo isto, resulta correta a afirmação de SCHEPERS<sup>6</sup> de que as bases dos Estados federais e os princípios essenciais do federalismo se desenvolveram *pari passu* com a história europeia: “une Europe fédérale serait la continuation d’une longue histoire”.

## 2. A implantação do federalismo no mundo contemporâneo

Mas, passando desde logo para o século XVIII, quando se chega à formatação do Estado Federal no mundo contemporâneo, que cabe analisar, vê-se que a federação então idealizada e implantada inicialmente nos Estados Unidos tem uma feição mais bem acabada, nascendo com o propósito de corrigir problemas que dificultavam a convivência nos moldes confederativos adotados após a Independência, em 1776.

Como é sabido, foi ratificado em 1781 o tratado denominado “Artigos de Confederação”, celebrado em 1776 pelos Estados independentes em que haviam se transformado treze das antigas colônias britânicas da América. Tinham eles se unido em uma estrutura confederativa, conforme resulta do art. 2º do aludido tratado, em que se lê: “Cada Estado reterá sua soberania e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos em Congresso”.

Pois bem, deflui da lógica do acordo então concluído a delegação de certos poderes, expressamente enumerados, ao Congresso, na consideração de que, em algumas oportunidades, seria necessária a tomada de decisões comuns a todos.

Mas também deflui do tratado a manutenção da soberania plena de cada integrante da confederação, daí resultando, seja a possibilida-

---

5 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabinarte, Barcelona: Ediciones Ariel, 2. ed. 1970. p.354.

6 SCHEPERS, Stefan. *Le Fédéralisme de la Grèce Antique aux Provinces Unies des Pays-Bas*, nº 2, 1976, p.176.

de de rompimento dos laços, por unidades confederadas, se assim lhes parecesse conveniente (o que, na verdade, não chegou a acontecer), seja o desatendimento das determinações dos “Estados Unidos em Congresso”, principalmente as relativas ao fornecimento de recursos financeiros e humanos necessários ao funcionamento da confederação. Fato este tanto mais grave se considerarmos a ausência de previsão de sanções pela inobservância das leis da União, que, na prática, assumiam o caráter de meras recomendações.

A par desse inconveniente, dificultava o funcionamento da confederação, o fato de se ter adotado o princípio de as leis da União se destinarem aos Estados e não diretamente aos seus cidadãos, impedindo-se, assim, que a União pudesse aprovisionar recursos diretamente da população, ficando na dependência da intermediação dos Estados, muitas vezes renitentes.

Ainda outros fatores tornavam crítica a convivência na confederação, assim, exemplificativamente, a inexistência de um Tribunal Supremo do Poder Judiciário, capaz de interpretar e aplicar as leis em última instância para superar decisões conflitantes das judicaturas estaduais; a previsão da aquiescência necessária dos treze Estados para a execução de qualquer medida importante da União, e também a inexistência de poder atribuído ao Congresso para regular o comércio exterior.<sup>7</sup>

Enfim, percebendo o rumo preocupante que se delineava, acabaram os líderes políticos reunidos na famosa Convenção de Filadélfia, de 1787, por construir um modelo de organização estatal verdadeiramente novo, dando origem à federação contemporânea, desenhada na Constituição do mesmo ano, que confirma, já na sua abertura, o propósito de aperfeiçoar as instituições norte-americanas ao dizer:

“Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a Justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover à defesa comum, promover o bem-estar geral e garantir para nós e para os nossos descendentes os benefícios da Liberdade, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América.”

<sup>7</sup> Esses e outros problemas foram objeto de análise crítica por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, em *O federalista*, trad. Heitor de Almeida Herrera, Brasília: Universidade de Brasília, 1984. Recomenda-se, na citada obra, a leitura mais de perto dos Artigos 15, 16 e 22, de autoria de Alexander Hamilton.

### 3. Linhas gerais do federalismo contemporâneo

Quais as linhas gerais desse novo modelo de Estado? Como bem sintetiza WHEARE <sup>8</sup>,

“a resposta parece ser a de que a Constituição dos Estados Unidos estabelece uma associação de Estados de tal modo organizada, que os poderes são divididos entre um governo geral que em certas matérias [...] é independente dos governos dos Estados associados, e por outro lado, governos estaduais que em certas matérias são, por sua vez, independentes do governo geral.”

Ou, se quisermos a síntese de BERNARD SCHWARTZ <sup>9</sup>,

“O conceito de federalismo de acordo com o qual os fundadores da União Americana agiram se baseava na posição coordenada e independente dos diferentes centros de governo. O que era necessário, em sua opinião, era que cada governo se limitasse a sua própria esfera e, dentro desta esfera, fosse independente do outro.”

