

RECEBIDO EM: 01/06/2017

APROVADO EM: 06/07/2017

# FEDERALISMO À BRASILEIRA: ALGUMAS REFLEXÕES QUANTO À FORMA DE ESTADO NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

*A BRAZILIAN STYLE OF FEDERALISM: SOME REFLECTIONS  
ABOUT THE STATE MODEL IN BRAZIL AFTER THE 1988  
CONSTITUTION*

*Gabriel Dolabela de Lima Raemy Rangel*

*Doutorando em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense, Mestre em direito pela Universidade Gama Filho, Pós-graduado (LLM) em Litigation pela Fundação Getúlio Vargas, Graduado em direito pela Universidade Candido Mendes.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Breve considerações sobre o contexto histórico da Assembleia Nacional Constituinte de 1987; 2 Dos Municípios como Entes da Federação; 3 Princípio da Simetria e Federalismo de cooperação; 4 Da ADI 33671 DF e a questão do Conselho Nacional de Justiça. 5 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente trabalho visa a trazer reflexões quanto ao modelo de federação estabelecido no Brasil sob a égide da Constituição de 1988, em especial no que diz respeito à autonomia dos Municípios, ao princípio da simetria e à concepção de federalismo de cooperação. Com isso, busca-se estabelecer ponderações sobre a forma de interpretação do texto constitucional, estabelecendo perspectivas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federação. Municípios. Autonomia.

**ABSTRACT:** The purpose of this essay is to bring some views on the federation model adopted by the Brazilian constitution of 1988, particularly on the autonomy of Brazilian municipalities, the symmetry principle and the concept of federalism of cooperation. As a result, considerations are made about how to interpret the constitutional text, bringing about new perspectives.

**KEYWORDS:** Federation. Municipalities. Autonomy.

## INTRODUÇÃO

Conceitualmente, federação é a coexistência de uma pluralidade de entes autônomos em um só país soberano. Como cita Sahid Maluf, é:

O fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação pública de dois governos distintos: o federal e o estadual (MALUF, 2013, p. 197).

Trata-se de modelo que “busca conciliar a unidade com a diversidade” (NETO, 2014, p. 303), fortalecendo, inclusive, o arranjo democrático, já que coíbe concentrações excessivas de Poder, em uma repartição espacial. Hodiernamente, a federação está presente em todos os continentes. Há aproximadamente 25 Estados federais, que representam 40% da população mundial (CLÉVE et alii, 2016). Todavia, é certo que cada país adota um modelo federativo diferente. Em alguns casos é conferida ampla autonomia aos entes. Em outros países há um perfil mais centralizador. Em algumas experiências há uma simetria entre os entes, em outras há uma assimetria.

O Brasil, como é sabido, desde a proclamação da república, adota como forma de Estado a Federação. No período Imperial, sob a égide da Constituição de 1824, existia um Estado unitário, marcado por uma centralização desmedida. No entanto, os grandes nomes da proclamação da nossa república, inspirados no modelo aparentemente bem-sucedido dos Estados Unidos da América, optaram por verter, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1891, o modelo de Estado em federação (FERREIRA, 2013). Daí uma possível explicação para o modelo federal brasileiro não conferir tanta autonomia aos entes da federação como o modelo norte-americano. É que, enquanto o modelo brasileiro estabeleceu-se por um movimento centrífugo, partindo de um estado unitário, dispersando-se em federação. Nos EUA ocorreu um movimento centrípeto, em que estados, até então independentes e soberanos, uniram-se em um só estado soberano.<sup>1</sup>

Embora a disposição vitoriosa na proclamação da república brasileira, de viés liberal inspirada no paradigma americano, tenha buscado estabelecer um arranjo de autonomia dos entes, a verdade é que o país, diante de sucessivas crises, foi caminhando para um modelo

