

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**FEDERALISMO COOPERATIVO: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO MODELO
BRASILEIRO**

PEDRO COELHO VIANNA

**RIO DE JANEIRO
2021**

PEDRO COELHO VIANNA

**FEDERALISMO COOPERATIVO: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO MODELO
BRASILEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a **orientação do Professor Dr. Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha.**

RIO DE JANEIRO

2021

FICHA DE CATALOGRÁFICA

PEDRO COELHO VIANNA

**FEDERALISMO COOPERATIVO: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO MODELO
BRASILEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a **orientação do Professor Dr. Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha.**

Data da aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Professor Dr. Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha - Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2021

Aos meus pais, Leticia e Irurá, por terem me proporcionado o privilégio de ter uma educação base de qualidade e, assim, de ter ingressado na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio de Janeiro, instituição centenária que tenho orgulho de ter frequentado.

Aos meus pais, Leticia e Irurá, por todo o incentivo e suporte em minhas escolhas.

Aos meus irmãos, Breno e Lucas, por todos os momentos de descontração, que tornam minha rotina mais leve.

As minhas avós, Gilsy e Maria Lucia, e à Milena, por terem, junto com meus pais, me educado.

À Laura, por todo o companheirismo, desde a época do ensino médio.

Aos meus tios, tias, primos e primas, por serem quem são.

Ao Professor Carlos Bolonha, pelos ensinamentos e pela disposição em ser meu orientador.

Aos Professores, Técnicos Administrativos e demais colaboradores, que, mesmo diante de todas as dificuldades, fazem o melhor pela nossa faculdade.

Aos amigos que fiz durante o período de estágio na Comissão de Valores Mobiliários – CVM e no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MP-RJ.

À Conselheira Andrea Siqueira Martins, por ter me apresentado o tema deste trabalho em uma de suas palestras.

A minha mentora e amiga, Janaina Leite, pelos ensinamentos, elogios e críticas, e aos demais integrantes da Assessoria da Conselheira Andrea Siqueira Martins, por todo o carinho e suporte que recebi durante esses últimos anos.

Aos cidadãos brasileiros que contribuem e defendem o ensino superior público de qualidade.

RESUMO

O Poder Constituinte Originário de 1988 adotou o modelo de federalismo cooperativo, o qual exige uma atuação coordenada e interdependente entre os níveis de governo, para que os fundamentos da República e objetivos fundamentais expostos na Carta Magna brasileira sejam alcançados. Nota-se, contudo, que, apesar desta tentativa, o ente central ainda possui um poder excessivo em suas mãos, o que leva estudiosos sobre o tema a questionarem a própria federação brasileira. Neste contexto, o presente trabalho busca entender o funcionamento do federalismo cooperativo idealizado na Constituição da República de 1988, identificando possíveis causas/motivos que o enfraquece e, ainda, possíveis soluções que possibilitem o seu fortalecimento. A hipótese é de que este modelo é adequado para as características do Estado brasileiro, mas que, em virtude de uma série de questões históricas e culturais, vem sendo transfigurado ao longo dos anos. A partir dos dados coletados, verificou-se que, embora o Poder Constituinte de 1988 tenha se preocupado em prever instrumentos assecuratórios do bom funcionamento da federação, estes não são adequadamente utilizados pelas autoridades constituídas. Ao final, concluiu-se que medidas em prol do fortalecimento do federalismo cooperativo devem ser tomadas, tendo sido destacadas duas possíveis soluções: a criação de políticas públicas interfederativas e a de um Colégio de Governadores.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo. Constituição da República de 1988. Entes federados. Hipertrofiamento. Políticas públicas interfederativas. Colégio de Governadores.

ABSTRACT

The Originary Constituent Power of 1988 adopted the cooperative federalism model, which demands a coordinated and interdependent action among the government levels, so that the foundations of the Republic and the fundamental objectives set forth in the Brazilian Constitution are achieved. It is noted, however, that despite this attempt, the central entity still holds excessive power in its hands, leading scholars on the subject to call into question the Brazilian federation itself. In this context, the present essay seeks to understand the functioning of the cooperative federalism idealized in the 1988 Constitution of the Republic, identifying possible causes for its weakening, as well as possible solutions for its strengthening. The hypothesis is that this model is adequate for the Brazilian state characteristics, but that, due to a series of historical and cultural issues, it has been transfigured over the years. From the data collected it was found that, although the 1988 Constituent Power was concerned with providing instruments to ensure the proper functioning of the federation, these are not being adequately used by the constituted authorities. At the end, it was concluded that measures to strengthen cooperative federalism should be taken, and two possible solutions were highlighted, namely, the creation of interfederative public policies and of a Council of Governors.

Keywords: Cooperative federalism. 1988 Constitution of the Republic. Federated entities. Hypertrophy. Interfederative public policies. Council of Governors.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I - FEDERALISMO	16
1.1 Contexto histórico e origem	16
1.1 Conceito e espécies	19
1.3 Federalismo no Brasil: origem e seu desenvolvimento até a Constituição da República de 1988	21
CAPÍTULO II - FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988	29
2.1 Contexto histórico	29
2.2 Principais instrumentos assecuratórios do bom funcionamento da Federação na Constituição da República de 1988	30
<i>2.2.1 Normas Programáticas</i>	31
<i>2.2.2 Sistema de repartição de competências</i>	34
<i>2.2.3 Sistema de repartição e transferência de receitas</i>	39
<i>2.2.4 Bicameralismo federal</i>	41
2.3 Causas para o enfraquecimento do federalismo na Constituição da República de 1988 e possíveis soluções	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

INTRODUÇÃO

Passadas três décadas da promulgação da Constituição da República de 1988, refletir sobre a forma de Estado escolhida pelo Poder Constituinte Originário de 1988, qual seja, a federação, é uma das melhores opções – senão a principal – de entender as críticas a ela direcionadas pelos estudiosos e pela sociedade como um todo. A consolidação da democracia e do próprio estado social de direito está intimamente entrelaçada com essa escolha, pois, para que os fundamentos da República e objetivos fundamentais expostos na Carta Magna brasileira sejam alcançados, isto é, para que os objetivos nacionais comuns sejam obtidos, é necessário que haja uma atuação coordenada e interdependente entre os níveis de governo.

O estudo da forma federativa de Estado, portanto, é um instrumento de suma importância para tentarmos entender o contexto social, bem como o cenário jurídico-político que vivenciamos nos dias atuais. Questionamentos sobre as vantagens e desvantagens do formato adotado pelo Brasil, ou melhor, do novo arranjo institucional, são essenciais para que seja o panorama atual compreendido adequadamente e, também, para que seja possível realizar prognósticos, a fim de que as necessidades básicas da população, as quais demandam um planejamento interfederativo, sejam atendidas de modo eficaz.

Para tanto, devemos rememorar às origens do federalismo no Estado brasileiro. Neste primeiro momento, porém, basta saber que, desde a Constituição de 1891, o ente central teve papel de amplo destaque. Buscando romper com este cenário e, assim, formar uma verdadeira Federação¹, a Constituição da República de 1988, que "é o símbolo maior de uma história de sucesso: a transição de um Estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado democrático de direito"², adotou o modelo cooperativo ao instituir competências comuns e concorrentes entre os entes da federação.

Observa-se, contudo, que a União ainda possui um poder excessivo em suas mãos – possivelmente em razão da tradição política brasileira centralizadora mencionada acima –, fato

¹ DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, Liberdade e Direitos Fundamentais. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 118-157, ago. 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266/215>. Acesso em: 12 maio 2021.

² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 492.

que leva alguns doutrinadores a criticarem o Federalismo brasileiro, como é o caso, a título meramente ilustrativo, de Groff, para o qual o Estado brasileiro é um Estado unitário descentralizado³.

Neste ponto, a doutrina, atenta a este cenário de preponderância da União frente aos demais entes federativos, vem advertindo “o risco de, a pretexto do modelo cooperativo, instituir-se um federalismo de fachada, com o fortalecimento do órgão central em detrimento dos demais entes federativos e, assim, havendo sobreposição da União, a caracterização de um federalismo de subordinação”⁴.

Talvez por isso, o Poder Constituinte Originário de 1988 tenha criado novas receitas aos Estados-Membros e Municípios para que fosse garantida a respectiva autonomia financeira deles. No entanto, o que se observa na prática é a dependência desses entes para com os repasses da União em face das incumbências constitucionais impostas, de forma que “veem-se politicamente dependentes da boa vontade política do poder central, situação que ocasiona comportamentos políticos inesperados pela Constituição, já que a conta parece nunca fechar”⁵.

Neste contexto, o propósito deste trabalho – e aqui sem a pretensão de esgotar o tema – é tentar entender, a partir de uma análise crítica do papel de destaque da União frente aos demais entes, o funcionamento do federalismo cooperativo brasileiro, identificando possíveis causas/motivos que o enfraquece e, ainda, possíveis soluções que possibilitem o seu fortalecimento.

Uma possível causa para a preponderância da União, conforme apresentado anteriormente, é a tradição centralizadora de poder observada no Brasil. Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos da América, onde o federalismo surgiu de um movimento centrípeto, isto é, de um movimento em que os Estados cederam “poder” ao ente central, no Brasil o federalismo adveio de uma descentralização do órgão central. Como bem observa Groff

³ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018, p. 87.

⁴ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 485.

⁵ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., 2018b, p. 343.

O pacto ‘federativo’ fundador no Brasil surgiu com a transformação do Império unitário em República federativa, através do Decreto nº 1, de 1889, mais precisamente com a primeira Constituição republicana promulgada em 1891. De fato, com o fim da monarquia, as oligarquias tomaram o poder, algumas o poder central e outras os poderes regionais. Isto foi o verdadeiro pacto, um pacto político entre as elites oligárquicas. O Estado unitário tinha apenas se aproveitado da estrutura de uma Federação, escolhendo como modelo os Estados Unidos. A estrutura federal foi empregada para justificar a descentralização do poder ao nível regional e a autonomia constitucional às antigas províncias que receberam o nome de ‘Estados federados’. Deste modo, o que é denominado de federalismo no Brasil é, na verdade, a descentralização do poder central em proveito das antigas províncias⁶.

E conclui:

Deste modo, nós poderemos afirmar que esta origem artificial da figura do ‘pacto federativo’ colocou um sério obstáculo ao desenvolvimento do federalismo brasileiro. Tal é nossa hipótese de base, mas nós não queremos dizer que não existam também outros obstáculos, até porque é possível observar a fragilidade do federalismo em todo o mundo⁷.

Por outro lado, a dependência econômica dos Estados-Membros e Municípios pode ser explicada pelas extensas incumbências impostas pela Constituição, como, por exemplo, a saúde, a educação e a segurança pública, mas, possivelmente, não é só por isso. Em um sistema bicameral como o brasileiro, enquanto uma casa representa os interesses do povo, a outra representa os dos Estados-Membros e do Distrito Federal. Não obstante, o que vem sendo observado na praxe é justamente a falta dessa representatividade dos entes subnacionais na casa em que deveriam ser resguardados os seus interesses – no caso, o Senado Federal –, pois muitos dos representantes se preocupam, em primeiro lugar, com os interesses partidários⁸.

Com efeito, e tendo em vista que o Senado Federal não cumpre o seu papel de defender os interesses dos Estados-Membros e do Distrito Federal, uma série de medidas acabam sendo tomadas em detrimento destes, o que, em última análise, acaba enfraquecendo o pacto federativo⁹. Sobre isto, lembra Arretche

[Que] nos anos 1990, as elites do governo central foram muito bem-sucedidas em aprovar extensa legislação federal, que fortaleceu a autoridade da União sobre Estados e municípios na medida em que essa legislação regulou extensivamente o modo como

⁶ GROFF, Paulo Vargas. Um novo pacto federativo para o Estado brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=76146>. Acesso em: 20 out. 2020.

⁷ Ibid.

⁸ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., 2018b, p. 50.

⁹ Ibid., p. 96.

os governos sub- nacionais arrecadavam seus impostos exclusivos, implementavam as políticas sob sua responsabilidade e gastavam seus próprios recursos¹⁰.

Neste diapasão, é extremamente importante, repise-se, discutir e enfrentar as possíveis causas que dificultam o pleno funcionamento do modelo cooperativo idealizado pelo Poder Constituinte Originário de 1988, para que a tendência centralizadora de poder nas mãos da União não resulte em um federalismo de fachada.

O debate sobre este tema ganha contornos relevantes em um momento como o atual, onde o endividamento público chegou a patamares nunca antes vistos. Aliás, há pesquisadores que defendem que o enfraquecimento do federalismo brasileiro possui um componente essencialmente fiscal, pois há uma desarmonia entre as receitas dos entes e as incumbências impostas pela Constituição da República¹¹. Por isso,

A indispensável revisão na discriminação de rendas, quiçá ao ensejo da anunciada e sempre odiada reforma do sistema tributário nacional, deverá ampliar a descentralização de recursos financeiros, sob pena de se tornar ainda mais aguda a crise fiscal de Estados e Municípios, sempre sem se descurar das regras de boa-governança e do princípio da responsabilidade fiscal¹².

Em igual sentido, esclarece Souza

[Que], para que o modelo de Federalismo cooperativo seja efetivamente eficaz, além da repartição de competências, é indispensável a repartição de rendas entre os entes federados, de forma cooperativa, devendo haver distribuição tributária de forma justa para que cada ente possa desempenhar suas funções sem dependência financeira dos outros¹³.

Neste específico ponto, há de se ressaltar que, com o passar dos anos, enquanto a União viu a sua receita crescer, os Estados-Membros e os Municípios viram as suas diminuírem, o que levou ao colapso financeiro destes, principalmente diante do aumento de suas despesas no mesmo período. Tal conjectura pode ser explicada, como já exposto anteriormente *en passant*, pelas alterações legislativas promovidas pelo legislador federal. A criação pela União de

¹⁰ ARRETICHE, Marta. **Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. Dados**, v. 52, n.2, p. 377-423. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000200004>. Acesso em: 12 mai. 2020.

¹¹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., 2018b, p. 344.

¹² Ibid., p. 382.

¹³ SOUZA, Daniela Nascimento Dias de. A falta de confiança e o abalo no federalismo cooperativo brasileiro. **Revista Abradt Fórum de Direito Tributário**, ano 3, n. 4, p. 111-129, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/200/31730/89209>. Acesso em: 23 out. 2020.

diversas contribuições especiais, as quais, como se sabe, não estão sujeitas à partilha prevista na Constituição da República de 1988, é um ótimo ponto de partida para a análise desta questão.