E para continuar com a análise precisa de BERNARD SCHWARTZ <sup>10</sup>,

“O federalismo nos Estados Unidos abarca os seguintes elementos: (i) como em todas as federações, a união de um número de entidades políticas autônomas (os Estados) para fins comuns; (ii) a divisão dos poderes legislativos entre Governo nacional e os Estados constituintes, divisão esta governada pela regra de que o primeiro é um ‘governo de poderes enumerados’, enquanto os últimos são governos de ‘poderes residuais’; (iii) a atuação direta, na maior parte, de cada um desses centros de governo, dentro de sua esfera designada, sobre todas as pessoas e todas as propriedades existentes dentro de seus limites territoriais; (iv) o aparelhamento de cada centro com o completo mecanismo de imposição da lei, tanto executivo quanto judiciário; e (v) a supremacia do Governo nacional, dentro de sua esfera designada, sobre qualquer afirmação conflitante de poder estadual.”

---

8 Cf. citação de KENNETH WHEARE. *Federal Government*. 3. ed. 1953, p. 2, feita por SCHWARTZ Bernard. *O federalismo norte-americano atual – uma visão contemporânea*. trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 9.

9 SCHWARTZ, Bernard, op.cit., p.9.

10 SCHWARTZ, Bernard, op.cit., p.10.

Do federalismo norte-americano, acertadamente se pode dizer que configura o padrão de que se extraem os elementos característicos das federações surgidas em tempos modernos. Isto, é claro, com o reparo que sempre costumou fazer, ou seja, o de que as Federações não são todas iguais e talvez na flexibilidade de sua estruturação, guardado o respeito a certos pontos inafastáveis, esteja a receita do sucesso que conhece o modelo federativo em países muito diversificados entre si, permitindo acomodar a diversidade na unidade, ambas vocacionadas a conviver bem na federação <sup>11</sup>.

Não se há de imaginar, portanto, que o modelo inicial implantado nos Estados Unidos tenha se mantido intacto ao longo do tempo. Isto não aconteceu, nem no país de origem, nem nos outros países que decidiram acolhê-lo.

#### **4. Fases do federalismo contemporâneo: o federalismo dual**

Assim é que a doutrina costuma destacar diferentes fases do federalismo contemporâneo.

Acompanhando BERNARD SCHWARTZ, a partir da análise que faz da federação estadunidense, convencionou-se chamar de federalismo dual a montagem que vigorou desde sua implantação em 1787 até os anos de 1930 do século XX.

Como explica o mencionado autor, louvando-se em CORWIN <sup>12</sup>,

“A doutrina baseou-se na noção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitadores, cujos ocupantes governamentais se defrontavam como iguais absolutos. De acordo com ela, tanto o Governo Federal quanto os governos estaduais tinham destinada a eles uma área de poder rigidamente definida. Nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento de um sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual. Os Estados e a Nação são concebidos como rivais iguais e, a menos

11 Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida. *Competências na Constituição de 1988*, 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p.16.

12 Conferir citação de EDWARD CORWIN. *The Commerce Power versus State's Rights*, 1936, p.135., feita por SCHWARTZ Bernard, op. cit., p.26.

que haja uma delimitação rígida de suas competências, teme-se que a própria União sofra uma ruptura em decorrência de sua rivalidade. Isto é verdadeiro especialmente no que se refere à expansão da autoridade federal. Os poderes reservados aos Estados precisam ser preservados zelosamente para não serem tragados pelo Governo de Washington.”

De quanto foi dito, fica clara a essência do federalismo dual, que está no surgimento de um Estado soberano, composto de entidades autônomas, limitada sua autonomia ao âmbito das competências a cada uma assinaladas pela Constituição Federal.

Vale a pena acentuar esses dois pontos. Em primeiro lugar, a originalidade da federação está na construção de um Estado soberano, em que todos – insisto – todos os integrantes são autônomos. Por outras palavras, são autônomos tanto a União como os Estados-membros (no mais das vezes), ou a União, os Estados e os Municípios (em federações como a brasileira atual, na doutrina conhecida como federações de duplo grau<sup>13</sup>). E disso decorre a inexistência de subordinação hierárquica dos Estados à União, que é como eles apenas autônoma, não se equiparando ao Estado Federal, este, sim, soberano, e, portanto, habilitado para estabelecer na Constituição do todo, o campo próprio da competência dos poderes estaduais e do poder central.

Em segundo lugar, o âmbito das competências deste e daqueles, estabelecido, como se acaba de afirmar, na Lei Maior, é de ser rigorosamente respeitado, caracterizando invasão inconstitucional de competência a incursão de qualquer um no domínio que não lhe for próprio. De fato, a autonomia na federação tem na repartição de competências a chave de seu funcionamento, ao demarcar os limites intransponíveis da ação de cada integrante, o que é imprescindível para a convivência harmoniosa do conjunto.

No caso do federalismo dual – voltando aos Estados Unidos –, a demarcação do âmbito de atuação da União, importava muito que fosse claramente definida na Constituição Federal, para que a centralização do poder, necessária, como já foi explicado, para a tomada de decisões

---

13 Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*, cit., p.11.

pertinentes ao interesse geral, não diminuísse o papel dos Estados-membros, que somente admitiriam abrir mão de sua antiga soberania, para ingressar na federação como entes autônomos, se não perdessem suas atribuições anteriores além do estritamente necessário. Ou seja, o que se procurava era a adoção de medidas que compatibilizassem adequadamente os fenômenos de centralização e descentralização.