---

1 Como explica Leandro Karnal, após a independência das 13 colônias, a maior dificuldade foi conseguir estabelecer um governo central forte e unido, sem que fosse retirada a autonomia das antigas 13 colônias. Assim, durante vários meses na Convenção da Filadélfia foi discutido o texto da nova Constituição, destacando-se nomes como James Madison, chegando a uma redação final onde o federalismo foi um ponto central, sendo garantida ampla autonomia aos Estados (KARNAL, et alii, 2016. p. 92-84.)

centralizador e hierarquizado, notadamente após a revolução de 1930 e as Cartas Constitucionais da Era Vargas (MARRAFON, 2014). Também após o golpe de 1964, sob a égide das Constituições de 1967 e 1969, o país tornou-se uma “pseudofederação” (MARRAFON, 2014, p. 106), sendo que a tese predominante era de que o federalismo seria meio para buscar um desenvolvimento do país e garantir a segurança nacional a partir da vontade do poder central. Nesse contexto, sem dúvida, foi dada enorme força à União, em especial ao Poder Executivo.

Assim, é forçoso aceitar que, ao longo de todos esses anos de experiência federal, o Brasil viveu uma série de mudanças, tal qual um pêndulo, passando por momentos mais centralizadores e momentos de mais autonomia dos entes, até desaguardarmos na Constituição de 1988 promulgada em um contexto histórico de redemocratização após 21 anos de ditadura militar. Foi amplamente reestruturado o modelo federal brasileiro. Dentro de um ideal democratizante, como observa Rosangela Mariana Luft, “a descentralização política foi (também) uma escolha de aproximação do processo decisório às particularidades locais e um caminho para a efetiva participação dos cidadãos na realização de políticas públicas” (LUFT, 2014, p 46). Uma possível prova de que ocorreu uma descentralização e distribuição do Poder em nível local é que, em 1988, existiam no Brasil 4.128 Municípios. Hoje já há 5.561 (IBEGE, 2016).

O presente trabalho buscará traçar os contornos do modelo federativo brasileiro instituído a partir da Constituição de 1988, que trouxe inovações como a elevação dos Municípios ao nível de ente federativo. Tentar-se-á fazer uma radiografia de relevantes pontos distintivos do modelo brasileiro, aplicando um olhar crítico.

## **1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEXTO HISTÓRICO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987**

Quando da instauração da Assembleia Nacional Constituinte encarregada de criar uma nova Carta Constitucional em 1987 presidia o Brasil José Sarney, que, malgrado tenha sido o primeiro presidente civil após a ditadura, não tinha amplo apoio popular. É que, entre 1983 e 1984, inconformados com o regime ditatorial que já durava anos, milhares de pessoas encheram as ruas de São Paulo e do Rio de Janeiro com amplo entusiasmo, no movimento conhecido como “diretas já”. Contudo, a proposta de emenda conhecida como “Emenda Dante de Oliveira” tramitada no Congresso para o estabelecimento das eleições diretas foi derrotada. Estabeleceu-se enorme frustração popular (FAUSTO, 2011).

Nesse passo, a decisão de quem seria o próximo presidente do Brasil ficou a cargo do colégio eleitoral, que, como um alento para o povo, elegeu Tancredo Neves, sendo símbolo emblemático da chegada da oposição civil ao Poder. Entretanto, algo inesperado aconteceu, criando enorme choque na população brasileira. Tancredo não tomou posse em 15 de março de 1985 como previsto, por problemas de saúde, que, mais adiante, fizeram com que falecesse. Assumiu a presidência seu vice José Sarney, tendo sido, como dito, em seu governo, instaurada a Assembleia Nacional Constituinte.

A Assembleia acabou sendo formada num momento em que o presidente, na segunda metade de seu mandato, estava sobremaneira enfraquecido, não só pelo déficit democrático de sua ascensão à presidência, mas também em razão do malogro do Plano Cruzado, criado por ele em 1986 em uma frustrada tentativa de estabilização da economia (REGIS, 2009). Por outro lado, os governadores dos Estados desfrutavam de força política e elevado grau de legitimação democrática, já que eleitos diretamente pelo povo em 1982.

