

CAPÍTULO 1

Estudo teórico sobre o federalismo

Jamile Gonçalves Calissi

Luiz Carlos Pereira de Oliveira

1 Introdução

As formas de Estado podem ser estudadas a partir de duas perspectivas: formas simples e compostas. As formas simples referem-se aos Estados unitários e as formas compostas às federações. Estas, por sua vez, podem se subdividir em união pessoal, união real, confederação de Estado e o estado federal (FIGUEIREDO, 1985).

Em relação às formas de governo, foi Aristóteles quem estabeleceu um primeiro critério classificatório: o número de detentores do poder político. Por óbvio, embora inalterado até a Idade Média, esse critério está superado (FIORI, 1995).

Aristóteles enumerou três formas puras de governo, que poderiam ser contrastadas com três formas impuras. Segundo o critério classificatório (o número de pessoas que comporiam o governo), as formas puras seriam a monarquia (governo de um só), a aristocracia (do grego, "*aristo*", que significa os melhores ou o governo dos melhores) e a democracia (governo de todos). Nesse sentido, quando houvesse uma só pessoa no poder, haveria uma monarquia, quando estivessem os melhores no poder, estaria a aristocracia, e, se o governo fosse composto por todos e direcionado a atender aos interesses do povo ("povo", do grego "*demo*"), existiria uma democracia (FIORI, 1995).

Essas três formas puras de governo, de acordo com o filósofo, poderiam se transformar em formas impuras a partir de uma degeneração de sua concepção originária. Assim, por exemplo, se o governo de um só perdesse sua

finalidade teleológica fundamental, que era o governo de um a serviço de todos, ou seja, exercido por uma só pessoa, mas em benefício da comunidade (vê-se o caso dos monarcas iluminados), ele se transformaria em uma forma impura: a tirania. Portanto, existia a possibilidade de que a monarquia se transformasse em uma tirania se o titular do poder e do governo desviasse da finalidade fundamental do exercício do governo (FIGUEIREDO, 1985).

Atualmente, a classificação aristotélica se modificou: os governos caminharam para perspectivas dicotômicas entre regimes abertos e democráticos, com uma participação coletiva, ou governos autoritários, com uma participação limitada e/ou excludente.

A democracia é o regime político contemporâneo mais variado, ainda que a perspectiva dicotômica atual reduza praticamente a classificação das formas de governo a governos abertos *versus* governos fechados e a governos democráticos *versus* governos autoritários.

Em relação à distribuição do exercício do poder,¹ vê-se que as formas de Estado mais utilizadas são o Estado unitário, caracterizado pela centralização de competências legislativas, executivas e judiciárias em um único centro de poder, o Estado regional ou autônomo, caracterizado pela descentralização

1 A acepção de poder, neste sentido, refere-se ao poder político, cuja origem é encontrada no Estado e, na visão de Chalita (2005, p. 8), mescla-se com a figura do próprio Estado, sendo uma coisa apenas. Há de se ponderar, deste modo, sua lição: "O Estado não apenas tem poder. O Estado é o poder. É a expressão e a manifestação concreta do poder político. Concentra em si toda a capacidade de agir em nome dos cidadãos. Nos dizeres de *Burdeau*, o Estado é a institucionalização do poder".

de competências administrativas e legislativas ordinárias à determinada região, ainda que o governo nacional mantenha o controle direto da administração pública, e o Estado Federal, caracterizado pela união entre distintos estados autônomos ou por estados-membros autônomos (FACHIN; SAMPAR, 2020).

Esse estado federativo possui raízes históricas na independência dos Estados Unidos da América. Inicialmente, as 13 colônias inglesas na América se uniram com o objetivo de compor uma confederação (união de Estados soberanos). Tal ideia, contudo, não prosperou. O que se pretendia à época era unir as colônias em prol de objetivos comuns, mas o modelo não surtiu os efeitos práticos desejados.

Posteriormente, em 1787, com a realização da Convenção de Filadélfia, naquilo que seria chamado por Giorgio Del Vecchio de “suicídio de Estados”, 12 das 13 colônias lançaram mão de suas soberanias com o objetivo de estabelecer o que seria chamado de pacto federativo, criando-se, assim, o Estado norte-americano, composto de um poder central soberano e de diversos poderes (antigas colônias) descentralizados e dotados de autonomia (ARAUJO; NUNES JUNIOR, 2001).²

O estado federal norte-americano teve como principal característica a delimitação de competências entre um governo central e governos estaduais autônomos, observando-se a divisão de poderes entre o governo local e o federal e a supremacia do poder nacional em detrimento dos poderes locais.

