

FACULDADES INTEGRADAS DE BAURU

DIREITO

Luís Henrique Motta Silva

**OS IMPACTOS DA ORIGEM DO FEDERALISMO BRASILEIRO NAS
ATRIBUIÇÕES DOS ENTES FEDERATIVOS: POSSIBILIDADES DE UMA
REORGANIZAÇÃO**

**Bauru
2019**

Luis Henrique Motta Silva

**OS IMPACTOS DA ORIGEM DO FEDERALISMO BRASILEIRO NAS
ATRIBUIÇÕES DOS ENTES FEDERATIVOS: POSSIBILIDADES DE UMA
REORGANIZAÇÃO**

**Monografia apresentada às
Faculdades Integradas de Bauru para
obtenção do título de Bacharel em
Direito, sob a orientação do Professor
Ms. Camilo Stangherlim Ferraresi**

**Bauru
2019**

Silva, Luis Henrique Motta

Os impactos da origem do federalismo brasileiro nas atribuições dos entes federativos, possibilidades de uma reorganização. Luis Henrique Motta Silva. Bauru, FIB, 2019.

51fls.

Monografia, Bacharel em Direito. Faculdades Integradas de Bauru - Bauru

Orientador: Camilo Stangherlim Ferraresi

1. Federalismo. 2. Pacto Federativo. 3. Estado. I. Os impactos da origem do federalismo brasileiro nas atribuições dos entes federativos, possibilidades de uma reorganização II. Faculdades Integradas de Bauru.

CDD 340

Luis Henrique Motta Silva

**OS IMPACTOS DA ORIGEM DO FEDERALISMO BRASILEIRO NAS
ATRIBUIÇÕES DOS ENTES FEDERATIVOS: POSSIBILIDADES DE UMA
REORGANIZAÇÃO**

**Monografia apresentada às
Faculdades Integradas de Bauru para
obtenção do título de Bacharel em
Direito,**

Bauru, 11 de novembro de 2019.

Banca Examinadora:

Presidente/ Orientador: Me. Camilo Stangherlim Ferraresi

Professor 1: Me. Cesar Augusto Micheli

Professor 2: Ma. Claudia Fernanda De Aguiar Pereira

**Bauru
2019**

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, acima de tudo, a Deus, autor supremo da vida, misericordioso e justo, fonte primária de todo amor e saber.

À minha mãe, Silvana, mulher forte e guerreira, que me ensina a amar e ser amado, e me concede abrigo envolto de carinho em dias claros e escuros, dedicando seu amor incondicional em meu cuidado.

Ao meu pai, Luis, inabalável, meu alicerce assim como de toda a família, que me ensina todos os dias como é ser um homem honrado e forte, não medindo esforços para suprir todas minhas necessidades.

A toda a minha família, fonte de amor, carinho e apoio, sendo exímia companheira em toda a minha jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo seu amor e por ter me dado força e sabedoria para trilhar este difícil caminho até aqui.

A minha mãe e meu pai, por sempre acreditarem em mim e não desistirem de sonhar esse sonho comigo.

Agradeço à minha família, fonte de todo o carinho, apoio e alicerce, de incansável dedicação para realização de mais um sonho.

Agradeço meu orientador Camilo Stangherlim Ferraresi, pela imensa ajuda para o desenvolvimento deste trabalho, e a atenção dedicada para sua realização.

Agradeço ao Léo Monteiro, pela inestimável ajuda com a nossa querida língua portuguesa, neste trabalho e em minha formação base de linguagem.

Agradeço aos meus colegas de faculdade, na pessoa do meu querido amigo Matheus da Silva Santos, fonte de apoio e companheirismo no decorrer do curso.

Agradeço especialmente a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho.

*“A vida muda na proporção da sua coragem, sendo
que toda conquista começa com a decisão de tentar.”*

Autor desconhecido

Silva, Luis Henrique Motta. **Os impactos da origem do federalismo brasileiro nas atribuições dos entes federativos, possibilidades de uma reorganização.** 2019 999f. Monografia apresentada às Faculdades Integradas de Bauru, para obtenção do título de Bacharel em Direito. Bauru, 2019.

RESUMO

O Estado Federal adotado pelo Brasil é um importante instrumento de integração entre todas as unidades federativas. Diante das diversas discussões levantadas por integrantes do governo e especialistas do tema, de fato, a origem do federalismo brasileiro impactou nas atribuições dos entes federativos? O trabalho abordará o federalismo em sua essência, bem como fazendo um contraponto entre o surgimento do federalismo nos Estados Unidos da América e o federalismo no Brasil, atentando-se ao fato de que o federalismo brasileiro teve inspiração naquele. Posteriormente, teremos uma abordagem ao longo de toda história do federalismo no Brasil, abordando as principais e mais impactantes marcas deixadas por cada fato. De fato, adentraremos no federalismo tratado na Constituição Federal de 1988, analisando a divisão de competências legislativas e administrativas. A possibilidade de alteração será discutida, visto ser o federalismo consagrado como cláusula pétrea pela Carta Magna. Por derradeiro, serão apontadas as causas da atual crise do federalismo e possibilidades para a superação do atual cenário.

Palavras-chave: Federalismo. Pacto Federativo. Estado.

Silva, Luis Henrique Motta. **Os impactos da origem do federalismo brasileiro nas atribuições dos entes federativos, possibilidades de uma reorganização.** 2019 999f. Monografia apresentada às Faculdades Integradas de Bauru, para obtenção do título de Bacharel em Direito. Bauru, 2019.

ABSTRACT

The Federal State adopted by Brazil is an important instrument of integration among all federative units. Given the various discussions raised by government officials and subject matter experts, did the origin of Brazilian federalism in fact impact on the attributions of federative entities? The paper will address federalism in its essence, as well as counteracting the emergence of federalism in the United States of America and federalism in Brazil, bearing in mind the fact that Brazilian federalism was inspired by that. Later we will have an approach throughout the history of federalism in Brazil, addressing the main and most impactful marks left by each fact. In fact, we will enter federalism dealt with in the Federal Constitution of 1988, analyzing the division of legislative and administrative powers. The possibility of alteration will be discussed, since federalism is consecrated as a stone clause by the Magna Carta. Finally, the causes of the current crisis of federalism and possibilities for overcoming the current scenario will be pointed out.

Keywords: Federalism. Federative Pact. State.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	FEDERALISMO E CARACTERÍSTICAS DELINIADORAS	12
2.1	Leis Fundamentais: Autonomia E Participação	14
3	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO	16
3.1	Espécies de Surgimento Do Federalismo	17
3.2	O Federalismo Americano	18
3.3	O Federalismo Brasileiro	19
4	O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	24
4.1	Elementos Sensíveis do Federalismo na Constituição Federal de 1988	25
4.2	Elementos Estruturantes do Federalismo na Constituição Federal de 1988	27
4.3	Repartições de Competências na Constituição Federal de 1988	29
4.3.1	Competências Administrativas	30
4.3.2	Competências Legislativas	34
5	POSSIBILIDADES DE REORGANIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	38
5.1	Limitações Constitucionais Para Modificações	40
5.2	Apontamentos Da Crise Do Federalismo Brasileiro	41
5.3	Aperfeiçoamento Do Federalismo Brasileiro, Propostas Para Superação Da Crise	44
6	CONCLUSÃO	47
	REFERÊNCIAS	
	APÊNDICES	
	ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

O Federalismo Brasileiro é uma importante instituição consagrada pela Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil. Como será abordado, ele se faz relevante para a cooperação e trabalho em conjunto das unidades da federação.

A consagração do Estado Federal não se deu pela primeira vez no Brasil por meio da Carta Magna de 1988, mas, sim, se despontou ainda no Brasil Império em 1889, sendo proclamada a República e a adoção do Federalismo por meio do decreto 1º, de 15.11.1889. Sua consolidação veio em 1891, com a Primeira Constituição Republicana Brasileira.

Ao longo da história do Brasil, o Federalismo adotou diferentes formas e se adaptou aos anseios de diferentes épocas, chegando até mesmo a beirar um Estado Unitário em tempos de maior complexidade.

Em primeiro momento, abordaremos a origem e formação do Federalismo em seu sentido estrito, partindo para a análise de suas características e minúcias encontradas em sua essência.

Posteriormente, adentraremos ao contexto histórico, revisando como esses aspectos e a identidade federal foram se alastrando com o passar do tempo, analisando, também, o contexto histórico do Federalismo Norte-americano e sua origem, a traçar um paralelo deste com a chegada do Federalismo ao Brasil.

Especialmente no Brasil, o trabalho abordará rapidamente, após o seu surgimento, como o mesmo foi tratado pelos governos e Constituições posteriores a 1891, abordando como eram divididas e delimitadas as capacidades e autonomias das unidades da federação como um todo, além da busca pelo entendimento do por que o Brasil adotou uma característica centralizadora e o anseio por centralizar tudo ao redor da União.

Será apresentado mais detalhadamente o Federalismo na Constituição Federal de 1988, abordando seus elementos estruturantes e sensíveis, analisando suas unidades federadas e adentrando a seara da capacidade de autogoverno, assim como a divisão de competências administrativas e legislativas, tanto particulares, como concorrentes.

Por derradeiro, será analisado como o Federalismo se porta frente à crise que dele decorre, fazendo apontamentos que causam travamentos desenvolvimentistas e governamentais. Assim como serão analisadas as possibilidades de mudanças no Estado Federal brasileiro, visto ser essa cláusula pétrea de nossa Constituição. Serão apresentados pontos que poderão contribuir para a superação da Crise Federalista no Brasil.

Buscando, por finalidade, responder uma elaborada pergunta ao término: diante dos questionamentos que serão aqui expostos e a posição de vários juristas e políticos brasileiros, de fato, a origem do Federalismo Brasileiro colaborou para uma excessiva centralização de poder espacial em torno da união e reduziu de fato as atribuições dos demais entes federativos?

2 FEDERALISMO E CARACTERÍSTICAS DELINIADORAS

O federalismo é uma forma de Estado. No sentido etimológico da palavra, federalismo significa aliança, pacto. Logo, federalismo é a aliança ou pacto entre Estados ou nações que se pactuam para formarem um terceiro sujeito central, detentor da soberania da qual abrirão mãos, para que possam alcançar objetivos em comum, desde a proteção de suas fronteiras e melhorias bélicas a questões geográficas e econômicas. (DALLARI, 1998).

Na perspectiva de Ingo Wolfgang Sarlet a respeito do tema:

“o Estado Federal corresponde a uma forma peculiar de Estado, que, embora tenha assumido dimensões significantemente distintas em diversos lugares ao longo do tempo, a depender da configuração concreta que ele tem sido imprimida por cada ordem constitucional, assume a condição de um modelo caracterizado por alguns elementos comuns, presentes, embora também com sua respectiva modulação concreta, em todo e qualquer Estado que possa ostentar o adjetivo de Federal” (SARLET, 2018, p.888)

Diante deste cenário, é plausível afirmar que, em vários momentos da história humana, podemos encontrar espécies de alianças entre povos. Entretanto, para a caracterização do Federalismo, há particularidades importantes que estes pactos devem carregar para que sejam denominados federativos (DALLARI, 1998).

Segundo Dallari, há características que delineiam o Estado Federal.