Observa-se, a propósito, que "pontos de partida" não faltam. A análise da Lei Kandir, que desonerou as exportações e os produtos semielaborados da incidência do ICMS e, assim, decretou a perda de receitas para os Estados-Membros, e a da Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo por meio do qual o governo federal pode usar livremente 20 % (vinte por cento) dos tributos federais vinculados por lei a despesas ou a fundos, são outros belos pontos.

Tais posturas do legislador federal, que foram aqui expostas de maneira exemplificativa, representam "verdadeiro drible ao sistema Constitucional de repartição de receitas, comprometendo a autonomia dos Estados-membros e do Distrito Federal de maneira a empurrá-los para uma crise político-fiscal irremediável"¹⁴.

De todo modo, embora as questões até aqui levantadas coloquem "em cheque" o modelo adotado pela Constituição da República de 1988, não há dúvidas de que, pela extensão territorial do Estado brasileiro, tal escolha fora adequada. Além disso, fatores sociais e políticos justificaram a decisão tomada pelo Poder Constituinte de 1891. Segundo Afonso e Rezende, "ao contrário do que se costuma pensar, a decisão de adotar um regime federal no Brasil não foi uma mera imitação do modelo norte-americano. Desde o início, a integridade do território brasileiro esteve ameaçada por tentativas de secessão"¹⁵.

O anseio da burguesia em ascensão à época – movido, diga-se de passagem, pelas ideias liberais – era que as províncias tivessem mais autonomia. Durante o império, diversos movimentos separatistas vieram à tona com este "lema", como, por exemplo, a Sabinada, a Balaiada e a Guerra dos Farrapos. Embora o governo monárquico tenha repellido essas ameaças, fato é que elas acabaram por o enfraquecer¹⁶.

¹⁴ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., 2018b, p. 448.

¹⁵ AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267820480_A_Federacao_Brasileira_Fatos_desafios_e_perspectivas. Acesso em: 12 mai. 2020, p. 4.

¹⁶ Ibid., p. 5-6..

Neste contexto de instabilidade política que ameaçava a unidade nacional, viu-se no federalismo e também na república uma saída para a crise vivenciada, eis que estas formas de estado e de governo, respectivamente, atendiam em parte às reivindicações da sociedade daquele período. Por estes motivos, em síntese – e aqui sem a intenção, mais uma vez, de esgotar o tema, que será, inclusive, melhor abordado mais à frente –, fora proclamada a República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, em 15.11.1889.

As Constituições seguintes, conforme será visto ao longo deste trabalho, mantiveram a forma federativa de Estado, tendo a Constituição "Cidadã" de 1988, seguindo outros Estados soberanos, como a Alemanha e a Suíça, e buscando garantir a descentralização do poder político e financeiro¹⁷, adotado o federalismo cooperativo, o qual exige um alto grau de coordenação entre os níveis de governo, que, para alguns autores, não vem sendo observado na prática.

Diante de tudo o que foi até aqui explanado, a questão central pode ser resumida ao seguinte questionamento: Quais são as razões que explicam o hipertrofiamento do modelo cooperativo brasileiro?

Para isto, pretende-se que o trabalho consiga responder algumas perguntas periféricas, tais como: Em qual momento histórico o modelo cooperativo foi idealizado? A partir de qual momento o Brasil passou a adotá-lo? Quais avanços/melhorias a Constituição da República de 1988 trouxe para o funcionamento desse modelo? E quais pontos deixou a desejar? Quais fatores explicam a preponderância da União? Qual a razão da dependência dos Estados-Membros e Municípios para com os repasses financeiros da União? O que pode ser realizado para que o cenário atual seja alterado?

Partindo destas questões, o objetivo geral é realizar um diagnóstico preciso sobre o federalismo cooperativo no Brasil, enquanto os específicos são identificar o papel dos entes federados nesse modelo, as causas do fortalecimento do ente central e o prejuízo que a sobreposição da União provoca, e prognosticar possíveis soluções para um melhor

¹⁷ DERZI, Misabel Abreu Machado. Op. cit., p. 122.

funcionamento do modelo idealizado pelo Poder Constituinte Originário, quando da elaboração da Constituição da República de 1988.

A hipótese é de que este modelo é adequado para as características do Estado brasileiro, mas que, em virtude de uma série de questões históricas e culturais, vem sendo transfigurado ao longo dos mais de trinta anos de existência da Carta Magna brasileira.

Para produzir este trabalho, o tipo de pesquisa escolhido foi a *lege ferenda* e a coleta de dados para o seu desenvolvimento será realizada majoritariamente por meio publicações, artigos e livros, tanto impressos como virtuais, tendo sido dividido em quatro capítulos: o primeiro é esta introdução, onde fora abordado de forma inicial o tema que será aqui debatido; o segundo analisará o contexto histórico e a origem do federalismo, seu conceito e espécies, bem como a origem e seu desenvolvimento no Brasil até a Constituição da República de 1988; o terceiro abordará o federalismo cooperativo na Constituição da República de 1988, apresentando os principais instrumentos assecuratórios do seu bom funcionamento e destacando as causas para o seu enfraquecimento e possíveis soluções; o quarto e último se resumirá às considerações finais deste trabalho.

CAPÍTULO I - FEDERALISMO

1.1 Contexto histórico e origem

Embora o ideal federativo possa ser identificado em alguma medida ao longo da história, o marco temporal no mundo político-constitucional moderno definido por estudiosos do direito e por historiadores como a origem desta forma de Estado é a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. Tal arranjo organizacional é produto de um longo e intenso movimento de emancipação política das então Treze Colônias em relação à metrópole.

Em meados do século XVIII, a elite colonial americana, valendo-se dos ideais do iluminismo, começou a questionar a exploração europeia, buscando maior autonomia financeira e administrativa. Este questionamento se intensificou após a Guerra dos Sete Anos (1756-1763), ocasião em que os colonos apoiaram os ingleses na batalha ocorrida no continente americano. Isso se deu, pois, a Inglaterra, embora tenha saído vitoriosa do conflito armado, viu-se imersa em uma grave crise econômica, o que gerou diversas restrições fiscais pela Coroa britânica a sua colônia, com a finalidade de cobrir os custos da guerra.

As Leis do Açúcar, do Selo, da Moeda, do Aquartelamento e do Imposto sobre o Chá são exemplos das chamadas "Leis proibitivas" instituídas pelos ingleses que geraram revolta dos colonos e intensificaram o movimento separatista, o qual eclodiu com a publicação da Declaração de Independência, em 04.07.1776.

Neste contexto de insurreição, os novos Estados – frutos das antigas Treze Colônias –, visando consolidar as suas respectivas independências e, também, garantir a defesa de seus territórios, uniram-se por meio de um tratado internacional, denominado "Artigos da Confederação".

Em 1787, a fim de se estabelecer um vínculo mais forte e definitivo, fora idealizada a federação americana como uma aliança indissolúvel dos novos Estados, para que estes fossem independentes entre si, mas ligados a um ente central. Esta característica de indissolubilidade, aliás, distingue a federação da confederação, já que nesta os países confederados, os quais são ligados por uma aliança política, mas soberanos entre si, possuem direito de secessão.

Nesse sentido, lembra Bonavides

[Que] o Estado federal constitui fórmula vinculativa em que os laços políticos são mais apertados, têm mais força agregativa, não se desfazem ao sopro de uma conveniência superficial nem ostentam a simplicidade peculiar à relação meramente confederativa, em que as vontades contratantes estão longe de produzir um ente novo e autônomo, dotado de vontade própria, que não fique condicionada pela vontade de quem quer que seja¹⁸.

No caso das Treze Colônias, chegou-se à conclusão de que a manutenção da Confederação poderia acarretar em graves prejuízos a elas, na medida em que o elo que as unia, qual seja, a defesa do território contra a Coroa Inglesa, deixou de existir com a assinatura do Tratado de Versalhes, instrumento no qual fora reconhecida pelos ingleses a independência delas.

Nessa nova forma de organização, portanto, cada Estado cedeu uma “parcela de sua soberania para um órgão central, responsável pela centralização e unificação”¹⁹, para que fosse mantida uma união e coesão entre eles. Para Almeida,

A solução federativa idealizada pelos convencionais de Filadélfia, muito mais do que um mero acordo, conseguido em face das fidelidades provinciais, muito mais que um meio-termo no avanço rumo à centralização, mostrou-se alternativa altamente eficaz, tanto no afastar os temores do autoritarismo, quanto no proporcionar eficiência às instituições de governo²⁰.

Buscou-se, assim, um modelo inovador que "conjuga centros de autonomia diversos e evita que o poder central detenha toda a soberania para si"²¹. Por isso, afirma-se que a formação do federalismo americano decorreu de um movimento centrípeto, já que Estados até então independentes entre si concederam parcela de sua soberania em face de um poder central, circunstância que, sem sombra de dúvidas, levou à formação de uma federação simétrica²².

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v.17, no 65, p. 115-126, jan./mar. de 1980. Disponível em: [HYP://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181197](http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181197). Acesso em: 12 mai. 2020, p. 116.

¹⁹ LENZA, Pedro. Op. cit., p. 483.

²⁰ ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

²¹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., 2018b, p. 31.

²² DIAS, Cibele Fernandes. Federalismo e o lema 'e pluribus unum': dilemas e conflitos da experiência brasileira. **Interesse Público**, São Paulo, v. 15, n. 82, nov./dez. 2013. Disponível em: <http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/item/9559/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 mai. 2020.

Por outro lado, este modelo fora criado em contraposição à forma de Estado que até então prevalecia, pois o modelo unitário, caracterizado pela centralização político-administrativa, não atendia de forma eficiente à realidade desses novos Estados, em virtude de razões geográficas (extensão territorial) e de formação cultural²³.

Segundo Silva²⁴, o Estado Unitário, por mais descentralizado que seja, não se confunde com o Estado Federal, tendo em vista que esta descentralização será, no máximo, uma autarquia territorial, que fica na dependência do poder central, e não uma autonomia político-constitucional. Conforme anotam Branco e Mendes,

É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão²⁵.

Nesse mesmo sentido, lembra Bonavides que o Estado Federal,

Desde as origens, se contrapõe à forma absolutista e férrea de Estado Unitário, monárquico, centralizador, despótico. Seus compromissos foram contraídos historicamente com os estatutos do poder representativo, constitucional, limitado e, de preferência, republicano. Contempla a liberdade nas instituições e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a idéia do self-government, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes.²⁶

Em virtude destas características, o federalismo americano atendeu aos anseios das elites das Treze Colônias, estabelecendo-se como um modelo inovador que garantiu a desejada estabilidade ao novo Estado Soberano, sendo replicado posteriormente, por peculiaridades e/ou circunstâncias distintas, em inúmeros países, servindo, inclusive, de estímulo à emancipação das colônias americanas que ainda eram dominadas pelas metrópoles europeias.

²³ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., 2018b. p. 28.

²⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 101.

²⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 732.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v.17, no 65, p. 115-126, jan./mar. de 1980. Disponível em: [HYP://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181197](http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181197). Acesso em: 12 mai. 2020, p. 117

1.2 Conceito e espécies

A partir dos elementos até aqui explorados, é possível chegar à conclusão de que o Estado Federal é "uma construção jurídica complexa e bastante distinta de outros modelos de alianças entre Estados"²⁷, tendo a Constituição o papel central de atuar como fundamento de validade às normas, conferindo uma unidade jurídica aos entes federados²⁸. Busca o federalismo a descentralização e limitação de poder, tanto por meio da divisão em níveis de governo como por meio da separação tripartite de poderes²⁹.

Apesar da dificuldade em sua conceituação, Ribeiro afirma que o Estado federal, segundo Hesse,

[É] uma união de várias organizações estatais e ordens jurídicas, e, precisamente, aquelas dos 'Estados-membros', e aquelas do 'estado total', em que estado-total e Estados-membros são coordenados mutuamente na forma que as competências estatais entre eles são repartidas, que aos Estados-membros, por meio de um órgão especial, são concedidas determinadas possibilidades de influência sobre o estado-total, ao estado-total determinadas possibilidades de influência sobre os Estados-membros e que uma certa homogeneidade das ordens do estado-total e dos Estados-membros é produzida e garantida.

Este também parece ser o entendimento de Moraes, para quem

O mínimo necessário para a caracterização da organização federalista exige, inicialmente, a decisão do legislador constituinte, por meio da edição de uma constituição, em criar o estado Federal e suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-membros, pois a criação de um governo geral supõe renúncia e o abandono de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais³⁰.

De todo modo, é consenso entre os pesquisadores e estudiosos que o federalismo possui alguns elementos que ajudam na sua identificação. Para Barroso

²⁷ RAMMÊ, Rogério Santos. **O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro**. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 10, n. 4. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 23 out. 2020, p. 2305.

²⁸ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Op. cit., p. 729.

²⁹ TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 21 ago. 2021, p. 15.

³⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 314.

A caracterização do Estado federal envolve a presença de três elementos: a) repartição de competências, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio, frequentemente classificadas em político-administrativas, legislativas e tributárias; b) a autonomia de cada ente, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada ente estatal poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração; e c) a participação na formação da vontade do ente global, do poder nacional, o que tradicionalmente se dá pela composição paritária do Senado Federal, onde todos os Estados têm igual representação³¹.

Tais elementos, na verdade, são características básicas de um modelo que fora se adequando às necessidades específicas da sociedade. Por isso, o federalismo, assim como a coletividade, fora se desenvolvendo e evoluindo, tendo a doutrina identificado duas espécies: o modelo dual e o modelo cooperativo.

O primeiro é marcado por uma rígida repartição de competência entre o Poder Central e os entes subnacionais, de forma que não há qualquer tipo de interferência do primeiro no segundo e vice-versa, porquanto se verifica uma verdadeira relação de justaposição entre eles³². O exemplo clássico desta espécie é a Constituição dos Estados Unidos da América, que, como visto, resultou da união de Estados independentes entre si, que abdicaram de sua autonomia em face de um ente central. Talvez por conta justamente desta característica é que fora idealizado um modelo tão inflexível. Nada obstante, é de se ressaltar que este modelo dualista não mais existe, pelo menos em sua forma pura³³, em razão da necessidade de intervenção do ente central em momentos de crises, como, por exemplo, a econômica de 1929.

