

# O ESTADO FEDERATIVO E A AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS

*THE FEDERAL STATE AND THE AUTONOMY OF THE MEMBER STATES*

*EL ESTADO FEDERATIVO Y LA AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS-MIEMBROS*

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

## Resumo

O objetivo deste artigo é demonstrar que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) promulgada em 1988, ao destinar demasiada gama de competências à União, centralizou o poder em Brasília e reduziu a autonomia dos Estados-membros, totalmente dependentes da União. Comparam-se, neste trabalho, o federalismo no mundo e no Brasil para verificar divergências, reconhecer dispositivos constitucionais que tratam das atribuições dos entes federados e apontar, através dos fundamentos constitucionais, situações potencialmente nocivas à autonomia dos Estados-membros, tanto por conta da excessiva centralização de atribuições da União, quanto pelas possibilidades legais que a Carta Magna dá ao Governo Federal para limitar as já reduzidas atribuições dos governos estaduais. Com isso, pretende-se vislumbrar ações para restabelecer a autonomia dos Estados-membros (considerada um pilar do federalismo) e sugerir uma reforma factível do Pacto Federativo.

**Palavras-chave:** federalismo; autonomia; descentralização.

## Abstract

This article objective is to demonstrate that the Constitution of the Federative Republic of Brazil, promulgated in 1988, by allocating too many competencies to Brazilian's Union, centralized power in Brasilia (Federal District) and reduced Member States' autonomy, which are totally dependent on the Union. This paper compares federalism in the world and in Brazil to verify divergences, recognize constitutional provisions that deal with federated entities' attributions and point out, through constitutional foundations, potentially harmful situations to Member States' autonomy, both because of the excessive centralization of the Union's attributions, and because of the legal possibilities that the Constitution gives the Federal Government to limit the already reduced attributions of the state governments. Therefore, it is intended to glimpse actions to restore the Member States' (considered a pillar of federalism) autonomy and suggest a feasible reform of the Federative Pact.

**Keywords:** federalism; autonomy; decentralization.

## Resumen

El objetivo de este artículo es demostrar que la Constitución de la República Federativa de Brasil (CRFB), promulgada en 1988, al destinar amplio espectro de competencias a la Unión, centraliza el poder en Brasilia y reduce la autonomía de los Estados-miembros, totalmente dependientes de la Unión. En este trabajo, se comparan el federalismo en el mundo y en Brasil, para verificar divergencias, reconocer dispositivos constitucionales que tratan de las atribuciones de los entes federados y apuntar, por medio de los fundamentos constitucionales, situaciones potencialmente nocivas a la autonomía de los Estados-miembros, tanto por la excesiva centralización de atribuciones de la Unión, como por las posibilidades legales que la Carta Magna le otorga al Gobierno Federal para limitar las ya reducidas atribuciones de los gobiernos de los estados. Con eso, se pretende vislumbrar acciones para restablecer la autonomía de los Estados-miembros (considerada el centro del federalismo) y sugerir una reforma factible del Pacto Federativo.

**Palabras-clave:** federalismo; autonomía; descentralización.

---

<sup>1</sup> Graduando do curso de direito do Centro Universitário Internacional — Uninter. E-mail: mayatfs@gmail.com

## 1 Introdução

A demasiada concentração de competência em um ente federativo acarreta centralização de poder administrativo e político, o que tem como consequência inquestionável a submissão dos demais entes ao jugo do poder central, resultante da inobservância de um dos mais importantes pilares históricos de uma federação: a autonomia local.

A Constituição Cidadã de 1988 apresenta uma característica “pseudo descentralizadora”, pois, seguindo a linha de uma federação, distribui algumas competências aos seus entes federados e acrescenta os municípios como entes integrantes da federação, algo inédito. Entretanto, ao concentrar muitas competências na União — como designar os principais tributos para o governo central —, centraliza o poder. Nas palavras de Michel Temer, “ela descentraliza competências, mas não descentraliza recursos” (TEMER, 2019, [n.p.]), o que retira a autonomia dos demais entes, visto que, sem recursos, não conseguem exercer autonomia plena. Contudo, os estados e os municípios brasileiros, como entes partícipes, precisam ter real autonomia, conforme prevê a nossa Carta Magna. É assim em uma federação verdadeira.

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

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

## 2 O Estado Federativo Brasileiro

Um Estado Federal é formado por um laço federativo que vincula a União (governo central) com os Estados-membros (pluralidade de estados), também chamada dualidade estatal, em que o governo central concede autonomia administrativa e legislativa para os entes se organizarem. Toda essa estrutura está ligada por meio de uma Constituição Federal que,

conforme ensina Horta (1982, p. 13), “[...] é o instrumento de integração dessa estrutura complexa de Estado e de ordenamento jurídico”.

O Brasil, tal qual os demais países que escolheram a federação como forma de governo, aderiu ao modelo federalista através de uma Constituição, no caso brasileiro, a Constituição de 1891, em que dispunha, *ipsis litteris*: “A nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República **Federativa**, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891, [n.p.], grifo nosso).

Os militares que assumiram o poder após o golpe republicano que destituiu o Império de Dom Pedro II optaram por uma República cuja forma de governo se baseava no modelo federalista dos Estados Unidos da América. Todavia, diferíamos por não sermos um território composto de vários estados soberanos que decidiram abdicar de sua soberania em prol de uma União, mas um Estado unitário que se fragmentou, dividindo o poder, outrora sediado no Rio de Janeiro, entre os demais entes da nova federação, todos dotados de autonomia política e administrativa. Esta forma de federalismo é conhecida como federalismo centrífugo: “De outro modo, o federalismo será centrífugo (‘procura se afastar do centro’), conforme o grau de descentralização, ou seja, quando existir uma distribuição maior de competência para os outros Entes Federativos, resultando em uma tendência de preservação e fortalecimento do poder local em detrimento do poder central” (GADELHA, 2017, p. 19).

