CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL – UNINTER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

SISTEMA FEDERATIVO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

FERNANDO COIMBRA MARQUES FARIAS MAGALHÃES BISPO DE SALES

Curitiba
2023

FERNANDO COIMBRA MARQUES FARIAS MAGALHÃES BISPO DE SALES

SISTEMA FEDERATIVO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, área de concentração "Poder, Estado e Jurisdição" do Centro Universitário Internacional - UNINTER, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros

Curitiba
2023

S163s Sales, Fernando Coimbra Marques Farias Magalhães Bispo de
Sistema federativo à luz da jurisprudência do STF e do princípio da subsidiariedade / Fernando Coimbra Marques Farias Magalhães Bispo de Sales. - Curitiba, 2023.
129 f.

Orientador: Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros
Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Internacional UNINTER.

1. Teoria do estado. 2. Brasil. Supremo Tribunal Federal - Jurisprudência. 3. Federalismo – Brasil. 4. Subsidiariedade. 5. Estado democrático de direito. I. Título.

CDD 340

Catalogação na fonte: Vanda Fattori Dias – CRB-9/547

FERNANDO COIMBRA MARQUES FARIAS MAGALHÃES BISPO DE SALES

SISTEMA FEDERATIVO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, área de concentração "Poder, Estado e Jurisdição" do Centro Universitário Internacional - UNINTER, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Orientador: Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros

Aprovado em __/___/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Doacir Gonçalves de Quadros
Centro Universitário Internacional (UNINTER/PR) - Orientador

Prof. Dr. Fabio da Silva Bozza
Universidade Federal do Sul da Bahia – UFSB – Membro externo

Prof. Dr. Martinho Martins Botelho
Centro Universitário Internacional (UNINTER/PR) – Membro interno

CURITIBA
2023

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me dar força e inteligência para concluir mais esta etapa acadêmica da minha vida (*Soli Deo Gloria*); em nome de Geovani Kalil, Júlia Karimi, Fernando Hassan e Filipe Nasser, minhas heranças, agradeço a minha família e as pessoas amadas que de alguma forma participaram deste empreendimento, seja na leitura, nos questionamentos, nas ponderações ou, indiretamente, que me auxiliaram nas ausências do trabalho e da minha residência.

A todos os professores do Mestrado, agradeço pelas discussões, desconstruções e formação, além de todos da equipe do PPGD, na pessoa do coordenador Professor Daniel Ferreira. Ao meu orientador, Professor Dr. Doacir Gonçalves de Quadros, com sua sensibilidade e sutil e convincente forma de direcionar pelo melhor caminho, sempre pautando pelo estímulo da iniciativa de refletir a respeito dos temas.

Por último, à Bahia e ao seu povo, terra que me acolheu, me abraçou e me deu "régua e compasso".

RESUMO

A presente dissertação tem como propósito analisar o sistema federativo brasileiro, tanto no seu aspecto político (competências legiferantes) como fiscal (competência tributária e repartição de receitas) à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos princípios da subsidiariedade e da eficiência. Em especial, investiga-se aqui Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) cujos acórdãos foram publicados na revista de informativos do STF no segundo semestre de 2022. As ADIs julgadas pelo STF e analisadas nesta dissertação, abarcam, notadamente, matérias referentes à competência dos entes federativos para legislar a respeito de trânsito e transporte, exploração de jazidas, ICMS, direito ambiental, telecomunicações, direito do consumidor, sistema fiscal, etc. Para atingir o objetivo proposto, a presente investigação adota o método dedutivo testando a validade de informações existentes no que tange ao sistema federativo, o controle de constitucionalidade, o princípio da subsidiariedade, etc. As informações relativas a esses e outros temas em destaque nesta dissertação foram coletadas por meio da pesquisa bibliográfica acerca de livros, artigos científicos e artigos on-line, etc. E, adotou-se a análise de conteúdo nas ADIs para identificar o posicionamento do STF em favor da união (centralização) ou dos entes subnacionais (descentralização) nos julgados inerentes ao sistema federativo político e fiscal. Observa-se nesta dissertação que nos julgados analisados há uma tendência à centralização nas decisões do STF em favor da união e que tal posicionamento da corte em um sistema federativo de cooperação não contribui para o fortalecimento dos entes subnacionais. Também se analisou o sistema federativo fiscal e a eficiência, com análise de alguns acórdãos do STF quanto ao tema. Por último, o princípio da subsidiariedade foi estudado pelo seu histórico e sua relação com diversos temas da Ciência Política. Sugere-se nesta dissertação que em casos de conflito de competências entre os entes federativos, o princípio da subsidiariedade dará subsídios para o aperfeiçoamento hermenêutico necessário rumo à descentralização e a regionalização nas tomadas de decisões relativas ao sistema federalista brasileiro.