A primeira delas seria que “A união faz nascer um novo Estado” (DALLARI, 1998, p. 257). Desta forma, tem-se uma terceira figura derivada do pacto feito, chamada esta União, deixando de existir aqueles precursores Estados soberanos. Logo, “os cidadãos que aderem à federação adquirem cidadania do Estado Federal e perdem a anterior” (DALLARI, 1998, p. 257); isso ocorre em decorrência da extinção dos Estados de origem como um ente soberano.

Um dos princípios mais importantes é o que nos diz que “a base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado” (DALLARI, 1998, p. 258) tal questão é muito importante para diferenciarmos o Federalismo da Confederação, visto que uma confederação é constituída por meio de um tratado. Mas, o principal objetivo da Constituição da Carta Magna é a organização estatal, de maneira que uma organização sólida traz maior segurança e credibilidade para os Estados federados.

“Na federação, não existe direito de secessão” (DALLARI, 1998, p. 258). Isso significa que, formada a Federal, não é possível a retirada de unidades federadas, sendo uma das ações para qual não detêm autonomia (SARLET, 2018). Tal questão é importante para a segurança e saúde da federação, visto que, no início da adoção desta forma de Estado, a insegurança apresentada e o risco iminente de secessão por parte daqueles que se pactuavam a favor da federação colocava em xeque a continuidade da federação.

“Só o Estado Federal tem soberania” (DALLARI, 1998, p. 258). Essa característica é imprescindível; todo Estado que passar a integrar a federação perderá sua soberania em favor desta, conservando, apenas, uma autonomia política limitada. “A soberania é atributo apenas do Estado Federal considerado no seu conjunto, ao passo que as unidades federadas dispõem apenas de autonomia.” (SARLET, 2018, p.892).

Como parte do acordo de soberania, “o poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas” (DALLARI, 1998, p. 258). Desta forma, tem-se o poder político central com suas aptidões determinadas pela Constituição Federal, mas é resguardado o direito de participação política dos Estados-membro, como podemos ver no sistema bicameral, aparecendo a figura da Câmara dos Deputados, que representa o interesse do povo e a figura do Senado Federal onde os Estados são representados na defesa de seus interesses. Outro ponto importante a ser trazido é a autonomia legislativa que os Estados possuem, podem estes criar legislação própria, desde que não contrarie a Constituição Federal.

Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet:

Há que sublinhar que o Estado Federal é caracterizado, pelo menos na sua versão clássica e que ainda hoje corresponde à regra geral, pela superposição de duas ordens jurídicas, designadamente, a federal, representada pela União, e a federada, representada pelos Estados-Membros, cujas respectivas esferas de atribuições são determinadas pelos critérios de repartição de competência constitucional estabelecido.

O Estado Federal, portanto, é formado por duas ordens jurídicas parciais, a da União e a dos Estados-Membros, que, articuladas e conjugadas, constituem a ordem jurídica total, ou seja, próprio Estado Federal (SARLET, 2018, p.889)

Para poder exercer de forma eficaz suas atribuições, é necessário que a seguinte característica esteja presente “a cada esfera de competência se atribui renda própria” (DALLARI, 1998, p. 259), de modo que a autonomia de capitalização de recursos e gestão de gastos seja de responsabilidade de quem se incumbe a

competência, vindo a intervirem os demais sujeitos apenas em situações excepcionais.

2.1 Leis Fundamentais: Autonomia E Participação

Segundo disciplinado pela doutrina a respeito do tema, encontram-se duas leis que são fundamentais e essenciais para a perfeita existência do Federalismo, sendo elas a lei de autonomia e a lei de participação.

A primeira trata da condição decorrente dos reflexos de uma antiga soberania que o ente possuía. Através da lei de autonomia, temos uma manifestação do caráter estatal dos entes federativos, pois, por meio de ela, é possível gerar uma legislação própria com competências adequadas ao território daquele ente, além de exercer todas as competências decorrentes do pacto federativo, sempre dentro da estrita legalidade e observância da Constituição Federal (BONAVIDES, 2011).

Diante de tal perspectiva, a doutrina faz questão de ressaltar e disciplinar a importância da autonomia na formação do Estado Federal, se não vejamos nas palavras de Ingo:

Precisamente é a autonomia, assegurada por uma constituição rígida, no sentido de uma autonomia constitucionalmente fundada e conformada, e que consiste essencialmente nos poderes de auto-organização é autogoverno nas unidades federadas, a principal nota distintiva e elemento essencial da forma federativa de Estado e sem a qual o Estado Federal deixa de existir (SARLET, 2018, p. 891)

A segunda lei garante aos entes a sua representatividade. Segundo Ingo:

A participação dos Estados-membros na vontade federal constitui também um dos elementos essenciais do federalismo e da forma federativa de Estado, de modo a assegurar tantas partes quanto o conjunto e a integração de uma nova Constituição Federal, outrossim, tal participação pode se dar de diferentes maneiras, mas essencialmente importa a participação na produção legislativa de âmbito nacional e na escolha do chefe do Poder Executivo. A instituição do Senado Federal, a exemplo do que se deu nos Estados Unidos, que consiste precisamente na representação paritária dos Estados-membros em uma das casas do Poder Legislativo, assim como ocorre com a possibilidade de os Estados-membros apresentarem propostas de emenda à Constituição Federal são os exemplos mais tradicionais e também incorporados no caso brasileiro no que diz com tal participação (SARLET, 2018, p. 892).

A lei de participação garante ao ente federativo a representatividade e legitimidade para influir em assuntos políticos, exprimir sua vontade dentro dos ditames da organização estatal e positivar suas pontuações quanto às instituições

federativas. Tal lei influi de maneira interessante para a saúde da federação, visto que parcela perdida da autotutela em função da falta da soberania se vê presente no exercício de tal garantia, mantendo assim sempre observado o interesse do ente em relação ao Estado Federal com um todo (BONAVIDES, 2011).

A soberania é atributo apenas do Estado Federal considerado em seu todo, à medida que os entes detêm apenas autonomia. Sendo esta autonomia disciplinada e delimitada por meio da Constituição Federal (SARLET, 2018).

O Estado Federal é uma composição formada por União e Estados-Membros, em relação à convivência de regimento comum, mas sempre unidos por uma Constituição. As unidades federativas são sempre dotadas de autonomia, encontrando tal dote limitações e regramentos na Constituição Federal, tanto quanto a sua capacidade de auto-organização e autolegislação, quanto à capacidade de autogoverno e autoadministração. Em decorrência destes princípios basilares da autonomia, é necessário que se tenha uma repartição de competências legislativas e administrativas constitucionalmente asseguradas (SARLET, 2018).

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO

Apesar de ser uma forma de Estado relativamente recente, se comparada aos modelos mais antigos, dando suas primeiras demonstrações apenas em 1787, o Federalismo sofreu grandes revoluções com o passar dos anos, necessidade que decorreu da virtude transformativa da sociedade, sempre dinâmica e volátil.

Novos modelos de administração nacional; as revoluções culturais e comerciais, vistas as novas necessidades estatais, contribuíram para a evolução do Federalismo clássico até chegar ao modelo que conhecemos hoje e suas variações.

A doutrina nos apresenta três importantes fases do Federalismo, conceituada por suas diferentes épocas e por suas nuances.

O primeiro deles ocorreu ainda quando o Federalismo dava seus primeiros passos no recém-criado Estados Unidos da América, um período de adaptação, onde as fraquezas deste modelo de governo ficavam evidentes, pois a criação da federação, em primeiro momento, implicava em renunciar parte de seu poder em favor da soberania que o ente central adquiriria. Situação que, apesar do pacto firmado entre os Estados-membros, causava um embate de competências, decorrente da medição de forças travada entre os entes da federação, visto que ainda não estava clara a imperatividade da Constituição sobre todos os indivíduos da nação, sendo necessário um longo processo de amadurecimento dos juristas que compunham as linhas doutrinárias a respeito do tema (BONAVIDES, 2011).

Já a segunda fase decorreu de um período que veio após os acirrados debates entre correntes paralelas a respeito dos caminhos a serem seguidos pelo recém-criado modelo de Estado. Nesta fase, alcançou-se o apogeu em relação ao equilíbrio encontrado entre a União e os Estados federados, averiguando-se uma relação bem mais definida em relação às tendências unionistas e as particularistas (BONAVIDES, 2011).

A terceira fase, que podemos conceituar como fase moderna, vem acompanhada de debates e incertezas, visto que, depois de encontrado o equilíbrio entre as atribuições da nação e as atribuições dos Estados-membros, ocorreu um desequilíbrio no ente central em desfavor dos entes federados, tendo à União excessivas atribuições e perdendo, assim, os entes membros, grande parte de um dos princípios regentes do Federalismo, a autonomia (BONAVIDES, 2011).

As grandes revoluções que ocorreram nos séculos XIX e XX marcaram uma fase de adaptação, também, para o Federalismo, pois se criou a necessidade de os Estados soberanos manterem uma relação de proximidade com outras soberanias, visto as grandes revoluções industriais, tecnológicas e intelectuais ocorridas. De tal forma, foi necessária a adaptação das políticas internas da união, estados-membros e municípios para que pudessem atender as movimentações de forma que pudessem proteger seus recursos e interesses de modo que se buscou encontrar um equilíbrio (BONAVIDES, 2011).

As transformações sociais e políticas dos últimos séculos acabaram inchando o ente central de diversas federações que intervinham nas relações para que se pudesse tutelar as novas situações que foram apresentadas. Em decorrência dessas excessivas interferências, acabou o ente, centralizando diversas questões de ordem econômicas e financeiras, das quais se retiravam recursos e autonomia dos estados-membros e se transferiam para a União (BONAVIDES, 2011).

Estando a União incumbida das reponsabilidades econômicas e na posse excessiva de todo o erário, criou-se uma servidão financeira em face dos demais entes federativos, de modo que podiam se manter sem a intervenção do erário da União (BONAVIDES, 2011).

Há doutrinadores que dizem que o Federalismo atual deixou de se tratar do propriamente dito Federalismo, mas passou a ser uma forma derivada do Estado Unitário, sendo de máxima descentralização. Porém, é de salientar que o Federalismo passou por uma mudança compulsiva, necessitando intervir nos demais entes federativos. Desta forma, podemos dizer que, apenas, usou de suas atribuições para tal, sempre ponderando o excesso apresentado (BONAVIDES, 2011).

3.1 Espécies de Surgimento Do Federalismo

Há duas formas de Federalismo quanto à sua origem: o Federalismo por agregação e o Federalismo por segregação ou desagregação.

O Federalismo por agregação surge quando Estados Soberanos cedem uma parte de sua soberania para formar um ente único, o que chamamos de movimento centrípeto, de fora para dentro (NOVELINO, 2014). Vejamos o contexto americano

para analisarmos de melhor forma, os Estados-membros (fora) cederam em favor do ente central (dentro) parte de sua soberania para que, assim, nascesse a figura dos Estados Unidos da América.

Podemos analisar que a forma de surgimento por agregação pressupõe um novo ente central em todos os quesitos, pois ele nasce de abdicação de outros Estados de sua soberania, não sendo substituto de nenhum outro, mas, sim, pioneiro da soberania do novo Estado.

Já o Federalismo por segregação ou desagregação advém da descentralização política do Estado Unitário, movimento chamado centrífugo, de dentro para fora, do qual se originam Estados, chamados de imperfeitos ou por dissociação (NOVELINO, 2014). A federação brasileira é decorrente de um movimento de desagregação, onde províncias (fora) se transformaram em Estados-membros em favor do ente central (dentro), de forma indissolúvel. Onde o Império Brasileiro abriu mão da sua administração unitária e passou tal encargo para o novo governo central, representando devidamente todos os Estados-membros.