Diante disso, houve uma grande mudança naquele período, por conta do modelo institucional do Império: o Estado Federal não apenas fortaleceu os entes federativos, como os dotou de excessiva autonomia. Fato é que, sem o devido acompanhamento do poder central, a União correu riscos por dois fatores: o crescimento das forças de segurança locais, que poderia fortalecer aos separatistas, e, principalmente, as questões tributárias, que se destacaram e foram responsáveis por grande divergência entre a União e os estados nos primeiros governos da República. Segundo Lassance (*apud* LINHARES *et al.* 2012, p. 24):

A questão tributária foi uma das que melhor materializaram as divergências entre União e estados. O resultado final beneficiou os estados, que conquistaram grande vantagem em matéria tributária e passaram a receber recursos significativos, inclusive dos impostos arrecadados pela União. Foi o caso do imposto de importação, desde sempre arrecadado pela União, que passou a ser todo destinado aos estados. Anteriormente, dos 11% cobrados pelo imposto, a fazenda do Império ficava com 7% e destinava 4% às províncias.

Dois impostos importantes surgiram em 1891 e passaram a beneficiar prioritariamente os estados: o Imposto sobre a Propriedade Rural (atual Imposto Territorial Rural); e o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que era de competência cumulativa da União, dos estados e dos municípios. Como se não bastasse a vitória pela letra da lei,

as justiças estaduais imporiam inúmeras derrotas à União, favorecendo os estados, às vezes até em detrimento da própria legislação federal.

De todo modo, a República da Espada, seguida por Prudente de Moraes —que em 1894 sucedeu os presidentes militares, tornando-se o primeiro presidente civil —, seguia, a grosso modo, o “ideal” de autonomia aos entes federativos, conforme seus antecessores, inclusive sem conseguir estabilizar a crise econômica profunda que se arrastava com a instabilidade política devido às mudanças na governabilidade (DIAS, 2021).

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

[...] o arranjo político promovido pelo presidente Campos Sales (1898-1902) e os governadores e presidentes estaduais com o objetivo de superar as incertezas políticas que marcaram os primeiros governos da República. Baseado no compromisso presidencial de não intervir nos conflitos regionais em troca da garantia do pleno controle do Executivo sobre o Congresso, o acordo incluiu manobras políticas que permitiram minimizar a influência das oposições e selou o comprometimento da presidência da República com as oligarquias dominantes nos estados, estabelecendo um novo equilíbrio entre estes e o poder central. (DIAS, 2021, p. 1).

Esse presidente conquistou a estabilidade necessária para o Estado Federativo seguir com o modelo de governo escolhido através dos seus bons relacionamentos com os oligarcas locais para garantir autonomia, tanto para a União quanto para os Estados-membros. Assim sendo, “o modelo instaurado a partir de Campos Sales garantia força ao presidencialismo federal, sem enfraquecer o presidencialismo estadual e municipal” (LINHARES, 2012, p. 24).

Contudo, os métodos utilizados beneficiaram mais a determinados estados em relação aos outros, isto provocou uma crise que anos mais tarde culminou na ascensão do ditador Getúlio Vargas, por meio de um golpe de Estado em que depôs o presidente Washington Luís. O golpe resultou em retrocesso do Estado Federal Brasileiro; novamente, a busca pela descentralização do poder falhou, pois o governo ilegítimo, como é característico de um Estado autoritário, centralizou o poder, retirando outra vez a autonomia dos Estados-membros. Vargas fez o inverso dos que o antecederam; se a intenção da nova República era descentralizadora, o ditador fortaleceu o Executivo Federal, conforme relata Lassance (LINHARES *et al.*, 2012, p. 25):

Vargas implementou uma nova equação política presidencial, na qual o fortalecimento do Executivo federal e da figura do presidente, em particular, se deu às expensas dos presidencialismos estadual e municipal, que viram o esvaziamento de suas funções e a delimitação de suas práticas na forma de regulamentos administrativos – daí a

importância central do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). São emblemáticas, a esse respeito, a substituição da denominação de “presidentes de estado” pela de “governadores” e a queima das bandeiras estaduais.

Na Era Vargas, os Estados-membros não tinham autonomia. O poder político estava no governo central e não havia nem sequer democracia. Nas palavras de Ana Claudia Saldanha, o período “nem foi democrático nem federativo” (SALDANHA, 2009, p. 344), o que piorou com o golpe do “Estado Novo”, de 1937, pois a Constituição previa, no papel, um Estado Federal que não acontecia de fato. Na prática, éramos novamente um Estado unitário.

Em 1946, após o regime ditatorial de Getúlio Vargas, a nova Constituição devolveu a então perdida autonomia dos Estados-membros. Foram anos de intensa instabilidade; o Brasil atravessava o pós-guerra, em que o contexto mundial se voltava para a Guerra Fria, a qual interferiu indiretamente sobre nosso Estado, pois o medo do comunismo no Brasil resultou na chamada “revolução popular”, para alguns, ou no Golpe de Estado, para outros.

O Regime Militar, que iniciou em 1964, foi responsável por deixar o Estado Federado Brasileiro preso a um poder totalmente centralizador por mais de vinte anos. Para Saldanha (2009), o Golpe Militar de 64 não apenas centralizou o poder na União, mas suspendeu as liberdades da democracia e a ideia de descentralização. Os 24 anos do período militar foram marcados pela centralização do poder, com destaque para a reforma tributária de 1966/1967 (SALDANHA, 2009).