Palavras-chave: Teoria do Estado; Estado Democrático; Sistema Federativo Brasileiro; STF; Subsidiariedade.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the Brazilian federal system, both in its political aspect (legislative competencies) and fiscal aspect (taxing competence and revenue sharing), considering the jurisprudence of the Supreme Federal Court (STF) and the principles of subsidiarity and efficiency. This research investigates, in particular, twenty-two Direct Actions of Unconstitutionality (ADIs) whose judgments were published in the STF Informative magazine in the second half of 2022. The ADIs judged by the STF and analyzed in this dissertation notably cover subjects related to the legislative competence of federative entities regarding traffic and transportation, exploitation of deposits, ICMS (state tax on the circulation of merchandise and interstate and intercity transport and communication services), environmental law, telecommunications, consumer rights, tax system, etc. In order to achieve the proposed objective, this investigation adopts the deductive method, testing the validity of existing information concerning the federal system, constitutional control, the principle of subsidiarity, and so on. The information related to these and other highlighted topics was gathered through bibliographical research, including books, scientific articles, online articles, etc. Content analysis was employed in the ADIs to identify the stance of the STF in favor of the union (centralization) or subnational entities (decentralization) in the judgments related to the political and fiscal federal system. Therefore, based on this dissertation it is possible to observe that in the analyzed judgments, there is a tendency toward centralization in the STF's decisions in favor of the Union, and such a stance by the court in a cooperative federal system does not contribute to the strengthening of subnational entities. The federative system and the principle of efficiency was also analyzed based on the examination of some STF rulings on the subject. Finally, the principle of subsidiarity was studied for its history and its relationship with various topics in Political Science. This dissertation suggests that in cases of competence conflicts between federal entities, the principle of subsidiarity will provide the necessary support for the improvement towards decentralization and regionalization in decision-making regarding the Brazilian federal system.

Keywords: Theory of the State; Democratic State; Brazilian Federal System; STF; Subsidiarity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 08
1 BREVE ANÁLISE CONCEITUAL E HISTÓRICA DO SISTEMA FEDERATIVO 11
1.1 Afinal, o que é sistema federativo? 11
1.2 Do princípio federativo 14
1.3 História do sistema federativo e suas classificações 21
1.4 Sistema federativo de cooperação na Constituição de 1.988 até os dias atuais. Críticas necessárias 28
2 SISTEMA FEDERATIVO POLÍTICO E FISCAL E A JURISPRUDÊNCIA DO STF 35
2.1 A jurisprudência do STF no conflito de competência no sistema federativo político 35
2.2 Conflitos de competências constitucionais entre os entes estaduais e os municipais 38
2.3 Uma visão do sistema federativo político à luz da jurisprudência do STF no tocante ao conflito entre normas da união e normas estaduais 41
2.4 Do Federalismo fiscal no Brasil 46
2.5 O princípio da eficiência perante o STF e na doutrina jurídica 55
2.6 Alguns casos jurisprudenciais do federalismo fiscal perante o STF 63
2.7 Eficiência, Federalismo fiscal, suas equidades, justiças e integridades entre Jonh Rawls e Dworkin 72
3 O SISTEMA FEDERATIVO E O PRINCÍPIO DA SUBSDIARIEDADE 79
3.1 Princípio da subsidiariedade: delineamentos iniciais 79
3.2 O princípio da subsidiariedade e o Estado Social 88
3.3 Subsidiariedade, pluralismo social e democracia participativa 94
3.4 Autonomia Administrativa Municipal e a Subsidiariedade 96
3.5 Relação entre Subsidiariedade, mercado, Estado e sociedade 99
3.6 Aplicação do princípio da subsidiariedade na competência constitucional de terceiro grau: nova hermenêutica 102
CONCLUSÃO 118
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA 123