E foi este o caminho adotado inicialmente, como ficou claro no posicionamento sufragado a respeito pela jurisprudência da Suprema Corte, ao interpretar a Décima Emenda à Constituição Federal que estabelece: “Os poderes que não tenham sido delegados aos Estados Unidos pela Constituição e não tenham sido proibidos por ela aos Estados serão reservados, respectivamente, aos Estados ou ao povo”.

Uma das manifestações clássicas, ilustrativas da atitude da Suprema Corte nesse período de assentamento e solidificação do federalismo dual americano, é a que foi feita no caso “*Hammer versus Dagenhart*”, de 1918, conhecido como “caso do trabalho infantil”. Nesse julgamento a Suprema Corte considerou inconstitucional uma lei do Congresso, que proibia, no comércio interestadual, o transporte de produtos fabricados em indústrias que empregassem crianças até determinada idade. Percebe-se que o intuito de tal lei era proteger a infância, com evidente preocupação de índole social. Mas, como afirmou a mais alta Corte, a vedação imposta pela lei interferia indevidamente com a regulamentação do funcionamento dos estabelecimentos manufatureiros, matéria reservada aos Estados, porque não delegada expressamente à União, nem dedutível implicitamente de sua competência expressa de regular o comércio interestadual.

Como afirma BERNARD SCHWARTZ, a propósito dessa decisão, seu resultado virtual “foi tornar ineficientes as tentativas governamentais de regulamentação do trabalho infantil nos Estados Unidos”<sup>14</sup>. E, de outra parte, acrescenta ainda que decisões como esta se ajustavam “perfeitamente à teoria do *laissez-faire* da função governamental que dominou o pensamento político e econômico dos Estados Unidos antes da grande depressão do início dos anos de 1930.”<sup>15</sup>.

14 Cf. SCHWARTZ, Bernard. *op.cit.*, p.29.

15 Cf. SCHWARTZ, Bernard. *op.cit.*, p.29

## 5. Fases do federalismo contemporâneo: o federalismo cooperativo

Mas, a partir exatamente desse período, acompanhando a paulatina transformação do Estado que, de liberal, passa a ser intervencionista, como consequência da mudança de seu papel de mero observador das relações privadas, para o de promotor do bem-estar social, operou-se uma modificação do federalismo dual que vai se transformando no que se convencionou chamar de federalismo cooperativo.

Impunha-se a adoção de medidas enérgicas no campo econômico-social, como as que foram adotadas pela política do *New Deal*, implantada pelo Presidente Roosevelt, com forte tendência centrípeta, a concentrar na União poderes para cooperar no enfrentamento da crise.

A princípio resistente, a Suprema Corte passa, por fim, a partir de 1937, a convalidar a competência da União para legislar sobre matérias antes por ela consideradas como reservadas aos Estados. E a própria decisão paradigmática do caso “*Hammer versus Dagenhart*” foi expressamente revogada em 1941, por ser considerada como fruto de uma concepção do poder federal e do poder estadual que se tornara desatualizada.

Para ilustrar o novo posicionamento do topo do Poder Judiciário americano, vale lembrar a reinterpretação da cláusula do comércio na Constituição, feita no caso “*Estados Unidos versus Wrightwood Dairy Corp.*”, de 1942. Foi a seguinte a decisão naquele caso:

“A comercialização de um produto local, em competição com aquela de um produto semelhante que se movimenta de um Estado para outro, pode interferir de tal modo no comércio interestadual ou em sua regulamentação que permita uma base para a regulamentação congressional da atividade dentro do Estado. É o efeito sobre o comércio interestadual ou sua regulamentação, independentemente da forma particular que a competição possa assumir, que é o teste do poder federal”.

Registre-se que, com o passar do tempo, cada vez mais foi aumentando a ingerência do governo federal na atuação dos governos estaduais, inclusive com a concessão de subvenções condicionadas à aceitação de padrões e controle, com o aval da Suprema Corte, que admite esse tipo

de subvenções, por considerá-las como decorrência do poder que tem o Congresso para fixar as condições de uso do dinheiro desembolsado pela União.

Mas o avanço da centralização que tudo isto representa, não tem sido visto, pelos estudiosos da matéria nos Estados Unidos, como um encaminhamento para um Estado unitário, arraigada como ainda está na sociedade norte-americana a tradição federalista de preservação da autonomia estadual <sup>16</sup>.

Como recorda também ELLIS KATZ<sup>17</sup>, sobre o aumento da autoridade nacional que estaria a reduzir o poder dos Estados, continuam eles a ter um amplo poder de decisão nas matérias de sua competência. Daí o registro significativo que faz, no sentido de que, nos Estados Unidos, “o poder não é um jogo em que ao ganho de um corresponde perda para outro. Os aumentos de poder conseguidos pelo governo nacional não resultam necessariamente em perda equivalente de poder para os governos estaduais”. E aduz mais que “as autoridades federais precisam continuar a negociar com seus correspondentes estaduais como iguais”.