Durante esses anos, e às vésperas de uma nova constituinte, os estados brasileiros clamavam por autonomia; foi um tema dominante no período, por fim atendido. Manteve-se o modelo federativo, a tão desejada autonomia dos Estados-membros foi garantida e a nova Carta Constituinte ampliou a descentralização do poder, ao incluir os municípios no rol de ente federativo, em que dispõe, *ipsis litteris*: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988, [n.p.]).

Dessa forma, podemos dizer que o processo histórico do federalismo brasileiro, com relação a sua estabilidade, nunca foi linear, pelo contrário, sempre foi sinuoso, repleto de mudanças entrelaçadas à crise, que ora atendia ao ideal federalista, ao descentralizar o poder, ora passava bem longe desse ideal, esquecendo até mesmo a democracia (LINHARES, 2012).

## 2.1 O Sistema Federativo Brasileiro

Para entender o sistema federativo no Brasil, abordaremos alguns componentes que caracterizam uma federação para, em seguida, verificar como estão dispostos no Estado brasileiro.

Segundo Temer (1991), os componentes caracterizadores da federação são formados por elementos tipificadores e mantenedores. Os típicos são a descentralização política ou repartição de competências, a participação da vontade dos estados na vontade nacional e as constituições estaduais, enquanto os mantenedores incluem a rigidez constitucional e o órgão constitucional incumbido do controle de constitucionalidade das leis (TEMER, 1991).

Com relação aos elementos típicos, a CRFB de 1988 buscou descentralizar a política ou repartir as competências entre os entes federativos por meio dos artigos 21 e 25, § 1º, que analisaremos à frente, em que a CRFB distribuiu as competências para a União e para os Estados-membros. Desta forma, o Estado Federal brasileiro cumpriu com seu compromisso típico de uma federação, distribuindo, através de sua Constituição, as competências dos seus entes federados (DALLARI, 1989).

Neste ponto, é imperativo fazer uma importante observação, pois se nota que, desde a sua concepção, a tendência da Constituição Cidadã ao concentrar muitas competências na União resultou em diminuição das competências dos estados.

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

Na Constituição dos Estados Unidos da América, em relação aos poderes enumerados à União e os poderes reservados aos estados, estes presumiam que teriam benefícios sobre aqueles, visto que o direito comum dos estados seria a regra e o direito da União Federal seria a exceção. No entanto, verificou-se que isto não ocorreu, pois a União Federal ampliou seus poderes enumerados, o que culminou na redução da atuação dos Governos estaduais. O constituinte brasileiro poderia ter observado essa falha no Federalismo Americano para não fazer o mesmo. O que, claro, não ocorreu (HORTA, 1985).

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

No que tange à participação da vontade dos estados na vontade nacional, como mais um elemento típico de uma federação, trata-se das vontades atribuídas ao Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados, os representantes do povo, e o Senado Federal, que representa os Estados-membros e o Distrito Federal. Dessa forma, para que uma Lei Federal seja aprovada, deve ser aceita por essas duas Casas Legislativas. A escolha desse modelo tem

Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 5, n. 2, p. 77-98, jul./dez.2022

o condão de assegurar a participação na feitura de Leis Federais; a vontade dos estados através de senadores garantiria, assim, a vontade dos Estados-membros para o Governo Federal (DALLARI, 1989).

Para Abrucio (2005, p. 42),

Os governos subnacionais também têm instrumentos políticos para defender seus interesses e direitos originários, quais sejam, a existência de cortes constitucionais, que garantem a integridade contratual do pacto originário; uma segunda casa legislativa representante dos interesses regionais (Senado ou correlato).

No entanto, mais uma vez devemos pontuar que tal ideia só gera frutos na teoria, pois, quando lá estão, os “delegados dos estados” (TEMER, 1991) sucumbem a vontades partidárias que nada tem a ver com as demandas estaduais (HORTA, 1985). Dessa forma, podemos supor que, no Sistema Federativo brasileiro, mais este elemento típico não garante aos Estados-membros representação alguma, quiçá autonomia.

As Constituições Estaduais integram os elementos típicos de uma Federação, que a CRFB tratou em seus dispositivos legais, especificamente no artigo 25, que estabeleceu que: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.” (BRASIL, 1988, [n.p.]). Essa ferramenta concede aos Estados-Membros da União, desde que obedeçam aos princípios designados na CRFB, um meio para autoadministração, preservando interesses locais, o que também abordaremos mais à frente.

Nesse sentido, Dallari (1989, p. 221) entende haver prestígio no modelo federativo, pois, para ele, esse elemento “[...] preserva os particularismos”. O estado que adere a uma Federação não precisa abrir mão de seus valores, nem modificar suas características [...] cada um preserva suas peculiaridades socioculturais”.

Abrucio (2005, p. 43) ensina que “outra condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática defensora da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidade”.

No entanto, essas duas leis constituintes podem gerar certas divergências, resultando em ações diretas de inconstitucionalidades, decididas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Conforme veremos nos tópicos seguintes, o STF tende a decidir a favor da União, centralizando o poder em Brasília, de maneira que diminui a autonomia dos estados e, conseqüentemente, torna as constituições estaduais quase obsoletas.