O segundo, por sua vez, é caracterizado pela flexibilização da rigidez observada no primeiro³⁴. No modelo cooperativo, busca-se uma verdadeira aproximação entre o ente central e os entes subnacionais, pois estes devem atuar em conjunto e de maneira articulada em prol do interesse comum pré-determinado na Constituição Federal. Trata-se, assim, de um modelo que "consagra uma repartição vertical de competências constitucionais e que prioriza o

³¹ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 209.

³² DIAS, Cibele Fernandes. DIAS, Cibele Fernandes. Federalismo e o lema 'e pluribus unum': dilemas e conflitos da experiência brasileira. **Interesse Público**, São Paulo, v. 15, n. 82, nov./dez. 2013. Disponível em: <http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/item/9559/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 mai. 2020.

³³ SENISE, Irineia Maria Braz Pereira. **Formação de Estados federados**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/D.2.2011.tde-12092012-152420. Acesso em: 21 ago. 2021. p. 34.

³⁴ LENZA, Pedro. Op. cit., p. 485.

desenvolvimento de mecanismos de aproximação, cooperação, auxílio entre os governos central e locais"³⁵.

Em suma, portanto, pode-se afirmar que, enquanto o modelo dual é marcado por dois campos autônomos de poder, o modelo cooperativo é marcado pelo desenvolvimento das atividades nacionais de maneira integrada pelos entes da federação, onde estes planejam e executam ações em busca do saneamento dos problemas sociais e econômicos observados na sociedade³⁶.

Sobre esta segunda espécie, aliás, há de se destacar, conforme já exposto brevemente na introdução deste trabalho, que tal modelo, o qual possui um viés nitidamente democrático, pode vir a ter um viés autoritário, caso o poder nas mãos do ente central seja excessivo. Quanto a isto, Tavares, citando Bonavides, descreve o federalismo cooperativo autoritário como aquele em que se observa uma cooperação desigual entre os entes, isto é, uma limitação da autonomia dos Estados-Membros, em virtude de uma concentração de competências no órgão central³⁷. O federalismo cooperativo democrático, ainda de acordo com Tavares, é aquele consentido, onde a “relação entre o poder federal e os poderes estaduais se dá sob a proteção da Constituição Federal, de forma a eliminar o autoritarismo e promover a confiança e a solidez do sistema perante os governados”³⁸.

1.3 Federalismo no Brasil: origem e seu desenvolvimento até a Constituição da República de 1988

Conforme já exposto na introdução deste trabalho, equivocam-se os que afirmam que a adoção do modelo federalista pelo Brasil fora uma mera imitação do modelo norte-americano. Sem sombra de dúvidas, o processo de independência das Treze Colônias e a formação de um único país soberano serviram de inspiração para a promulgação da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, mas foram outros acontecimentos e/ou fatores que levaram os revolucionários a escolherem tal forma de governo e de estado.

³⁵ RAMMÊ, Rogério Santos. Op. cit., p. 2309.

³⁶ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., 2018b, p. 32.

³⁷ TAVARES, Alessandra Schettino. Op. cit., p. 22.

³⁸ Ibid., p. 22.

Com a independência do Brasil, em diversas províncias ocorreram movimentos separatistas, sendo que, nas de Pernambuco, Bahia e Pará, tais insurreições ocorreram em virtude da recusa do reconhecimento do poder do imperador, que fora patrocinada por Portugal e pelas antigas guarnições portuguesas³⁹. Entre os anos de 1824 e 1831, a crise política jamais controlada alcançou patamares não antes vistos com a drástica diminuição da popularidade do imperador em razão de alguns acontecimentos históricos, como a Guerra da Cisplatina e a repressão à Confederação do Equador, o que o levou a abdicar de seu trono em favor de seu filho, D. Pedro II.

Durante a Regência, não obstante a consolidação da elite brasileira no controle do poder político, novos conflitos surgiram e ameaçaram a unidade nacional, por demonstrarem o descontentamento geral da população. A Sabinada, na Bahia; a Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul; a Cabanagem, no Pará; e a Balaiada, no Maranhão; foram as principais revoltas ocorridas na época, que, apesar de terem sido neutralizadas e derrotadas, expuseram a fraqueza do governo da época, alimentando ainda mais o movimento separatista, o qual era baseado nas ideias liberais e descentralizadoras de poder.

É por conta desta conjectura, aliás, que o nascimento da República federativa, segundo Afonso e Rezende,

[Foi] visto com uma vitória do espírito liberal, cuja principal manifestação foi o movimento para abolir a escravidão. A Constituição republicana de 1891 acolhia totalmente as idéias de descentralização e autonomia federal, iniciando um ciclo que alterna períodos de descentralização e centralização do poder e que ainda é um traço peculiar da federação brasileira⁴⁰.

A Monarquia, no final dos anos de 1880, apresentava-se fragilizada sem apoio dos militares, dos cafeicultores e, também, dos fazendeiros. A manutenção do sistema monárquico representaria a continuidade de um modelo que não mais atendia às necessidades da sociedade,

³⁹ AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267820480_A_Federacao_Brasileira_Fatos_desafios_e_perspectivas. Acesso em: 12 mai. 2020.

⁴⁰ Ibid.

o que poderia causar prejuízo à própria integralidade do Estado, em face da efervescência política e social observada à época.

Para Bonavides,

Graças ao Federalismo, encontramos ontem solução para dificuldades que embargavam o desenvolvimento do País, em razão da política decadente do Império. Houve assim uma feliz combinação de bom senso e prudência, quando adotamos na hora precisa a fórmula federativa que nos afastava de um unitarismo sufocante e centralizador, cujo prosseguimento, se nele houvéssimos insistido, seria letal às instituições. Poderia até provocar a dissolução da unidade nacional, consoante os termos em que, com extremo dano para o interesse pátrio, o nosso vizinho ALBERDI, um teorista insano do nacionalismo de Buenos Aires, colocara o problema⁴¹.

Foram principalmente por estas razões que os republicanos tomaram o poder em 1889 e, posteriormente, que fora idealizado na Constituição de 1891 um sistema federalista de Estado. O processo de independência das Treze Colônias serviu de inspiração para o fim do Regime Imperial brasileiro e a promulgação da República federativa, mas foram os conflitos internos pelo poder os verdadeiros responsáveis por esta escolha.

Neste momento, a opção do Poder Constituinte Originário, seguindo o padrão norte-americano, fora pelo modelo dual, baseado no pensamento de soberania e independência entre os dois poderes – o da União e o dos Estados-Membros, de forma que a separação de atribuições era rígida, sem cooperação entre eles. Nesse viés, foram elencadas as competências do ente central, isto é, da União, cabendo aos Estado-Membros as atribuições restantes.

Observou-se, contudo, que o federalismo brasileiro era

Assimétrico, posto que a autonomia estadual não tem, na prática, a mesma latitude para todos os membros da federação. Ela depende das condições financeiras, militares e políticas de cada Estado. A capacidade de unificação política das elites estaduais tem, para o autor, importância particular. Existe em São Paulo e em Minas Gerais e está ausente em muitos Estados frequentemente convulsionados pelas dissensões entre oligarquias⁴².

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 117-118.

⁴² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 24, n. 96, p. 57-64, out./dez. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181791>. Acesso em: 12 mai. 2020, p. 16.

A federação brasileira surgiu de um desdobramento de um Estado unitário, que "deu" poder às antigas províncias, as quais possuíam graus distintos de desenvolvimento. Os Estados-Membros que tiveram, de fato, mais autonomia foram os que possuíam uma oligarquia organizada e rica. Não atoa foram eles que propuseram o modelo federalista⁴³. Porém, a desejada descentralização não durou muito. A tradição centralizadora de poder logo deu "as caras" com Marechal Floriano Peixoto na presidência, que, junto com os militares, foram contrários aos ideais liberais, perpetuando práticas antigas e ultrapassadas da monarquia brasileira⁴⁴.

Além disso, embora a transição entre a monarquia e a república tenha ocorrido de forma pacífica – característica que talvez tenha sido primordial para a manutenção de certos costumes do Império –, os primeiros anos desta foram marcados por novos conflitos, como, por exemplo, a Revolução Federalista, a Revolução da Armada e Guerra de Canudos. De todo modo, durante o período conhecido como República Velha, a federação fora altamente descentralizada, tendo os Estados-Membros certa independência, podendo, inclusive, regular e tributar o comércio interno e externo⁴⁵.

Observa-se que o domínio dos Estados-Membros ricos neste período fora tanto que as oligarquias de São Paulo e de Minas Gerais instituíram a Política do Café com Leite, a qual foi aceita, em um primeiro momento, pelas demais em virtude da ausência de poder político para se oporem, garantindo o predomínio de representantes delas na cadeira de Presidente da República. Esta aquiescência muito se deu em razão, também, da ausência de repasse de recursos públicos aos Estados-Membros menos desenvolvidos⁴⁶. Em verdade, verificou-se, à época, uma alta canalização de recursos públicos a estes Estados-Membros que detinham uma elite estruturada e, acima de tudo, influente.

Neste contexto de amplo domínio das oligarquias organizadas no âmbito federal, somado às políticas dos governadores e do coronelismo, o sistema que imperava à época começou a ser questionado pelas elites locais não alinhadas a ele e, também, pela sociedade

⁴³ ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Op. cit., p. 15.

⁴⁴ BONAVIDES, Paulo. Op. cit..

⁴⁵ AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando. Op. cit.

⁴⁶ SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Acesso em: 21 ago. 2021.

como um todo. O estopim para o fim da República Velha fora o rompimento da Política do Café com Leite ocasionada pelo apoio político do então Presidente Washington Luís, que tinha como base eleitoral a oligarquia paulista, a outro integrante desta, isto é, a Júlio Prestes, que veio a vencer a eleição ocorrida em março de 1930. Derrotados nesta, os integrantes da Aliança Liberal, formada pelas oligarquias de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, iniciaram a Revolução de 30, levando Getúlio Vargas ao poder.

O Governo Provisório de Getúlio Vargas, que era extremamente popular, adotou várias medidas que impuseram transformações sociais e políticas. A autonomia vivenciada pelos Estados-Membros durante a República Velha foi sendo reduzida aos poucos com o fortalecimento do ente central. A Constituição da República de 1934 veio a confirmar tal cenário, estabelecendo uma preponderância do poder central. Contudo, fora o primeiro diploma constitucional que trouxe elementos do federalismo cooperativo com disposições a respeito de competências concorrentes, de possibilidade de celebração de acordos entre os entes federados e de transferência facultativa de impostos⁴⁷.

A Constituição de 1937, que fora outorgada por Getúlio Vargas e inspirada na Carta Polonesa, representou mais um movimento em prol do fortalecimento do governo federal, com o predomínio do Poder Executivo sobre os demais. Viveu-se à época um federalismo meramente formal⁴⁸, na medida em que se travava de uma ditadura que ficou conhecida como “Estado Novo”, onde o poder político estava concentrado nas mãos do Presidente da República, que tinha o poder, inclusive, de fechar Casas Legislativas. O regime ditatorial de Vargas não enxergava com bons olhos o fortalecimento do Poder Regional, vez que entendia que caberia ao Poder Central promover o desenvolvimento nacional⁴⁹.

A cerimônia de queima das bandeiras dos Estados-Membros brasileiros em praça pública demonstrou isso. Neste contexto, os governos estaduais viram a sua respectiva autonomia financeira ruir, pois, além de perderem receitas para a União, retirou-se deles a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre estados⁵⁰. A grande novidade

⁴⁷ DALLAVERDE, Alessandra Katia. **Evolução dos Modelos Federativos no Constitucionalismo Brasileiro**, p. 91 -108. In: DALLAVERDE, Alessandra Katia. **As Transferências Voluntárias no Modelo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016

⁴⁸ SERAFIN, Gabriela Pietsch. Op. cit.

⁴⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 2018b, p. 341.

⁵⁰ SOUZA, Celina. Op. cit., p. 108.

a respeito do federalismo, se é que podemos citar alguma, foi a possibilidade de a lei delegar aos Estados-Membros a faculdade de legislar sobre matérias de competência exclusiva da União⁵¹.

Com a vitória dos Aliados na 2ª Guerra Mundial, grupo de países ao qual o Governo de Getúlio Vargas declarou apoio, "criou-se um paradoxo em solo brasileiro: o País combateu o totalitarismo, lutou pela liberdade, mas era escravo de um regime que lhe tolhia a liberdade"⁵². O apoio brasileiro aos vencedores gerou mais consequências no plano interno do que no externo. Os militares que retornaram da Europa e a população incentivada por partidos políticos começaram a questionar a ditadura Vargasista. No início do ano de 1945, Getúlio Vargas decretou o Ato Adicional convocando eleições presidenciais e, assim, encerrando o período denominado por historiadores de Estado Novo.

Pautada na redemocratização do Brasil, a Constituição de 1946 reestabeleceu a autonomia dos entes federados, demandando um certo grau de coordenação entre os níveis de governo. Na verdade, buscou-se

[A] retomada do caráter cooperativo da Constituição de 1934, conforme aponta Fernanda Dias Menezes de Almeida: 'Em 1946 manteve-se a técnica que vinha de 1934: poderes enumerados da União (o art. 5º define suas competências legislativas e de execução), poderes remanescentes dos Estados (art. 18, § 1º), poderes legislativos concorrentes cabendo aos Estados a competência supletiva e complementar (art. 6º)⁵³.

No aspecto financeiro, houve diversas previsões constitucionais acerca de repasses de verbas entre os entes, sendo concedido, inclusive, incentivos fiscais à Região do Nordeste, a fim de reduzir as desigualdades regionais já identificadas à época e que persistem até os dias atuais⁵⁴. Embora o Poder Constituinte tenha se preocupado com a questão da autonomia financeira, verificou-se uma dependência dos Estados-Membros para com o Poder Central, na medida em que não haviam recursos à disposição dos primeiros para atender às necessidades da população regional de maneira integral⁵⁵. De todo modo, não há dúvidas de que o princípio

⁵¹ DALLAVERDE, Alexsandra Katia. Op. cit., p. 97.

⁵² SERAFIN, Gabriela Pietsch. Op. cit.

⁵³ DALLAVERDE, Alexsandra Katia. p. 97-98.

⁵⁴ AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando. Op. cit., p. 8..

⁵⁵ SERAFIN, Gabriela Pietsch. Op. cit., p. 3..

do federalismo fora respeitado. Os Estados-Membros tinham ampla autonomia, seja política seja administrativa.