Ao que parece, assim, a colaboração intergovernamental em grande escala, voltada a atingir objetivos comuns, é buscada em base consensual, importando uma autocontenção consciente do poder central que preserva os princípios e práticas da federação.

## **6. Fases do federalismo contemporâneo: o federalismo de equilíbrio**

E o fato é que a Suprema Corte, que, como visto, soube modificar, no tempo certo, seu posicionamento, para adequar-se às exigências de um novo modelo de Estado, tem permanecido atenta à nocividade que uma centralização exagerada possa produzir, dando mostras de seu poder de contenção de excessos do poder central, em detrimento dos poderes estaduais.

16 Cf. SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual – uma visão contemporânea*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 75.

17 KATZ, Ellis. *Aspectos do federalismo norte-americano*. Publicação do Serviço de Informações e Relações Culturais dos Estados Unidos da América – USIS, 1985, pp. 7 e 8.

Apenas para dar um exemplo nesse sentido, que mostra a Suprema Corte como árbitro do federalismo, vale mencionar a sua decisão no caso “Liga Nacional das Cidades *versus* Usery”, de 1976, em que considerou inconstitucionais emendas à legislação trabalhista, aprovadas pelo Congresso, estendendo expressamente aos funcionários públicos estaduais exigências legais federais de salário mínimo e número máximo de horas de trabalho, anteriormente impostas aos empregadores privados. Como ficou decidido, informa SCHWARTZ<sup>18</sup>, “os Estados são imunes à regulamentação federal no desempenho de suas atividades governamentais e a disposição impugnada violava esta imunidade ao suprimir as escolhas dos Estados quanto a políticas de emprego”.

Não se pode categoricamente afirmar que essa, ou outras decisões do gênero, signifiquem um retorno ao federalismo dual, porque é inegável haver nos Estados Unidos, como em muitas outras federações na atualidade, um acentuado pendor a um centralismo maior nas relações federativas, com interferências da União nos governos estaduais. Mas o que se evidencia, isto sim, é a busca de um federalismo de equilíbrio, com um balanceamento melhor das relações federativas.

Não se pretende examinar mais detalhadamente outras federações, até porque isto não seria possível em trabalho elaborado para figurar em obra coletiva, com limitação de espaço. Mas alguma referência será feita, pontualmente, ao que acontece alhures, ao se proceder à análise do federalismo brasileiro, a que se passa agora.

## **7. A Federação no Brasil: implantação do federalismo dual**

A Federação no Brasil chegou com a República, previstas ambas no Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, que as entronizou ao declarar no art. 1º que “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”.

---

18 SCHWARTZ, Bernard, op.cit., p.49.

Nem é preciso dizer que aí se vislumbra a influência direta do modelo federativo procedente dos Estados Unidos, que era conhecido e admirado pelos estudiosos do Direito no Brasil da época, RUI BARBOSA à frente.

Mas, desde logo, vale registrar que o processo de criação de nossa Federação difere, é o oposto, do processo de criação da federação americana: aquela surge pela agregação de Estados independentes, que abdicam da soberania e passam a integrar, como entes autônomos um único Estado soberano. Esta, a brasileira, resulta da desagregação de um Estado unitário, adquirindo as antigas províncias autonomia que anteriormente não possuíam. E esse fato se registra porque dele advém, histórica e culturalmente, como consequência, uma postura de maior conformismo dos Estados-membros com a projeção mais acentuada da União, o que não deixa de ser uma herança do Estado unitário, com o qual as províncias já estavam mais acostumadas. Assim, a maior centralização e menor descentralização que, como se verá, marca a trajetória do federalismo pátrio, é, de certo modo, explicável.

Pela lógica do federalismo dual, ou se quiserem, do federalismo clássico, a proeminência dos Estados deveria ser a regra, cabendo-lhes todos os poderes não delegados à União e não proibidos a eles pela Constituição. E, como já foi dito também, as competências enumeradas, delegadas à União, restringiam-se às que fossem estritamente necessárias para o atendimento de interesses comuns do todo.

Mas foi igualmente lembrado que o papel da União agigantou-se paulatinamente, com a passagem do Estado de liberal para providencialista, impondo-se a presença do poder central para o atendimento de necessidades crescentes, de cunho social e econômico, que os poderes estaduais não estavam capacitados para atender.

Não fugindo à regra, como aconteceu nas federações em geral, no Brasil também se modificou o arranjo federativo.

De fato, o modelo do federalismo dual foi o que se implantou primeiramente entre nós, com esferas de competências estanques, enumeradas as da União, remanescentes as dos Estados, o poder central abstenendo-se de interferir nos assuntos estaduais.

E vale destacar em especial que se deu então uma repartição horizontal do poder tributário, precisando-se quais seriam as fontes de recursos federais e estaduais, devendo cada esfera se manter com seus próprios recursos. Isto talvez tenha sido a causa primeira a evidenciar a inadequação do arranjo federativo adotado, em face da disparidade de níveis de desenvolvimento entre os diversos Estados.