Em relação aos elementos mantenedores do federalismo, a rigidez constitucional foi tratada pelo legislador com o intuito de proteger à Federação, porquanto entendeu que algumas regras dispostas na Constituição deveriam obter mecanismos que não facilitassem, e até mesmo impedissem, futuras mudanças no dispositivo legal. Por conta dessa preocupação, o constituinte disponibilizou importantes ferramentas, como a Emenda à Constituição — um processo legislativo rígido que só pode ser proposto pelo Presidente da República por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou, no mínimo, um terço dos membros do Senado Federal e, ainda, por mais da metade das Assembleias Legislativas estaduais.

O que deixa o processo de Emenda à Constituição rígido e diferente das leis comuns diz respeito a como é votada, conforme previsto no art. 60 §2º da CRFB, pois, para acatar as mudanças propostas, é necessária a aprovação de três quintos dos membros de cada casa do Congresso, discutida e votada em dois turnos. Tal processo legislativo é pouco flexível, alcança grande grau de rigidez e o projeto tem grandes chances de ser rejeitado.

Além da Emenda, o constituinte disponibilizou outra ferramenta ainda mais protetora, as Cláusulas Pétreas, barreira para impedir alterações em alguns dispositivos da Constituição. Tais impedimentos não permitem que emendas com o intuito de abolir a Federação, ou o voto direto, discutam a separação dos poderes, ou suprimam direitos e garantias individuais, conforme previstas no art. 60, § 4º da CRFB, sejam alteradas. Portanto, em se tratando dessas matérias, a regra é imutável, não há modificação permitida, alcançando o grau máximo de rigidez (TEMER, 1991).

Por fim, o Constituinte decidiu inserir como mais um elemento mantenedor do federalismo um órgão constitucional que reafirmasse a proposta de uma rigidez constitucional, que ficou incumbido do controle de constitucionalidade ante as demais leis. Conforme nos ensina Michel Temer, para que se mantenha o sistema federal é necessário “órgão incumbido do controle de constitucionalidade das leis” (TEMER, 1991, p. 66-67). Dessa forma, nenhuma outra lei em todo território brasileiro será contrária ao disposto na Constituição sem que o poder judiciário intervenha.

Todo o Poder Judiciário brasileiro é competente para fazer o controle de constitucionalidade, desde que observado o caso concreto. Em casos de leis, ou atos normativos federais, ou estaduais, que contradigam a Constituição, o STF tem a competência originária de processar e julgar as ações diretas de inconstitucionalidade e as ações declaratórias de constitucionalidade, conforme prevê o art. 102, I, “a” da CRFB, ou seja, o Supremo Tribunal Federal é o órgão constitucional com a nobre função de proteger a Constituição, de impedir que leis ou atos maculem a Carta Magna, conhecido como o “Guardião da Constituição”.



No entanto, segundo José Macedo e Estefânia Barboza (2021), o STF se tornou o “Guardião da União”, pois, em estudos feitos pelas Universidades Federais do Paraná e de Brasília, em que foram analisados julgados da Corte desde 1988, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, constatou-se que o STF tende a decidir em favor da União e em detrimento dos Estados-membros. Ao analisar esses estudos, os autores verificaram que, ao decidir questões federativas envolvendo disputas entre entes federados ou de um mesmo ente contra legislações estaduais antigas, o Supremo decide em favor da redução de autonomia dos estados, isto é, até mesmo em matérias nas quais os estados podem legislar por não haver regramento geral conforme prevê a Constituição, pois o STF entende que eles não têm autonomia para legislar (MACEDO; BARBOZA, 2021).

Romanelli (2016) testou, empiricamente, em sua tese, a convergência entre os interesses dos governos e as decisões do STF no período de 1995 a 2010. Entre os diversos processos de controle abstrato de constitucionalidade, quase dois terços consistem de atos legislativos estaduais, a maior taxa de procedência nessas ações em que o STF arbitra conflitos federativos, que atuam como um mecanismo de centralização e controle dos estados da federação. Verificou-se também que a taxa de procedência de ações de controle abstrato de constitucionalidade **contra** normas federais foi somente de 13% no governo FHC e de 8% no governo Lula, das 1.302 ações ajuizadas ao longo dos governos (ROMANELLI, 2016, p.154-171).

Outro ponto que reafirma o exposto pelos autores acima mencionados, gira em torno da repercussão geral, pois, segundo Macedo e Barboza (2021, p. 330):

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

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

## 2.2 Autonomia dos Estados-membros no Federalismo Brasileiro

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

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

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

Para corroborar esse entendimento, os estudiosos Estefânia Barbosa e José Macedo ensinam sobre a existência de motivos para entendermos que a federação é assimétrica por dois fatores: a Constituição Federal deu pouco espaço para manobras de iniciativa específica em relação a regras de competência, recurso e políticas públicas aos entes, de maneira que o STF começou a decidir sistematicamente quais leis e constituições estaduais devem refletir o disposto na CRFB (MACEDO; BARBOZA, 2021).

Além disso, as decisões acerca das políticas públicas estão centralizadas na União, ou seja, o governo federal impõe políticas públicas que os governos estaduais deverão seguir. Conforme Barbosa e Macedo, em outras federações as leis criadas no âmbito federal são ratificadas nas assembleias legislativas estaduais, o que não acontece no Brasil, porquanto se entende que os senadores, “delegados estaduais” (TEMER, 1991), que, claramente, defendem, os interesses partidários, representariam os estados, o que nitidamente não ocorre, deixando os estados submissos às decisões tomadas pela União. Além disso, a Constituição deu pouca competência exclusiva aos entes federativos, o que contribui ainda mais à redução da autonomia (MACEDO; BARBOZA, 2021).