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como propósito analisar o sistema federativo brasileiro, tanto no seu aspecto político (competências legiferantes) como fiscal (competência tributária e repartição de receitas) à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos princípios da subsidiariedade e da eficiência. Em especial, investiga-se aqui vinte e duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), cujos acórdãos foram publicados na revista de informativos do STF no segundo semestre de 2022, bem como há estudo a respeito do sistema federativo fiscal e o princípio da eficiência e o sistema federativo político e o princípio da subsidiariedade, adotando uma nova hermenêutica em favor de um sistema federativo mais democrático e plural.

Esta dissertação compõe o grupo de pesquisa "Direito, História e Poder Judiciário" vinculado ao Programa de Pós-graduação de Direito (PPGD) da Uninter. O objetivo do grupo é elaborar pesquisas que analisam o impacto dos aspectos sociais, políticos e históricos sobre a formação, aplicação da norma e a atuação do poder judiciário no Brasil, a partir do uso de referenciais teóricos das áreas das ciências sociais e do direito. Essas pesquisas aderem a aportes teóricos-metodológicos oriundos da filosofia política, da teoria política e da teoria do direito que compreendem a linha de pesquisa "Teoria e História da Jurisdição". A reflexão empreendida neste estudo relaciona-se a área de concentração "Poder, Estado e Jurisdição" do PPGD/Uninter. Isso porque se propõem investigar os conceitos arrolados acima de modo articulado no tratamento sobre o controle de constitucionalidade do STF acerca de temas sensíveis ao sistema federativo brasileiro.

Em relação ao assunto tratado nesta dissertação, é notório que com a promulgação da Constituição de 1.988, implantou-se o sistema federativo denominado pela literatura como sendo o do tipo de cooperação - já notado, em menor medida, em constituições brasileiras anteriores - positivando, assim, várias competências constitucionais legislativas, fiscais, tributárias e administrativas compartilhadas entre os entes federativos e indicando o STF como órgão responsável pela resolução dos conflitos existentes entre as três esferas federativas. É em torno do sistema federativo que se formaliza a relação entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. As ADIs julgadas pelo STF e analisadas nesta dissertação abarcam, notadamente, matérias referentes à competência dos entes federativos para legislar a respeito de trânsito e transporte, exploração de jazidas, ICMS, direito ambiental, telecomunicações, direito do consumidor, sistema fiscal, etc.

A partir do sistema federativo vigente no país e dos julgados do STF no tocante a este assunto, pretende-se responder a três questões nesta dissertação. Qual é a tendência do posicionamento do STF em ADIS levadas a corte brasileira e que tratam temas sensíveis ao sistema federativo brasileiro? Isto é, nos julgados separados para esta pesquisa o STF tende a adotar um posicionamento centralizado em favor da União ou descentralizado em prol dos Estados-membros, Distrito federal e Municípios? O sistema federativo de cooperação centralizado diminui a participação política da população local e aumento da carga tributária e a menor eficiência administrativa para a prestação do serviço público? A densificação na aplicação do princípio da subsidiariedade e da eficiência no sistema federativo brasileiro pelo STF, para resolução de conflito de competência, permite uma maior participação política local e a eficiência estatal na prestação do serviço público?

Acredita-se nesta dissertação que o comportamento do STF de acordo com seu posicionamento nas 22 ADIS publicadas no segundo semestre de 2022 tende a favorecer a União em detrimento dos entes subnacionais. Consequentemente, um sistema federativo de cooperação que não fortalece os entes subnacionais, seja na moldagem legislativa constitucional, seja nas decisões das ações constitucionais referentes a conflitos de competências dos entes federativos. Assim, observa-se que não atende aos anseios de uma sociedade plural e participativa. De fato, a valorização do ente local propicia a aproximação da população aos centros decisórios e, nesse sentido, a proteção da competência do ente federativo mais próximo da população garante suas competências compartilhadas e poder financeiro correlato, sem uma indevida invasão dos entes mais distantes. Esta é a finalidade primordial do sistema federativo: a descentralização efetiva das decisões referentes ao bem comum da sociedade.