Como explica MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO<sup>19</sup>, deu-se o que os economistas chamam de fenômeno de “causação circular cumulativa”, o que significa que

“os Estados já mais ricos, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, prosperaram sob as novas instituições. Sua arrecadação tributária permitia atender convenientemente às necessidades públicas e esse atendimento favorecia maior prosperidade ainda. Os Estados mais pobres, abandonados a si mesmos, não conseguiam atender às necessidades elementares”.

Diga-se de passagem que já aí se insinua o problema do federalismo simétrico, que hoje passou a ser contestado, advogando-se as vantagens de um federalismo assimétrico, mais apropriado para países, como o Brasil, onde são enormes as disparidades de toda ordem entre os entes federados. A isso voltaremos mais adiante.

## **8. A Federação no Brasil: implantação do federalismo cooperativo**

Mas o certo é que, em ordem cronológica praticamente coincidente com a norte-americana, transformou-se em cooperativo o nosso federalismo, basicamente a partir da Constituição de 1934. E isto, de um lado, devido à iniciativa dos próprios Estados mais pobres que, como visto, não conseguiam manter-se sem o auxílio da União e pediam socorro. De outro lado, em razão do intervencionismo estatal que estava na moda, resultando em sensível aumento das competências da União, principalmente no domínio econômico, com paralela restrição das competências estaduais, comprimidas ainda pelo reconhecimento constitucional de um campo de autonomia própria para os Municípios.

---

<sup>19</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O estado federal brasileiro. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, jan./dez. 1982, v.77. p.134.

A escalada dos poderes federais antecede mesmo a Constituição de 1934. Já por ocasião da reforma constitucional de 1926, à Constituição de 1891, foram estabelecidos os princípios constitucionais da União que deveriam ser obrigatoriamente observados pelos Estados, para não se exporem a uma intervenção federal. E desde então passa a existir uma padronização das Constituições estaduais, com regras de preordenação institucional, apequenando-se a autonomia estadual no plano da auto-organização.

A expansão da autoridade federal não mais cessou, acentuando-se sob a Constituição de 1946, quando do governo de Juscelino Kubitschek, em atenção a seus propósitos desenvolvimentistas e de combate às disparidades regionais.

## **9. A Federação no Brasil: “federalismo de integração”**

Chegamos ao auge da centralização na vigência da Constituição de 1967, mormente após a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, de que se diz ter estrangulado a Federação. De fato, chegou-se a rebatizar o federalismo brasileiro, criando o então Ministro da Justiça ALFREDO BUZAID <sup>20</sup>, a expressão “federalismo de integração”, que mal disfarçava o reconhecimento de um Estado unitário redivivo, com a União aquinhoadada com as competências mais importantes, que lhe permitiam condicionar, planejar, dirigir e controlar a atuação dos Estados.

Foram eles obrigados a observar um grande rol de princípios expressos no art.13 da Constituição Federal, sendo certo ainda que, no seu art. 200, se declarava a incorporação automática de tais princípios, no que coubesse, ao Direito Constitucional legislado dos Estados.

Além disso, a partilha de rendas tributárias continuou a menosprezar as necessidades estaduais, ficando aquém do desejável e impondo ainda aos Estados a obrigação de partilhar com os Municípios um percentual da arrecadação do imposto que maior receita lhes propiciava.

Sem contar que, até mesmo em tema importante, como é a criação de novos Estados, por divisão ou fusão dos Estados existentes, estes não

---

<sup>20</sup> BUZAID, Alfredo. *O Estado Federal Brasileiro*. Brasília: Ministério da Justiça, 1971. p.10.

eram chamados a se manifestar, embora atingidos num de seus elementos básicos, que é o seu território. Todo o processo de criação de Estados se desenrolava sem consulta aos interessados, por simples aprovação em lei complementar federal.

Deixando de parte o aprofundamento da situação dos Municípios, igualmente inferiorizados então, pela previsão de recursos financeiros insuficientes e pelo não reconhecimento expresso de sua capacidade de auto-organização (a elaboração da Lei Orgânica municipal incluía-se na competência residual dos Estados), o que até aqui foi exposto já autoriza concluir que, efetivamente, tornara-se discutível a caracterização do Brasil como Estado Federal.

## **10. A Federação no Brasil: a busca por um federalismo de equilíbrio**

O grande desafio da Assembleia Constituinte de 1987, tendo decidido manter, como era esperado, a Federação, foi o de afastar os percalços à sua descaracterização, tentando construir um federalismo de equilíbrio.

Pelo menos se orientou nesse sentido o discurso constituinte. Se algum avanço houve é o que se pretende verificar.

Para reabilitar a Federação, teriam os constituintes de ter presente o que dela se espera. E o que de pronto vem à mente é sua missão de promover, exatamente, um relacionamento harmonioso entre seus integrantes, permitindo ações conjugadas, nas respectivas áreas de atuação, que permitam atingir os fins para os quais o sistema foi idealizado. Tais fins foram inicialmente a garantia da liberdade e da eficiência das ações estatais.