Esse contexto, somado aos desgastados 21 anos de ditadura militar com ampla centralização do Poder no Executivo Federal, contribuiu, inexoravelmente, para o estabelecimento na Constituição de 1988 de uma tendência menos centralizadora no país. Contudo, em que pese o cenário que favorecia o fortalecimento dos Estados, o federalismo brasileiro acabou tomando rumo no sentido de fragilização dos Estados (REZENDE, 2013) e uma dispersão nas figuras dos Municípios, que, inclusive, foram elevados a antes da federação, como é explorado no capítulo que se segue, instituindo-se um nítido reforço ao Poder Local, sendo reservadas aos Estados as competências residuais que não lhe forem vedadas pela Constituição (artigo 25, da Carta Constitucional).

No ponto de vista fiscal, ficou claro que os Estados caminharam para um enfraquecimento. É que a regulamentação de novos direitos sociais na Constituição importaram em impacto no orçamento da União, que acabou suprimindo esse problema com a instituição de uma série de contribuições sociais. Nesse aspecto, parece ter ocorrido uma progressiva ocupação pelo governo federal do campo tributário abrangido pela tributação de mercadorias e serviços, através das aludidas contribuições (REZENDE, 2013). E, em paralelo, ocorreu uma apropriação do bolo pelos Municípios, com o melhor uso dos impostos incidentes sobre a propriedade e o aumento de sua participação nas receitas aferidas pelos Estados. Isso ainda foi somado à prática da guerra fiscal entre os Estado, gerando um desequilíbrio e enfraquecimento de alguns deles.

## 2 DOS MUNICÍPIOS COMO ENTES DA FEDERAÇÃO

Já no artigo 1º, da Carta Magna de 1988, encontra-se a previsão de que o país constitui uma República Federativa, formada “pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal”. Neste dispositivo a palavra “união” aparece com letra minúscula, o que poderia levar à falsa sensação de que não existiria a “União” enquanto ente de federação. No entanto, é necessária a leitura da Constituição como um todo e o artigo 18 é mais claro ao destacar que os entes da federação brasileira são União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, bem ensina Pedro Lenza:

Dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal não é diverso de dizer que ela compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porque a união indissolúvel (embora com a inicial minúscula) do artigo 1º é a mesma União (com inicial maiúscula) do art. 18. Repetição inútil, mas que não houve jeito de evitar, tal o apego à tradição formal de fazer constar do art. 1º essa cláusula que vem de constituições anteriores, sem levar em conta que a metodologia da Constituição de 1988 não comporta tal apego destituído de sentido. (LENZA, 2009. p. 292)

Optou o Constituinte, portanto, por estabelecer um modelo federativo em três níveis de autonomia, tentando, de um lado, manter a significativa abrangência de competências desfrutadas pela União e, de outro, atribuir maior autonomia aos demais entes, a exemplo dos Estados, que passaram a ser titulares do ICMS como seu principal tributo (MARRAFON, 2014). E, ainda, elevou o Município à condição de ente da federação, o que, para muitos, se mostra, com as devidas ponderações, algo artificial, a ponto de alguns autores negarem essa condição (SILVA, 2008).

É que algumas características fundamentais importam em estabelecer uma limitação na autonomia municipal, gerando uma possível compreensão de que seriam, em verdade, desdobramentos dos Estados e não entes da federação.

Primeiramente, não é possível, na forma dos artigos 34 e 35, da Constituição, a intervenção federal nos Municípios, mas tão-somente intervenção estadual.<sup>2</sup> Some-se ainda o fato de que, para criação,

---

2 A União poderá intervir diretamente em Municípios localizados dentro de Territórios. No entanto, malgrado haja a previsão na Constituição, hoje não existem Territórios no Brasil.

incorporação, fusão e desmembramento dos Municípios, há necessidade de lei estadual (artigo 18, §4º, da Constituição da República). E mais: os Municípios não têm Poder Judiciário próprio, o que faz com que litígios de seu interesse desemboquem no Poder Judiciário dos Estados. Ou seja, falta ao Município um dos Poderes clássicos da tripartição do Poder.