Outro aspecto importante, que impacta a autonomia, está na capacidade financeira dos Estados-membros, aos quais a Constituição atribuiu poucas competências, e isto piorou após a intervenção do Governo Federal com a Lei de Regulamento Fiscal (LRF), que limitou o teto de gastos e deixou os estados sem forças para exercer autonomia financeira (ALVES, 2018). Isto gerou uma crise orçamentária sem precedentes, que quebrou a muitos estados, tornando-os sem influência, sem autonomia, à mercê do socorro da União.

A autonomia concedida pela Constituição Federal, baseada nas constituições estaduais, mostra-se sem valor pátrio, porque “a maioria das constituições estaduais é mera repetição de mandamentos federais” (MACEDO; BARBOZA, 2021, p. 317).

Por fim, nas palavras de Macedo e Barbosa (2021, p. p. 318), “as poucas tentativas de criar regras não explicitamente especificadas na Constituição, mas não proibidas, foram

Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 5, n. 2, p. 77-98, jul./dez.2022

declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte”. O que reforça o ideal de ter o poder centralizado na União, visto que os Estados-membros não têm nem sequer a liberdade de legislar temas não proibidos e limitados pela CRFB.

### **3 A repartição de competências na Constituição de 1988**

A Constituição Brasileira de 1988 tratou de dividir as competências dos entes federativos, determinando expressamente as matérias de competência da União e as dos municípios, e destinou aos Estados-membros a competência remanescente ou residual, ou seja, de legislarem sobre tudo o que não estiver expressamente atribuído aos demais entes federativos. A matéria tributária é uma exceção, pois o constituinte tratou de atribuir expressamente a competência de cada ente, deixando para a União a competência residual sobre tributos (MACEDO; BARBOZA, 2021).

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

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

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

Em síntese, na perspectiva da repartição horizontal as competências da União foram relacionadas no campo material e legislativo; a dos Estados-membros remanescentes ou residuais; a dos municípios com suas competências expressa na Constituição; e do DF, com poucas exceções, acumulando competências estaduais e municipais (MOHN, 2010).

A competência horizontal se origina com a Constituição dos Estados Unidos da América, na qual as competências são realizadas isoladamente por cada ente da federação, distribuídas de forma fechada e não hierarquizada para cada membro ter sua autonomia respeitada. Nesses termos, o federalismo é dual, regido por separação de competências entre a União e os demais entes federados (MOHN, 2010).

Na repartição vertical, há concorrência entre os estados na aplicação das competências, bem como ações de domínios de execução comum, assim os entes federativos podem atuar

concomitante e cooperativamente. Na seara legislativa, onde a legislação for concorrente, a União ficará responsável pela criação do regramento geral, suplementado pelos demais entes (MOHN, 2010).

A competência vertical surge com a Constituição Alemã de Weimar, de 1919, na qual as competências podem ser atribuídas a dois ou mais entes, de forma conjunta ou concorrente; a distribuição é feita de forma conjunta em um regime de parceria: o federalismo nesse sistema é conhecido como federalismo de cooperação, em que se observa a preponderância de interesse, como, por exemplo, o município tem a competência relativa ao interesse local, enquanto aos Estados compete o interesse regional e, à União, o interesse nacional (MOHN, 2010).

Paulo Mohn (2010, p. 219) ainda ensina que:

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

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

### 3.1 As competências legislativas

A Constituição Brasileira, no seu artigo 22, atribuiu à União as competências privativas para legislar, de maneira que somente a União tem competência para a criação de leis; entretanto, tem permissão para delegar aos demais entes da Federação algumas das suas atribuições, no caso de questões específicas, por meio de lei complementar. O artigo traz em seu rol 29 incisos (hoje 30), que elencam as competências legislativas da União; no entanto, para Gontijo (2005), as competências da União não se esgotam apenas nos incisos do artigo 22, “existindo outras no art. 48 da Carta Política, além de dispositivos da Lei Maior necessitarem de regulamentação infraconstitucional, feita pela União devido à natureza dos temas, como

tributação e orçamento, ordem econômico-financeira e social, direitos e garantias fundamentais, dentre outros” (GONTIJO, 2005, p. 6, grifo nosso).

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

Em suma, os parágrafos do artigo 24 dispõem que a União legislará sobre normas gerais, o que não excluirá normas suplementares dos Estados-membros. Ademais, caso inexista norma geral, os Estados-membros exercerão a competência legislativa plena, em que pese atender suas peculiaridades. Por fim, a Lei Federal suspenderá a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário (QUEIROZ, 2022).

Mohn (2010) ressalta que as competências concorrentes podem ser divididas em cumulativas e não cumulativas: as matérias cumulativas podem ser tratadas em sua integralidade pelos entes da federação; a competência fracionada em níveis, em que cada um corresponde a um plano na escala federativa, chamam-se não cumulativa (MOHN, 2010).

O artigo 24 da CRFB priorizou a competência concorrente não cumulativa. Embora dê à União prevalência na edição das normas gerais, o artigo faz jus a intenção descentralizadora do constituinte em relação ao direito anterior, pois houve “razoável inovação de matéria incluídas nas competências legislativas concorrentes”. (MOHN, 2010, p. 237).

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

Em relação à competência atribuída aos Estados-membros para legislar, a Constituição Brasileira previu, no artigo 25, as competências remanescentes, mencionadas anteriormente; o texto constitucional prevê autonomia dos Estados-membros para legislar sobre tudo que não lhe seja vedado pela constituinte, isto é, podem legislar desde que seu exercício respeite as normas constituintes, além de algumas outras poucas atribuições. A esse respeito, como anteriormente citado, Macedo e Barboza (2021) entendem que o constituinte deixou os Estado-membros com pouco espaço para exercício em relação ao ato de legislar.