O período democrático manteve-se estável por aproximadamente dezoito anos. Neste lapso temporal, o desenvolvimento econômico do Estado foi latente, principalmente no Governo de Juscelino Kubitschek, que lançou o Plano de Metas que tinha como slogan "50 anos em 5". Entretanto, a chegada de João Goulart, que tinha tendências de esquerda, à Presidência da República em 1961 gerou diversas reações conservadoras na sociedade brasileira, ocasionando um contexto propício a mais um Golpe de Estado, que veio a ocorrer em 01.04.1964.

A Carta de 1967, apesar de manter a previsão da federação e da autonomia dos entes federados, assim como a da repartição de competências, marcou mais um período em que o poder ficou concentrado no ente central⁵⁶. A autonomia estadual resgatada no período da redemocratização fora mais uma vez reduzida, pois, por exemplo, não havia autogoverno, já que o governador era escolhido pelo Presidente da República. Com a decretação do Ato Institucional nº 5, o qual possibilitou ao Presidente da República o poder de, dentre outros, decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras dos Vereadores, bem como decretar intervenção federal nos Estados-Membros e Municípios, colocou-se em xeque a própria Federação.

Sobre este período, alertava, à época, Bonavides

Não haver exagero quando se diz que, desde muito, o Brasil deixou de ser, em rigor, uma República Federativa para se converter num Estado Unitário de fato. Pelo menos isso é verdade, durante algumas fases mais agudas de nossa História, entre as quais a que ora atravessamos, caracterizada por um unitarismo de irrefreável expansão.

O processo centralizador parecia haver chegado ao auge no Estado Novo; contudo, sua reincidência mais violenta ocorreu há pouco, durante os dez anos de vigência do AI-5. Nunca estivemos tão perto de institucionalizar o Leviatã de HOBBS, como naqueles anos de incerteza e perplexidade⁵⁷

⁵⁶ DALLAVERDE, Alexandra Katia. Op. cit., p. 97.

⁵⁷ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 119-120.

Este também era o entendimento, segundo Souza, de Melo, que defendia que o regime federativo havia se rompido, bem como de Selcher, que afirmava que o modelo brasileiro seria um exemplo de federação formal, o qual representava, em verdade, um estado unitário⁵⁸.

Paradoxalmente, fora durante a ditadura brasileira que se criou:

O primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM))⁵⁹.

Após 21 anos de Regime Militar, período este marcado, como visto, por forte autoritarismo estatal e graves ofensas aos princípios republicanos e federativos, fora iniciado, em julho de 1985, o debate sobre a promulgação de uma nova Constituição e fora instalada, em 01.02.1987, a Assembleia Nacional Constituinte, com o objetivo redesenhar a configuração do Estado brasileiro⁶⁰.

A Constituição da República de 1988, portanto, é o principal símbolo da redemocratização brasileira. Para Barroso

A Constituição de 1988 foi o rito de passagem para a maturidade institucional brasileira. Nos últimos vinte anos, superamos todos os ciclos do atraso: eleições periódicas, Presidentes cumprindo seus mandatos ou sendo substituídos na forma constitucionalmente prevista, Congresso Nacional em funcionamento sem interrupções, Judiciário atuante e Forças Armadas fora da política. Só quem não soube a sombra não reconhece a luz⁶¹.

A Constituição Cidadã tem como principais características o trinômio federalismo, descentralização e participação. Retornou-se, pois, ao modelo cooperativo marcado por um alto grau de paridade entre os entes federados, conjectura esta que era até então um mito, porquanto os Estados-Membros se viam submetidos à vontade do ente federal⁶².

⁵⁸ SOUZA, Celina. Op. cit., 2005, p. 109.

⁵⁹ Ibid., p. 109.

⁶⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin; PEIXOTO, Marcela Moraes. O Estado brasileiro : algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**, v. 26, n. 104, p. 21-42, out./dez. 1989, p. 23.

⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 493.

⁶² CLÈVE, Clèmerson Merlin; PEIXOTO, Marcela Moraes. Op. cit., p. 23.

CAPÍTULO II - FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

2.1 Contexto histórico

Conforme dito anteriormente, a Constituição da República de 1988 representa a consolidação da democracia. Até então, a federação brasileira era caracterizada por ciclos: breves períodos de certa autonomia aos entes federados e longos períodos de restrições a esta, os quais contavam, como conseqüência lógica, com o fortalecimento do ente central⁶³. Essa tendência centralizadora estava enraizada na cultura, sendo que, em um século de existência, a federação no Brasil fora estritamente formal durante metade deste período⁶⁴.

A Constituição Cidadã buscou romper com este cenário e formar uma verdadeira federação⁶⁵, afastando-se daquela meramente formal. Observa-se, contudo, que este desejo de instauração de um federalismo mais efetivo, marcado por uma ampla descentralização de poder, já existia há algum tempo⁶⁶. Para Barroso, a Constituição da República de 1988 representa o esforço de inúmeras gerações que lutaram contra todo tipo de autoritarismo⁶⁷.

Não devemos esquecer – e por isso aqui alertamos - que a Constituição da República de 1988 fora elaborada em um contexto de redemocratização, tendo sido a escolha pelo modelo federal uma decisão político-jurídica que fora pautada em duas metas, quais sejam, a de preservação da democracia e da liberdade⁶⁸. Pensou-se, à época, que, com a descentralização de poder, tais ideais seriam preservados.

A escolha pela federação, portanto, fora o caminho natural, vez que esta é uma ótima - senão a melhor - forma de descentralização de poder. Talvez por isso, o Poder Constituinte Originário de 1988 a alçou como cláusula pétrea⁶⁹, inadmitindo qualquer alteração

⁶³ MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**, a. 47 n. 187 jul./set. 2010, p. 219.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 219.

⁶⁵ DERZI, Misabel Abreu Machado. *Ibid.*, p. 122.

⁶⁶ AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando. *Op. cit.*

⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo**. 1. ed. Rio de Janeiro: História Real, 2020, p. 58.

⁶⁸ DERZI, Misabel Abreu Machado. *Op. cit.*, p. 123.

⁶⁹ “Art. 60. *Omissis*. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;”

constitucional tendente a aboli-la. Estabeleceu-se, pois, a indissolubilidade e o caráter perpétuo do pacto federativo brasileiro⁷⁰. Em outros termos,

O princípio federativo aparece como cláusula intangível, razão pela qual a manutenção do equilíbrio federativo firma-se como norma a ser mantida incólume, não se admitindo sua ruptura sequer por emendas constitucionais. Trata-se, enfim, de mandamento basilar que deve garantir o intento democrático-descentralizador da CRFB/88.⁷¹

E mais, o princípio federativo está localizado no Título I da Constituição da República, mais especificamente no *caput* do seu art. 1º⁷², o que demonstra seu prestígio junto às forças políticas que idealizaram o atual modelo de organização político-administrativa do Estado. Este artigo, para Moraes, possui duas finalidades básicas, quais sejam, a manutenção da unidade nacional e a busca pela descentralização de poder⁷³. Em verdade, o princípio federativo, assim como o princípio republicano, é o "suporte do ordenamento constitucional brasileiro"⁷⁴.

Não obstante, a simples referência à forma de Estado e a sua elevação à cláusula pétrea não garante, por si só, a desejada descentralização de poder, tendo as Constituições anteriores demonstrado isso. É essencial a existência de mecanismos que possibilitem a efetiva distribuição de poder entre os entes da federação.

No caso da Constituição da República de 1988, houve essa preocupação e, por isso, foram previstos diversos instrumentos com a finalidade de efetivá-la, os quais levaram o Brasil a adotar, segundo a doutrina amplamente majoritária, o modelo cooperativo de federalismo, que exige, não custa lembrar, um alto grau de coordenação entre os níveis de governo, porquanto, além de estabelecer responsabilidades comuns aos entes da federação, prevê autonomia política, administrativa e financeira.

2.2 Principais instrumentos assecuratórios do bom funcionamento da Federação na Constituição da República de 1988

⁷⁰ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., 2018b, p. 80.

⁷¹ DERZI, Misabel Abreu Machado. Op. cit., 122.

⁷² "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito..."

⁷³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 315.

⁷⁴ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 84.

Devemos destacar, de início, que não há a pretensão de aqui esgotarmos a análise acerca destes instrumentos assecuratórios, mas apenas destacarmos alguns deles, os quais serão importantes para a compreensão da análise que será exposta neste subtítulo e no subtítulo “3.3.” do presente trabalho, a qual mencionará algumas críticas relacionadas a eles. Feita esta observação, passaremos ao exame, a seguir, dos seguintes instrumentos: (i) normas programáticas; (ii) sistema de repartição de competências; (iii) sistema de repartição e transferência de receitas; e (iv) bicameralismo federal.

2.2.1 Normas Programáticas

Segundo a tradicional doutrina de Silva, as normas constitucionais podem ser classificadas em normas de eficácia plena, contida e limitada⁷⁵. As normas de eficácia plena são aquelas que desde a entrada em vigor da Constituição estão aptas a produzir seus efeitos. As de eficácia contida são aquelas que têm “aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral”⁷⁶, pois fora permitido ao legislador infraconstitucional restringi-las. As de eficácia limitada, por sua vez, são aquelas que apresentam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, já que depende de legislação infraconstitucional⁷⁷, podendo ser tanto norma definidora de princípio institutivo, como também norma definidora de princípio programático.

Nota-se, porém, que os estudiosos do direito sobre o tema também as classificam tendo como parâmetro o conteúdo material delas. As normas constitucionais, seguindo esta classificação, podem ser: (i) normas de organização; (ii) normas definidoras de direitos; e (iii) normas programáticas. As de organização têm por finalidade “estruturar e disciplinar o exercício do poder político”. As definidoras de direitos são as que garantem ao cidadão o direito de exigir prestações positivas do Estado. As programáticas são as que “traçam fins sociais a serem alcançados pela atuação futura dos poderes públicos”⁷⁸.

Independentemente da classificação a ser adotada e/ou escolhida, verifica-se que ambas disciplinam as normas programáticas como sendo aquelas que estabelecem programas constitucionais a serem adotados pelos poderes constituídos. Em verdade, estas classificações

⁷⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 11.

⁷⁶ LENZA, Pedro. Op. cit., p. 237.

⁷⁷ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 11.

⁷⁸ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 235-237.

se complementam, não havendo nenhuma incompatibilidade entre elas. Esta constatação não gera maiores discussões, visto que as normas programáticas não possuem aplicação imediata, justamente por estabelecerem comandos a serem observados quando da futura tomada de decisão pelas autoridades competentes.

Estes comandos, não obstante, acabam por vincular o legislador infraconstitucional aos seus vetores⁷⁹. Neste sentido, adverte Pimenta que as normas programáticas

Se espalham por todo o sistema, pelos seguintes motivos: i) estabelecem um vínculo obrigatório para os órgãos públicos; ii) limitam a discricionariedade dos órgãos legislativos; iii) determinam a inconstitucionalidade superveniente das normas infralegais que disponham em sentido contrário; iv) proíbem a edição de normas contrárias; v) servem como elemento de integração dos demais preceitos constitucionais; vi) fixam diretivas para o legislador ordinário; vii) estabelecem diretrizes para a interpretação das fontes infraconstitucionais.⁸⁰

Dentre as normas programáticas previstas na Constituição da República de 1988, merece destaque o art. 3º, dispositivo que estabelece metas a serem perseguidas e atingidas pelo Estado, a fim de se garantir o desenvolvimento deste e, assim, da nação brasileira. Para Moraes, os objetivos fundamentais previstos neste artigo deverão servir como vetores de interpretação às autoridades do Executivo, do Judiciário e do Legislativo⁸¹. Barroso vai além e afirma que, caso sejam elaboradas políticas públicas que os contrariem, devem ser adotadas medidas para impugná-las, já que estes objetivos demarcam o campo de atuação das autoridades⁸².

Chama atenção a preocupação do Poder Constituinte Originário de 1988 com o bem-estar da população ao estabelecer que constituem objetivos fundamentais do Estado "construir uma sociedade livre, justa e solidária" e "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação"⁸³. De todo modo, em razão do objeto do presente trabalho, não iremos aprofundar a análise destes dispositivos, a fim de concentrar o estudo no objetivo fundamental previsto no art. 3º, inciso III, da Constituição da

⁷⁹ LENZA, Pedro. Op. cit., p. 241.

⁸⁰ PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a, v. 49, p. 7-20, 2012, p. 9-10.

⁸¹ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 20.

⁸² BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 246.

⁸³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em 25 ago. 2021.

República de 1988, que estabelece que é papel a ser perseguido pelo Estado "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais"⁸⁴.

Desde a promulgação da Constituição da República de 1891, verificou-se uma heterogeneidade econômica e social entre as diversas regiões do Estado. Como visto, esta discrepância regional levou entes subnacionais mais solidificados a dominarem o cenário político nacional durante a Velha República, o que ocasionou o aumento das desigualdades. Os problemas regionais e sociais, em verdade, não foram solucionados com o passar dos anos, mesmo tendo havido alternâncias no controle do poder. Entre os estudiosos do tema, a propósito, há os que defendem que esta realidade é o principal problema do federalismo brasileiro⁸⁵. Esse é o entendimento de Afonso e Rezende, para quem

A descentralização que ocorreu com a proclamação da República aumentou o poder das oligarquias locais e gerou um descontentamento crescente com as condições de vida da população, dando margem à rebelião de 1922 e ao início do período autoritário instalado em 1930. As reformas sociais promovidas durante a era de Vargas são um marco na história da política social brasileira, mas a duração de sua ditadura (de 1930 a 1945) provocou o renascimento das idéias liberais que levaram à derrubada de Vargas quinze anos depois de sua chegada à cena nacional. O descontentamento social cresceu nas duas décadas seguintes e deu força a grupos de esquerda que ameaçaram o regime, crise que desembocou no golpe militar de 1964 e deu impulso a uma nova rodada de centralização. Vinte e um anos depois, o governo democrático que assumiu o poder em 1985 pretendia melhorar as condições sociais, mas obteve resultados modestos. As desigualdades sociais continuaram impermeáveis à mudança das condições políticas e representam hoje desafios novos e maiores.⁸⁶

Para Souza⁸⁷, embora tenham sido criados mecanismos visando reduzir as desigualdades territoriais, eles não são suficientes, servindo apenas para manter a coesão da federação⁸⁸. Desde a década de 50, diversas políticas públicas regionais foram idealizadas para estimular o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Cita-se, a título exemplificativo, a Sudene, que tem como missão institucional "articular e fomentar a cooperação das forças sociais representativas para promover o desenvolvimento incluyente e sustentável do Nordeste". No entanto, "a política regional federal entrou em declínio a partir do

⁸⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 25 ago. 2021.