Outrossim, os Municípios não têm representação no Congresso Nacional, que, por sua vez, conta com representantes dos Estados e do Distrito Federal. Isto é, nosso Poder Legislativo em âmbito federal, que visa a editar as leis que serão aplicadas em todo território nacional e em todas as esferas da federação, não contam com representantes dos Municípios. Nesse aspecto é de se ressaltar que o modelo bicameral do Congresso Nacional representa um arranjo fortalecedor do equilíbrio federativo. No senado federal os Estados têm igual número de representantes (três senadores), com mandatos de oito anos. Por outro lado na Câmara dos Deputados, órgão representante do povo, os membros são escolhidos pelo sistema proporcional em cada Estado e no Distrito Federal, na forma do artigo 45, da Constituição da República, de maneira que o número de deputados dos Estados será proporcional à sua população, ressalvado que nenhum Estado terá menos que oito deputados ou mais que setenta. Contudo, é de se repetir, o Congresso Nacional não conta com representantes dos Municípios.

Portanto, há argumentos razoáveis para se sustentar que os Municípios, malgrado sejam previstos como entes da federação, seriam meros desdobramentos dos Estados. Não obstante, repita-se, o Constituinte expressamente elevou os Municípios à categoria de entes da federação. Fê-lo por considerá-los possuidores de autonomia, uma vez que possuem auto-organização, competências legislativas específicas e geram suas próprias receitas. São organizados por suas leis orgânicas e, a despeito de não contarem com seu próprio Judiciário, têm Poderes Executivo e Legislativo próprios.

No que diz respeito à capacidade de os Municípios terem recursos para custear suas atividades, é mister destacar a ponderação feita por Rosângela Marina Luft (LUFT, 2014). Com efeito, além da arrecadação direta por intermédio de seus tributos como o ITBI e IPTU, os Municípios recebem transferências de recursos da União e dos Estados<sup>3</sup>. Ocorre que somente os repasses obrigatórios previstos na Constituição e a arrecadação direta, em geral, não permitem aos Municípios suprir todos os seus deveres impostos pelo texto da Constituição. Fazem-se necessárias transferências voluntárias,

---

3 Os artigos 158 e 159, da Constituição da República, estabelecem repasses obrigatórios.

definidas na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Para tanto, todavia, aderem, como regra, às políticas nacionais, através de convênios e outras formas de parceria. Como consequência prática, têm sua autonomia prejudicada por exigências dos outros entes. Ora, ficam sujeitos aos sabores das políticas nacionais e estaduais, precisando nelas se enquadrar para obter os recursos indispensáveis às suas atividades.

Na esteira do até aqui exposto, é de se aceitar que, em que pesa sua previsão como ente da federação, a autonomia dos Municípios é mitigada, trazendo um caráter anômalo ao modelo federativo brasileiro. Houve, sim, um deslocamento e fortalecimento do Poder local com a Constituição de 1988, mas, decerto, há traços atípicos na autonomia municipal.

Já no tocante ao Distrito Federal pouca dúvida pode gerar relativa à sua natureza jurídica de ente federativo. Tem autonomia, regendo-se através de lei orgânica própria (artigo 32, da Constituição de República) e possuindo seus próprios Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Entretanto, sua autonomia é, nas palavras de Pedro Lenza, “parcialmente tutelada pela União” (LENZA, 2009, p. 317), já que seu Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Polícia Militar são mantidos pela União (artigo 21, XIII e XIV, e 22 XVII, da Constituição da República).