Em relação aos municípios, atribuiu-se-lhes constitucionalmente a competência de legislar sobre os assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, conforme previsão do artigo 30 e seguinte. Em relação à legislação suplementar,

cabe ressaltar que os municípios podem suplementar somente as matérias de disposição estaduais, mas não pode suplementar sobre normas gerais (MOHN, 2010).

### 3.2 As competências administrativas

As matérias administrativas de competência da União foram designadas no artigo 21 da Constituição, em 26 incisos sobre a competência administrativa do Poder Executivo. As atribuições deste artigo são exclusivas da União, ou seja, não podem ser delegadas aos demais entes da federação. Trata-se de um rol fechado, taxativo, que permite a União desempenhar funções políticas, administrativas, econômicas ou sociais, atividades de competências de índole executiva da União.

Para Mohn (2010, p. 221)

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

O texto constitucional conferiu matéria administrativa comum entre os entes, prevista no artigo 23, cujos 12 incisos estabelecem competências que impulsionam atuação concomitante, cooperação entre União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Podemos citar, como exemplo, as competências, relativas à educação, saúde e patrimônio histórico cultural, áreas de atuação comum dos entes federativos, entre outras (MOHN, 2010).

Em relação à competência administrativa dos Estados-membros, o artigo 25 do texto Constitucional atribui-lhes poder referente à constituinte derivado e decorrente, com a possibilidade de formalizar suas constituições estaduais, a partir da auto-organização, autonomia legislativa, autonomias governamental e administrativa sem depender da União.

Sobre autoadministração dos Estados-membros, Moraes (2016, p. 478) diz que “[...] os Estados-membros se auto administram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente”.

Os Estados-membros obtêm competência administrativa para constituírem os órgãos dos seus poderes e definir políticas públicas nas mais diversas áreas, conforme mandamento constitucional, bem como, por meio de lei complementar, instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, formada por agrupamentos de municípios limítrofes

para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, conforme o §3º do art. 25 da CRFB.

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

Por fim, o artigo 30 do texto constitucional, ao elevar os municípios a entes federativos, transferiu para estes a competência que outrora pertencia aos Estados-membros, isto é, de criar, organizar e suprimir os distritos (circunscrições administrativas municipais). No entanto, entende-se que o rol do art. 30 da Carta Maior não modificou muita coisa quanto as atribuições do município, apenas as sistematizou, segundo Mohn (2010), “de maneira incompleta”.

#### **4 A centralização de competências na União**

Historicamente, a Federação brasileira sempre teve como característica forte a centralização de poder no Governo Federal. No entanto, a CRFB buscou mudar essa realidade reorganizando o pacto federativo, atendendo a demanda dos Estados-membros por mais autonomia e os posicionando em um lugar de destaque na federação através das transferências de recursos constitucionais, bem como da maior participação na receita tributária por meio do ICMS. Além disso, designou aos governos estaduais importante atuação relativa às questões da expansão da oferta de direitos sociais, assim como atuação nas áreas da saúde e da educação (LOPREATO, 2022).

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

Com mais autonomia e arrecadação de verba, os Estados-membros poderiam atuar mais rapidamente e próximos das demandas locais; o constituinte entendeu que teriam subterfúgios para agir, garantindo solução mais rápida e sem desvios, diretamente sobre o problema, sem depender de verbas demoradas vindas da União; os governos estaduais alcançariam mais as demandas locais, fixariam sua autonomia (pilar do Federalismo). Sem isto, o Federalismo ficaria apenas no papel.

Nesse sentido, Lopreato (2022, p. 25) entende que a autonomia atribuída aos Estados-membros “[...] atendeu a duas das principais demandas em discussão: suprir a ausência do estado de bem-estar social e reequilibrar as relações dos entes federativos, devolvendo aos governos subnacionais a receita tributária e os direitos usurpados na era militar”.

Porém, a Constituição pode ter cometido dois equívocos que fizeram a tão esperada autonomia estadual se perder: primeiramente, com relação às competências atribuídas aos seus entes federativos, ao centralizar excessiva competência na União, bem como ao retirar poder dos Estados-membros no âmbito legislativo e elevar os municípios à condição de ente. Neste sentido, André Pires Gontijo (2005, p. 6) explica que:

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

Em segundo lugar está a concessão de autonomia tributária aos Estados-membros sem a devida estruturação governamental para definir direitos e encargos de cada esfera de governo “[...] essenciais à escolha do modelo de gestão das políticas sociais e do formato das relações intergovernamentais” (LOPREATO, 2022, p.26). Tal equívoco fez a União buscar todas as formas possíveis de retirar a autonomia tributária estadual, e assim o fez, por meio de manobras legislativas constitucionais que visavam alterar o desenho constitucional. “Usando as prerrogativas constitucionais, iniciou o movimento *ad hoc* de redesenho das relações intergovernamentais, em um momento em que os entes subnacionais, perderam espaços na correlação de forças graças ao quadro de fragilidade financeira.” (LOPREATO, 2022, p. 26). Além disso, o sucesso do plano real no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) resultou nos entes da federação se curvarem às investidas da União, retirando o que restava dos poderes fiscais dos estados (LOPREATO, 2022).

Podemos ver essa agressiva intervenção fiscal da União ante aos Estados-membros até os dias atuais, como, por exemplo, na Lei Complementar n.º 192, de 11 de março de 2022, que estabeleceu os combustíveis — incluindo diesel, gasolina e gás natural, a energia elétrica, as comunicações e os transportes coletivos como itens essenciais para fins de tributação, impedindo-os de cobrar mais de 17% ou 18% de ICMS sobre esse produtos (CASAL JUNIOR, 2022).