Como resposta a terceira questão, entende-se que para redirecionar o sistema federativo de cooperação a um nível de plena participação política local, entra em cena a aplicação do princípio da subsidiariedade em conjunto com o princípio da eficiência, como forma de atender aos anseios pluralistas e participativos da população. Sugere-se pelo método dedutivo nesta dissertação de que a mudança da jurisprudência do STF, no julgamento das ADIS, em casos de conflito de competências entre os entes federativos, a partir do princípio da subsidiariedade, dará subsídios para tal aperfeiçoamento do sistema federalista brasileiro. Ao propiciar a descentralização do sistema federativo em prol dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios e, dessarte, atingir o principal objetivo dentro de uma perspectiva de um Estado instrumental, o sistema federativo subsidiário de acordo com a descentralização e regionalização nas tomadas de decisões, promove o bem comum.

A presente dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro apresenta-se um panorama conceitual, classificatório e histórico do sistema federativo, o desenho do sistema federativo na Constituição de 1.988 e as características do sistema federativo de cooperação. No segundo capítulo, trata sobre os estudos de conflitos de competências no sistema federativo político, à luz da jurisprudência do STF, o sistema federativo fiscal, suas origens (especialmente no direito brasileiro), sua relação com o princípio da eficiência e da subsidiariedade, suas equidades, justiças e integridades. E, por último, discorre-se sobre a análise do princípio da eficiência perante os julgados do STF e a doutrina. No último capítulo, a investigação traz o tema da subsidiariedade, sua história, seu conceito, sua relação com o Estado, mercado, pluralismo, sociedade e democracia participativa. E então, finaliza com a proposta de sua aplicação, na interpretação dos conflitos de competência, especialmente na comum, prevista no artigo 23 da Constituição de 1.988, como forma de aprimorar o sistema federativo.

1 BREVE ANÁLISE CONCEITUAL E HISTÓRICA DO SISTEMA FEDERATIVO

1.1 Afinal, o que é sistema federativo?

Disse, certa vez, Leônidas: "Melhor, combateremos à sombra!", em resposta aos emissários de Xerxes, na segunda guerra Médica, após ser provocado a respeito da quantidade de flechas que seriam lançadas contra eles e que chegaria a cobrir o sol. Tal passagem, no fundo, revela o certo sucesso da união das cidades de Atenas e Esparta, um esporádico caso de federalismo de guerra, mas que até os dias atuais, tal federalismo promove alianças, em diversas áreas e formas, quase sempre exitosa em prol do bem comum.

Inicialmente, é importante ressaltar que não há unanimidade doutrinária a respeito dos requisitos mínimos formadores do sistema federativo, seja dual ou cooperativo (suas espécies mais comuns), pois suas conceituações modulam-se "segundo os tempos, os povos e as ideologias...à variação histórica e ao arranjo constitucional de cada repartição territorial de poder"[1]. Cumpre também esclarecer que o federalismo não está adstrito ao Estado federal ou na existência de Estado (vide os organismos internacionais), inclusive se pode notar tal elemento, o federalismo, em sistemas assimétricos, como da Espanha e em países unitários em que há um federalismo social ou cultural, como na Inglaterra e, até mesmo, em Estados Unitários.

Ademais, é igualmente relevante distinguir entre federalismo e federação, sendo o primeiro um substantivo generalizante do sistema federal, utilizado na teoria política para se referir a qualquer sistema organizado federativamente, com suas ideias, valores e a atribuição da diversidade na unidade, como ação política com um propósito, não se referindo necessariamente a um corpo político, mas social apenas; já o segundo (federação) é o adjetivo dado a uma organização política territorial, conjunto de normas, em regra, constitucionais[2], logo, mais restrito seu conceito, fazendo um estado federal se distinguir de outros. Assim, federação "revela, portanto, uma aplicação concreta, específica, pontual, do federalismo"[3].