Não é o Distrito Federal a capital do país, que, na forma do artigo 18, §1º, é Brasília, situada dentro do território do Distrito Federal. Brasília, além de capital da República, é a sede do governo do Distrito Federal. O Distrito Federal, ao contrário dos Estados, não pode ser dividido em Municípios (artigo 32, da Constituição da República).

### **3 PRINCÍPIO DA SIMETRIA E FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO**

Fruto da manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é conferido aos Estados membros da federação, enquanto entes autônomos, a possibilidade de se organizarem por suas próprias Constituições e leis que adotarem. O art. 11, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, trouxe a previsão de que as Assembleias Legislativas dos Estados exercerão Poder Constituinte, por meio do qual “elaborarão a Constituição do Estado, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”. Em paralelo, o artigo 25, da Constituição da República, também trouxe a previsão de os Estados serão organizados por suas Constituições e leis, em estrita obediência aos princípios estabelecidos pela Constituição da República.



Nesse passo, é de se perceber que as Constituições estaduais já nascem possuindo, prefixados pela Constituição Federal, os seus elementos orgânicos, sócio ideológicos e limitativos (AMORIM, 2016). Deve seguir, portanto, uma simetria em relação aos parâmetros estabelecidos pela Constituição da República.

Por outro ângulo, a ideia de simetria reporta ao fato de todos os entes da federação em mesmo nível terem o dever de se organizar da mesma maneira, com competências idênticas. Nesse sentido, asseveram Clémerson Merlin Cléve e Pedro Henrique Gallotti Kenicke:

Num Estado federal simétrico, todas as coletividades de um mesmo nível exercem idênticas competências, organizando-se da mesma maneira. Por seu turno, no Estado Federal assimétrico as diferenças econômicas, sociais e demográficas e culturais entre os entes federados (Estados, Departamentos, Províncias etc), justificam, do ponto de vista constitucional, a existência de singularidades no pacto federativo, especialmente naquilo que envolve a organização ou a distribuição de competências (CLÉVE et alii, 2016, p. 77).

Em países como o Canadá e a Bélgica, em que as diferenças culturais entre os entes componentes são muito acentuadas - chegando-se até mesmo a existirem línguas distintas - opta-se por um modelo federal com assimetrias acentuadas, sem a exigência de que haja igual organização entre os componentes da federação.

Nesse ponto, contudo, o Brasil consagra um abismo entre o plano normativo e o plano prático. É que o Brasil é país de dimensões continentais, com acentuadas diferenças culturais, econômicas, físicas, climáticas etc. Trata-se, portanto, de um país com assimetrias fáticas acentuadas (BONAVIDES, 2010). No plano normativo, de outra ponta, repise-se, há estabelecida a simetria como paradigma. E, dada a existência de amplo aparato de controle de constitucionalidade, qualquer tentativa normativa de manobra estadual no sentido de buscar maior autonomia em relação aos parâmetros fixados em plano federal terá grande chance de ser considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

O federalismo moderno, na ótica das assimetrias socioeconômicas de fato brasileiras, deve ir para além de uma mera divisão espacial do Poder em esferas autônomas e deve se debruçar em um modelo de cooperação. Parece ser desejável o estabelecimento de políticas assimétricas, para

que um ente da federação seja tratado desigualmente na medida de sua desigualdade, minimizando as diversidades (MARQUES, 2016). E, ao mesmo tempo, é necessária a cooperação, que importa em alcançar o desenvolvimento conjunto dos entes da federação, mitigando desigualdades indesejáveis e franqueando a oportunidade de todos os entes participarem do jogo econômico e do Poder.

É bem verdade que, como chama a atenção Michel Temer, a concepção de cooperação já se encontra na própria etimologia da palavra “federal”:

A relação entre federalismo e cooperação já se encontra na etimologia da palavra ‘federal’, que deriva de *foedus*: pacto, ajuste, convenção, tratado, e essa raiz entra na composição de laços e amizade, *foedus amicitiae*, ou de união matrimonial, *foedus thalami*. Em termos de prospectiva, é razoável presumir que a evolução prosseguirá na linha do desenvolvimento e da consolidação do federalismo cooperativo, para modernizar a estrutura do Estado Federal (TEMER, 2012, p. 75).