Podemos concluir que esta segunda forma não é originária, pois, apesar da criação de um novo ente central, ele sofre influências dos que já estavam presentes e tiveram que abrir mão de tal centralização, devendo representar todos de maneira participativa.

3.2 O Federalismo Americano

Em 1976, treze colônias britânicas que se localizavam aonde viriam a se tornar os EUA, declaram-se independentes, tornando-se cada uma delas um novo Estado. O Federalismo surgiu nos Estados Unidos da América, em 1787, decorrente de uma necessidade de fortalecer a Confederação dos Estados Americanos, tendo em vista as constantes ameaças da antiga metrópole inglesa.

O antigo pacto de colaboração da Confederação americana continha as possibilidades de retirada; separação e de secessão, o que contribuía para enfraquecer o pacto e aumentar a pressão das ameaças inglesas. Da necessidade de subtrair esse direito, os Estados Confederados, então, se reuniram para estruturarem as bases da Federação norte-americana, forma esta que não mais permitiria o direito de secessão, formando-se assim os Estados Unidos da América

(LENZA, 2014).

Em maio de 1787, os, então, Estados da Confederação se reuniram em convenção na cidade de Filadélfia, faltante apenas o Estado de Rhode Island. Havia na reunião dois polos diferentes para a solução da fragilidade da Confederação, um lado pretendia apenas a revisão das cláusulas do pacto; já o outro lado, mais revolucionário, defendia a imposição de uma Constituição comum para todos e a criação de um governo central. Expôs-se ali, o que viria a se tornar o que conhecemos por Estado Federal (DALLARI, 1998).

Tal proposta foi recebida em meio a diversas dúvidas, pois não se tinham noção de como seria empregado e quais seriam as consequências daquela mudança. Outro ponto levantado pelos que ali estavam e não compartilhavam da opção do novo Estado, era de que não tinham jurisdição para aceitar tal tratado que renunciariam à soberania de seus respectivos Estados. Desta forma, houve diversas exposições de argumentos prós e contra a mudança, ficando decidido que a Constituição só viria a entrar em vigor após a ratificação de nove dos dozes Estados a favor da criação, resolvendo desta forma a questão da legitimidade dos representantes (DALLARI, 1998).

Os termos de estruturação daquele novo governo viriam a ser baseado no princípio da separação de poderes, sendo eles: judiciário, legislativo e executivo, independentes e harmônicos entre si. Foi criado, então, o sistema de freios e contrapesos. Fez-se de suma importância em decorrência dos então Estados-membros não renunciarem à sua autonomia política, criarem mecanismos que ajudassem a conciliar essa questão com o novo governo (DALLARI, 1998).

3.3 O Federalismo Brasileiro

A primeira forma de Estado do Brasil independente ocorreu em 1824, sendo o Estado unitário. Naquela fase, o Brasil era dividido em províncias e eram subordinadas ao poder central, sendo representada por seu presidente, nomeado pelo Imperador. Há de se atentar em uma peculiaridade da época, na Constituição vigente existia o chamado Poder Moderador, sendo este um quarto poder, além dos que conhecemos hoje. Tal poder era exercido pelo Imperador, da qual recaía a função da última palavra diante de litígios que transpassassem os três poderes

convencionais. Fato este que nos aclara o fato do poder centralizador (SILVA, 2007). Acrescenta Ingo a respeito do poder centralizador:

Dentre outros pontos que podem ser destacados, situa-se a circunstância de que o Imperador nomeava e removia livremente o Presidente Das Províncias, além da forte limitação à autonomia legislativa provincial mesmo quantos assuntos regionais, o que acabou inclusive gerando movimentos de resistência e [mesmo revoltas] (SARLET, 2018, p.895)

Naquele período, o Estado altamente centralizador, resultado obtido da união dos interesses políticos e econômicos da coroa, se fazia presente pela forma de governo que ainda era monarquia, somados aos interesses dos portugueses que aqui ainda residiam (SILVA, 2007).

A sociedade como um todo se dividia em preferências a diversos modelos estatais que surgiam pelo mundo, José Afonso da Silva relata que:

Os liberais lutaram quase sessentas anos contra esse mecanismo centralizador e sufocador das autonomias regionais. A realidade dos poderes locais, sedimentada durante a colônia, ainda permanecia regurgitante sob o peso da monarquia centralizante. A ideia descentralizadora, como a republicana, despontara desde cedo na história político-constitucional do Império. Os federalistas surgem no âmago da Constituinte de 1823, e permanecem durante todo o Império, provocando rebeliões. (SILVA, 2007, p.76)

Ocorreu, em 1870, um manifesto republicano, que relacionava os entraves desenvolvimentistas a forma de governo e Estado atrasados, pregando a adoção republicana e do modelo de Estado implementado nos Estados Unidos da América, o Federalismo. Tal movimento entendia que a adoção do modelo federativo norte-americano era o mais viável, ou seja, a adoção de um poder mais descentralizado, acusando a atual centralização dos problemas administrativos e governamentais internos. (SARLET, 2018)

Em 1889, obtêm êxito os movimentos descentralizadores, com uma melhor organização e mais coesos, acrescentando assim ao país dois fatores que atrelaram a vida política: o Federalismo, como forma de Estado e estruturação da União e a Democracia, regime político este que garantia os direitos humanos fundamentais de melhor forma (SILVA, 2007).

Sendo proclamada a República e a adoção do Federalismo por meio do decreto 1º, de 15.11.1889 (SARLET, 2018).

Sua consolidação veio em 1891, com a Primeira Constituição Republicana brasileira, sendo esta a primeira disposição federativa do Brasil, que em seu art. 1º

Caput dizia:

A nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regimen representativo, a República Federativa proclamada em 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brazil. (BRASIL, 1891)

Tal opção, assumida pela Constituição, por diversos motivos, assumiu características distintas dos Estados Federais de outros locais, como, por exemplo, o caso do norte-americano, fonte de inspiração dos constituintes de 1891 (SARLET, 2018).

O avanço político veio acompanhado não só de glórias, mas também de diversos percalços, visto que a disposição constitucional enfraquecera o ente central e aumentaram os poderes dos Estados-membros.

Acompanhado os movimentos, o, então, presidente do Brasil, Campos Sales, formulou a doutrina de que a “política e a ação devem ser privilégio de uma minoria: as grandes deliberações nascidas de liberdade democrática levam necessariamente o país agitações e ao aproveitamento da situação por um grupo muitas vezes ou menos capaz. A minoria deliberativa do Plano Federal deve corresponder outra minoria deliberativa dos Estados. Esta representação aristocrática é o cerne de seu pensamento. Consequentemente, o problema apresenta-se como a garantia de estabilização das atuais oligarquias no poder”. Deste modo, deixou de lado os partidos e criou a “política dos governadores”, está ou foi presente em toda a Primeira Republica, mas tempos depois, foi a causa de sua saída do poder (SILVA, 2007).

O poder dos governadores advinha do Coronelismo, fenômeno que foi resultante da transição do poder moderador da época das colônias para os três poderes da Republica Federativa do Brasil, onde se fragmentaram em diversas regiões os reflexos deste poder, sendo estas reféns destes “coronéis” que imponham suas leis à base da coerção através da força que, na maioria das vezes, não resguardavam a base legal (SILVA, 2007).

Em 1930, a Revolução retirou do poder a Primeira República, tomando o poder central Getúlio Vargas, líder civil da revolução. O desenvolvimento da economia já pressionava para o desmonte do Coronelismo, mas com a intervenção de, então, presidente nos Estados, ocorre a liquidação da política dos governadores. Pós a derrota da Revolução Paulista, organiza-se a Constituinte que traz ao país a

Segunda Constituição Republicana, promulgada em 16 de junho de 1934 (SILVA, 2007).

A nova Constituição manteve aspectos importantes de sua antecessora, mas ampliou os poderes da União, elencando-os no expressamente em seu texto. Um passo importante adotado foi a melhor disposição tributária entre União, Estados e Municípios, definindo a estes, bases econômicas que asseguravam a autonomia que lhes era conferida (SILVA, 2007).

Tal disposição da distribuição de poderes durou pouco, pois, em 1937, decorrente da grande pressão imposta pelo movimento denominado Ação Integralista Brasileira e pelo medo da grade ascensão dos partidos comunistas que se difundiam pelo Brasil, Getúlio Vargas instituiu de livre vontade a Carta Constitucional de 1937. Aumentando o poder central do Executivo que passara a ter maior influência sobre a elaboração das leis, bem como podendo este delimitar o poder legislativo do parlamento. De modo que, conferiu aos Estados-membros a função de orientador da economia nacional conforme podemos ver no texto de José Afonso da Silva:

Conferiu ao Estado a função de orientador e coordenador da economia nacional, declarando, entretanto, ser predominantemente o papel da iniciativa individual e conhecendo o poder de criação, de organização e de intervenção do indivíduo, reconhecendo e assegurando os direitos de liberdade, de segurança e de propriedade do indivíduo, acentuando, porém, que devem ser exercidos nos limites do bem público; a nacionalização de certas atividades e fontes de riqueza, proteção ao trabalho nacional, de defesa dos interesses nacionais em face do elemento alienígena. (SILVA, 2007, p. 83).

Já em 18 de setembro de 1946, surge a nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil; ao contrário das anteriores, esta não olhou à frente e se respaldou apenas nas antigas constituições. Sob sua vigência houve diversas crises políticas e, como imaginado, derivou vários conflitos constitucionais de poderes entre os entes federados (SILVA, 2007).

Mesmo em meio a tais tensões, a Constituição de 46 se manteve vigente até o dia 24 de janeiro de 1967, quando foi promulgada a Constituição de 1967 e subia, também, ao poder o Marechal Arthur da Costa e Silva. A Carta Magna trouxe diversos pontos novos à legislação brasileira e fatores importantes para o fortalecimento do Federalismo. José Afonso da Silva ensina:

A carta política de 1967 deu mais poderes à União e ao presidente da república preocupando-se fundamentalmente com a segurança nacional.

Reformulou em termos mais nítidos e rigorosos o sistema tributário nacional e a discriminação de rendas, ampliando a técnica do federalismo cooperativo, consistente na participação de uma entidade na receita de outra, com acentuada descentralização. Atualizou o sistema orçamentário, propiciando a técnica do orçamento-programa e os programas plurianuais de investimento. Instituiu normas de política fiscal, tendo em vista o desenvolvimento e o combate à inflação. Reduziu a autonomia individual, permitindo a suspensão de direitos e de garantias constitucionais, no que se revela mais autoritária do que as anteriores salvo a de 1937 (SILVA, 2007, p. 87).