A referida Lei foi uma tentativa de reduzir os preços dos combustíveis, que sofrem constantes altas devido às seguidas crises da atualidade, como a pandemia do coronavírus e a guerra na Ucrânia; apesar de o Congresso Nacional ressaltar que a União compensará os estados pela perda de arrecadação do imposto, a situação observada pelo ponto de vista federalista não atenua o problema, muito pelo contrário, além de perder com a redução da sua maior fonte de



renda, a Lei Complementar deixa os Estados-membros ainda mais dependentes das benesses do Governo Federal.

Além do que vimos acerca do amplo controle da União sobre a legislação, que permite diminuir o poder de arrecadação dos demais entes, constatamos que, ainda nos anos 90, a União centralizou em si mais uma importante atribuição antes pertencente aos governos estaduais, qual seja, a questão relacionada aos projetos sociais, iniciada com FHC e consolidada principalmente no governo populista<sup>2</sup> do ex-presidente Lula, e ainda em alta no atual governo (LOPREATO, 2022).

Devido a esses famigerados equívocos, a histórica centralização de poder no governo central brasileiro se repete após a Constituição de 1988, porque a União se tornou novamente detentora de amplos poderes político-constitucionais capazes de interferir nos estados. Tais acontecimentos seguiram na contramão do federalismo inicialmente desejado pelo constituinte, porquanto, após as mudanças apresentadas, tanto os Estados-membros quanto os Municípios se tornaram novamente dependentes da União.

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

São Entes da Federação Brasileira a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, responsáveis por organizar toda a estrutura de governo. Existe um grande problema nessa equiparação, pois a federação precisa de arrecadação suficiente para manter sua estrutura. Em muitos municípios pequenos essa receita é deficitária, o que acarreta dependência do auxílio dos outros entes, ou, na maioria das vezes, da União. Essa relação de dependência da União pode se tornar ainda mais abrangente, como nos casos em que os chefes dos executivos estadual e federal não têm boa relação por diferenças partidárias e ideológicas (LOPREATO, 2022).

Vamos imaginar como é ter mais de cinco mil municípios em pé de igualdade com os demais entes federativos, muitos deles dependentes de recursos direcionados por outros membros da federação. Trata-se de uma descentralização totalmente errônea, pois não existe autonomia financeira, ferindo princípios básicos de qualquer federação. Se determinado município recorre ao estado para pedir ajuda, mas o estado não arrecada o suficiente e em alguns casos está quebrado, o município aciona à União para lhe fornecer a verba necessária, de modo

---

<sup>2</sup> Segundo Raquel Cavalcanti Ramos Machado e Desirée Cavalcante Ferreira, o populismo pode ser definido como: “O populismo, segundo essa leitura, é uma ideologia, um conjunto de valores ou de visões, que coloca o povo, simultaneamente, como sujeito e objeto da democracia e o descreve como puro, dotado de bom senso, mas impedido de prosperar em razão da existência de uma classe política dominante” (MACHADO; FERREIRA, 2022, p. 589).  
Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 5, n. 2, p. 77-98, jul./dez.2022

que temos um caso de dependência da União e um estado totalmente enfraquecido (LOPREATO, 2022).

Quem defende a necessidade de centralização do poder na União alega que tal formato de governo proporciona a execução de grandes projetos, tais como os que visam diminuição da desigualdade social (Bolsa Família, PROUNI), os que possibilitam a execução de grandes obras (infraestruturas, usinas elétricas, transposição do percurso d'água do Rio São Francisco, obras na indústria naval e na Petrobras), os projetos do SUS, entre outros que o Governo Federal pode executar para atingir o Brasil como um todo.

Os críticos entendem que, quanto mais centralizado o poder, mais longe fica do nosso dia a dia, além de tornar mais lentas e burocráticas as resoluções dos problemas. Outro ponto negativo são os governos corruptos, que, ao invés de utilizar as verbas à disposição em função do interesse público e das demandas da sociedade, utiliza grande parte da arrecadação para atender aos seus interesses e de seu grupo, a exemplo das execuções de obras em que os corruptos utilizam empresas, como a Odebrecht, que fornecem propinas ao executar obras superfaturadas. No caso dos projetos sociais, esses governos utilizam essas obras para prender votos, o que fica claro quando o governo comemora o aumento de inscritos nos cadastros únicos, porém, não celebra a diminuição da dependência do governo, o que demonstra ser uma forma de comprar voto de maneira legalizada, por meio do assistencialismo.

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

O artigo 21 da CRFB se revela na contramão da descentralização. Citado por Mohn (2010, p. 221), “vê uma tênue tendência de reversão da centralização na Constituição de 1988, embora constate que o art. 21, mais do que nenhum outro, revela a realidade da federação brasileira, ao mostrar, ‘insofismavelmente, a vastidão da competência da União, que não deixa muito para os Estados’”. Pois, conforme vimos, ao designar excessiva competência à União, a Carta Magna de 1988 limitou as competências dos governos estaduais, e ainda deixou “brechas” que possibilitassem reduzi-las, como o que ocorre com o ICMS e com os projetos sociais.

A interferência da União sobre os demais entes da federação não é novidade, mas constantemente motivo de provocação ao judiciário. Conforme citado anteriormente, o Governo Federal recentemente aprovou uma redução do ICMS, o que fez onze estados, mais o Distrito Federal, acionarem o STF contra a referida Lei Complementar. Abriu-se uma ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade), e ocorreu uma audiência de conciliação no órgão onde serão estudadas as propostas.