No entanto, em contexto prático, por vezes os entes da Federação ingressam em disputas dos mais variados tipos. Tome-se como exemplo a chamada “guerra fiscal”, que é conceituada por Ricardo Calciolari como “a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados” (CALCIOLARI, 2006, p. 5).

É que, como é óbvio, os empresários buscam sempre menores custos produtivos no exercício de suas atividades, sendo certo que a tributação é um dos elementos que compõem o custo global da produção. Hoje, por sinal, com a enorme carga tributária brasileira, o pagamento de tributos têm enorme peso na cadeia produtiva. Assim, é possível que, por melhores condições de tributação em determinado Estado ou Município, a iniciativa privada procure instalar suas sedes e estruturas nesses locais, o que importa em investimentos.

Essa situação é antitética ao cooperativismo federativo. O cooperativismo federativo busca uma colaboração entre os entes para a realização de projetos comuns. Bem conceitua Janice Morbidelli:

O federalismo cooperativo de concepção contemporânea pode ser definido como um conjunto de técnicas e instrumentos para a efetivação de acordos, que não alteram necessariamente a repartição constitucional de competência, mas ampliam, na prática política, a gestão comum,

a autonomia e a interdependência entre governos federais e regional (MORBIDELLI, 1999, p. 60/61)

Assim, é necessário um esforço para além dos meros parâmetros literais do federalismo estampado na Constituição, para se buscar de um lado uma cooperação entre os entes e, de outro, políticas que respeitem as individualidades e peculiaridades dos entes.

A aplicação do princípio da simetria talvez mereça uma análise exegética maior do que a simples ideia de tratamento igual entre os entes em mesmo nível. Tome-se como exemplo as competências municipais. Diz a Constituição, no artigo 30, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de “interesse local” e “suplementar a legislação estadual e federal no que couber”. Ora, é necessário um esforço interpretativo para se compreender o que é englobado pela ideia de “interesse local”. Será que é possível se chegar a um *standard* para todos os Municípios do Brasil com todas as suas peculiaridades? Parece razoável crer que a concepção de interesse local deve atender, caso a caso, as demandas dos Municípios, com suas características. Nesse aspecto, diz Gustavo Sampaio Telles Ferreira:

Conceituá-lo unicamente com base no que pertine à cidade, ou mesmo ao campo, torna empobrecida a sua definição, como se possível fosse asfixiar um *standard* único e válido para todos os Municípios de todos os 26 Estados da União. O território abrangido pelo interesse local não se exaure nos contornos redacionais conferidos pela dogmática. Deflui, isto sim, dos indicadores sociais e econômicos do lugar, sua evolução histórica e, acima de tudo, dos elementos culturais que alicerçam a identidade do seu povo. (FERREIRA, 2013, p. 252/253)

Sucede que se se pautar por um modelo de simetria rígida, que consagra um tratamento igualitário a todos os Municípios, sob uma espécie de crença que todos residem no mesmo espaço de demanda normativa, seria impossível que um Município com peculiaridades socioeconômicas pudesse legislar à frente dos demais. Optou-se por uma federação juridicamente simétrica, mormente para se reconhecer o mesmo grau de autonomia a Municípios com diferentes graus de avanço econômico, sendo resguardada a mesma autoridade política que desfrutam grandes centros urbanos a pequenas cidades com pouca expressão econômica. No entanto, isso não ilide que uma cidade com grande densidade demográfica, com complexidade econômica, tenha um

tratamento legislativo para interesses locais diversos de um Município pequeno e pacato (FERREIRA, 2013).