A Constituição Federal de 1967 vigorou em período muito complicado da história recente brasileira, falamos a respeito da Ditadura Militar que se deu de 1964 a 1985, passando de bastão para a Constituição Federal de 1988, quase um Estado Unitário. Ingo Wolfgang Sarlet pontua brilhantemente a respeito:

Com efeito, ao passo que Estado Federal na América do Norte surgiu na reunião entre Estados independentes e soberanos que abdicaram de sua soberania em prol do Estado Federal, no caso brasileiro a Federação foi criada a partir de uma experiência unitarista e centralizadora, o que, aliás, é de todos conhecido, refletindo, ao longo da experiência republicana para além de outros aspectos, na própria formatação do Estado Federal brasileiro, que, a exemplo de outras experiências, não observou um modelo estático, tanto quanto ao nível de centralização, como em virtude de período de grave instabilidade políticas, crise da democracia, movimentos de forte centralização e mesmo período de autoritarismo, aqui com destaque para a Ditadura Do Estado Novo e o Regime Militar de 1964 a 1985. Embora o processo de centralização e a ingerência da União tenham sido tão agudos que se chegou a afirmar que a constituinte de 1988 recebeu de herança quase um Estado Unitário, o ideário federalista e a correspondente a opção pela forma federativa de Estado sobreviveram, tem sido objeto de recepção e importante reformatação na vigente Constituição Federal de 1988. (SARLET, 2018, p. 897)

4 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 adotou o Estado Federal como modelo, que se caracteriza da seguinte forma, “os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada” (SARAIVA, 1992, p. 11 apud MORAES, 2014, p. 286).

Quanto à sua forma de repartição de competência, a Constituição Federal de 1988, em seu texto, faz uma clara opção por um Federalismo de integração, ou seja, repartição esta que na opinião assertiva de Marcelo “tem como nota característica a sujeição dos Estados federados à União. Adota-se uma relação de subordinação entre os entes federativos, decorrente do fortalecimento do poder central” (NOVELINO, 2014, p.705).

No tocante ao modelo brasileiro de Federalismo, apesar da Constituição Federal atribuir grande autonomia aos Estados-membros, têm-se muitas críticas quanto à excessiva centralização espacial do poder em torno da União (NOVELINO, 2014). Crítica essa já feita às Constituições anteriores como podemos observar nas palavras de Ingo:

[...] embora o processo de centralização e ingerência da união tenha sido tão agudo que se chegou a afirmar que o constituinte de 1988 recebeu de herança quase um Estado unitário o ideário federalista e a correspondente opção pela forma federativa de estado sobreviveram tendo sido objeto decepção é importante reformatação na vigente constituição federal de 1988 (SARLET, 2018, p. 897).

O Estado Federal obteve com a Constituição de 1988 a condição de princípio fundamental de carácter geral e estruturante, sendo ele elencado no art. 60, §4º, I desta, estando dentro dos elencados limites materiais ao poder de Reforma Constitucional, em outras palavras, se tornou cláusula pétrea da Carta Magna, assegurando entre outros o carácter indissolúvel da federação, garantindo a segurança exigida (SARLET, 2018).

O Superior Tribunal Federal, guardião do texto constitucional, esclareceu que medidas restritivas que possam afetar elementos essenciais do pacto são expressamente vedadas. Por outro lado, o mesmo egrégio tribunal disciplina que eventuais ajustes na disposição federativa, desde que não interfira nos seus princípios essenciais, são permitidas (SARLET, 2018).

A Constituição Federal de 1988 elenca em seu art. 34, inciso VII, os princípios sensíveis da federação, são responsáveis estes por assegurar a organização e a identificação da Federação, vislumbrando de maneira pontal entre o rol a forma republicana de governo e o sistema democrático-representativo. Verificamos a importância de tão positivação pela possibilidade de utilização do Instituto de Intervenção Federal, caso um deles sejam ameaçados ou descumpridos (SARLET, 2018).

Preocupando-se com a tratativa subjetiva da União em relação às características individuais dos demais entes federados, em seu art. 19 e incisos a Constituição Federal vigente traz aspectos protecionistas quanto à sua integridade e equilíbrio interno das possibilidades de distinções entre seus membros. No referido artigo, encontramos três vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo elas a inobservância ao Estado laico, a recusa de fé a documentos públicos e de criar distinções ou preferências entre os cidadãos. Há claramente neste artigo uma preocupação entre os destaques que pudesse submergir na história do país, buscando igualar os tratamentos e manter sobre igual seara os entes federativos, bem como seus cidadãos, evitando atritos e desgastes advindos de preferências apresentadas entre estes. Há uma forte influência das garantias de liberdade elencadas no rol dos Direitos Fundamentais do artigo 5º, da Carta Magna, tendo uma, ainda que rasa limitação do mesmo.

4.1 Elementos Sensíveis do Federalismo na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 abre seu regramento com a consagração do Federalismo e o Estado Democrático de Direito como elementos estruturantes da República Federativa do Brasil. Percebemos, assim, o cuidado do constituinte com tais princípios.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Como já abordado, uma das características imprescindíveis do Federalismo, é o não direito a secessão, dando a devida segurança ao Estado Federal, além de ser um dos pontos que a diferencia da Confederação. A Constituição Federal de 1988 tratou de trazer tal limitação expressamente prevista em seu artigo art. 60, § 4º, inciso I, texto constitucional que trata das emendas constitucionais, vejamos:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado; [...]

Em regra, a União não tem o direito de intervir nos demais entes federados, tal concepção advém da autonomia dada os integrantes da federação. Entretanto, para proteger a regra elucidada acima, foi incluso, também, no texto constitucional, em seu Artigo 34, a possibilidade, excepcional, de intervenção da União nos demais entes federativos, para preservar e manter toda a ordem social e política da Federação como um todo, senão vejamos:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Conforme lição de José Afonso da SILVA (2007, p. 89), os pressupostos da intervenção nos entes federados, definidos de amplo modo “constituem situações críticas que põem em risco a segurança dos Estados, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional”.

Podemos notar o carácter moderador da União frente aos Estados-membros; municípios e o Distrito Federal o que nos remete a razão de ser do Federalismo, sendo um pacto entre unidades em favor do surgimento de um terceiro ente central,

para, assim, alavancar recursos e atingirem objetivos comuns de ordem social e política.

A fim de estabelecer uma limitação à autonomia administrativa, a Carta Magna, a fim de criar um equilíbrio entre os entes federativos, consagrou em seu artigo 19 a seguinte vedação:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes, relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

II - recusar fé aos documentos públicos;

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

4.2 Elementos Estruturantes do Federalismo na Constituição Federal de 1988

Sempre que tratamos de algo, para sua criação e organização, é necessário elencarmos os elementos, os quais estruturam toda composição. Com o Federalismo adotado pela República Federativa do Brasil, em sua Constituição Federal promulgada em 1988, não poderia ser diferente. Luiz Alberto David Araujo indica a existência de 08 (oito) elementos estruturantes do Federalismo aplicados ao Direito Constitucional Positivo brasileiro, sendo eles: a repartição constitucional de competências; repartição constitucional de rendas; Constituições Estaduais; rigidez constitucional; indissolubilidade do pacto federativo; representação pelo Senado Federal; Superior Tribunal Federal como Guardião da Constituição e Intervenção Federal nos Estados-membros.

O Federalismo brasileiro adota em seu seio quatro unidades federativas – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios –, cada qual dotada de autonomia, refletida em um rol de competências constitucionalmente definidas.

Desta seara, decorre o primeiro elemento: a “repartição constitucional de competências”. O sistema de repartição é complexo, reunindo critérios horizontais e verticais para a partilha. O critério horizontal, diz respeito às enumeradas normas de competências federais contempladas pela Carta Magna, reservando apenas as remanescentes aos Estados-membros. Já o critério vertical diz respeito aos tratos de

distintas matérias a distintas unidades federativas, disciplinando a intervenção de cada ente quanto sua autonomia para tal (ARAUJO, 2007).

Para poderem exercer as competências atribuídas pela Constituição, cada ente precisa dispor de recursos econômicos. Isto, posto, chegamos ao segundo elemento estruturante: a “repartição constitucional de rendas”. Desta forma, a Constituição Federal de 1988, em seu título VI, disciplinou a respeito da tributação e do orçamento dos entes federados, sendo que lhes atribuiu a capacidade de instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria. Porém, estabeleceu também um mecanismo de cooperação entre as unidades federativas (ARAUJO, 2007).

A Constituição Federal conferiu aos Estados-membros o poder de auto-organização; desta forma, temos o terceiro elemento: as “Constituições Estaduais”. Contudo, as Constituições Estaduais devem ser entendidas como “sub-constituições”, pois, apesar de assegurar às vontades parciais autodeterminação em matéria organizativa, esta não é absoluta, uma vez que deve resguarda consonância com a Constituição Federal (ARAUJO, 2007).

Para a segurança e estabilidade necessárias para o Federalismo, a Constituição Federal é rígida, pois como dispõe seu artigo 60, sua modificação é mais rígida e solene que a instrumentalidade para mudança de leis infraconstitucionais. Assim, nasce o quarto elemento a “rigidez constitucional” (ARAUJO, 2007).

O quinto elemento estruturante do Federalismo na Constituição Federal de 1988 é a “indissolubilidade do pacto federativo”, tal previsão é encontrada no artigo 1º, caput da Carta Magna, o qual se sobre qualquer ameaça será passível de intervenção federal sob a unidade que vier lhe atentar (ARAUJO, 2007).

Da representatividade política garantida aos Estados-membros, temos o sexto elemento: a “representação pelo Senado Federal”, onde, por meio do voto em eleição majoritária (maioria simples), os Estados-membros se fazem representados por seus eleitos na política federal (ARAUJO, 2007).

Para resolver os conflitos gerados em decorrência da Constituição Federal, a Carta Magna consagrou o sétimo elemento: o “Superior Tribunal Federal como Guardião da Constituição”. Sendo assim, vem dele a decisão final a respeito da

constitucionalidade das normas, exercendo o controle difuso, bem como o controle concentrado (ARAUJO, 2007).

E, por derradeiro, temos o oitavo e último, mas não menos importante elemento: a “Intervenção Federal nos Estados-membros”. A União Federal pode, em casos extremos, decretar a intervenção federal nos Estados-membros. Neste caso, a União é apenas usada para a materialização da defesa da Federação. Trata-se de elemento excepcional, usado apenas para evitar a desagregação da Federação (ARAUJO, 2007).

4.3 Repartições de Competências na Constituição Federal de 1988

Fundamentalmente decorrente dos princípios da autonomia e participação, ao que se refere às competências decorrentes do pacto federativo, a repartição de competência foi consagrada na Constituição Federal de 1988 para estabelecer parâmetros e limitações ao exercício de tais autonomias.

Conforme oportuna lição de José Afonso da Silva, a Constituição Federal de 1988:

Estrutura um sistema que combina competências exclusivas privativas principiológicas competências comuns e concorrentes buscando reconstruir sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica (SILVA, 2007, p. 479)

Nota-se que a Carta Magna adotou um sistema complexo e híbrido, que não condiz integralmente com os modelos ditos clássicos. (SARLET, 2018)

Reflexo do modelo de Federalismo cooperativo adotado pela República Federativa do Brasil, notado no artigo 23 da CF, temos um sistema constitucional de distribuição horizontal das competências quanto à sua repartição, mas assentado na verticalidade quanto à sua lógica imperativa. De tal forma, todos os entes da federação são convidados e possibilitados a atuarem legislativa e administrativamente em diversos assuntos de ordem social, política e econômica. (SARLET, 2018)

A Constituição Federal adotou o princípio da predominância do interesse, este que, simplesmente aduz que a União tratará de assuntos de interesses gerais e nacional, à medida que os Estados se incumbem de assuntos de interesse regional, e os Municípios e o Distrito Federal se encarregue dos assuntos de interesse local.