⁸⁵ SOUZA, Celina. Op. cit., p. 106.

⁸⁶ AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando. Op. cit.

⁸⁷ *apud* GONDAR, Anelise Freitas Pereira. **Limites e possibilidades do federalismo cooperativo: uma análise da Alemanha e do Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://oaji.net/arti-cles/2015/1978-1432645841.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2020

⁸⁸ *Ibid.*, p. 122.

início dos anos 1980, tendo em vista os problemas de natureza fiscal e financeira enfrentados pelo setor público, especialmente pelo governo federal"⁸⁹.

Neste ponto, deve-se destacar que, embora a questão orçamentária do setor público tenha propiciado a manutenção do desequilíbrio regional, há outros fatores que explicam a manutenção deste *status quo*, como, por exemplo, a descontinuidade administrativa na esfera de políticas públicas regionais⁹⁰.

A despeito disso, apesar de a Constituição da República de 1988 não ter obtido até os dias atuais expressivas reduções no que concerne a este desequilíbrio, há de se realçar a vontade do Poder Constituinte Originário de 1988 em solucioná-lo, o que pode ser visto, inclusive, como um amadurecimento do ideal federativo, já que até então a agenda política era pautada em interesses regionais e não em nacionais.

2.2.2 Sistema de repartição de competências

Para além das normas programáticas, que devem ser – ou melhor, deveriam ser – seguidas pelas autoridades constituídas, fora traçado pelo Poder Constituinte Originário de 1988 um complexo sistema de repartição de competências, a fim de garantir o desenvolvimento nacional pautado na cooperação dos entes federados. Passaremos, neste momento, a analisá-lo.

De acordo com Moraes, Silva entende que competência é a “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. No sistema adotado pela Constituição da República de 1988, as competências foram repartidas em dois planos: o vertical e o horizontal⁹¹. No primeiro, “a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, certa relação de subordinação no que tange à atuação deles”⁹². No segundo, “não se verifica

⁸⁹ ISMAEL, Ricardo. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 7, 2010, p. 196.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 197.

⁹¹ MOHN, Paulo. *Op. cit.*, p. 219.

⁹² LENZA, Pedro. *Op. cit.*, p. 540.

concorrência entre os entes federativos. Cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica"⁹³.

Nesse sentido, no plano vertical estabeleceu-se um rol de competências da União (arts. 21⁹⁴ e 22⁹⁵ da Constituição da República de 1988), cabendo aos Estados-Membros a

⁹³ Ibid., p. 540.

⁹⁴ “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII - conceder anistia; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.”

⁹⁵ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de

competência residual (art. 25, § 1º, da Constituição da República de 1988⁹⁶) e aos Municípios a de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição da República de 1988⁹⁷). Ressalte-se, neste ponto, que ao Distrito Federal foram atribuídas tanto as competências reservadas aos Estados-Membros, como também as reservadas aos municípios (art. 32, § 1º, da Constituição da República de 1988⁹⁸). Já no horizontal, estabeleceu-se aos entes da federação domínios de execução comum (art. 23 da Constituição da República de 1988⁹⁹), bem como de legislação concorrente (art. 24 da Constituição da República de 1988¹⁰⁰)¹⁰¹. Quanto a este segundo, há de se ressaltar que cabe à União a edição de normas gerais e aos Estados-Membros a de normas

geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX - propaganda comercial.”

⁹⁶ “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

⁹⁷ “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

⁹⁸ “Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.”

⁹⁹ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.”

¹⁰⁰ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.”

¹⁰¹ MOHN, Paulo. Op. cit., p. 220.

complementares ou, no caso de inércia legislativa da primeira, a de normas suplementares (art. 24, §§ 1º a 4º da Constituição da República de 1988¹⁰²).

Para Almeida, o sistema de repartição de competências estabelecido pelo Poder Constituinte Originário de 1988 permitiria um federalismo de equilíbrio¹⁰³. Sobre o tema, Lenza destaca a importância do parágrafo único, do art. 23, da Constituição da República de 1988, o qual estabelece que 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*"¹⁰⁴. Para este autor, a intenção deste dispositivo é evitar que haja conflitos e, também, desperdício de recursos públicos. Busca-se, em síntese, a otimização de esforços¹⁰⁵.

Nota-se, contudo, que o legislador federal não regulamentou, até o presente momento, todos os incisos do art. 23 da Constituição da República de 1988¹⁰⁶, circunstância esta que provoca questionamentos e confusões sobre qual ente é o competente para agir¹⁰⁷. Este cenário, segundo Souza, torna o sistema competitivo e não cooperativo, vez que as relações intergovernamentais são inexistentes:

Os governos subnacionais partilham recursos federais, os municípios partilham parcelas de impostos estaduais e existem várias políticas sociais, particularmente saúde e educação fundamental, que contam com diretrizes e recursos federais mas são implementadas principalmente pelos municípios. No entanto, com exceção das áreas acima referidas, as relações intergovernamentais são altamente competitivas, tanto vertical como horizontalmente, e marcadas pelo conflito. Mecanismos cooperativos tendem a depender de iniciativas federais. Apesar de a Constituição prover vários mecanismos que sinalizam no sentido do federalismo cooperativo, tais como as competências concorrentes acima mencionadas, o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos.¹⁰⁸

¹⁰² “Art. 24. *Omissis*. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

¹⁰³ MOHN, Paulo. Op. cit., p. 220.

¹⁰⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 25 ago. 2021.

¹⁰⁵ LENZA, Pedro. Op. cit., p. 505.

¹⁰⁶ Ibid., p. 505.

¹⁰⁷ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 133.

¹⁰⁸ SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

Esta competitividade acaba gerando diversos conflitos que, a princípio, não têm solução, ante a ausência de legislação a seu respeito. Branco e Mendes defendem que, apesar de não haver hierarquia entre os entes federados, deve-se utilizar, nos casos concretos, o princípio da preponderância de interesses, onde o do ente mais amplo prevalecerá sobre o do mais restrito¹⁰⁹. Seguindo este entendimento doutrinário, caso haja conflito entre a União e algum Estado-Membro, sempre prevalecerá o interesse do primeiro em relação ao segundo, o que acaba por enfraquecer o pacto federativo. O sistema de repartição de competências, aliás, vem sendo bastante criticado pelos estudiosos do tema por enfraquecê-lo, principalmente diante do que fora atribuído à União.

Embora a vontade do Poder Constituinte Originário de 1988 tenha sido a descentralização de poder, com o aumento da participação dos Estados-Membros e Municípios e, ao mesmo tempo, com a diminuição do poderio do ente central, na prática "prevalece um Estado Federal com poderes centralizados na União"¹¹⁰, já que a ela foram atribuídas as competências administrativas e legislativas sobre matérias estratégicas.

Se não bastasse isto, houve um claro movimento nos anos seguintes à promulgação da Constituição da República de 1988, repise-se, de fortalecimento do governo central com a aprovação de extensas legislações federais sobre temas relacionados aos interesses dos entes subnacionais¹¹¹.

Soma-se a isso a crise econômico-financeira vivenciada pelos Estados-Membros e Municípios, que demonstram "uma crise da estrutura do modelo adotado pelo Brasil, na qual é visível a desproporcionalidade entre as repartições das competências legislativas e administrativas, delineadas na própria Constituição, em relação à capacidade de arrecadação de receitas dos entes"¹¹².

¹⁰⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Op. cit., p. 748.

¹¹⁰ ZARDIN, Débora Sangalli. **Os desafios à consolidação do federalismo cooperativo no Brasil**: uma leitura a partir das competências Manancial, constitucionais materiais comuns. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2825/Zardin_Debora_Sangalli.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 14 out. 2020, p. 38.

¹¹¹ ARRETCHE, Marta. Op. cit., p. 392.

¹¹² BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., 2018b, p. 48.

2.2.3 Sistema de repartição e transferência de receitas

A Constituição da República de 1988, além de estabelecer regras sobre competências legislativas e administrativas, preocupou-se em estruturar um sistema de repartição de receitas, para que todos os entes federados tivessem recursos para cumprir as atribuições que lhes foram direcionadas. De nada adiantaria o Poder Constituinte Originário de 1988 ter estabelecido diversas “incumbências” aos entes se não houvessem sido disponibilizados a eles os meios para executá-las. A questão relativa à repartição e transferência de receitas, portanto, é tema central para qualquer análise do funcionamento do federalismo brasileiro, na medida em que a efetiva autonomia dos entes federados perpassa – e muito – pela saúde e independência financeira deles.

Em igual sentido, leciona Oliveira

A Constituição da República outorgou competência tributária a cada ente federativo para que possa instituir seus próprios recursos, de acordo com a repartição efetuada. Como a Constituição da República estabeleceu as atribuições de cada ente federal, evidente que deve dar-lhes os instrumentos ou recursos para que possa atendê-las. Quem dá os fins, dá os meios, dizia RUI BARBOSA. Se, na partilha das competências políticas e administrativas, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios receberam um plexo de atribuições de que devem cuidar, evidente que a eles devem ser destinados recursos para cumprir suas finalidades.¹¹³

O sistema tributário de 1988, em razão do momento em que fora idealizado, notabilizou-se pela tentativa de descentralização política e autonomia fiscal, que há tempos não eram observadas¹¹⁴. Por esta razão, a agenda política fora pautada na expansão da competência tributária dos entes subnacionais, em detrimento da competência da União, a fim de viabilizar o funcionamento dos primeiros sem a relação de dependência para com o segundo. Nesse sentido, Machado destaca que, além da maior participação dos Estados-Membros na repartição de receita, houve um incremento na sua competência impositiva, como a tributação de operações de combustíveis, minerais e energia elétrica¹¹⁵.

¹¹³ Ibid., p. 91.

¹¹⁴ GONDAR, Anelise Freitas Pereira. Op. cit., p. 125.

¹¹⁵ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Competência tributária: entre a rigidez do sistema e a atualização interpretativa**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2014, p. 44.

Nessa ordem de ideias, foram estabelecidas na Constituição da República de 1988 duas formas de divisão de rendas tributárias, quais sejam, a divisão dos tributos em espécies pelos entes federados e a repartição de receitas tributárias entre os mesmos¹¹⁶.

Na primeira forma, a própria Constituição indica o tributo correspondente que poderá o ente federativo instituir¹¹⁷. Já na segunda, a Constituição indica que determinado tributo destinado a um ente deve ser repartido com os demais¹¹⁸. Esta segunda forma de divisão de renda, diga-se de passagem, é um ótimo mecanismo a ser utilizado por países que sofrem com a concentração de renda em determinada região do país – como é o caso do Brasil –, já que permite reduzir os efeitos das desigualdades regionais e sociais, conciliando os interesses dos entes federados na persecução de suas respectivas finalidades¹¹⁹.

De todo modo, apesar de a intenção do Poder Constituinte de 1988 ter sido a descentralização de poder, observou-se durante a década de 90 o fortalecimento do ente central, que acabou por gerar, na prática, uma “progressiva dependência por parte dos Estados e Municípios dos recursos da União, seja por meio de financiamento federal, ou investimentos diretos dos órgãos federais em seu território”¹²⁰, o que acaba por enfraquecer as suas respectivas autonomias.

Neste contexto, adverte Barroso que a partilha das receitas tributárias,

Embora um pouco mais equânime do que no regime anterior, ainda favorece de modo significativo a União, principal beneficiária da elevadíssima carga tributária vigente no Brasil. De parte disso, ao longo dos anos, a União ampliou sua arrecadação mediante contribuições sociais, tributo em relação ao qual os Estados e Municípios não têm participação. A verdade inegável é que os Estados brasileiros, não conseguiram encontrar o equilíbrio financeiro desejável. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, também seguiu, como regra geral, uma lógica centralizadora.¹²¹

¹¹⁶ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 97.

¹¹⁷ Nesse sentido, compete à União instituir os impostos previstos nos arts. 153 e 154 da Constituição da República de 1988, aos Estados os impostos previstos no art. 155 da Constituição da República de 1988, aos municípios os impostos previstos no art. 156 da Constituição da República e ao Distrito Federal, conforme previsão no art. 147 da Constituição da República de 1988, os impostos estaduais e municipais, seguindo a lógica da repartição de competências legislativas e administrativas.

¹¹⁸ As regras de repartição de receitas foram estabelecidas nos arts. 157 a 162 da Constituição da República de 1988.

¹¹⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 43.

¹²⁰ Ibid., p. 92.

¹²¹ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., 2017. p. 503.

Este movimento centralizador observado nos anos seguintes à promulgação da Constituição da República de 1988, no entanto, poderia ter sido enfraquecido caso a atuação do Senado fosse pautada conforme fora idealizada pelo Poder Constituinte Originário de 1988, isto é, caso fosse pautada para proteger os interesses dos Estados-Membros, que, desta forma, influenciariam na tomada de decisão na esfera federal, impossibilitando investidas arbitrárias da União.

2.2.4 Bicameralismo federal

Diferentemente do que ocorre nos entes subnacionais, onde fora consagrado o unicameralismo, o Poder Legislativo federal é bicameral, sendo composto por duas casas, que juntas formam o Congresso Nacional. Enquanto a Câmara dos Deputados é constituída por representantes do povo, o Senado é constituído por representantes dos Estados-Membros e do Distrito Federal. A justificativa para a adoção do bicameralismo do legislativo federal é a forma federativa de Estado, na medida em que cabe ao Senado, enquanto casa defensora dos interesses dos Estados-Membros e do Distrito Federal, conter a tendência centralizadora da União e, assim, garantir o equilíbrio da federação.

A intenção do Poder Constituinte Originário de 1988 em garantir o equilíbrio do pacto federativo pode ser verificada no processo de escolha e na composição dos integrantes do Senado. Ao contrário do que ocorre na Câmara dos Deputados, onde a escolha de seus integrantes se dá pelo sistema proporcional¹²² e a idade mínima é de 21 (vinte e um) anos¹²³, no Senado Federal a escolha se dá pelo sistema majoritário¹²⁴, sendo a idade mínima de 35 (trinta e cinco) anos¹²⁵. Deve-se destacar, ainda, o tempo de duração de 8 (oito) anos do mandato

¹²² “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”

¹²³ “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) VI - a idade mínima de: (...) c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;”

¹²⁴ “Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.”