#### **4 DA ADI 3367-1 DF: A QUESTÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

Ainda no que diz respeito ao pacto federativo e à autonomia dos entes, merece um destaque suscito no que tange ao Poder Judiciário. É que, a autonomia dos entes pressupõe que cada um deles tenha seus próprios Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, exercendo suas atividades na sua parcela de competência com independência. Como já destacamos, os Municípios não têm Judiciário próprio, ponto de anomalia em nossa federação. No entanto, os Estados e o Distrito Federal têm seu próprio Judiciário encarregado de analisar os litígios que não sejam de interesse da União.

Com a criação do Conselho Nacional de Justiça através da Emenda Constitucional 45 de 2004, no entanto, foi ajuizada a ADI 3367-1DF em que se discutiu a constitucionalidade do novo órgão. Dentre outros argumentos, foi alegado pela Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), autora da ação, que o CNJ ofenderia o pacto federativo, já que um órgão da União ficaria encarregado de realizar uma supervisão administrativa, financeira e orçamentária, dos Poderes Judiciários dos Estados, ofendendo a autonomia dos entes e a própria estrutura da federação.

Analisando a questão, contudo, o STF asseverou que o Poder Judiciário, não obstante a divisão entre Judiciário Estadual e Federal, seria uma coisa só, um todo único e indivisível. Vale transcrever trecho do voto do Ministro Cezar Peluso:

[...] A divisão de estrutura Judicial brasileira, sob tradicional, mas equivocada denominação, em Justiças, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais. O fenômeno é corriqueiro de distribuição de competências pela malha de órgãos especializados, que, não obstante portadores de esferas próprias de atribuição jurisdicionais e administrativas, integram um único e mesmo Poder. Nesse sentido, fala-se em Justiça Federal e Estadual, tal como se fala em Justiça Comum, Militar, Trabalhista, Eleitoral etc, sem que com essa nomenclatura ambígua se enganem hoje os operadores jurídicos. [...] (STF, 2006)

Assim, foi julgada por maioria improcedente a ação, com o reconhecimento, portanto, da constitucionalidade do CNJ. Com essa decisão,

o STF parece ter reconhecido que a autonomia dos entes não importa na autonomia do Poder Judiciário dos Estados, que integrariam um único Poder Judiciário. Essa decisão nos parece equivocada e caminhou para uma negação da autonomia Estadual. Não parece correta a tese vencedora de que a divisão em Judiciário Estadual e Federal.

## **5 CONCLUSÕES**

Os Estados federais estão espalhados pelo mundo em todos os continentes. Cada país que opta por essa forma de Estado, contudo, a coloca em prática a sua maneira, que varia consoante elementos culturais, socioeconômicos e históricos, sendo certo que o modelo federativo tende a ser dinâmico, variando em tempo e espaço. Trata-se, em outras palavras, de conceito dotado de certo grau de elasticidade. A experiência brasileira, por sua vez, é marcada por alternância entre momentos de maior centralização e autoridade política e momentos de maior descentralização. Contudo, é lógico que, se comparado com modelos federativos formados por movimento centrípeto - a exemplo do modelo norte-americano -, pouca autonomia é conferida aos entes da federação.

A Constituição de 1988, trazendo mudanças abruptas no país em vários aspectos, rompendo com o governo ditatorial militar até então vigente, trouxe enorme mudança estrutural no sistema federativo, notadamente no arranjo de três planos de autonomia, com a elevação dos Municípios a entes da federação. Assim, a ideia de federação como atuação de dois planos de governos distintos (o federal e o estadual) sofre uma releitura, com a inserção do governo municipal. Há uma marcha, assim, para o fortalecimento do Poder Local.

Essa reestruturação federativa reconhecendo os Municípios já no artigo 1º, da Carta Constitucional, como entes componentes da federação, entretanto, é objeto de críticas, já que a própria Constituição nega representatividade municipal no Congresso Nacional, nega a existência de um Poder Judiciário dos Municípios, nega, como regra, a possibilidade de intervenção federal nos Municípios, dentre outros aspectos que, inexoravelmente, ecoam questionamentos sobre a plenitude de autonomia municipal. Vozes, assim, sustentam que os Municípios não passariam de desdobramentos da autonomia dos Estados.