Tal princípio não é absoluto, funcionando, na maioria das vezes, como uma diretriz, visto que diversos assuntos podem envolver mais de uma alçada da Federação com o mesmo grau de importância. (SARLET, 2018)

4.3.1 Competências Administrativas

As competências administrativas são os poderes jurídicos que não envolvam competências de carácter legislativo ou jurisdicional. Essas competências, também conhecidas como competências materiais, estão ligadas à esfera executiva dos entes federativos, ou seja, às tomadas de decisões; gestão pública e suas execuções.

As competências administrativas da União se encontram elencadas no artigo 21, incisos I a XXV, da Constituição Federal. Tais competências são exclusivas da União, portanto, não delegável. Todavia, as competências matérias da União não se exaurem no artigo mencionado apenas, podemos encontrar demais competências esparsas por todo texto Constitucional, como por exemplo, nos artigos 164; 177; 194; entre outros (SARLET, 2018).

As competências materiais dos Estados-membros são encontradas, em sua grande parte, no Capítulo IV, do texto da Carta Magna. Observamos que consagramos em decorrência da leitura do artigo 25, § 1º, a técnica da demarcação por exclusão, ou seja, tudo que não for de competência exclusiva da União ou dos Municípios é de competência da União. Vale a ressalva de que tal técnica não é de carácter absoluto; deste modo, compor exceções em competências concorrentes. Para melhor compreensão:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

As competências administrativas dos Municípios estão previstas no artigo 30, do texto Constitucional. Como já abordado, pelo princípio da predominância do interesse, as competências dos Municípios serão necessariamente neste enfoque, ressalvas das prevista no artigo 30 do mesmo texto.

Quanto ao Distrito Federal, a Constituição Federal de 1988 se silenciou quanto às suas competências legislativas, porém em virtude de sua natureza

híbrida, entende-se que assuma as competências dos Estados e Municípios no que couberem (SARLET, 2018).

Ainda na esfera das competências administrativas, diferentemente das privativas tratadas até aqui, as chamadas competências administrativas comuns ou concorrentes. As atribuições abordadas, por serem comuns, podem ser executadas conjuntamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Tal concorrência busca preencher lacunas que possivelmente pudessem ser deixadas no texto, reforçando ainda mais o Federalismo Cooperativo entre as unidades federadas. Podemos encontrar tais competências de maneira esparsas pelo texto, porém precisamente em seu artigo 23, sendo o parágrafo único do mesmo artigo uma demonstração clara entre o cooperativismo, senão vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Há dois aspectos a se destacar. As competências comuns não são passíveis de sucessão, ou seja, são elas insuscetíveis de renúncia ou mesmo de transferência por qual um daqueles que as detenham. A respeito da segunda, se posiciona Ingo:

A observação diz com a circunstância de que a previsão de competências administrativas comum não implica de imediata competência legislativa o que é; todavia não significa que seja vedado aos entes federativos legislar sobre tais temas desde que, é claro, respeitados os limites do sistema constitucional em matéria de repartição de competência legislativa o que também já foi objeto de conhecimento por parte do STF (SARLET, p. 924, 2018)

Naturalmente, desta concorrência e cooperação, muitas vezes nascem conflitos entre os entes federativos, e a respeito de tal situação relata Ingo:

Contudo a despeito da eventual regulamentação legislativa do modo de cooperação, o exercício das competências comuns frequentemente gera conflito entre os entes federativos, conflito este que, na acepção de André Ramos Tavares, deve ser resolvido aplicando a orientação geral decorrente do princípio do interesse prevalente, ciente das limitações inerentes a tal princípio. De todo modo, esta tem sido também a orientação adotada pelo STF, que partindo da correta premissa que inexistente hierarquia entre os entes federativos, invoca uma hierarquia de interesse, a partir do interesse mais geral da União, no sentido de que este há de preferir ao interesse mais restrito dos Estados ou então dos Municípios (SARLET, p. 923, 2018)

Vale destaque para analisarmos como o Superior Tribunal Federal, que, por atribuição típica, tem legitimidade para tratar e decidir a despeito dos conflitos resultantes desta, tem se posicionado sobre os conflitos das competências

administrativas concorrentes. Vale destaque para a decisão do Min. Celso de Mello em julgamento da AC: 1255 RR, onde explica a respeito, conforme observamos abaixo:

DIREITO AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE RESERVA EXTRATIVISTA. PROCEDIMENTO DE INSTITUIÇÃO DESSA UNIDADE DE USO SUSTENTÁVEL. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA (LEI Nº 9.985/2000, ART. 22, §§ 2º E 3º, C/C O DECRETO Nº 4.340/2002, ART. 5º, "CAPUT"). PRECEDENTE DO STF. INSTITUIÇÃO, PELA UNIÃO FEDERAL, DE RESERVA EXTRATIVISTA EM ÁREA QUE COMPREENDE TERRAS PÚBLICAS PERTENCENTES A UM ESTADO-MEMBRO DA FEDERAÇÃO. EXISTÊNCIA DE POTENCIAL CONFLITO FEDERATIVO. INSTAURAÇÃO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. PRECEDENTES. A QUESTÃO DA DESAPROPRIAÇÃO, PELA UNIÃO FEDERAL, DE BENS INTEGRANTES DO DOMÍNIO PÚBLICO ESTADUAL. POSSIBILIDADE DO ATO EXPROPRIATÓRIO, SUJEITO, NO ENTANTO, QUANTO À SUA EFETIVAÇÃO, À PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL (DL Nº 3.365/41, ART. 2º, § 2º). CONTROLE POLÍTICO, PELO PODER LEGISLATIVO DA UNIÃO, DO ATO EXCEPCIONAL DE EXPROPRIAÇÃO FEDERAL DE BENS INTEGRANTES DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO ESTADUAL. DOCTRINA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO REGULAR PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO, INCLUSIVE COM O RECONHECIMENTO DO DEVER DA UNIÃO FEDERAL DE INDENIZAR O ESTADO-MEMBRO. PRECEDENTES DO STF. CONFLITO ENTRE A UNIÃO FEDERAL E AS DEMAIS UNIDADES FEDERADAS, QUANDO NO EXERCÍCIO, EM TEMA AMBIENTAL, DE SUA COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM. CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE CONFLITO: CRITÉRIO DA PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE E CRITÉRIO DA COLABORAÇÃO ENTRE AS PESSOAS POLÍTICAS. RECONHECIMENTO, NA ESPÉCIE, EM JUÍZO DE DELIBERAÇÃO, DO CARÁTER MAIS ABRANGENTE DO INTERESSE DA UNIÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA, AINDA, DE SITUAÇÃO DE IRREVERSIBILIDADE DECORRENTE DA CONSULTA PÚBLICA CONVOCADA PELO IBAMA. MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA. Passo a examinar, preliminarmente, considerada a norma inscrita no art. 102, I, f, da Constituição da República, se a presente causa inclui-se, ou não, na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal. Sabemos que essa regra de competência confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação, atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. Daí a observação constante do magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 2/219-220, 1992, Saraiva), cuja lição, ao ressaltar essa qualificada competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, acentua: "Reponta aqui o papel do Supremo Tribunal Federal como órgão de equilíbrio do sistema federativo. Pertencente embora à estrutura da União, o Supremo tem um caráter nacional que o habilita a decidir, com independência e imparcialidade, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a União e qualquer dos Estados federados. "É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a norma de competência inscrita no art. 102, I, f, da Carta Política, veio a proclamar que "o dispositivo constitucional invocado visa a resguardar o equilíbrio federativo" (RTJ 81/330-331, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE), advertindo, por isso

mesmo, que não é qualquer causa que legitima a invocação do preceito constitucional referido, mas, exclusivamente, aquelas controvérsias de que possam derivar situações caracterizadoras de conflito federativo (RTJ 132/109 - RTJ 132/120). Esse entendimento jurisprudencial evidencia que a aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, f, da Carta Política restringe-se, tão-somente, àqueles litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Não é por outro motivo que esta Suprema Corte tem advertido, em sucessivas decisões (RTJ 81/675 - RTJ 95/485, v.g.), que, ausente qualquer situação que introduza instabilidade no equilíbrio federativo ou que ocasione ruptura da harmonia que deve prevalecer nas relações entre as entidades integrantes do Estado Federal, deixa de incidir, ante a inoccorrência dos seus pressupostos de atuação, a norma de competência que confere, a esta Suprema Corte, como acima já enfatizado, o papel eminente de Tribunal da Federação (ACO 597-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno). A questão central suscitada nesta causa consiste em saber se a União Federal, agindo por si ou por intermédio do IBAMA, pode, ou não, instituir reservas extrativistas em áreas que compreendem terras pertencentes a um determinado Estado-membro e nas quais tal unidade federada esteja a implantar e a desenvolver projetos da mesma natureza. Sabemos que, no sistema constitucional brasileiro, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios dispõem de competência para adotar medidas tendentes a assegurar a proteção ambiental (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Direito Ambiental Constitucional", p. 75, item n. 8, 5ª ed., 2004, Malheiros). É certo que os limites de atuação normativa e administrativa das pessoas políticas que compõem a estrutura institucional da Federação brasileira (CF, art. 18, "caput") acham-se predeterminados no próprio texto da Constituição da República, que define, mediante a técnica dos poderes enumerados e residuais, a esfera de atribuições de cada uma das unidades integrantes do Estado Federal, como resulta claro do que dispõem os arts. 21 a 24 da Lei Fundamental. Nesse contexto, cabe, à União Federal, considerada a maior abrangência dos interesses por cuja defesa deve velar, o desempenho de um papel de alto relevo no plano da proteção ambiental e da utilização dos mecanismos inerentes ao fiel adimplemento de tal encargo constitucional. Tal situação de antagonismo resolver-se-á mediante aplicação do critério da preponderância do interesse e, quando tal for possível, pela utilização do critério da cooperação entre as entidades integrantes da Federação, tal como observa, em preciso magistério, CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO ("Curso de Direito Ambiental Brasileiro", p. 79, item n. 4.2, 7ª ed., 2006, Saraiva): "Por vezes, o fato de a competência ser comum a todos os entes federados poderá tornar difícil a tarefa de discernir qual a norma administrativa mais adequada a uma determinada situação. Os critérios que deverão ser verificados para tal análise são: a) o critério da preponderância do interesse; e b) o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação, conforme determina o já transcrito parágrafo único do art. 23. Desse modo, deve-se buscar, como regra, privilegiar a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum. Na verdade, os interesses da União, de espectro mais amplo, devem preferir aos interesses do Estado, e assim sucessivamente." (grifei) Isso tudo evidencia, em princípio, notadamente em face da norma de competência exclusiva inscrita no art. 21, IX, da Constituição da República, o caráter preponderante (porque mais abrangente) do interesse da União Federal em tema ambiental, em ordem a reconhecer-se-lhe, ordinariamente, precedência, se e quando concorrerem, relativamente à mesma área, projetos federais e estaduais eventualmente conflitantes, ressalvada, no entanto, a possibilidade constitucional - sempre desejável - de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos de lei complementar da própria União, cujas normas considerarão, para efeito da referida colaboração, o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (CF, art. 23, parágrafo

único). (STF - AC: 1255 RR, Relator: Min. CELSO DE MELLO; Data de Julgamento: 16/06/2006; Data de Publicação: DJ 22/06/2006 PP-00005)

Nota-se que, mais uma vez, a União é colocada à frente dos demais entes federados em razão dos princípios invocados pelo douto julgador. Sendo eles, o critério da preponderância do interesse e o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação.