² O estado de Rhode Island não aderiu à convenção.

Nesse viés, o modelo norte-americano, datado do final do século XVII, foi o primeiro modelo constitucional institucionalizado, mas sem perder de vista que os pilares estruturais federalistas já emergiam em Montesquieu (2002) e foram tratados doutrinariamente por Hamilton, Madison e Jay (1993).

Contemporaneamente, é possível apontar diversas formas de federalismo, cada qual com características acentuadas de diferenciação.

Todo esse arcabouço histórico jurídico é substrato de pesquisa para a análise do conceito ora trabalhado. A presente inserção tem por objetivo trabalhar o federalismo no Estado brasileiro atual.

2 Federalismo

Em Aristóteles (1999, p. 146), é possível encontrar um conceito para aquilo que viria a ser chamado de Estado, regido por ideias constitucionais e que teve como justificativa para a sua existência a própria natureza: “Por conseguinte, é evidente que o Estado é uma criação da natureza e que o homem é, por natureza, um animal político”.

Assim, para o filósofo grego, o Estado, um dos tipos mais elevados de comunidade, a chamada sociedade política ou de cidadãos, era a consequência lógica de um desdobramento natural: primeiro, a vida do homem regia-se dentro da família, objetivando suprir as necessidades diárias de sobrevivência; depois, várias famílias, aspirando a algo mais do que apenas atender às demandas cotidianas, reuniam-se, formando a

primeira sociedade conhecida, chamada de aldeia, e regida por um governo monárquico (outra espécie de comunidade paralela à comunidade política). Por fim, as aldeias somavam-se, dando origem às cidades ou estados, comunidades mais elevadas e dotadas do aspecto político (ARISTÓTELES, 1999).

Nota-se que Aristóteles já falava em sociedade familiar, o primeiro passo para a comunidade organizada. Está, portanto, fazendo menção a um período bem mais recente, dentro da história antiga, quando o homem já era considerado um ser dotado de liberdade e razão e as atenções já se voltavam para a pessoa humana detentora de certos direitos universais. Antes disso, no período conhecido como axial, datado de VIII a.C. a II a.C., estabeleceram-se as bases para essa evolução, proporcionando o despertar da consciência humana e a configuração, no momento em que, historicamente, o homem ganhou importância e pôde seguir sua trajetória até os dias atuais: “Foi durante o período axial que se enunciaram os grandes princípios e se estabeleceram as diretrizes fundamentais de vida, que vigoram até hoje” (COMPARATO, 2001, p. 8).

Dada sua complexidade, o termo “Estado” pode guardar inúmeras definições, importando, aqui, sobretudo, o conceito jurídico. Nesse sentido, Estado pode ser considerado como uma personificação que dá vida a um conjunto simbólico, porque é uma “comunidade criada por uma ordem jurídica nacional [...]”, “é uma personificação dessa comunidade ou a ordem jurídica nacional que constitui essa comunidade” (KELSEN, 2000, p. 262).

Contudo, o Estado também é pressuposto de “uma realidade social subjacente” que o relaciona a um “fato social concreto” e lhe atribui a característica de comunidade constituída pela ordem. Assim, também é possível admitir o Estado como unidade sociológica, uma realidade social “que existe independentemente de sua ordem jurídica” (KELSEN, 2000, p. 262-264). A conclusão imediata é de que o Estado, como legitimação de poder, é uma sociedade politicamente organizada (KELSEN, 2000).

O federalismo, por sua vez, refere-se a uma forma de Estado que tem como característica principal a “união de coletividades políticas autônomas”, nos termos do artigo 18 do texto constitucional pátrio. Tem por características clássicas a descentralização político-administrativa, a participação das vontades parciais na formação da vontade geral e, por fim, a capacidade de auto-organização dos estados-membros.

O estado federal, estruturação de um governo com características do liberalismo clássico, é determinado por um conceito de autonomia que conjuga entes políticos distintos capazes de estabelecer seus próprios comandos normativos, possuindo, *a priori*, raízes históricas na independência dos Estados Unidos. Nesse sentido, a federação é tida como “uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o estado federal), diverso dos que dele participam (Estados-membros)” (CARRAZZA, 2003, p. 112-113).