Como lembra bem ELLIS KATZ <sup>21</sup>, essas metas tornaram necessário um balanceamento entre o governo federal e os governos estaduais, esclarecendo que,

“Por um lado, se o governo federal, em nome da eficiência, fosse excessivamente poderoso, o autogoverno estaria ameaçado. Por outro lado,

---

21 KATZ, Ellis, *op. cit.*, p.97.

se os Estados permanecessem muito poderosos e autônomos, agora em nome da liberdade, os diversos objetivos que iluminaram a criação do governo federal estariam ameaçados.”

Mais adiante, acresceu-se ao federalismo a função de garantia da democracia participativa, com sua multiplicação de círculos de decisões políticas em que o cidadão fica mais próximo do poder.

Dele também se diz ser vocacionado a fazer dos Estados laboratórios para o desenvolvimento de novas ideias sociais, econômicas e políticas. Mais uma vez retornando à federação norte-americana, foram, por exemplo, adotados primeiramente nos Estados, para depois vigorarem também na esfera da União, o sufrágio universal, a legislação sobre os *pressure groups*, a eleição direta dos senadores, a passagem do *spoil system* para o *merit system* na seleção de funcionários públicos <sup>22</sup>.

Ora, para atender a esses objetivos, o dilema é o mesmo que se teve de enfrentar com relação à liberdade e à eficiência, ou seja, chegar-se a uma composição de forças equilibrada, respeitando o papel que a cada parceiro incumbe: à União o exercício de poderes gerais, voltados aos aspectos unitários da Federação; aos Estados a implementação das políticas gerais, adaptando-as a suas particularidades, sem prejuízo de poderes próprios que vivifiquem sua autonomia.

A doutrina, é certo, não é unânime nas propostas de soluções para o aprimoramento da Federação brasileira. Alguns doutrinadores, como PAULO BONAVIDES e PAULO LOPO SARAIVA, chegam mesmo a admitir que só o remanejamento de poderes não bastaria, porque o binômio clássico União/Estados estaria condenado. E propõem um federalismo de regiões como alternativa, sugerindo um novo pluralismo de bases com a entronização da autonomia política das regiões como um quarto nível de poder.<sup>23</sup>

22 Cf. MATHIOT, André. El Federalismo en “Estados Unidos”. In: BERGER e outros *El Federalismo*. Madri: Tecnos, 1965. p. 264.

23 Cf. BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os Organismos Regionais como preparação a um Federalismo das Regiões. In: *Revista de Informação Legislativa*, n. 31, jul./ser/ 1971, p.73, e O caminho para um Federalismo das Regiões. In: *Revista de Informação Legislativa*, n.65, jan./mar. 1980, p.115. Cf. também SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982.

Outros creem que uma repartição de competências mais adequada poderia criar o desejado equilíbrio nas relações federativas. É o caso de RAUL MACHADO HORTA<sup>24</sup>, cuja assessoria nos trabalhos constituintes foi, sem dúvida, muito importante na definição do modelo de repartição de competências adotado na Constituição, inovando na adoção de competências legislativas concorrentes, em que a União edita normas gerais e os demais entes federados editam as normas suplementares das disposições gerais.

Baseou-se, neste ponto, o constituinte de 1987, no modelo da Constituição da Alemanha, de 1949, que, de modo inovador, como reporta MACHADO HORTA<sup>25</sup>, confere

“nova substância à atividade legislativa do Estado-membro, permitindo-lhe o ingresso no amplo setor da legislação federal, sem prejuízo das regras de coexistência, que demarcam, com maior amplitude do que na técnica dual do federalismo norte-americano, as fronteiras normativas do Estado Federal.”

Mas o fato é que ainda remanescem problemas relativos ao esquema de partilha de competências, a desmerecer o federalismo brasileiro. É tempo, pois, de abordá-los, para, na sequência, tratar ainda de problemática de outra ordem, que também carece de enfrentamento.

## 11. Competências materiais e legislativas privativas dos Estados

O art. 25, §1º, da Constituição Federal estabelece a norma básica sobre as competências estaduais, ao determinar que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

Daí se extrai serem remanescentes tais competências, tanto as materiais quanto as legislativas, cabendo aos Estados o que não tiver sido atribuído à União e aos Municípios.

---

24 Cf. HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: ano 22, n.87, jul./set. 1985, e Reconstrução do federalismo brasileiro. *Revista de Direito Público*, out./dez. 1982, v.64, p.18.

25 Cf. HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. *Revista de Direito Público*, out./dez. 1982, v.64, p.18

Mas, na verdade, diante do extensíssimo rol de competências da União, mantido e até ampliado, e do elenco também aumentado das competências dos Municípios, quase nada sobrou para os Estados, em termo de competências privativas, tanto materiais quanto legislativas.

De fato, com toda a compressão sofrida, o que efetivamente hoje remanesce no plano dos Estados são competências administrativas e financeiras, voltadas basicamente à estruturação e ao funcionamento das respectivas Administrações. Competências, aliás, cujo exercício fica, em larga medida, condicionado à observância obrigatória de princípios e regras que a Constituição estabelece para a Administração Pública Federal.

## **12. Competências materiais e legislativas concorrentes dos Estados**

Assim, é no campo das competências concorrentes, materiais (art. 23) e legislativas (art. 24), que se deu o maior avanço em favor dos Estados, no que concerne à repartição de competências.