O Federalismo brasileiro instalado sob a égide da Constituição de 1988 sofre, pois, um questionamento estrutural no que diz respeito

à autonomia dos Municípios, notadamente diante de um fortalecimento do Poder Local.

Além disso, o modelo de simetria, que busca um tratamento igualitário e de cooperação entre os entes também parece malograr em certo aspecto. Não só por conta de desvios que surgem, a exemplo da guerra fiscal, mas também diante das próprias diferenças regionais. É que, sendo o Brasil um país de assimetrias fáticas grandes entre as regiões, com partes muito pobres e outras muito prosperas, com Estados populosos e outros pouco densos, estabelecer simplesmente um tratamento igualitário entre todos os entes pode acirrar as assimetrias. Desse modo, parece razoável ser revisitado o modelo federativo, para se aceitar em certas hipóteses tratamentos desiguais entre os entes, fortalecendo-se o modelo de cooperação. Vale repisar: tratar de forma igual os desiguais decerto pode gerar descompassos econômicos e sociais, ao invés de o desejado desenvolvimento.

Em outro giro, o estabelecimento de assimetrias não pode gerar uma quebra da unidade. Trata-se, assim, de uma linha tênue, que deve ser trabalhada com cautela. O modelo federativo brasileiro desde a promulgação da Carta de 1988, sem dúvida, percebeu e percebe uma enorme evolução. Todavia, em muitos aspectos é necessária uma releitura. Não se pode conceber o federalismo hodiernamente como simples existência de esferas autônomas. Deve-se usar o federalismo como instrumento de integração nacional, de fortalecimento da democracia e mitigação de desigualdades.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Rafael Botelho de Castro. *O Princípio da Simetria na Atual Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://documents.jdsupra.com/54b60c8f-db02-4ae8-bf97-4de33d1cb693.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- CALCIOLARI, Ricardo Pires. Aspectos Jurídicos da Guerra Fiscal no Brasil. *Cadernos de Finanças Públicas*. n.7, p. 5-29, dez. 2006 Disponível em:<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33493-43238-1-PB.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

- CLÉVE, Clemerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, Centralização e Princípio da Simetria. In: Strck, Lênio Luiz (Coordenador). *Ontem os Códigos! Hoje, as Constituições!* - Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2016
- FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011
- FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. *Federalismo Constitucional e Forma Federativa: Poder Local e Cidade-Estado*. Rio de Janeiro: Lumenjuris, 2013
- KARNAL, Leandro; MORAIS, Marcus Vinicius de; FERNANDES, Luiz Estevam. PURDY, Sean. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. São Paulo: Contexto, 2016
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13. ed. São Paulo. Saraiva, 2009.
- LUFT, Rosângela Mariana. Os Municípios na Constituição de 1988. In: CLÉVE, Clémerson Melin (coordenador), *Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e Dos Poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 31. ed. São Paulo. Saraiva. 2013.
- MARQUES, Mauro Luiz Campbell. (As) Simetrias no Federalismo Brasileiro. In: LEITE; STRCK, Lênio Luiz (Coordenador). *Ontem os Códigos! Hoje, as Constituições!* - Homenagem A Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. In: CLÉVE, Clémerson Melin (coordenador), *Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes*. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2014.
- MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos, 1999.
- NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: Teoria, história e Métodos de Trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- REGIS, André. *O Novo Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro. Forense, 2009.

REZENDE, Fernando. *O Federalismo Brasileiro em Seu Labirinto: Crise e Necessidade de Reformas*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo. Malheiros, 2008.

TEMER, Michel. *Elementos De Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1a.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

Disponível em: ><http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 23 fev. 2017.