Importa destacar que o modelo federativo de Estado teve sua origem na Antiguidade, mas, por ter sido composto à época

por meros pactos transitórios, adotou-se a declaração das 13 colônias norte-americanas como marco inicial (NEME, 2007).

A descentralização político-administrativa deve ser fixada por uma constituição, e é traduzida pela característica mais marcante do federalismo – a autonomia –, que, por sua vez, baseia-se em dois elementos: a existência de órgãos governamentais próprios e a posse de competências exclusivas (SILVA, 2005).

O que auxilia a repartição dessas competências é a predominância do interesse, segundo a qual caberá à União todas as matérias e assuntos de predominante interesse geral, nacional ou regional, quando ultrapassa mais de um estado-membro, ao passo que aos estados-membros caberão as matérias e assuntos de predominante interesse regional e aos municípios os assuntos de predominantes interesses locais.

Na participação das vontades parciais na vontade geral, no chamado “Estado de Estado” (MIRANDA, 2011), os estados-membros participam da vontade nacional através do Senado, instituição fundamental para a manutenção e equilíbrio federativo. O Senado é composto paritariamente e cada Estado-membro tem representação paritária, portanto, com o mesmo número de senadores, independentemente de seu tamanho territorial ou composição humana.

Quanto à capacidade de auto-organização dos estados-membros, isso ocorre através de constituições próprias, ou

seja, cada um deles tem autonomia administrativa, respeitando, sobretudo, a Constituição Federal.

2.1 Tipos de federalismo

O regime federativo é impregnado do espírito de cooperação e solidariedade que caracteriza o moderno federalismo.

A evolução do comportamento da Federação brasileira não conduz a diagnóstico necessariamente pessimista, preconizando o seu fim. A evolução demonstra que a Federação experimenta um processo de mudança. A concepção clássica, dualista e centrífuga, acabou sendo substituída pela Federação moderna, fundada na cooperação e na intensidade das relações intergovernamentais. A relação entre federalismo e cooperação já se encontra na etimologia da palavra 'federal', que deriva de *foedus*: pacto, ajuste, convenção, tratado, e essa raiz entra na composição de laços de amizade, *foedus amicitiae*, ou de união matrimonial, *foedus thalami*. Em termos de perspectiva, é razoável presumir que a evolução prosseguirá na linha do desenvolvimento e da consolidação do federalismo cooperativo, para modernizar a estrutura do Estado Federal (HORTA, 2011, p. 219).

Ainda que o federalismo tenha raízes históricas na independência dos Estados Unidos, é possível diagnosticar um ideal federativo anterior a essa época, mais precisamente na Antiguidade, quando os diversos povos se uniam visando à proteção e aos interesses econômicos (ALMEIDA, 2010).

Em consequência de sua flexibilidade e plasticidade formal, o federalismo projetou-se de maneiras diferentes conforme a época. É assim que:

[...] surgido num contexto histórico completamente distinto, ao tempo do liberalismo clássico, do *État-gendarme*, transpôs o federalismo os mais de duzentos anos que desde então se passaram, mostrando-se, também eficiente em face das concepções do *Welfare State*, das imposições intervencionistas dos novos tempos (ALMEIDA, 2010, p. 19).

Contemporaneamente, é possível apontar diversas formas de federalismo, cada qual com características acentuadas de diferenciação: a começar, o federalismo institucional é praticado nos Estados Unidos, Suíça e Alemanha. Os Estados Unidos, aliás, observam também o federalismo de origem, praticado, ainda, pela Austrália, país que divide com o Brasil e o Canadá uma espécie de federalismo geográfico. Por sua vez, Brasil, México e Venezuela praticam, também, o federalismo de imitação. Por fim, observando critérios culturais, pode-se apontar, ainda, o federalismo linguístico da Índia, tribal ou étnico da Nigéria e multinacional da Rússia.

São diversas as possibilidades de classificação para os federalismos. Quanto à forma, tem-se o federalismo por agregação, em que vários estados independentes cedem uma parcela de sua soberania para formar um ente único, configurando um movimento centrípeto. O federalismo institucional norte-americano também é um federalismo chamado de dual, no qual a separação de atribuições ou a autonomia entre os entes federados é bastante delimitada e rígida. Ademais, é conhecido pelo surgimento por agregação e, a exemplo de Suíça e Alemanha, os estados-membros envolvidos no processo abriam mão de suas soberanias e agregaram-se, formando um novo Estado. Por sua vez, o

federalismo por segregação é formado em face da divisão de Estado preexistente. No federalismo por desagregação ou segregação, a forma tem início em um Estado unitário, que, ao descentralizar-se, permite a formação dos entes autônomos. Esse é o caso do Brasil. Aqui, o movimento é centrífugo, ou seja, o Estado unitário se divide em vários centros de poder, uma descentralização política consagrada pela Constituição Republicana (TAVARES, 2018).