¹²⁵ “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;”

dos senadores, bem como a renovação de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, alternadamente, por um e dois terços, dos integrantes do Senado.

Batista Júnior destaca que estas características acabam por fortalecer um conservadorismo nas instituições políticas, já que, além de o Senado ser composto por integrantes mais experientes, não há uma mudança abrupta de todos os seus integrantes. No seu entender, todavia, tal conjuntura não é algo ruim, pois ela garante justamente a manutenção das instituições políticas e, por conseguinte, o equilíbrio do pacto federativo¹²⁶.

Em verdade, buscou-se com a criação desta Casa assegurar aos entes subnacionais a participação no processo decisório federal, sendo um local para o debate político entre os representantes dos Estados-Membros e do Distrito, os do povo e, ainda, os dos demais poderes constituídos. Em síntese, trata-se de “um espaço estratégico de articulação política, onde as demandas subnacionais se representam e ajudam a conformar a dinâmica das interações das câmaras entre si e com o Poder Executivo”¹²⁷.

De todo modo, verifica-se que na prática o Senado Federal não cumpriu o seu papel na forma em que fora idealizado pelo Poder Constituinte Originário de 1988. Apesar de o Senado Federal ter certa influência no processo legislativo, tendo, inclusive, a última palavra em diversos assuntos¹²⁸, o modelo brasileiro não lhe garantiu o fortalecimento necessário. O modo como a federação fora idealizada inicialmente em 1891 e o presidencialismo de coalizão são um dos motivos pelos quais não há uma verdadeira representação dos entes subnacionais na esfera federal.

Conforme já fora exposto no presente trabalho, a federação brasileira fora idealizada em um momento histórico marcado por conflitos políticos e sociais, onde o ente central cedeu parte de seu poder às antigas províncias, para que fosse garantida a continuidade da extensão territorial do Estado brasileiro. Este movimento centrífugo ocasionou, repise-se, uma cultura centralizadora de poder nas mãos da União, o que acabou por enfraquecer a atuação do Senado

¹²⁶ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 2018b, p. 111.

¹²⁷ ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, p. 83-135, 2012, p. 117.

¹²⁸ Ibid., 123.

Federal enquanto Casa Legislativa que tem como principal função o equilíbrio entre os entes federados¹²⁹.

Demais disso, o presidencialismo de coalizão, expressão criada por Abranches ao analisar os atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo a fim de garantir a sua governabilidade¹³⁰, capta os senadores, que cedem à pressão centralizadora da União e deixam em segundo plano pautas de interesses dos entes subnacionais. Os representantes dos Estados-Membros e do Distrito Federal atuam precipuamente de acordo com os interesses políticos dos seus partidos, os quais são nacionais e, por isso, não se preocupam com os interesses regionais¹³¹. Este também é o entendimento de Neiva e Soares, que afirmam que a principal referência para a tomada de decisão dos senadores é a posição de seus respectivos partidos e não o interesse dos entes subnacionais que eles representam¹³².

Para Batista Júnior este é o principal problema do desequilíbrio do federalismo brasileiro, vez que

Essa falta de representatividade da vontade estadual no Senado faz com que passem despercebidas as violações legislativas ao pacto federativo proposto pelo legislador constituinte de 1988. Não há uma preocupação de resguardo dos interesses estaduais frente à forte pressão centralizadora da União. O Senado não cumpre o seu papel de zelar pela manutenção da vontade estadual no pacto federativo.¹³³

2.3 Causas para o enfraquecimento do federalismo na Constituição da República de 1988 e possíveis soluções

Passados mais de trinta anos de sua promulgação, a Constituição da República de 1988 tem seus méritos, sendo o principal a estabilidade institucional. O respeito à legalidade constitucional em um país marcado por inúmeros golpes ao longo de sua história chama

¹²⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 109.

¹³⁰ ARRETICHE, Marta. **Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. Dados**, v. 52, n.2, p. 377-423. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000200004>. Acesso em: 12 mai. 2020.

¹³¹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Op. cit., p. 731.

¹³² NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, p. 97-115, 2013, p. 109-110.

¹³³ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves Op. cit., p. 96.

atenção, principalmente se levar-se em conta as inúmeras crises vivenciadas neste período, como, por exemplo, o mensalão e o petrolão¹³⁴. Críticas, porém, devem ser feitas.

Dos instrumentos previstos pelo Poder Constituinte Originário de 1988 para o bom funcionamento da federação mencionados no subtítulo anterior, todos eles sofrem críticas por parte dos estudiosos sobre o assunto aqui tratado. Normas programáticas não são observadas quando da tomada de decisão pelos poderes constituídos, sendo o aumento da desigualdade social e regional uma prova inconteste disso. A repartição de competências entre os entes da federação é assimétrica, privilegiando a União, já que a ela foram atribuídas as competências administrativas e legislativas sobre matérias estratégicas.

A repartição de receitas entre os entes federados, da mesma forma, é assimétrica, vez que há uma exagerada concentração nas mãos da União, circunstância que limita – para aqui não dizer impossibilita – a atuação dos entes subnacionais quanto ao efetivo cumprimento das obrigações a eles incumbidas pela Constituição da República de 1988. A transferência de receitas, que poderia compensar a assimetria da repartição de receitas, não atinge de forma completa seu objetivo, já que foram criados mecanismos e adotadas políticas que esvaziaram a sua utilização. O Senado Federal, casa na qual os interesses dos Estados-Membros e do Distrito federal deveriam ser protegidos, preocupa-se em primeiro lugar com os interesses políticos dos partidos de seus integrantes, deixando em segundo plano a sua importante função.

Estas questões, por óbvio, enfraquecem a federação brasileira, principalmente se levar-se em conta que fora idealizado pelo Poder Constituinte Originário de 1988 o modelo cooperativo. Não há dúvidas de que o mau funcionamento da federação no Brasil decorre de uma soma de fatores e circunstâncias, mas, assim como pode-se afirmar que a principal causa para os problemas sociais brasileiros vivenciados nos dias atuais é a falta de acesso à educação de base de qualidade por parte de toda a população, a principal causa para enfraquecimento do federalismo brasileiro está intimamente relacionada à ausência de efetiva autonomia financeira dos entes subnacionais.

¹³⁴ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., 2020, p. 61.

Para que os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios tenham capacidade de se auto-organizar e auto-administrar, é vital que haja recurso disponível para que as extensas incumbências a eles direcionadas sejam, de fato, cumpridas. Apesar de o Poder Constituinte Originário de 1988 ter se preocupado com esta questão, criando novas receitas direcionadas aos entes subnacionais, verifica-se ainda uma alta concentração de recursos nas mãos da União, correspondente a 2/3 da receita tributária nacional. Veja-se, a seguir, tabela extraída do trabalho de Afonso, Castro e Lukic, que evidencia a divisão da receita tributária brasileira desde a década de 60.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA* TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DO GOVERNO: 1965–2017

CONCEITO	% do PIB				% do total			
	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
ARRECAÇÃO DIRETA								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64,00	31,30	4,70	100,00
1970	17,33	7,95	0,70	25,98	66,71	30,60	2,69	100,00
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,67	21,65	3,69	100,00
1990	19,29	8,52	0,97	28,78	67,03	29,59	3,37	100,00
2000	20,38	8,45	1,73	30,56	66,69	27,64	5,68	100,00
2010	22,36	8,81	2,07	33,23	67,27	26,51	6,22	100,00
2013	22,66	8,76	2,19	33,62	67,42	26,06	6,51	100,00
2014	21,91	8,72	2,26	32,89	66,62	26,51	6,87	100,00
2015	21,67	8,80	2,36	32,83	66,00	26,82	7,18	100,00
2016	21,96	8,96	2,37	33,29	65,97	26,92	7,11	100,00
2017e	22,10	9,11	2,39	33,60	65,77	27,13	7,10	100,00
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	59,54	34,10	6,36	100,00
1970	15,79	7,59	2,60	25,98	60,77	29,23	10,00	100,00
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,16	23,27	8,57	100,00
1990	16,95	7,94	3,89	28,78	58,90	27,60	13,50	100,00
2000	17,07	8,16	5,33	30,56	55,86	26,69	17,45	100,00
2010	18,76	8,34	6,13	33,23	56,46	25,09	18,45	100,00
2013	19,13	8,20	6,29	33,62	56,92	24,38	18,70	100,00
2014	18,31	8,22	6,36	32,89	55,66	24,99	19,35	100,00
2015	18,11	8,23	6,49	32,83	55,17	25,07	19,76	100,00
2016	18,20	8,42	6,68	33,29	54,67	25,28	20,05	100,00
2017e	18,51	8,47	6,61	33,60	55,10	25,22	19,67	100,00

Fontes: STN, RFB, CEF e IBGE.

* Receita disponível: arrecadação própria mais e/ou menos repartição constitucional de receitas tributárias e outros repasses compulsórios.

A partir da leitura dos dados da tabela acima destacada, observa-se que, com a Constituição da República de 1988, a União perdeu parcela de sua arrecadação direta, tendo sido os Estados-Membros os principais beneficiados com essa descentralização de poder de tributação. Não obstante, verifica-se que a arrecadação de receita tributária do ente central ainda

é muito elevada, sendo superior, no ano de 2017, ao dobro da arrecadação dos Estados-Membros e ao sétuplo da dos Municípios.

Dentre os 13 (treze) impostos estabelecidos na Constituição da República de 1988, compete à União instituir 7 (sete) deles, quais sejam: imposto sobre importação de produtos estrangeiros; exportação de produtos nacionais e nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; e grandes fortunas.

Para Batista Júnior, essa concentração de competência para a instituição de impostos nas mãos do ente central decorre de razões lógicas que a justifica, como, por exemplo, a mobilidade da base tributária, a distribuição das manifestações de riqueza pelo território nacional e, também, a facilidade de administração ou economia na cobrança deles¹³⁵. Nesse sentido, este autor, citando Machado Segundo, destaca que

Os de importação (II) e de exportação (IE) foram entregues à União por serem instrumentos de controle de comércio exterior, da balança comercial e do mercado interno. O imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros (IOF) por ser meio para a intervenção no mercado financeiro. O imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) por permitir que se estimule o aproveitamento da produtividade da terra e a realização da reforma agrária. Todas essas atividades de competência da União. O imposto sobre a renda (IR) lhe foi atribuído pela maior facilidade de administração e arrecadação. Não há como, ou pelo menos é muito difícil, se vincular a renda ao território de um único estado-membro. A descentralização geraria muitos conflitos, em virtude da impossibilidade prática de se determinar para quem o imposto seria devido. O imposto sobre produtos industrializados (IPI) porque alguns Estados-membros e o Distrito Federal são muito industrializados e outros praticamente não têm indústrias. Assim, atribuir-lhes a competência significaria o robustecimento demasiado das desigualdades federativas.¹³⁶

De fato, tais razões até justificam a concentração de competência para a instituição pelo ente central, mas deve haver, ao menos, um sistema de transferência de receitas que a compense, a fim de possibilitar que os entes subnacionais tenham a efetiva autonomia financeira. Conforme fora visto anteriormente, a Constituição da República de 1988 dispôs sobre isso, criando regras a seu respeito entre os arts. 157 a 162.

¹³⁵ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 435-436.

¹³⁶ Ibid., p. 435.

Observa-se, contudo, que o caráter individualista, onde se procura o melhor para si em detrimento dos demais, está enraizado na cultura brasileira¹³⁷, tendo a União adotado medidas que esvaziaram a transferência de receitas, prejudicando, sem sombra de dúvidas, os entes subnacionais, que viram seus respectivos orçamentos colapsarem, sendo obrigados, inclusive, a recorrerem à primeira, para refinar suas dívidas.

Além das transferências obrigatórias aos entes subnacionais relativas aos impostos já previamente estabelecidos pelo Poder Constituinte Originário de 1988, restou estabelecido que 20% (vinte por cento) do arrecadado pela União quanto a novos impostos que vierem a ser instituídos por ela, com fulcro no art. 154, inciso I, da Constituição da República de 1988, pertencem aos Estados-Membros e ao Distrito Federal¹³⁸. Esta previsão demonstra a preocupação quanto à possível concentração progressiva de recursos no ente central, já que a ele fora atribuída a competência residual.

Nota-se, contudo, que a União, com a nítida opção de não repartir a sua arrecadação tributária, optou por não criar novos impostos, limitando-se a criar e aumentar as contribuições especiais, as quais não exigem a repartição dos valores angariados, já que estes são afetados a finalidades específicas que fizeram o legislador instituí-las, não havendo, por isso, razão para reparti-los. Quanto a esta característica, explica Batista Júnior que

A história acusa que as contribuições nasceram a partir da percepção da insuficiência do Estado liberal. O propósito foi o de fomentar ações positivas do Estado. Elas surgiram para conviver com os impostos, que reinavam sozinhos num contexto social em que não havia preocupações com o destino do produto de arrecadação. Foram criadas visando à implementação dos direitos fundamentais de segunda e terceira gerações. E, assim, a característica mais relevante que distingue a contribuição das demais espécies tributárias, especialmente dos impostos, é justamente a necessária destinação constitucional do produto de sua arrecadação.¹³⁹

Essa estratégia do ente central, que consiste, a propósito, em verdadeira política tributária, fora incentivada com a promulgação da Emenda Constitucional de Revisão nº 01/94, a qual criou o Fundo Social de Emergência (FSE), que tinha como objetivo sanear as contas do

¹³⁷ RAMMÊ, Rogério Santos. Op. cit., 2320.

¹³⁸ “Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: (...) II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.”

¹³⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 446.

Governo Federal e, assim, estabilizar a economia nacional. Conforme bem destaca Ibrahim e Schwarts,

O Fundo era composto (i) pelo produto da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte relativo aos pagamentos efetuados pela União, suas Autarquias e Fundações; (ii) por verbas decorrentes de majorações do ITR, IR, IOF, CSLL e PIS; e (iii) por 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições instituídos pela União, excluídos os referidos nos incisos I, II e III do art. 72, do ADCT.¹⁴⁰

Buscou-se, à época, uma flexibilização financeira que permitisse que a União destinar recursos, que até então estavam afetados a determinadas finalidades, ao que bem entender, com o objetivo de ajustar o desequilíbrio das suas contas, adequando o orçamento à realidade brasileira. No entanto, o mecanismo que fora idealizado para ter duração de 2 (dois) anos foi sendo prorrogado e expandido até os dias atuais.