Por exemplo, a competência do inciso VIII concedeu à União grande ingerência econômica sobre os assuntos internos dos estados do Nordeste, visto que o socorro aos estados em caso de calamidade pública foi o primeiro (e único, à época) instrumento de cooperação entre eles e a União. Ferreira Filho, novamente citado por Muhn (2010), explica que o apelo à União para que prestasse socorro às secas do Nordeste “foi um fator importantíssimo que ponderavelmente contribuiu para a centralização no federalismo brasileiro” (MOHN, 2010, p. 221).

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

É importante para o Estado buscar igualdade jurídica entre os diversos estados da federação; entretanto, seria essencial que cada estado pudesse adaptar os regramentos de acordo com às condições regionais. No caso dos processos, por exemplo, conforme aborda Gontijo (2005, p. 6), “o direito processual, por sua vez, caberia aos Estados, em razão da necessidade de adaptação às condições regionais, atendendo à sua finalidade, limitando-se a disparidade pela edição de normas gerais provenientes da União”.

## **5 Considerações finais**

O Federalismo não é ruim, muitos autores entendem ser a melhor forma de governo, porém, no caso do Brasil, precisa-se de uma mudança quanto a centralização de competências atribuídas à União. É necessário fortalecer os Estados-membros para terem a autonomia proposta no federalismo, atribuindo ao governo central apenas as competências pontuais indispensáveis, como, por exemplo, o atendimento à saúde por meio do SUS (LOPREATO, 2022).

Quando bem feita, a descentralização pode ser uma importante aliada na atuação com os cidadãos, pois as decisões são tomadas perto do problema. No caso do Brasil, a centralização do poder em Brasília torna-se um grande obstáculo, em razão da distância entre o problema e quem o soluciona. Outra complicação é a corrupção, que impede as possíveis soluções de alcançarem os cidadãos. Até mesmo as chamadas competências concorrentes não se mostram eficazes, são genéricas, nem sempre as pessoas sabem a quem recorrer, haja vista termos mais

de um responsável por resolver determinada situação, e ao fim ninguém o resolve. Com isso, pode-se afirmar que o Federalismo Brasileiro juntou o pior da centralização, por conta dos corruptos, da burocracia e dos estados inchados, com o pior da descentralização, por conta das distribuições mal feitas e dos estados irrelevantes (quebrados).

Destarte, a mudança desse cenário requer mais estudos e posteriormente, leis que sirvam de base para uma urgente reforma no pacto federativo brasileiro, atribuindo mais autonomia para os Estados-membros. É necessário o fortalecimento dos governos estaduais, por meio de reformas fiscais, devolvendo a autonomia financeira para atender as atribuições a ele destinadas. Assim, é possível atuar mais nas assistências sociais. Além disso, os municípios receberiam auxílio imediato, diminuindo a dependência deles perante a União. Outro fato importante, seria a redução do número de Municípios brasileiros que, notadamente, não têm condição de se manter, o que é assunto para possíveis estudos futuros.

Por fim, este estudo não pretende afirmar que o federalismo é, ou não, o melhor sistema de governo, mas ressaltar que o modelo brasileiro de federalismo não é genuíno, que prevê autonomia real para os Estados-membros. Portanto, ou mudamos para um estado unitário, com poder centralizado, ou tratamos de restituir a autonomia dos governos estaduais.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41 - 67, jun. 2005.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Federalismo Fiscal e distorções do modelo brasileiro. **Revistas de finanças públicas, tributação e desenvolvimento — RFPTD**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, 2018.

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

BRASIL. [**Constituição (1988)**]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 maio 2019.

CASAL JUNIOR, Marcelo. Estados e Distrito Federal acionam STF contra lei que limita cobrança de ICMS. **Agência Brasil**. 28 jun. 2022. Disponível em: [encurtador.com.br/eoADF](https://www.agenciabrasil.gov.br/noticia/2022-06-28/estados-e-distrito-federal-acionam-stf-contra-lei-que-limita-cobranca-de-icms). Acesso em: 30 Jun. 2022.

COSTA, Raquel Cardoso. **Federalismo brasileiro: modelo e resoluções de conflitos**. 2021. Trabalho de Graduação (Bacharelado em Direito) — UniEvangélica, Universidade Evangélica de Goiás, Anápolis, 2021.  
Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 5, n. 2, p. 77-98, jul./dez.2022

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

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

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

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

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de informação legislativa**, Brasília-DF, v. 22, n. 87, p. 13-28, jul.–set. 1985.

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

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

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origens, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 1(74), p. 1-41, jan.-abr. 2022.

MACEDO, José Arthur Castillo de; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Federação Brasileira: design constitucional e centralização. **Revista de Direito Público da Economia — RDPE**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, p. 147-169, jul.-set. 2021.

MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos; FERREIRA, Desirée Cavalcante. A ambiguidade conceitual de totalitarismo, fascismo e populismo: reflexos sobre os desafios constitucionais contemporâneos. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, 2022.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa — Senado Federal**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 215A, jul./set. 2010.

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

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

ROMANELLI, S. L. Ballance. **Suprema (in)dependência**: mecanismos da relação entre

governos e o supremo tribunal federal. 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: [encurtador.com.br/buKM1](http://encurtador.com.br/buKM1). Acesso em: 06 jun. 2022.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 327-360, dez. 2009.

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

TEMER, Michel. **Que Estados e Municípios tenham autonomia verdadeira**. Disponível em: [11nq.com/Gua1m](http://11nq.com/Gua1m). Acesso em: 18 de nov. 2021.