Outrossim, quanto ao equacionamento das desigualdades, temos o federalismo simétrico, em que há uma homogeneidade cultural conformadora do Estado e prima-se pela igualitária divisão de competências e de receitas, e o federalismo assimétrico, em que há diversidade cultural imperante, a exemplo de Canadá e Suíça, mas busca-se um mecanismo para promover a redução das desigualdades regionais. Este é o federalismo adotado pela Constituição de 1988 (CUNHA JÚNIOR, 2009).

Quanto à concentração de poder, o federalismo pode ser centrípeto, com o fortalecimento do ente central da organização federativa, a exemplo da Constituição brasileira de 1967, ou centrífugo, que tende a preservar o poder atribuído aos estados federados, ou seja, confere-lhes maior autonomia. Nesse modelo, observa-se maior descentralização, com redução dos poderes centrais e ampliação dos poderes regionais, como nos Estados Unidos. Há de se destacar, nesse ponto, que considerável parte da doutrina do Direito Constitucional entende que o Brasil vive uma excessiva centralização espacial do poder nas mãos da União, ainda que a Constituição de 1988 atribua maior autonomia aos estados-membros que as

anteriores (BULOS, 2018). Temos, ainda, o federalismo de equilíbrio, que estabelece uma equilibrada e equitativa repartição de poderes entre os governos centrais e regionais, tal como pretendido pela Constituição brasileira de 1988.

Por fim, quanto à repartição de competências, estuda-se o federalismo dual (clássico), com repartição de competências privativas entre as unidades federadas, que atuam como esferas distintas, separadas e independentes; o federalismo cooperativo (neoclássico), caracterizado pela colaboração recíproca e atuação paralela ou comum entre os poderes central e regional (no Brasil começou a partir da Constituição de 1934, muito acentuado na atual); e o federalismo de integração, no qual os estados federados estão sujeitos à União, ou seja, há uma relação de subordinação entre os entes.

Ressalta-se, todavia, que as classificações doutrinárias são vastas, de modo que as selecionadas anteriormente exprimem, observado o objetivo do presente estudo, uma proposição lógica e necessária ao entendimento do tema. Do mesmo modo, destaca-se a existência do federalismo de segundo grau, modelo adotado pelo Brasil, em que o município deve observar dois graus acima de sua capacidade de auto-organização, a saber, as constituições federal e estadual. Há também o federalismo orgânico, que considera o Estado um organismo complexo em que os entes federados observam as regras ditadas pelo ente central, muito parecido com o federalismo de integração.

2.2 Características do federalismo em tópicos

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o federalismo tem por características essenciais a descentralização político-administrativa através de distribuição constitucional de competências, a participação das vontades parciais na vontade geral, a auto-organização dos estados-membros e a existência de uma constituição nacional, em forma e matéria.

Desse modo, consideradas as tipologias e características até então apresentadas, é imprescindível destacar a base cardinal do instituto em estudo, qual seja a composição de uma vontade geral a partir de vontades parciais com o objetivo de unificar os desígnios de determinada nação. Essa singular característica, ao permitir maior esfera de participação democrática sem perder a unidade, garantiu a continuidade de sua utilização enquanto forma de organização de Estados ao longo do tempo (TOCQUEVILLE, 2005).

2.2.1 Distribuição constitucional de competências

Na distribuição constitucional de competências, estabelece-se, primeiramente, o que será do âmbito da União e, posteriormente, o que competirá aos demais entes federados. Desse modo, toda federação contará com uma Constituição Federal, que é o documento ou o diploma jurídico que afetará e/ou distribuirá politicamente as competências.

Na federação norte-americana, que é uma federação por agregação, os poderes constitucionais foram divididos igualmente. Já na federação brasileira, em que houve uma elaboração de fronteiras a partir das expedições dos

exploradores ao interior, não ocorreu uma divisão racional de competência do poder jurídico. Ao invés disso, desagregou-se a unicidade do Estado unitário imperial com a outorga de uma pequena autonomia das antigas províncias (COSTA, 1984).