4.3.2 Competências Legislativas

Decorrentes da lei de participação inerentes ao Estado Federal, as competências legislativas foram elencadas na Constituição Federal de 1988. Tais competências se dividem, assim como as administrativas, em duas: as competências legislativas privativas de cada ente e as competências legislativas concorrentes entre as unidades federadas.

A competência legislativa privativa se materializa pelo exercício amplo da atribuição sobre tal matéria, ou seja, o ente federativo esgota toda generalidade da norma (SARLET, 2018).

As competências legislativas privativas da união podem ser encontradas no artigo 22 da Constituição Federal “Artigo. 22. Compete privativamente à União legislar sobre”. Resultante da leitura de seus diversos incisos, podemos notar novamente a forte característica centralizadora do Federalismo brasileiro, indo além, pois tais competências não se esgotam no referido artigo, podendo estas ser encontradas no decorrer de toda a Constituição. A respeito, Ingo discorre:

Examinando-se o amplo elenco das competências previstas no artigo 22 da Constituição Federal, notam-se, além de uma tendência centralizadora, alguns inconvenientes, que não passaram despercebidos pela crítica. Neste sentido, refere-se à inadequação técnica no que diz com a inserção equivocada no artigo 22 de competências que deveriam ser contempladas apenas no elenco das competências legislativas concorrentes, gerando uma incoerência no sistema de repartição de competências. Além disso, a inclusão de uma lei na esfera das competências privativas da União frequentemente não é fácil de identificar, por diversas vezes resulta difícil classificar os temas como sendo reportados a um ou outro assunto, como no caso da distinção entre direito civil e direito econômico, apenas para ilustrar com um exemplo, de tal sorte que são inúmeras as discussões levadas ao STF nessa seara, sem que, no entanto, da análise das decisões proferidas pelo Tribunal, se possa extrair conclusões uniformes e seguras. (SARLET, p. 925, 2018).

Decorrente da não existência de hierarquia entre leis federais e as leis editadas pelos demais membros da federação, sempre ocorrem conflitos, configurados pelo adentramento da esfera de competência legislativa privativa da

União, resolvendo-se pela declaração de inconstitucionalidade dado pelo Superior Tribunal de Federal a norma que adentrar tal delimitação.

Apesar de serem competências privativas da União, tais competências não são exclusivas, portanto podem ser delegadas, é o que dispõe o parágrafo único do art. 22 da CF. Sendo assim, a União pode delegar aos Estados-membros matérias privativas da mesma. Porém, tal delegação encontra limitação, pois apenas quesitos específicos podem ser delegados, e, caso ocorra infração aos limites, implicará em censura de inconstitucionalidade de legislação delegada pelo Superior Tribunal Federal. O instrumento da delegação não pode ser confundido com renúncia à competência legislativa da União, uma vez que basta ela editar norma a respeito do tema, que, por ser privativa, revogará a norma editada pelo Estado membro e passará a valer a por ela editada (SARLET, 2018).

As competências legislativas dos Estados são remanescentes ou residuais, conforme disposto no artigo 25, §1º “§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Porém, é possível encontrar algumas competências numeradas por toda a Constituição Federal.

Por se ter caráter residual, é importante se saber com precisão, a fim de resguardar conflitos, o que é vedado ao Estado, de forma que o residual será o permitido. Como bem explica Ingo:

Tais vedações poderão ser explícitas, por expressamente estabelecidas pela Constituição Federal; ou implícitas decorrentes do sistema constitucional. No primeiro grupo, podem ser enquadradas, em caráter meramente ilustrativo, as vedações do artigo 19, I a III, 150, I a VI e artigo 152, ficando claro o objetivo do constituinte no sentido de privilegiar o equilíbrio federativo e a garantia de determinados direitos fundamentais, sem prejuízo de outros aspectos a serem identificados. Implicitamente vedado aos Estados é tudo que se tenha sido expressamente numerado como sendo da competência da União e dos Municípios de acordo com os dispositivos artigos 20; 21; 22; 29 e 30 da Constituição Federal (SARLET, p. 926, 2018).

Podemos considerar que os Estados, no que diz respeito às competências privativas, têm sua atuação substancialmente limitada, refletindo, mais uma vez, o caráter centralizador do federalismo brasileiro. Mesmo sendo os Estados uma importante unidade federada, tem a possibilidade quase que unamente de legislar apenas sobre assuntos de sua competência material, ainda sim, com limitações impostas pela Constituição Federal.

Os Municípios também foram consagrados como entes federativos pela Constituição Federal de 1988; desta forma, sendo dotados de capacidade de autogoverno e autoadministração, o que resulta em competências legislativas e administrativas.

As competências legislativas dos Municípios podem ser encontradas nos termos do artigo 30, I, da Constituição Federal “Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local [...]”. Como podemos analisar, os Municípios foram consagrados com competências legislativas privativas não enumeradas, possuindo também competência legislativa suplementar (SARLET, 2018).

A principal diretriz na Serra das competências legislativas municipais é dada pelo interesse local. A exegese, mas adequada, de acordo com a significativa doutrina, é no sentido de ser imprescindível a exclusividade do interesse local (o que é, aliás, se revela difícil configuração), bastando que se verifique uma preponderância do interesse local, entendimento afinado com o princípio geral da preponderância do interesse, já referido. Por tal razão é que, salva as tradicionais hipóteses de interesse local, que não geram controvérsia, em boa parte dos casos a identificação de qual o interesse predominante, de modo a verificar se é de fato local, haverá de ocorrer caso a caso, o que, por sua vez, ensejou uma série de decisões do STF na matéria.

Importantíssimo adentrarmos no campo das competências legislativas concorrentes, pois é esta mais uma das duas ramificações das competências legislativas. Assim como as administrativas concorrentes, as legislativas concorrentes é o encargo cumulado entre os entes da federação.

A competência legislativa concorrente é positivada no artigo 24 da Constituição Federal, onde tem sua disposição legal, conforme podemos identificar abaixo:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.

O §1º do artigo transcrito, disciplina que a União no âmbito da legislação concorrente, limitar-se-á a estabelecer normas gerais, ou seja, compete a União

estabelecer a regularização normativa geral na matéria. Caso que não exclui a responsabilidade suplementar dos Estados e do Distrito Federal. Em caso de inexistência de legislação federal sobre as normas gerais, poderão os Estados a exercerem de forma plena, para atingirem seus interesses, porém há a limitação de que, se houver superveniência de norma federal, esta tomara a eficácia em relação àquela.

É concebida, da concepção de legislação concorrente, duas sub-competências, sejam elas, a competência complementar e a competência supletiva, e sobre elas Ingo Wolfgang Sarlet discorre:

Tendo em conta o esquema proposto pela Constituição Federal, neste contexto, a assim (genericamente designada) competência suplementar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, também costuma – “por parte, mas não por toda a doutrina” – ser desdobrada em duas modalidades, a competência complementar, exercida quando existe norma geral editada pela União, cabendo aos Estados e Municípios a edição de normas específicas objetivando ajustes, regulação de situações particulares e vinculadas ao interesse regional e local, e a competência supletiva, por meio da qual efetivamente os Estados e os Municípios exerce (ainda que provisoriamente) sua competência legislativa plena e suprem a ausência de norma geral da União (SARLET, p. 930, 2018).

Buscando resguardar, assim, por meio das competências suplementares, o princípio da defesa do interesse regional e local, repassando aos Estados e Municípios a possibilidade de agirem em defesa do interesse de sua população.

5 POSSIBILIDADES DE REORGANIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Visando uma reestruturação do Pacto Federativo brasileiro, se despontam várias possibilidades, possibilidades estas que, trarão alternativas para o aperfeiçoamento das tratativas institucionais federativas.

A redistribuição de competências entre os entes federados é o ponto que levanta maior apreço, de maneira que o princípio da regionalização consagrado pela Carta Magna, ganha cada vez mais importância. Perceptível nas palavras de Rodhigeri:

A expressão centralista tem, historicamente, acentuada influência na condução da máquina estatal brasileira, sendo naturalmente inflada nos períodos politicamente autoritários. Todavia, o advento da Constituição de 1988 sinaliza o fortalecimento da contracorrente ao centralismo autoritário: a municipalidade. Se em outros tempos as bandeiras descentralizadoras, pujantemente encorpadas no discurso municipalista, soavam como ideal político quase inaplicável à realidade nacional, o texto constitucional promulgado com feições de cidadão vem fortalecer e escorar a ideia de que o Brasil descentralizado é a opção política com maiores condições de desenvolvimento da democracia (RODHIGERI, p. 15, 2017)

Descentralizar as competências se mostra a alternativa de melhor perspectivas no Brasil, visto a sua grande extensão territorial, de maneira que muitas vezes o governo central (União), não consegue atender de maneira eficaz as necessidades, as quais são incumbidas, de diversos Municípios.

Para maior autonomia local, é necessário o reforço orçamentário dos entes, pois aumentando as competências e autonomia é necessário suporte financeiro para efetivamente concretizarem os feitos. Em caso de maior descentralização do poder, a redistribuição tributária neste caso será essencial, de modo que uma não pode desacompanhar a outra.

A autonomia política dos entes condiciona-se à sua autonomia financeira, vez que a subordinação econômica a outro ente enfraquece a atuação político-administrativa autônoma do governo local. Mesmo sendo positivada, a autonomia dos entes de poder local, a dinâmica dos mecanismos de governo regional não é alheia às estruturas econômico-financeiras de poder, pelo contrário, é dela dependente. Tal dependência acaba por deixar a autonomia política do poder local muitas vezes vulnerável à subordinação e manipulação dos órgãos financeiramente mais fortalecidos (BRITTO, 1986, p. 93).

A descentralização tem como aposta o fortalecimento institucional dos Estados-membros e Municípios, passando a atender fortemente os anseios locais e particulares de cada um. Retirar a forte concentração de competências da União busca um liberalismo governamental e administrativo, podendo gerar uma verdadeira corrida para cada vez mais atraírem pontos positivos e fortalecimento, em iguais condições, para o desenvolvimento local. Bem coloca Rodhigeri:

A descentralização do exercício do poder e dos espaços de tomada de decisão é característica elementar de uma Federação, e conforme visto até aqui, para que a descentralização seja materializada, o Estado Federado precisa contar com entes autônomos, dotados de capacidade política e administrativa. Uma Federação estruturalmente forte se forma com entes federados fortes, portanto, é permanente a necessidade de que se garanta ao Município a autonomia a ele constitucionalmente destinada, não permitindo subordinação de qualquer espécie entre os entes federados. Admitir a supremacia de um ente sobre outro, coloca em risco não apenas a capacidade de administração pública inerente aos governos das três esferas federativas, mas compromete os objetivos do próprio pacto federativo (RODHIGERI, p. 35, 2017)

A descentralização não visa ao enfraquecimento da União, mas o equilíbrio entre os entes, visto que a União detém poder exacerbado. Tal equilíbrio que também é visto em outros modelos federais encontrados pelo mundo, cita-se o modelo norte-americano, tido como fonte inspiradora para a implementação do Estado Federal do Brasil. Corroborar Rodhigeri:

A realidade política nacional, com o princípio federalista resgatado pela Constituição de 1988, busca estruturar um sistema de equilíbrio e cooperação entre os núcleos locais de poder e o poder central. Essa abertura democrática inaugurada pela Carta Magna é qualificada como uma das mais democráticas da história constitucional brasileira, pactuando uma “Nova República”, voltada aos anseios públicos, objetivando subordinar o poder público à ordem democrática constitucionalizada (RODHIGERI, p. 15, 2017 apud SANTIN; PILAU SOBRINHO, 2006, p. 05).