Mas esse avanço não foi suficiente para reverter a posição de inferioridade dos Estados em relação à União. Senão vejamos.

No caso das competências materiais comuns do art. 23, é bem nítida a preocupação do constituinte com o atendimento de objetivos de interesse público, que justificam o empenho de todos os entes federados na preservação de certos bens e no cumprimento de certas metas de alcance social, a demandar uma soma de esforços.

Muitas dessas competências, em verdade, os diversos integrantes da Federação já exerciam em decorrência de sua autonomia política e administrativa, sendo certo que nos programas de governo, em todos os níveis, v.g., a educação, a saúde, a cultura, o saneamento básico, sempre foram temas familiares, de consideração natural.

Então, o que se deve agora indagar é se sua previsão expressa no art. 23 gerou maior presença dos Estados na atuação concorrente.

E não foi isto o que aconteceu, em função do disposto no parágrafo único do aludido dispositivo, que, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006, assim dispõe: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

Pois bem, as aludidas leis complementares, que serão federais, considerada a meta de se promover o desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional, não poderão desatender às regras constitucionais de repartição de competências. E se cotejados o art. 23 (que estabelece as competências materiais comuns) e o art. 24 (que prevê as competências legislativas concorrentes), fica claro que a disciplina legislativa das matérias do art. 23 dependerá de leis complementares fruto de competência legislativa concorrente, em que à União caberá estabelecer normas gerais, restando aos Estados apenas o desdobramento delas. É o caso, entre outros, de temas como saúde, proteção de deficientes, proteção do meio ambiente, preservação de florestas, que se inscrevem entre as matérias previstas no art. 23 e também figuram no art. 24, dependendo assim sua disciplina normativa de leis insertas na competência legislativa concorrente.

Ou seja, em relação às competências materiais comuns, a voz forte continua a ser da União, que continuará a fixar as bases políticas e as normas operacionais para o seu exercício.

Já quanto às competências legislativas concorrentes, não se pode negar, como foi dito, que houve, sim, a ampliação da participação dos Estados na produção normativa, cabendo a eles, mesmo observadas as normas gerais da União, desenvolver toda uma legislação específica sobre temas relevantes, que antes refugiam do seu campo de atuação, podendo talvez melhor equacionar certos problemas sociais graves, mas que não se projetam com a mesma intensidade em todos os lugares e que, por isso mesmo, comportam tratamento diferenciado, em atenção às peculiaridades com que se apresentam em cada Estado.

Mas não se imagine que a posição da União tenha se enfraquecido no reduto das competências legislativas concorrentes. Isto porque permaneceu responsável pela edição das normas gerais, mantendo, assim, um grande poder de uniformização no tratamento das matérias do art. 24, como consequência da centralização do comando geral em suas mãos.

Além disso, a dificuldade na formulação de um conceito de normas gerais, que permita localizá-las na prática, com razoável segurança,

constitui outro problema. Sim, porque a falta de consenso doutrinário e jurisprudencial a respeito acaba por abrir as portas para que a União confira a qualidade de normas gerais a muitas normas que não têm essa qualidade, e sim a de normas específicas, daí resultando a invasão frequente da União no terreno da suplementação legislativa dos Estados.

### **13. Normas constitucionais responsáveis pela centralização federativa**

Até aqui se procurou mostrar problemas decorrentes da repartição de competências como responsável pela centralização marcante que se vem operando na Federação brasileira, em detrimento da descentralização e, pois, da autonomia estadual.

Mas é preciso também indicar outras disposições constitucionais que, nitidamente influenciadas pelo princípio da simetria, impõem ao Estado a observância do modelo federal na estruturação de suas instituições.

#### **13.1. O artigo 37 da Constituição Federal**

Como exemplos de dispositivos problemáticos, podem ser lembrados, dentre muitos outros, o art. 37, referente à Administração Pública, e o art. 75, relativo aos Tribunais de Contas estaduais.

Começando pelas previsões referentes à Administração Pública, já foi dito antes, a propósito das competências remanescentes dos Estados, que seu domínio hoje se restringe basicamente a temas de natureza administrativa e financeira. Mas mesmo aí os condicionamentos postos ao exercício da competência estadual, mormente no campo normativo, são enormes.

O art. 37, que ora se toma para exemplificar, não bastasse afirmar que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” – o que já não é pouco – determina ainda que em todos os níveis sejam obedecidas as disposições de seus vinte e um incisos e dez parágrafos. Ora, tem-se nesse ponto a Constituição, ocupando o espaço de um legislador ordinário detalhista, a impor regras para o serviço público de todos os entes federados, sem levar em conta as peculiaridades

próprias de cada um deles e, com isso, limitando de modo desaconselhável a respectiva autonomia.

### **13.2 O artigo 75 da Constituição Federal**

O mesmo que se afirmou na crítica ao art. 37, vale para o art. 75 da Constituição, que impõe a aplicação das normas constitucionais pertinentes à organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e também aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, onde houver. E ainda acrescenta o parágrafo único do mesmo art. 75 que as Constituições Estaduais deverão estabelecer que serão sete os Conselheiros dos Tribunais de Contas do Estado.