Após o período de vigência do Fundo Social de Emergência (FSE), o Poder Constituinte Reformador criou, por meio da Emenda Constitucional nº 10/96, o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que era muito semelhante ao primeiro. A diferença, segundo Ibrahim e Schwarts, foi a perda do produto de arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, bem como o acréscimo do produto de arrecadação dos impostos e contribuições que viessem a ser criadas pelo legislador¹⁴¹.

Em seguida, com a chegada do termo relativo ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), fora criada a figura da Desvinculação de Receitas da União (DRU) com a Emenda Constitucional nº 27/00, que, mais uma vez, tinha caráter transitório, com duração até o ano de 2003. Permitiu-se desvincular, do período de 2000 a 2003, “vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais”.

Nada obstante, este mecanismo fora prorrogado pelas Emendas Constitucionais nºs 42/03, 56/07, 59/09, 68/11 e 93/16, tendo esta última emenda promovido grandes alterações,

¹⁴⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte; SCHWARTZ, Gustavo Carvalho Gomes. As contribuições sociais como instrumento de fraude ao pacto federativo. **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**, v. 3, n. 1, p. 183-206, 2017, p. 200.

¹⁴¹ Ibid., p. 200.

que beneficiaram a União. De acordo com a nova redação do art. 76 do ADCT, 30% (trinta por cento) do arrecadado pela União em relação às contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas, que já foram instituídas ou que ainda serão instituídas, é desvinculado até 31.12.23.

Verifica-se, da leitura deste dispositivo, que, além de o período de vigência ser superior, a nova configuração da DRU excluiu os impostos, mas, em contrapartida, aumentou o percentual de desvinculação, que passou de 20% (vinte por cento) para 30% (trinta por cento).

Ao contrário do que pode parecer, estas alterações não esvaziaram este mecanismo, mas, tão somente, o fortaleceram, já que 90% (noventa por cento) do montante desvinculado na sistemática anterior era proveniente das contribuições sociais¹⁴². Este último percentual, aliás, demonstra a importância das contribuições especiais para a receita do ente central, que, em razão da política tributária adotada por ele, passaram a ser sua principal fonte de arrecadação, representando, de acordo com o relatório do TCU, citado Ibrahim e Schwarts em seu trabalho, 52,98% do total arrecadado em 2011¹⁴³.

Ao mesmo tempo, estes percentuais demonstram a problemática que a DRU ocasiona às contas dos entes subnacionais, já que a principal fonte de renda do Poder Central não é repartida com os demais entes da federação, o que representa verdadeira burla ao sistema de transferência de receitas idealizado pelo Poder Constituinte Originário de 1988.

Em igual sentido é o posicionamento de Batista Júnior, para quem

A conjugação da DRU com a concentração da arrecadação tributária federal nas contribuições, sem a instituição de instrumento de contrabalanço, representa verdadeiro drible ao sistema constitucional de repartição de receitas, comprometendo a autonomia dos Estados-membros e do Distrito Federal de maneira a empurrá-los para uma crise político-fiscal irremediável.

A política tributária da União, em verdade, fere o próprio federalismo fiscal da Constituição da República de 1988, vez que, conforme bem sintetizado por Ibrahim e Schwarts, a utilização de contribuições sociais para turbinar sua arrecadação é anti-federalista, na medida

¹⁴² BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 253.

¹⁴³ IBRAHIM, Fábio Zambitte; SCHWARTZ, Gustavo Carvalho Gomes. Op. cit., p. 199.

em que, apesar de ser legítima, deixa de repartir o montante angariado, via transferências obrigatórias, com os demais entes federados, relegando-os à própria sorte¹⁴⁴. Além disso, correto é o alerta desses autores acerca da exclusão impostos do mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU):

A exclusão do produto arrecadado com impostos da sistemática da DRU constitui indicativo de que, quando necessitar estimular a economia com incentivos tributários, a União o fará por meio da concessão de benefícios fiscais e isenções dos impostos de sua competência, reduzindo, ainda mais, o montante de recursos obrigatoriamente repassados a Estados e Municípios, direta ou indiretamente.¹⁴⁵

As já combatidas receitas dos entes subnacionais podem vir a sofrer novas reduções a partir do bel-prazer do ente central, o que representa flagrante ofensa ao federalismo, tendo em vista que, ante a insuficiência de recursos financeiros para o cumprimento das incumbências determinadas pela Constituição da República de 1988, os primeiros teriam que se sujeitar aos interesses do segundo, já que dependeriam das transferências voluntárias deste para sobreviverem.

Na verdade, essa lógica de dependência já é a realidade brasileira. Dentre as leis criadas pelo legislador federal na década de 90 – as quais, conforme citado na introdução deste trabalho, representaram, segundo Arretche, verdadeiro fortalecimento da autoridade central –, merece destaque a Lei Complementar Federal nº 87/96, também chamada de Lei Kandir, que invadiu a competência dos Estados-Membros e criou isenções fiscais heterônomas quanto ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS) quanto à exportação de produtos primários e semielaborados, onerando a arrecadação destes.

Neste ponto, há de se destacar que a Lei Kandir não apenas gerou a diminuição do montante arrecadado pelos entes subnacionais com o ICMS, mas também ocasionou efeitos indiretos, como, por exemplo, a desindustrialização de Estados-Membros e Municípios exportadores de commodities e o desemprego disso consequente¹⁴⁶.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 42/03, estas isenções foram alçadas ao status de imunidades, cabendo, nos termos do art. 91 do ADCT, ao Legislador Federal criar,

¹⁴⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte; SCHWARTZ, Gustavo Carvalho Gomes. Op. cit., p. 202.

¹⁴⁵ Ibid., p. 201.

¹⁴⁶ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 464.

mediante lei complementar, mecanismo que assegurasse a transferência de recursos da União aos entes subnacionais exportadores, em razão das perdas sofridas por estes.

Entretanto, somente em dezembro de 2020 é que foi sancionada a lei complementar determinada pelo Poder Constituinte Reformador em 2003, tendo sido ajuizada, neste lapso temporal, ação direta de inconstitucionalidade por omissão perante o Supremo Tribunal Federal, que fora julgada, inclusive, procedente¹⁴⁷. Em verdade, durante todo esse período de 1996 a 2020 os entes subnacionais pagaram a conta da opção legislativa federal quanto à desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados, o que resultou no aumento de suas dívidas.

A Lei Complementar Federal nº 176/20, portanto, fora criada justamente para alterar essa realidade fática e permitir a compensação dos prejuízos ocasionados pela Lei Kandir e, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 42/03 aos Estados-Membros, ao Distrito Federal e, também, aos Municípios. Estabeleceu-se, pois, que a União entregará a estes o montante equivalente a 48 (quarenta e oito) bilhões de reais, no período de 2020 a 2037, sendo que, da parcela devida ao Estado-Membro, 75% (setenta e cinco por cento) desta será entregue a ele e 25% (vinte e cinco por cento) será entregue aos seus Municípios.

Nota-se, contudo, que a elaboração desta legislação complementar federal, apesar de ser bem-vinda, não altera o fato de que o equilíbrio federativo idealizado pelo Poder Constituinte Originário de 1988 fora corrompido com a edição, em 1996, da Lei Kandir. Os entes subnacionais viram suas dívidas aumentarem exponencialmente, de forma que se submeteram aos interesses do ente central em troca de recursos para a execução de suas obrigações constitucionalmente previstas, tais como a educação e saúde. Este contexto de dependência dos entes subnacionais para com os repasses do ente central contraria, sem sombra de dúvidas, o

¹⁴⁷ “Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. 2. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 3. Desoneração das exportações e a Emenda Constitucional 42/2003. Medidas compensatórias. 4. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Edição de lei complementar. 5. Ação julgada procedente para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão. Após esse prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União, enquanto não for editada a lei complementar: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. (ADO 25, Relator(a): Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, Julgado em 30/11/2016.

pacto federativo, já que, ao menos em parte, os primeiros perderam parcela de sua autonomia prevista no art. 18 da Constituição da República de 1988.

Essa também é a conclusão de Batista Júnior, que afirma

[Que], ao quebrar Estados e Municípios, a União cria relações de dependência e subordinação, no claro propósito de preservar sua eterna posição de supremacia, colocando-se como única saída para aqueles que querem se salvar. A minimização da autonomia financeira provoca, inevitavelmente, prejuízos severos à autonomia política. Às subunidades, para conseguir executar suas obrigações constitucionalmente impostas, resta nada mais do que se socorrerem nos braços da “mãe-madrasta”, implorando de pires na mão. Não bastasse a ofensa causada ao princípio federativo, as medidas imediatistas propostas pela tecnoburocracia financeira da União prejudicam o crescimento do país e destroem a capacidade dos Estados e Municípios de cumprirem seu papel constitucionalmente determinado.¹⁴⁸

Pode-se citar como exemplo desta submissão dos entes subnacionais ao ente central o novo regime de recuperação fiscal criado pela União, que estabelece diversas contrapartidas para que os Estados-Membros interessados ingressem no programa, como a necessidade de privatização de estatais, de redução de benefícios e incentivos fiscais, de realização de reforma previdenciária e de revisão de benefícios aos servidores.

Essa problemática quanto à inobservância do federalismo cooperativo idealizado pelo Poder Constituinte Originário de 1988 decorre, como já exposto neste trabalho, de uma série de fatores, tendo sido agravada ano após ano. O movimento observado nos anos seguintes à promulgação da Constituição da República de 1988 demonstrou que a desejada descentralização sucumbiu à tendência centralizadora de poder nas mãos do ente central, a qual decorre, lembre-se, do modo como a federação fora idealizada inicialmente em 1891.

Não obstante as competências legislativas e administrativas estratégicas terem sido atribuídas à União, o Legislador Federal usurpou as poucas competências de responsabilidade dos entes subnacionais. A Lei Kandir, que fora antes mencionada, é o melhor exemplo para ilustrar esta afirmativa, pois é nítida a invasão do ente central à competência reservada aos Estados-Membros e aos Municípios.

¹⁴⁸ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. A Lei Kandir e a ofensa ao equilíbrio federativo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 72, p. 449-480, 2018a. p. 464-465.

O Senado Federal, enquanto casa defensora dos interesses dos Estados-Membros, vem fracassando na sua missão institucional, já que não consegue conter essa tendência centralizadora e, assim, não consegue manter o equilíbrio do pacto federativo. A constatação de Neiva e Soares¹⁴⁹ de que a principal referência para a tomada de decisão dos senadores é a posição de seus respectivos Partidos revela a falência do modelo adotado, pois, na prática, não há representantes dos Estados-Membros na casa onde seus interesses deveriam ser resguardados, mas sim dos Partidos Políticos, que são nacionais.

Caso a representação dos Estados-Membros no Legislativo Federal seguisse o script imaginado pelo Poder Constituinte Originário de 1988, alterações legislativas prejudiciais a eles não seriam aprovadas, principalmente àquelas relacionadas à perda de recursos. Seguindo o mesmo raciocínio lógico, a política tributária da União, pautada na criação e no aumento de tributos não partilháveis, possivelmente seria outra, sendo certo que ela não prejudicaria os entes subnacionais da mesma forma como a de hoje. Essa questão relativa à saúde financeira dos entes subnacionais, repise-se, é o principal problema do nosso modelo.

A ausência – ou melhor, a precariedade – de recursos disponíveis impede que Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios cumpram suas obrigações definidas pela Constituição da República de 1988, sendo a população a maior prejudicada, porquanto não vê suas necessidades básicas serem atendidas pelo aparato estatal.

Por esta razão, a identificação dos motivos pelos quais o federalismo cooperativo brasileiro não opera da maneira pela qual o Poder Constituinte Originário de 1988 idealizou é de extrema importância para a visualização de possíveis soluções, a fim de ajustá-lo para que sejam os fundamentos da República e objetivos fundamentais expostos na Carta Magna brasileira alcançados.

Outrossim, da mesma forma que não há uma resposta certa para o mau funcionamento do modelo cooperativo, não há uma fórmula pronta para a sua solução. Alguns autores, como, por exemplo, Bonavides, defendem a modificação da Constituição da República. Para este jurista, a única saída para a crise vivenciada seria a adequação ao federalismo das regiões, que

¹⁴⁹ NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, p. 97-115, 2013, p. 109-110.

não tem como objetivo o desenvolvimento de um ente da federação específico, mas de toda uma regionalidade, o que diminuiria as desigualdades sociais e regionais hoje observadas no Brasil. A proposta deste autor é válida, porém demandaria, no mínimo, a elaboração emendas constitucionais. Neste contexto, serão priorizadas, a seguir, possíveis soluções que não exigem a modificação do texto constitucional, quais sejam, a criação de políticas públicas e a criação de um colégio de governadores.

Conforme visto, o federalismo cooperativo idealizado na Constituição da República de 1988 demanda uma atuação interdependente entre os níveis de governo, para que sejam as necessidades básicas da população atendidas de modo eficaz. Neste contexto, a figura da política pública, que, de acordo com Souza, é o meio por meio do qual “os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real”¹⁵⁰, é uma importante prerrogativa para o bom desenvolvimento desse modelo adotado pelo Poder Constituinte Originário.

Nota-se, no entanto, que os entes subnacionais acabam por criar políticas públicas dentro de sua respectiva circunscrição, sem se preocupar com as medidas adotadas em âmbito federal. Não se critica aqui a criação de políticas públicas pelos entes federados menores, mas sim a falta de um planejamento interfederativo, que, além de gerar desperdício de recursos públicos, reduz o alcance das políticas implementadas pelos gestores.

Apesar de as autoridades estaduais e municipais possuírem informações mais precisas a respeito de determinado local e/ou setor, o que ajuda no reconhecimento do objeto, bem como no planejamento e na execução de uma política pública, muitos dos problemas ali identificados não são exclusivos de um Estado-Membro ou de um Município específico, mas de toda uma região ou, até mesmo, de todo o país. Nesses casos, para que uma política pública seja realmente eficaz, exige-se uma estruturação coordenada entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de todos os níveis de governo, que juntos perseguirão, de forma contínua e permanente, o objetivo pré-definido. Em verdade, estas parcerias interfederativas são importantes mesmo quando o problema seja específico de determinado local, pois em algumas

¹⁵⁰ SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002, p. 4.

situações o ente federado, como, por exemplo, pequenos municípios, não consegue sozinho suprir a necessidade da população, demandando o auxílio de outros entes.