Assim é que a distribuição constitucional de competências é descrita na Constituição Federal de 1988 a partir do artigo 20, no qual há uma descrição da titularidade patrimonial de cada uma das unidades: União, estados e municípios.

Outrossim, uma das características fundamentais da federação e de um esquema federativo de Estado é a afetação constitucional de competências que estabelece a descentralização do poder político (COELHO, 1989). A federação deve significar, nesse sentido, a compulsória descentralização de poderes e competências entre os entes congregados.

Desse modo, muito embora a experiência brasileira, ao contrário dos Estados Unidos, parta de um modelo em que havia uma concentração essencial do poder político dado por uma forma unitária de Estado advinda do Império, e, posteriormente, tenha mudado com a Proclamação da República, a partir da qual optou-se por uma forma estatal federal com descentralização do poder político, ou, mais rigorosamente, uma desagregação da unicidade anterior, não evoluiu de modo a fortalecer a federação adotada no Brasil. Nota-se, portanto, que o caráter nacional brasileiro e tropical ficou impresso no modelo federal com suas características históricas próprias (COELHO, 1989). A descentralização política própria do estado federativo se estabelece através

das constituições federais. Assim, a Constituição é uma figura essencial na organização federal de estado.

Na Constituição Federal de 1988, a União detém a grande maioria e mais importantes competências exclusivas (artigo 21), sendo que aos estados-membros a competência é tida como residual (artigo 25, parágrafo 1º), ou seja, a Carta Magna de 1988 deixou pouco espaço para o exercício dessa competência. Outrossim, a existência de competências tidas como comuns (artigo 23) flagela as noções basilares do federalismo, que se direcionam à clara divisão de poderes e competências, assentando um grande problema do federalismo brasileiro, causa de grandes embates entre os entes federados.

As constituições brasileiras sempre descreveram as competências dos três níveis de governo, sendo que a de 1988 é a mais rica em detalhes. É da análise da Constituição de 1988 que se pode afirmar que a federação brasileira adotou como critério de repartição de competências o princípio da predominância do interesse.

Contudo, diante da complexidade que envolve a repartição de competências, tal princípio isolado não efetiva a resolução de outras questões que surgem nessa repartição.

Nesse íterim, já na elaboração da Constituição de 1988, os constituintes originários optaram por reduzir os recursos financeiros federais e distribuí-los entre os outros dois níveis de governo. No entanto, tal situação, ao longo do tempo, foi parcialmente revertida, com constantes reformas

constitucionais por meio de emendas que aumentaram as competências legislativas da União.

Assim, para a análise da distribuição dos poderes executivos federais e estaduais, há uma corrente de cientistas políticos que argumenta que a federação brasileira é dominada por interesses estaduais. Ou seja, as instituições políticas brasileiras elevam o poder informal que os governadores exercem sobre os parlamentares de seus estados no Congresso Nacional por meio das votações e decisões a serem tomadas no legislativo federal (ABRUCIO, 1994).

Para outra corrente, a divisão de poder favorece a União ao descentralizar seu poder na definição das políticas sociais. O excessivo poder de legislar, nem como a sofreguidão a que muitos estados estão submetidos por carecer do recurso financeiro devido pelos repasses do governo federal, retira a autonomia dos entes subnacionais e da maior uniformidade no governo e na política desses entes (BERCOVICI, 2003).

Através desse panorama, tem-se que, apesar da Constituição acenar para o federalismo cooperativo, o federalismo brasileiro tende a ser acirrado entre os entes da federação. Ou seja, não existem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos, o que sobrecarrega o judiciário, em particular o Supremo Tribunal Federal (STF), que tem a competência de dirimir tais conflitos.

2.2.2 Participação das vontades jurídicas parciais na formulação da vontade geral da nação

A participação das vontades jurídicas parciais na elaboração da vontade jurídica nacional ocorre através do Senado.

O modelo federal adota o modelo bicameral, em que existem representantes de duas câmaras: a Câmara dos Deputados – que representa o povo e cujos membros são eleitos por um sistema eleitoral proporcional – e o Senado Federal – cujos componentes representam os estados-membros e são eleitos pelo sistema majoritário.

O Senado é a participação das vontades jurídicas parciais na formulação da vontade geral da nação. As vontades parciais são o conjunto dos estados-membros autônomos quando todos agrupados renunciam à sua soberania para exercer uma completa autonomia e constituir a União Federal.