Ora, de novo aqui se impõe uma simetria que não se compadece com a Federação brasileira, tão diferenciada na sua composição, com particularidades e necessidades muito variáveis.

É certo que não se está diminuindo a indispensável presença da fiscalização financeira e orçamentária operada pelas Cortes de Contas, que devem mesmo existir em todos os níveis da Federação para garantia do emprego correto dos recursos públicos.

O que se condena é o fato de a Constituição não se limitar a estabelecer a respeito normas principiológicas – afinal, o que o art. 25 estabelece é que os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal – e sim o fato de ir além, impondo aos Estados o modelo federal como se fosse o ideal para qualquer situação.

Melhor seria, também neste caso, prestigiando-se a autonomia dos Estados, deixar para o legislador constituinte estadual a avaliação da conveniência de ajustamentos dos mecanismos de controle financeiro e orçamentário da esfera federal, consideradas as circunstâncias distintas de cada Estado da Federação.

## **14. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

É preciso, por fim, enfatizar os reflexos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sobre o centralismo que vem ajudando a descaracterização da autonomia estadual.

Ao Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, cabe interpretá-la em última instância, sendo certo que, na atualidade, tem esse guardião em muito apoiado a tendência centralizadora acima referida.

De fato, talvez um dos desafios mais difíceis para a recuperação da autonomia dos Estados se encontre na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema.

Várias de suas decisões demonstram com clareza sua inclinação para impor a reprodução de padrões federais nos Estados, restringendo-os na sua capacidade de auto-organização.

Escolhemos, para exemplificar esta tendência jurisprudencial, acórdãos do Supremo proferidos em ações diretas de inconstitucionalidade de normas de Constituições Estaduais referentes ao processo legislativo.

Como se sabe, na Constituição de 1967, principalmente, após a Emenda Constitucional n. 1/69, o processo legislativo adotado para o plano da União, foi automaticamente incorporado ao Direito Constitucional positivo estadual, por força do art. 13, combinado com o art. 200 daquela Constituição.

Já a Constituição de 1988 não disciplinou a matéria, nada dizendo sobre a reprodução necessária do processo legislativo federal no plano dos Estados.

Ora, uma das boas regras de interpretação é a que estabelece que não se deve adotar, em princípio, como regra, a interpretação admitida diante do texto anterior, para matéria que dele não foi transportada para o novo texto constitucional. Mormente quando se trata de não repetição de norma restritiva da autonomia federativa, como era, justamente, a que antes obrigava a adoção, pelas Constituições Estaduais, do processo federal de elaboração das leis, e restringia, deste modo, a autonomia legislativa dos Estados.

Mas não foi essa a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, em numerosas decisões referentes a tratamento que se distancia do modelo federal, conferido por Constituições Estaduais ao processo legislativo.

Sirvam de exemplos a ADI 2867/ES – Espírito Santo – Rel. Celso de Mello; ADI 637/MA – Maranhão – Rel. Sepúlveda Pertence; ADI 2391/SC – Santa Catarina – Rel. Ellen Gracie.

Em todas essas ações, o princípio da simetria foi o fundamento invocado para a declaração de inconstitucionalidade das normas constitucionais estaduais divergentes. E isso se repetiu tanto para normas principiológicas, que são mesmo de observância pelos Estados, por força do art. 25 da Lei Maior, como para as regras que estabelecem minúcias do processo legislativo, como as relativas a prazos, formas de discussão de projetos, turnos de votação, e outras mais.

Em síntese, no entendimento do Supremo, tudo o que consta na Constituição Federal, em matéria de processo legislativo, deve ser transposto para as Constituições Estaduais.

E a mesma postura se repete a propósito de outros assuntos, como, v.g., a disciplina do princípio da separação dos poderes ou do *impeachment* nas Constituições Estaduais.

## 15. Conclusão

Reverter este estado de coisas, admita-se, não é tarefa fácil, não só em decorrência de fatores históricos e políticos, presentes na formação da Federação brasileira e na evolução das diferentes fases do federalismo, mas igualmente por razões de natureza sociológica, decorrentes do que parece ser uma inclinação cultural conformista dos brasileiros, também identificável nos Estados-membros da Federação, que os leva a esperar sempre que a solução dos seus problemas venha de cima.

Assim, realisticamente falando, a preponderância da União no federalismo contemporâneo é um dado com que se tem de aprender a conviver. O que é preciso impedir é uma hegemonia do poder federal que desnature o sistema federativo, pois este ainda é o melhor para o Brasil, considerada sua vocação nata para equilibrar a diversidade na unidade, o que – como já se afirmou – é particularmente adequado a um país como o nosso, com grandes disparidades de toda ordem.

Assim, se a Federação brasileira ainda não foi suficientemente redimida pela Constituição de 1988, o consolo é que uma federação nunca está pronta e acabada: sempre haverá tempo de aprimorá-la, seja mediante a revisão de pontos que a possam desfigurar, seja mediante uma interpretação renovada de seu texto que recupere os valores federativos.