Devem os entes federados, assim, buscar a formalização de ajustes para implementarem políticas públicas capazes de, de fato, efetivar as obrigações a eles impostas pela Constituição da República de 1988. Dentre os instrumentos capazes de gerar essa associação federativa, merece destaque a figura dos consórcios públicos, que, segundo Oliveira, são “ajustes celebrados entre os entes federados para gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”¹⁵¹.

Este instrumento tem como fonte normativa o art. 241 da Constituição da República de 1988, o qual também estabelece a figura dos convênios de cooperação. Para Meirelles, este instrumento seria distinto do consórcio público, na medida em que o primeiro não possui personalidade jurídica própria¹⁵². Contudo, tal posicionamento não é uníssono na doutrina, tendo autores que o afastam, por entenderem que tal diferenciação é descabida. Nesse sentido é o entendimento de Mello¹⁵³.

A despeito dessa discussão doutrinária, fato é que tais instrumentos fortalecem a cooperação entre os entes da federação, já que “devem tratar de atividades que demandem planejamento e regulação”¹⁵⁴. O fortalecimento e, assim, a concretização do federalismo cooperativo brasileiro perpassa pelo desenvolvimento deste instituto, que, além de não retirar a autonomia dos entes federados, as relaciona, a partir da formalização de negócio voluntário entre eles, o qual é capaz de sanear os problemas comuns a todos que prejudicam o desenvolvimento do país.

Para além desta possibilidade, outra alternativa que se mostra viável é a criação de um Colégio de Governadores, que funcionaria para dar “voz” aos Estados-Membros e ao Distrito

¹⁵¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método: 2020, p. 152

¹⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 480.

¹⁵³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 626.

¹⁵⁴ CAGNONE, Miranda Ramalho et al. **O artigo 23 da constituição de 1988 e a estruturação do federalismo cooperativo no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Mackenzie, São Paulo, 2009, p. 70.

Federal. Conforme visto, o Senado Federal não cumpre seu papel institucional de defesa dos interesses desses entes, na medida em que os seus integrantes estão mais preocupados com os interesses de seus partidos políticos do que com os do ente que eles representam. Tal contexto resultou na aprovação de inúmeras legislações federais contrárias aos interesses dos entes subnacionais, tendo algumas delas, inclusive, reduzido a receita deles.

A criação de um Colégio de Governadores teria como finalidade resgatar o equilíbrio do federalismo cooperativo idealizado na Constituição da República de 1988, funcionando como um canal de representação dos entes subnacionais, onde seriam feitos estudos voltados aos seus interesses. Batista Júnior, que também defende a criação deste Colégio, destaca algumas de suas possíveis atribuições, senão vejamos:

Dentre as atribuições que eventualmente seriam exercidas pelo Colégio de Governadores, poderiam ser propostos o (a) acompanhamento e avaliação das políticas públicas que tenham impactos nos Estados e no Distrito Federal, (b) o desenvolvimento de estudos com vistas à apresentação de propostas ao Governo Federal medidas para o fortalecimento do federalismo fiscal, (c) promover a harmonização do entendimento entre os Estados e o Distrito Federal em matéria de interesse comum, (d) a realização de estudos jurídicos de interesse dos estados federados, recomendando a proposição de ações conjuntas pelos Estados e o Distrito Federal, junto ao Poder Judiciário, (e) o apoio e o compartilhamento de práticas inovadoras, visando ao fortalecimento da gestão de suas estruturas administrativas, (f) a divulgação de análises, estudos e diagnósticos relativos às matérias que impactam direta ou indiretamente os Estados e o Distrito Federal e (g) a manutenção de articulação permanente com a Presidência da República e demais entidades, Poderes e órgãos da Federação.¹⁵⁵

O Colégio de Governadores, portanto, teria como principal função ocupar o vácuo deixado pelo Senado Federal, produzindo estudos de interesses dos Estados-Membros e do Distrito Federal, a fim de influenciar na tomada de decisão pelo Legislador Federal. Embora tal colégio não tenha previsão na Constituição da República de 1988, não há nenhum óbice a sua criação, já que fortaleceria a Federação brasileira. Em verdade, essa ausência de previsão constitucional apenas impede que o produzido por ele tenha alguma força vinculante.

Nota-se, porém, que, uma vez estruturado, o Colégio de Governadores terá certa influência na esfera federal mesmo sem que haja essa força vinculante, na medida em que, ao menos, pressionará às autoridades federais a não adotarem políticas que prejudiquem os entes

¹⁵⁵ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 167.

subnacionais, como, por exemplo, a política tributária da União, pautada na criação e no aumento de tributos não partilháveis.

As duas possíveis soluções aqui ventiladas para minimizar o mau funcionamento do federalismo cooperativo brasileiro, quais sejam, a criação de políticas públicas interfederativas e a de um Colégio de Governadores, buscam o aumento do grau de coordenação entre os níveis de governo e da representatividade dos entes subnacionais da formação da vontade federal, respectivamente. Tratam-se de duas alternativas que não envolvem a edição de emendas constitucionais, mas que poderão estimular o ideal federativo, sendo a população a maior beneficiária, vez que suas necessidades serão melhores atendidas pelos entes federados.

A formulação de políticas públicas interfederativas possibilitará que elas sejam melhor estruturadas, atendendo um número maior de pessoas, de modo mais eficaz e sem desperdício de recursos. Por outro lado, os Estados-Membros e o Distrito-Federal, ao participarem ativamente da formulação da decisão federal, terão seus interesses em parte resguardados, o que provavelmente impedirá que alterações legislativas prejudiciais à saúde financeira deles sejam aprovadas e, assim, possibilitará a destinação maior de recursos para o cumprimento das incumbências determinadas pela Constituição da República de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No correr do presente trabalho, procurou-se refletir sobre os motivos que levaram o federalismo cooperativo idealizado pelo Constituinte Originário de 1988 a não funcionar na forma pela qual fora planejado. Questionamentos sobre o tema são de extrema importância para a consolidação da democracia e do próprio estado social de direito, na medida em que este modelo, o qual possui um viés democrático, pode vir a ter um autoritário, transfigurando-se a um federalismo de fachada.

Como visto, a existência de uma federação estritamente formal não é novidade no Brasil, sendo esta a marca registrada dos períodos sombrios de nossa história, conjectura esta que demonstra a necessidade do estudo sobre a forma federativa do Estado Brasileiro. Discutir e enfrentar as causas que dificultam o pleno funcionamento do modelo cooperativo idealizado na Constituição da República de 1988, portanto, é de suma importância para que regimes autoritários não retornem ao poder.

Além disso, entender os motivos que levaram ao hipertrofiamento do modelo adotado e, assim, visualizar possíveis soluções que possibilitem o seu fortalecimento permitirá que os fundamentos da República e objetivos fundamentais expostos na Carta Magna brasileira sejam alcançados, já que, para tanto, é necessário que haja uma atuação coordenada e interdependente entre os níveis de governo.

Em virtude da relevância destas questões, foram analisados no presente trabalho o contexto histórico e a origem do Federalismo, tanto nos Estados Unidos da América como no Brasil. Isso porque a hipótese – a qual foi confirmada – era de que, em razão das características do Estado brasileiro, a escolha pelo federalismo cooperativo pelo Constituinte Originário de 1988 fora correta, mas que, devido a questões históricas e culturais, este modelo vem sendo transfigurado.

Constatou-se que uma das causas que levaram ao enfraquecimento do federalismo cooperativo é a tendência centralizadora de poder no ente central, que tem origem na forma pela qual o sistema federalista de Estado fora idealizado pelo Constituinte Originário de 1891. Na época, houve um desdobramento de um Estado unitário, que "deu" poder às antigas

províncias, tendo permanecido certos costumes do Império, em razão da transição pacífica entre a monarquia e a república.

O Constituinte Originário de 1988 buscou romper esta tendência criando instrumentos que permitissem o bom funcionamento da federação. Nota-se, contudo, que tais instrumentos não foram suficientes para rompê-la. A não observância das autoridades constituídas às normas programáticas, a concentração de competências legislativas e administrativas sobre matérias estratégicas nas mãos do ente central, a Política Tributária da União e o fracasso do Senado Federal em sua missão institucional foram identificadas e citadas como causas do hipertrofiamento do modelo adotado.

Apesar de estas causas estarem entrelaçadas entre si, concluiu-se que a principal é a questão relativa à ausência de efetiva autonomia financeira dos entes subnacionais resultante da Política Tributária da União. A fragilidade da saúde financeira destes impede que as extensas incumbências a eles direcionadas pela Constituição da República de 1988 sejam totalmente cumpridas, sendo necessário o auxílio da União, que estabelece uma série de condicionantes para intervir. Essa relação de dependência dos entes subnacionais para com os recursos do ente central revela a verdadeira quebra do pacto federativo, vez que os primeiros, ao se sujeitarem aos interesses do segundo para sobreviverem, perdem parcela considerável de sua respectiva autonomia.

Uma vez identificadas algumas das causas que dificultam o pleno funcionamento do modelo cooperativo brasileiro, foram ventiladas duas possíveis soluções que podem fortalecê-lo: a criação de políticas públicas interfederativas e a de um Colégio de Governadores. A primeira tem como objetivo aumentar grau de coordenação entre os níveis de governo, de forma que estes formulem iniciativas que, além de atenderem um número maior de pessoas, sejam eficazes e não gerem desperdício de recursos. Já a segunda tem como objetivo ocupar o vácuo deixado pelo Senado Federal, sendo um verdadeiro canal de representação dos entes subnacionais voltado ao resguardo de seus interesses.

Deve-se lembrar aqui que tais soluções foram escolhidas no presente trabalho por serem mais prováveis de serem postas em prática. Por conta disso, aliás, a proposta de Bonavides pela adequação da Constituição da República de 1988 ao federalismo das regiões

não fora aprofundada, já que demandaria a edição de emendas constitucionais. Da mesma forma, não fora debatida a reformulação da Política Tributária da União, em razão da remota possibilidade de a União rever sua conduta no contexto atual. Quanto a esta questão relativa à política tributária do ente central, à propósito, espera-se que, uma vez estruturado o Colégio de Governadores, os entes subnacionais possam participar ativamente da formulação da decisão federal e, assim, revê-la.

Num balanço geral, entende-se que o presente trabalho serviu ao seu propósito, na medida em que foram identificadas algumas das causas que explicam o hipertrofiamento do modelo cooperativo brasileiro, bem como foram propostas duas possíveis soluções que, em tese, podem fortalecê-lo. O tema aqui abordado é extremamente rico e cheio de nuances, sendo certo que cada uma dessas causas e soluções acima mencionadas podem e devem ser objetos de futuros estudos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267820480_A_Federacao_Brasileira_Fatos_desafios_e_perspectivas. Acesso em: 12 mai. 2020.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 24, n. 96, p. 57-64, out./dez. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181791>. Acesso em: 12 mai. 2020.

ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, p. 83-135, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995**. **Dados**, v. 52, n.2, p. 377-423. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000200004>. Acesso em: 12 mai. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo**. 1. ed. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. A Lei Kandir e a ofensa ao equilíbrio federativo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 72, p. 449-480, 2018a.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O federalismo na visão dos estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição**. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018b.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v.17, no 65, p. 115-126, jan./mar. de 1980. Disponível em: <HYP://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181197>. Acesso em: 12 mai. 2020.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm . Acesso em 25 ago. 2021.

CAGNONE, Miranda Ramalho et al. **O artigo 23 da constituição de 1988 e a estruturação do federalismo cooperativo no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Mackenzie, São Paulo, 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; PEIXOTO, Marcela Moraes. O Estado brasileiro : algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**, v. 26, n. 104, p. 21-42, out./dez. 1989.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **Evolução dos Modelos Federativos no Constitucionalismo Brasileiro**, p. 91 -108. In: DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As Transferências Voluntárias no Modelo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, Liberdade e Direitos Fundamentais. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 118-157, ago. 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266/215>. Acesso em: 12 maio 2021.

DIAS, Cibele Fernandes. Federalismo e o lema 'e pluribus unum': dilemas e conflitos da experiência brasileira. **Interesse Público**, São Paulo, v. 15, n. 82, nov./dez. 2013. Disponível em: <http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/item/9559/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 mai. 2020.

GONDAR, Anelise Freitas Pereira. **Limites e possibilidades do federalismo cooperativo: uma análise da Alemanha e do Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://oaji.net/articles/2015/1978-1432645841.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2020.

GROFF, Paulo Vargas. Um novo pacto federativo para o Estado brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=76146>. Acesso em: 20 out. 2020.

IBRAHIM, Fábio Zambitte; SCHWARTZ, Gustavo Carvalho Gomes. As contribuições sociais como instrumento de fraude ao pacto federativo. **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**, v. 3, n. 1, p. 183-206, 2017.

ISMAEL, Ricardo. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 7, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Competência tributária: entre a rigidez do sistema e a atualização interpretativa**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**, a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, ano 14, n. 251, p. 11-27, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/125/250/2607>. Acesso em: 23 out. 2020.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, p. 97-115, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método: 2020.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a, v. 49, p. 7-20, 2012.

RAMMÊ, Rogério Santos. **O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro**. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 4. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 23 out. 2020.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RODRIGUES, Alcione. Os Consórcios Públicos: Instrumento de Concretização do Federalismo Cooperativo. **Revista Eletrônica de Direito**, n. 21, 2014.

SENISE, Irineia Maria Braz Pereira. **Formação de Estados federados**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/D.2.2011.tde-12092012-152420. Acesso em: 21 ago. 2021.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. **O princípio federativo e a autonomia dos entes federados**. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html. Acesso em: 12 mai. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Acesso em: 21 ago. 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

SOUZA, Daniela Nascimento Dias de. A falta de confiança e o abalo no federalismo cooperativo brasileiro. **Revista Abradt Fórum de Direito Tributário**, ano 3, n. 4, p. 111-129, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/200/31730/89209>. Acesso em: 23 out. 2020.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 21 ago. 2021.

ZARDIN, Débora Sangalli. **Os desafios à consolidação do federalismo cooperativo no Brasil: uma leitura a partir das competências Manancial, constitucionais materiais comuns**. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2825/Zardin_Debora_Sangalli.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 14 out. 2020.