Essa participação das vontades jurídicas parciais na elaboração da vontade jurídica nacional é determinada pela Constituição Federal, que distribui as competências e estabelece o que compete a cada um dos entes federados: aos estados, aos municípios ou à União (HORTA, 1981).

O Senado é composto sob a égide do princípio paritário, de modo que cada estado, independentemente de sua expressão socioeconômica, populacional ou territorial, terá representação paritária aos seus demais.

2.2.3 Auto-organização dos estados-membros

A auto-organização traduz-se na possibilidade de existência de constituições locais dos estados-membros, o que sugere que eles têm a prerrogativa de conformar em um estatuto político suas próprias pretensões legítimas de unidade estatal autônoma, com características culturais e regionais específicas, sempre observando seu dever de respeito e consonância à Constituição Federal.

Assim, cada um dos estados tem a capacidade de autodirigir, construir e administrar-se, respeitando o arcabouço constitucional, que permite sua existência e o desempenho de tais prerrogativas.

3 O federalismo brasileiro

A federação no Brasil foi instituída por meio do Decreto nº 1 em 15 de novembro de 1889, que também instituiu a república como forma de governo. A consolidação veio com a primeira Constituição Republicana de 1891, que, em seu artigo 1º, estabeleceu os “Estados Unidos do Brazil”, formados a partir da “união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias” (BRASIL, 1891).

As constituições posteriores reafirmaram a forma federativa de Estado, apesar do entendimento de alguns autores no sentido de que, nas constituições de 1937 e 1967, bem como durante a vigência da Emenda nº 1, de 1969, registrou-se no Brasil uma federação somente no papel.

A Constituição de 1937, por sua vez, outorgada pelo presidente da República ao povo brasileiro, fez subsistir, apenas formalmente, a federação. Na realidade, porém, não se percebiam suas características. É que, no período de 1937 a 1945, praticamente nenhuma observância se prestava às normas constitucionais. Para vislumbrar o grau de afastamento das autoridades ao texto constitucional, basta dizer que os estados federados eram governados por interventores nomeados pelo presidente da República.

A Constituição promulgada em 1946 tratou de restabelecer a federação, após amplo debate democrático. Todavia, a partir do movimento político-militar de 1964, verificou-se, novamente, acentuada tendência centralizadora. Seguiram-se as várias edições de Atos Institucionais (AIs), que reformulavam a estrutura do Estado para torná-lo cada vez mais unificado, culminando na edição do AI-5, de 13 de dezembro de 1968, que, juntamente com outros atos posteriores, passaram a conviver com a nova Constituição, instituída em 1969, cuidando de concentrar poderes na União, mais especificamente na figura do chefe do Executivo.

Com a Emenda Constitucional nº 11, de 1978, em seu artigo 3º, foram revogados todos os AIs “no que contrariarem a Constituição Federal” (BRASIL, 1978). Entretanto, restaram resquícios de centralização naquele texto constitucional, o que somente foi corrigido na Constituição de 1988, que fez renascer a federação.

Assim, o federalismo brasileiro está constituído no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 e propõe a união indissolúvel

de estados, que dá lugar a um Estado Democrático de Direito. Esses estados-membros possuem poderes próprios dispostos pelo texto constitucional para se auto-organizarem nas esferas administrativa, legislativa e judiciária, sempre balizadas pelos vetores da Carta Magna.

Como já mencionado, a repartição de competências é considerada um dos elementos essenciais do federalismo. Como não há hierarquia entre os entes federados e para garantir-lhes autonomia, as constituições procedem a uma repartição de competências, que varia conforme o modelo constitucional de federação.

Nesse sentido, “competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades para realizar suas funções” (SILVA, 2005, p. 479).

A repartição de competências é considerada como um dos elementos essenciais ao federalismo e sua caracterização efetiva. Não havendo hierarquia entre os entes federativos, e para garantir-lhes a autonomia, as Constituições procedem a uma repartição de competências. Contudo, é certo que há variações na forma de atribuição de competências quando comparados diversos modelos constitucionais de federação (HORTA, 2010, p. 305-306).

Ademais, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu competências comuns administrativas (materiais) e concorrentes legislativas (formais). Para pontuar a divisão de competências

entre os entes da federação, foram estabelecidas as técnicas de repartição horizontal e vertical.