Outra possibilidade que se desponta, é o já implementado centralismo, atendendo os anseios locais por meio do Federalismo de cooperação. Modelo este onde temos a União com receptor central de diversas competências e recursos financeiros, sendo esta responsável pela redistribuição para os outros entes federativos.

O centralismo favorece o fortalecimento da União, que concentrará consideravelmente os recursos, competências e ditames da União (no sentido de sociedade) como um todo. Desta forma, o governo federal sempre estará com o controle supremo dos requisitos necessários para a formação de uma grande nação, podendo esta utilização, tanto, corretamente, quanto, incorretamente.

Como já mencionado, no centralismo, a cooperação fica evidente entre a União e os Estados-membros, de modo que a União é incumbida dos repasses administrativos e governamentais, o que muitas vezes acaba causando conflitos de competências entre os entes, na maioria das vezes prevalecendo a União em virtude do princípio do maior interesse.

5.1 Limitações Constitucionais Para Modificações

O pacto federativo, enquanto forma de Estado orientado pela Constituição, deve seguir os regramentos constitucionais. Como já mencionado, o federalismo brasileiro foi consagrado como cláusula pétrea, sendo assim, insuscetível de alteração, via emenda constitucional, a forma Federativa de Estado do Brasil, sendo a única possibilidade de alteração via nova constituinte.

Corroborando com o pensamento, Ingo Sarlet, que nos diz:

Na condição de princípio fundamental de caráter geral estruturante, o princípio federativo e a correspondente forma federativa de Estado foram, seguindo a tradição constitucional pretérita, incluídos no elenco dos limites materiais ao poder de reforma constitucional, ou seja, das assim designadas “cláusulas pétreas”, o que significa que nem mesmo mediante uma emenda constitucional aprovada por unanimidade no Congresso Nacional poderá o Estado Federal ser extinto no Brasil. Com isso, já referido alhures, se está também a assegurar de modo particularmente rigoroso, caráter indissolúvel da Federação tal como enunciado já no art. 1º da Constituição Federal (SARLET, p. 899, 2018).

Paulo Bonavides também comenta a respeito:

Há uma limitação expressa de ordem material, tocante ao objeto da reforma. Assim é aqui várias Constituições fazem imutável uma determinada matéria de seu conteúdo. As Constituições Brasileiras desde 1891, por exemplo, interditavam toda a reforma constitucional que viesse a abolir a forma republicana de governo ou a forma federativa de Estado. A Constituição vigente retirou, porém, do âmbito de sua cláusula pétrea a reforma republicana e, até, instituiu, tocante a monarquia, à consulta plebiscitária do art. 2º do Ato De Disposições Constitucionais Transitórias. Todo o § 4º do art. 60 da Constituição consagra vedações materiais perpétuas de nosso ordenamento constitucional ao exercício do poder de reforma (BONAVIDES, p. 200, 2003)

A redação do artigo 60º, §4, inciso I é a seguinte:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

Decorrente desta leitura, entendemos ser bem direto o constituinte, ao abordar a instituição como pétrea, porém vamos além, a proibição respinga também

em limitações, medidas restritivas e aquelas que atinjam os elementos essenciais do federalismo brasileiro. Desta forma, o Superior Tribunal Federal decidiu sobre a matéria que:

Eventuais ajustes no esquema federativo, como, por exemplo, na repartição constitucional de competências não necessariamente implicam ofensa ao princípio federativo e ao Estado Federal, desde que preservem quanto ao seu conteúdo essencial (STF - ADIn: 2381-MC, Relator: Min. SEPÚLVIDA PERTENCE, Data de Julgamento: 20/06/2001, Data de Publicação: DJ 14/12/2001)

Entendemos que se subtrai do alcance do legislador e do poder de reforma da Constituição, os princípios de auto-organização e autogoverno, e a possibilidade de migração do Estado Federal para Estado Unitário ou mesmo secessão de uma das unidades (SARLET, 2018).

5.2 Apontamentos Da Crise Do Federalismo Brasileiro

Como já aludido, a origem do Federalismo brasileiro, contribuiu para uma cultura totalmente centralizadora, como podemos vislumbrar através de toda a história do Brasil como Estado Federal, chegando a beirar um Estado Unitário. Nos dias atuais a história se repete, detendo a União considerável parcela de atribuições, tanto administrativas, como legislativas, ficando muitas vezes os demais entes federados reféns da mesma e sem poderem exercer suas atribuições diretamente. Como pode ser ilustrado nas palavras de Bruno Nogueira Rodhigeri:

Implantou-se, formalmente, o federalismo e a descentralização política em um Brasil com cerne político altamente centralizador e sem costume democrático. Por certo, tais características históricas influenciam, ainda hoje, nas dificuldades da efetiva descentralização de poder do estamento brasileiro (RODHIGERI, p. 12, 2017)

A má distribuição das competências contribui diretamente nas crises econômico-políticas das administrações públicas brasileiras. Os recursos financeiros são extremamente concentrados na União Federal, causando transtornos aos demais entes que necessitam dos mesmos. Os Municípios brasileiros receberam várias atribuições, as quais não conseguem cumprir em virtude de mendigarem recursos financeiros aos Estados e a União, ilustrando mais uma de suas fragilidades, o que não é diferente com os Estados-membros, que se vêm um degrau acima dos Municípios, mas ainda refém da União.

Como bem ilustra Bruno Nogueira Rodhigeri:

O Federalismo, enquanto estrutura organizacional, objetiva manejar diversidade na unidade, procura promover a força una por meio de fortalecimento regionalizado. Contudo, a concretização de tal tarefa não acontece sem a resistência de tendências centralizadoras, em especial na cultura política brasileira, onde o centralismo sempre teve grande prestígio em desfavor da centralização do poder. (RODHIGERI, p. 56/57, 2017)

Encontramos em diversos momentos da história brasileira, movimentos de forças centrípetas com propósitos antidemocráticos. Em diversos casos, discursos defensores da descentralização e regionalização do poder mascaram ações projetadas para conservação de velhos hábitos que lesam os fundamentos democráticos da República (RODIGHERI, 2017).

Podemos notar na colocação de Angela Moulin Simões Penalva Santos:

Desde o processo de descentralização instituído pela atual Constituição, a União vem lutando para reaver os recursos que se viu obrigada a transferir aos Estados e Municípios. O debate a propósito da incapacidade financeira e técnica de os Municípios assumirem maior protagonismo nas políticas públicas produziu dois tipos de resultados: o primeiro foi a recomposição da participação da União na arrecadação fiscal, por meio do aumento das contribuições (recursos não partilháveis com outras esferas de governo); o segundo resultado foi a criação de instrumentos legais para controle dos gastos públicos, como foi o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso denota grande preocupação com a responsabilização em relação às finanças públicas, mas não com a eficiência das políticas (SANTOS, 2012, p.23).

A forte centralização, mesmo com o federalismo cooperativo adotado pelo Brasil, favorece o progresso de algumas regiões em desfavores de outras. Regiões mais afastadas encontram dificuldades em se verem definitivamente representadas e terem papéis concretos dentro da estrutura brasileira, como é o caso de alguns municípios, que aliado ao fator de suas pequenas populações sobreviverem quase exclusivamente da aposentadoria de seus cidadãos, advinda da União, movimentando assim, minimamente sua economia.

Tal questão favorece o êxodo das populações menos favorecidas com destino as regiões com melhores estruturas, se vendo assim, seu local natal com cada vez menos recursos, desta forma, colapsando e necessitando cada vez mais da forte ajuda dos demais entes federados. Como nas palavras de Tocqueville:

“A centralização faz triunfar no dia do combate, mas diminui com o correr do tempo sua potência. Portanto, pode contribuir admiravelmente para a grandeza passageira de um homem, mas não para a prosperidade duradoura de um povo” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 99).

A luta por autonomia travada, pelos Municípios e Estados, tem sido a principal manifestação do pacto federativo brasileiro. A autonomia que deveria advir da descentralização do poder, acaba por ser esmigalhada frente à União, que faz uso

das subvenções federais como instrumento de atuação política fortalecedora do centralismo político, pois sem que precise comprometer o discurso retórico de liberdade ou soberania dos Estados e Municípios, o Executivo federal condiciona a prestação de determinadas subvenções ao cumprimento de condições por ele impostas (RODIGHERI, 2017). Teoricamente, é mantida a autonomia dos entes descentralizados; na realidade fática, tal conduta “crava estacas profundas na autonomia imaginada pelos entes federados”, em um gritante desvio ideológico e programático do ideal federalista (LAMY, 2013, p. 188).

O modelo de federalismo se difere muito daquele pactuado pelos constituintes de 1988. O Município segue sendo ente federativo, mas sua autonomia conquistada vem sendo limitada por emendas constitucionais que afetam a capacidade e autonomia dos governos municipais de protagonizar políticas públicas (SANTOS, 2012).

Ao longo dos primeiros 24 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, foram editadas 71 emendas constitucionais (EC), das quais 26 afetam a autonomia municipal. Durante o governo do ex-presidente da república Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), foram aprovadas 14 emendas, sendo as outras 12 ao longo dos oito anos do governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2010). As emendas constitucionais que tiveram influência sobre a autonomia municipal podem ser distribuídas entre quatro categorias: a) alteram o sistema tributário; b) diminuem as transferências aos municípios; c) criam políticas sociais com participação dos municípios no seu financiamento; e d) afetam a autonomia política municipal (SANTOS, 2012).

Se não revisto o desenvolvimento do Brasil, enquanto Estado Federal, os efeitos desagregadores aumentarão, levando a termo o pacto federativo. No atual sentido, concentrar recursos financeiros na União com a finalidade de promover o remanejo e redistribuição de receitas, caracteriza forte ato centralizador, contrário ao ideal descentralizador advinda do pacto federativo e da Constituição Federal de 1988. O combate a esta tendência centralizadora deve ser feito por meio de reforma do pacto, e tributária, que trate da competência dos entes e da distribuição da receita, meio de difícil concepção, vislumbrando a atual classe política brasileira, pois quem efetuará a reforma, será quem mais perderá (RAMOS, 2013, p. 137).

5.3 Aperfeiçoamento Do Federalismo Brasileiro, Propostas Para Superação Da Crise

Em alhures por este trabalho, a descentralização do federalismo brasileiro surge como a melhor alternativa para o destravamento regional e modernização das instituições federadas. O fortalecimento e equilíbrio de competências e recursos entre os entes federativos devem ser buscados, atendendo os anseios constitucionais consagrados pelo princípio do interesse local.

Afinal, é na esfera local que o clientelismo político se manifesta de forma contundente, podendo ser encontrados os grupos de interesse que mais se beneficiam de ações governamentais. A centralização do poder, entretanto, não será o instrumento eficaz que porá fim ao clientelismo político, o que ficou comprovado nas experiências anteriores de governos centralizadores que comandaram o País (SANTOS, 2012).

O fortalecimento dos entes federados por meio da descentralização contribui para que se possam alcançar os anseios regionais. Em virtude de razões demográficas, o centralismo trava o desenvolvimento do Brasil como um todo, em decorrência da União estar muito afastada de algumas regiões brasileiras, e na maioria das vezes, pouco conhece sobre sua realidade.