Na repartição horizontal, “há uma distribuição estanque (fechada) de competência entre os entes, ou seja, cada ente terá suas competências definidas de forma enumerada e específica, não as dividindo com nenhum outro ente. Essa técnica advém do federalismo dual ou clássico” (FERNANDES, 2010, p. 546), com a enumeração de competências atribuídas à União (artigos 21 e 22) e aos municípios (artigo 30), cabendo aos estados as remanescentes (artigo 25, parágrafo 1º) (BRASIL, 1988).

Na repartição vertical, tem-se a atribuição de competências de forma conjunta à União, aos estados-membros, aos municípios e ao Distrito Federal (artigo 23), como também de maneira concorrente entre a União, os estados-membros e o Distrito Federal (artigo 24), e são de dois tipos: a cumulativa, que “é aquela na qual não há limites previamente definidos para a atuação concorrente entre os entes” e a não cumulativa, que consiste naquela em que “[...] existem limites previamente definidos para atuação concorrente” (FERNANDES, 2010, p. 547).

Em relação aos municípios, a competência é chamada suplementar: consiste em suplementar³ a legislação federal e estadual naquilo que couber. Trata-se, na verdade, da

3 Ainda, pode-se observar a competência administrativa, que pode ser exclusiva ou comum. Nesta, todos os entes detêm, concomitantemente, idêntica competência. Quanto àquela, cada ente federativo tem sua área de atuação própria, excludente da atuação de qualquer outro ente. A atuação dos entes, no Brasil, é concorrente.

possibilidade de o município especificar a legislação federal e estadual sobre a matéria, desde que haja interesse local e compatibilidade com a legislação federal e estadual. Também há a competência municipal exclusiva, que ocorre quando há interesse local.

Na predominância de interesse,⁴ com o objetivo de atender às necessidades locais, os estados-membros e o Distrito Federal podem exercer competência legislativa suplementar complementar (quando existente norma geral editada pela União, conforme previsto pelo artigo 24, parágrafo 2º), bem como competência legislativa suplementar supletiva (artigo 24, parágrafo 3º). Esta será exercida na hipótese de omissão da União em editar a norma geral. Nesse caso, o ente parcial está autorizado a editar, a um só tempo, a norma geral e a suplementar. Daí a denominação doutrinária de “competência legislativa plena”. Ademais, há o princípio da predominância do interesse na delegação de competências, previsto no artigo 22, parágrafo único, em que, por meio de lei complementar, a União autoriza que os estados-membros legislem sobre questões específicas das matérias de sua competência privativa.

4 Conforme as ponderações de Silva (2005, p. 479), “A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (art. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Município (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar”.

O federalismo brasileiro, do ponto de vista jurídico-constitucional, é concentrado, porque aos estados-membros não foi reservada praticamente nenhuma competência material ou legislativa exclusiva. Apesar dessa assertiva, autores como Abrucio (1998) afirmam que, com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil constitui o caso mais robusto de federalismo na América Latina.

Contudo, por ser, em termos jurídicos e constitucionais, um federalismo concentrado, as assembleias legislativas estaduais têm, no Brasil, uma importância reduzida. Assim, difere dos Estados Unidos e do México, em que todas as emendas constitucionais passam pelo crivo dos poderes legislativos estaduais. A única competência que as assembleias legislativas brasileiras têm nesse sentido é a possibilidade de iniciar um processo de emenda na Constituição Federal, mas, para isso, necessitam da manifestação de mais da metade dessas casas legislativas.

Nesse cenário, os governadores possuem certo protagonismo ao deter força política, traduzida pela legitimidade em propor ações de inconstitucionalidade, em sua maioria, contra leis estaduais, o que não implica o controle do pacto federativo, mas o mero gerenciamento de problemas internos, que, em grande parte, traduzem-se nas divergências entre o poder executivo e o poder legislativo (FIORI, 1995).

Ainda, a imprecisão dos dispositivos sobre competências concorrentes à longa espera pela votação do conjunto de leis complementares, o caráter imediato e *ad hoc* das soluções encontradas em momentos de crises, a perpétua referência

ao “adiado indefinidamente” para a inclusão de uma reforma política na agenda, e os obstáculos da tramitação de uma ampla reforma tributária, somado ao caráter inconcluso da institucionalização democrática do país, demonstram o verdadeiro modelo de relações intergovernamentais baseado em paralisias decisórias como a característica mais cara e visível do federalismo brasileiro.

Nesse sentido, o caráter consociativo, semelhante ao consociativismo das federações, é um dos componentes fundamentais do quadro brasileiro, tal qual a descentralização. Nesse sentido, infere-se que é a rigidez constitucional o princípio básico que dá sustentação ou inalterabilidade à forma federal do Estado.⁵

4 Conclusão

Conforme evidenciado, antes mesmo da formação dos Estados modernos, Aristóteles já referenciava a sociedade política como uma das formas mais elevadas da comunidade, consequência lógica de um desdobramento natural do homem.

Sob o viés jurídico, o Estado moderno é uma personificação da comunidade que dá vida a um conjunto simbólico criado por uma ordem jurídica natural. Entrementes, o Estado também é um fato social concreto, uma unidade social da

5 Constituição rígida é aquela que não pode ser modificada com a mesma facilidade que uma lei. Uma lei ordinária não exige quórum qualificado para sua extinção ou modificação. Já a constituição só pode ser reformulada respeitando as limitações materiais, procedimentais, circunstanciais e formais impostas ao poder reformador.

comunidade constituída pela ordem, independentemente do critério jurídico. Constata-se, portanto, ser o Estado uma forma de legitimação de poder de uma sociedade politicamente organizada.

O federalismo é uma forma de Estado que apresenta as características de descentralização político-administrativa, participação das vontades parciais na vontade geral e capacidade de auto-organização dos estados-membros, além de ser estruturada sobre uma autonomia baseada em dois elementos: a existência de órgãos governamentais próprios e a existência de competências exclusivas.

O federalismo, apesar de suas raízes históricas na independência norte-americana, por força de sua flexibilidade e plasticidade formal, projetou-se de maneiras diferentes conforme a época, inclusive identificando-se um ideal federativo antes mesmo de seu marco histórico, e, hoje, apresenta-se sob diversas formas.

Outrossim, a forma pela qual o Estado organiza seu território e sua estrutura política depende também da natureza e da história de cada país, de modo que tais características refletem na divisão de poderes, que é a composição geral do país, a estrutura de poder, sua unidade considerada e as habilidades de distribuição em seu território.

Apesar de seus percalços e pontos de crítica, o federalismo não deixa de ter sua importância estratégica em toda a sua existência no Brasil, já que foi a forma estatal eleita pelo

país desde a Proclamação da República, portanto, vigente há mais de um século.

A Constituição Federal de 1988 traça o limite de atuação de cada ente federado na administração e política do país, inclusive no plano legiferante, atentando para que cada um se ocupe das matérias de seu interesse, seja no plano federal, estadual, distrital ou municipal, de modo a ser alcançado o equilíbrio institucional que o federalismo exige.

Desse modo, a Constituição estabeleceu competências comuns administrativas (materiais) e concorrentes legislativas (formais), pontuando a divisão horizontal e vertical de competências entre os entes da federação e garantindo, assim, a autonomia dos entes federados em um ambiente sem hierarquização administrativa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política. São Paulo, SP, n. 33, p. 165-183, 1994. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012>. Acesso em: 19 nov. 2021.
- AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Fórum, 2018.
- ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES Júnior, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 28 out. 2022.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1969.

BRASIL. Constituição (1968). **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Brasília, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978**. Altera dispositivos da Constituição Federal.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CAGGIANO, Mônica Henrman S. Federalismo incompleto. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, SP, n. 2, p. 31-44, 2003. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7189/4867>. Acesso em: 19 set. 2022.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CHALITA, Gabriel. **O poder: Reflexões sobre Maquiavel e Etienne de La Boétie**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

COELHO, Inocêncio Mártires. Federalismo e descentralização. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, Brasília, DF, n. 87, p. 23-30, 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181619/000418272.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 19 set. 2022.

COELHO, João G. Lucas; OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de (org.). **A nova constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes**. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

- FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene Erick. **Teoria do Estado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- FIGUEIREDO, Paulo de. O sistema federalista e a integridade do Brasil. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, Brasília, DF, n. 85, p. 75-124, 1985.
- FIORI, José Luis. Federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995, p. 3-31.
- HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **Os federalistas (1787-1788)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, Brasília, DF, n. 72, p. 13-28, 1981.
- HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luis Roberto. **Doutrinas essenciais: Direito Constitucional**. Volume: 3: Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 211-230, 2011.
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- NEME, Eliana Franco. O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. **Revista Sequência**, Florianópolis, SC, n. 55, p. 95-118, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.