É preciso, de fato, uma redistribuição de competências entre as unidades da federação, redistribuição esta que venha acompanhada de um melhor repasse de recursos, integralizando e fortalecendo o vínculo entre as unidades e as leis de autonomia e participação. Se não, vejamos a explanação de Lamy:

Se a União atua isoladamente no planejamento (o que é reforçado pelos arts. 21, IX e 48, IV da Constituição de 1988), se os organismos regionais são meros administradores locais das políticas controladas integralmente pela primeira. Não há colaboração, solidariedade, mas dominação, se nas mãos da União está efetivamente a receita, se a União impõe condições aos Estados e Municípios para repassar as suas verbas (ou mais especificamente para renegociar suas dívidas – exigindo a privatização de bancos e companhias energéticas, por exemplo).[...] É preciso que as Regiões adquiram estatalidade, com capacidade política, precisam ser sujeitos, e não meros objetos. Os cidadãos precisam conservar o poder de governar, não meramente administrar os problemas locais (LAMY, 2013, p. 189).

De frente à democratização da sociedade brasileira é que se defende o fortalecimento dos Municípios. A fortificação dos Municípios busca ir de encontro a necessidades que não podem ser evitadas, em decorrência de um país, cujo vasto

território dificulta o desenvolvimento, advindo exclusivamente de uma gestão centralizadora. Defender a descentralização do poder fortalecendo os Municípios não é questão meramente ideológica; pelo contrário, trata-se de uma postura lógica e racional frente à realidade brasileira. Impõe-se, por razões territoriais, a descentralização política que assegure o funcionamento das instituições democráticas até mesmo em pontos mais isolados ou distantes dos grandes centros (HIDAGO, 2010, p. 219).

O poder financeiro das unidades federadas é um fator primordial para o Pacto Federativo, pois não há como se falar em autonomia política sem adentrarmos o campo da autonomia financeira. É o mesmo que dizer que um ente federado poderá ser tido como de fato autônomo e com poderes políticos, quando for cumprida a autonomia financeira pré-determinada. A consagração do sistema tributário brasileiro no texto da Carta Magna, ao invés de ter sido consagrado por lei infraconstitucional, disciplinando divisão de competências e receitas, demonstra a importância, bem como a seriedade adotada pelo constituinte ao tratar desta questão (RODIGHERI, 2017). Como bem ilustra:

A divisão federativa de rendas tributárias não é mero assunto de cunho financeiro, seu conteúdo diz respeito à própria estrutura da República e a eficiência do seu funcionamento. A constitucionalização deste assunto exalta a importância das autonomias municipais dentro do Estado Federal, corroborando o compromisso democrático da Constituição com a descentralização estatal pretendida (RODIGHERI, p. 48, 2017).

Desse modo, quaisquer modificações legais ou atuações político-administrativas de governo que sejam sensíveis à autonomia financeira dos entes da Federação devem ser analisadas com extremo cuidado, pois uma alteração substancial nas relações federativas pode impactar efeitos nos compromissos constitucionais mais básicos. De modo, que não é benéfico criar instrumentos que aumente a capacidade político-administrativa de um ente em detrimento de outro. (RODIGHERI, 2017).

Havendo desequilíbrio federativo, é prudente ter o cuidado de ajustar as instituições jurídicas e políticas no âmbito da democracia, por meio de séria e comprometida agenda que trate de aspectos estruturais da nação, com vistas a promover uma recomposição justa e equilibrada do Pacto Federativo. (RODIGHERI, 2017).

O entendimento de normas presentes na Constituição Federal, enquanto documento que rege o pacto federativo, não é simplesmente exercício de retórica jurídica ou política, porém se assemelham a um grande desafio cuja efetivação será alcançada por meio de uma grande luta social coletiva. Nesse sentido, quaisquer movimentos que tenham por objetivo excluir a sociedade da tarefa de realizarem os objetivos constitucionais, delegando apenas agentes intelectuais e políticos para tal exercício, apenas facilitará a perpetuação dos beneficiários que sempre mantiveram seus privilégios dentro da estrutura pública (BARRETO LIMA, 2010, p. 79).

Desta forma, fica mais uma vez ilustrado o prejuízo acarretado pela tendência a centralizar o poder estatal, pois a aproximação popular dos espaços de tomada de decisão ocorre com mais facilidade e efetividade, por meio das instituições descentralizadas (RODIGHERI, 2017).

O pleno desenvolvimento da democracia, da cidadania e das liberdades as quais a nação tanto idealiza depende da descentralização do poder político do Estado, promovendo não somente a efetivação dos ideais de condução política pretendidos pela Constituição, mas também, todo o projeto de constitucionalismo democrático programado pela sociedade dos anos 80, que viu na promulgação da nova ordem constitucional, um lampejo de esperança no desenvolvimento democrático da República brasileira (RODIGHERI, p. 64, 2017).

O Estado deve ir ao alcance de seus cidadãos onde este estiver como a ideia de lhe oferecer o melhor advindo da cidadania, porém o Estado não deve ser entendido apenas com União, mas também com a integralização forte de Estados-membros e Municípios, estes quais estão próximos das necessidades reais de seus habitantes. Desta forma, deve-se deter maior autonomia política, administrativa e financeira para atender os interesses locais, as quais só virão por meio de uma organizada descentralização do federalismo brasileiro.

6 CONCLUSÃO

A República Federativa do Brasil, ao longo dos anos, se mostrou vocativa ao Estado Federal, o que possibilitou o avanço de suas instituições e unidades federativas. Desde sua primeira Constituição Republicana, o Federalismo é a forma de Estado adotada pelo país, o que traz considerável experiência dos governos com o tema tratado.

A tendência centrista surgiu em decorrência do surgimento do Federalismo no Brasil, sendo este de forma centrífuga, tendo seu movimento de dentro para fora, onde o Império instituiu governos locais, porém pouco poder os concedeu. As raízes deste surgimento ficaram cravadas ao longo do processo evolutivo do federalismo no Brasil. A vocação pela centralização perdura até os dias atuais, com significativos reflexos em vários âmbitos.

Entre as Constituições brasileiras, promulgadas ou outorgadas, a Constituição Federal de 1988 foi, não só a mais democrática e cidadã de todas, mas também a que mais se preocupou com a descentralização do poder. A inclusão dos Municípios com entes federativos foi um grande passo para a modernização do federalismo brasileiro e também, um salto a maior descentralização do poder. A inclusão do princípio do interesse local em competências atribuídas às unidades federadas, também propiciou estímulo a descentralização tão buscada.

O princípio do interesse local acaba muitas vezes, como pode ser analisado nas decisões do Superior Tribunal Federal, por ser preterido em face ao princípio da preponderância do maior interesse, que acaba criando um critério verticalizado e consagrando uma hierarquia entre as unidades federadas, favorecendo mais uma vez a União e centralizando ainda mais os poderes.

Apesar da Carta Magna de 1988 trazer toda essa evolução quanto às questões descentralizadoras de poder, em virtude dos ideais centristas, o país ainda segue em busca de sua total efetivação. Os governos travam diariamente fortes lutas em busca de maior autonomia e efetiva participação, pois grande parte das competências e recursos dos mais variados tipos, ainda se encontra em posse da União Federal, o que dificulta a efetivação deste como governos fortes e autônomos.

É visível que a distribuição de competências administrativas e legislativas deva andar lado a lado com a distribuição de recursos, pois, como analisamos, os

Municípios detêm muitas competências periféricas, porém mendigam recursos aos governos estadual e federal para poderem, de fato, as cumprirem. Desta forma, observamos que temos uma dependência disfarçada de autonomia.

O Federalismo adotado pelo Brasil, na Constituição de 1988, é o chamado “federalismo de cooperação”, onde é concentrada a maior parte dos recursos financeiros na União e esta, posteriormente, redistribui de forma equalizada, observando as condições econômicas dos Estados. Esse processo é de mais valia para o desenvolvimento nacional, porém sua forma de realização deve ser revista, possibilitando aos Estados menos capazes economicamente instituírem cada vez mais políticas que os favoreçam no quesito mencionado, à medida que será possibilitada pela redistribuição de competências específicas.

A possibilidade de se atender de forma efetiva as mais distintas realidades de cada área e cantões espalhados pelo extenso território brasileiro, de fato, é dificultada pelo poder extremamente centralizado, ficando a União muito longe de seus cidadãos e as unidades federadas que melhor poderia atendê-los, Estados e Municípios, reféns de respingos de ajuda da União.

Conclui-se que, de fato, a origem centrífuga do Federalismo brasileiro, mesmo após mais de um século, ainda reflete seus conceitos centralizadores na política e organização pública atual, criando entraves desenvolvimentistas e cravando suas raízes fortes em todas as instituições dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A reorganização das atribuições, bem como dos recursos coletados, será um grande avanço para o desenvolvimento do Brasil como uma Nação, criando medidas de participações e cooperações entre os entes, retirando a total dependência dos Estados-membros e Municípios em face à União.

É necessário, cada vez, buscarmos um Federalismo, de fato, afastando-se totalmente de ideais de Estados Unitários, possibilitando o progresso e fortalecimento de todos os entes federativos, possibilitando cada vez mais o desenvolvimento regional, o que trará consequentemente um desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Luiz Alberto David. JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. Curso de Direito Constitucional. 11ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- BARRETO LIMA, Martonio Mont'Alverne. Autonomia do Município e cultura sobre o BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Título I - Dos Princípios Fundamentais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html. Acesso em: 05 jul. 2019.
- BRASIL. Constituição, de 24 de fevereiro de 1891. Título I – Da Organização Federal, Art. 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.html. Acesso em: 15 abri. 2019.
- BRITTO, Luiz Navarro de. Política e espaço regional. São Paulo: Nobel, 1986.
- Cruz do Sul: IPR, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 20ª Edição, São Paulo: Editora Saraiva, 1998.
- Dircêo T. (coord.). O federalista atual: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013.
- HIGADO, Mauro. Sistema federativo constitucional brasileiro e a autonomia municipal. In: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo. (orgs.). Espaço local, cidadania e políticas públicas. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- LAMY, Marcelo. O federalismo e as regiões de desenvolvimento. In: RAMOS, Dircêo LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 18ª Edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2014.
- MELLO, Celso de. STF - AC: 1255 RR, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 16/06/2006, Data de Publicação: DJ 22/06/2006 PP-00005. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14780019/medida-cautelar-em-acao-cautelar-ac-1255-rr-stf>. Acesso em: 15 set. 2019.
- MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 30ª Edição, São Paulo: Editora Atlas S.A, 2014.
- NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 9ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Método, 2014.
- PERTENCE, Sepúlveda. STF - ADIn: 2381-MC, Relator: Min. SEPÚLVIDA PERTENCE, Data de Julgamento: 20/06/2001, Data de Publicação: DJ 14/12/2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347574>
- poder local. In: HERMANY, Ricardo. (org.). Gestão local e políticas públicas. Santa RAMOS, Dircêo T. O federalismo assimétrico: unidade na diversidade. In: RAMOS, RODIGHIERI, Bruno Nogueira. A Instrumentalidade Político-Constitucional do Pacto Federativo Brasileiro: Um Pacto Pela Democracia. Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo: Faculdade de Direito, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2017.
- SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Descentralização E Autonomia Municipal: Uma Análise Das Transformações Institucionais No Federalismo Brasileiro. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo. 29ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

T. (coord.). O federalista atual: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América: leis e costumes. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Tradução: Eduardo Brandão.