Já Torres (2017) envereda para uma autoridade maior do que a dos juristas ou historiadores para definir federação, recorrendo à filosofia para pôr termo à quizília entre

---

[1] REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Federalismo, descentralização e Subsidiariedade**. *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007, p. 44.
[2] CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 06.
[3] REVERBEL, *op. cit.,* p. 43.

etimologia, história e legislação e, assim, definir federação como "o corpo político constituído de coletividades e não de indivíduos"[4]. Em Oliveira e Bastos (2022) verifica-se que "a federação está para uma estrutura enquanto o federalismo para uma postura...ideológica e filosófica"[5] em favor da descentralização, podendo existir federalismo sem federação, mas não o contrário. Faz necessária, então, a utilização do termo "sistema federativo" ou "federação" ao invés do termo "federalismo" para designar, de forma mais técnica, o objeto do presente estudo.

Dito isto, a palavra federalismo tem origem no latim *foedus*, uma aliança, no caso, entre entes diversos, privados ou não, podendo ser entes estatais, tais como União, Estados-membros e, por vezes, municípios, o que, invariavelmente, como toda aliança, é foco de tensão e disputas[6], sendo o processo de Constituição do sistema federativo dentro de um Estado, realizada a partir de uma diversidade de interesses. Por um lado, há todos os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, buscando a descentralização e, por outro, existem os interesses do ente federal, propugnando por um sistema federativo mais centralizador.

Verifica-se isso em Dallari, ao afirmar, por exemplo, que na Constituição do sistema federativo norte-americano, houve um receio das colônias em retroagir à situação de submissão a um poder externo e, para contornar tais resistências, permitiu-se que as colônias adotassem o nome de Estado e pudessem produzir suas próprias constituições e legislações, conciliando-se, assim, os diversos interesses em jogo e possibilitando a criação da União [7]. Por sua vez, Arabi observa que, a despeito da origem do sistema federativo na América do Norte, a sua replicação pelo mundo [8], em diversas nações, causou uma diversidade de modelos e peculiaridades[9] de sistemas federativos, trazendo, por isso, maior dificuldade em apontar os requisitos mínimos para a configuração do Estado Federal.

Por outro prisma, o sistema federativo apresenta alguns pontos em comum: a divisão de poderes em governo central e regional, de forma harmônica, independente e com equilíbrio; a manutenção da unidade do Estado soberano com a estrita obediência à sua Lei maior, a Constituição, de forma eficaz e plena por todos os entes federados, inclusive o central e, por

---

[4] TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Formação do Federalismo no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2017, p. 56.
[5] OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de; BASTOS, Thiago Guerreiro. **Trinta anos de Federação e cinco anos de Federalismo:** O Federalismo Fiscal Brasileiro e suas Vicissitudes. *In:* Estudos sobre Federalismo Fiscal. Org: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; IBRAHIM, Fábio Zambitte; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2022, p. 358/9.
[6] DALLARI, Dalmo de Abreu**. O Estado Federal.** 2ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019, p. 59.
[7] *Ibid.*, p. 22.
[8] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 20.
[9] CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo no Brasil.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 58/9.

último, a repartição de competências entre os entes federados[10]. Em Kelsen, aprende-se que a ordem jurídica central, em conjunto com a ordem jurídica local, forma a ordem jurídica total ou nacional e, portanto, o Estado[11], lição esta aplicável também para explicar o Estado Federal.

Mesmo com essa dificuldade de amealhar consenso nos requisitos mínimos do Estado federal, outra parte da doutrina indica que o sistema federativo[12] pode ser compreendida dentro de "uma linha de racionalidade"[13], com os seguintes requisitos[14]: 1) a pluralidade de entes políticos, o central com abrangência na totalidade do território e os locais, com abrangência parcial no território, mas nos dois casos, todos com autonomia; 2) participação dos entes regionais na composição do legislativo nacional[15]; 3) uma Constituição rígida e com definição da competência legislativa, tributária e administrativa dos entes locais e nacional[16], podendo haver compartilhamento destas atividades; e 4) existência de um órgão de composição dos conflitos entre os entes nacional e locais ou entre estes.

Sob um outro olhar, Arabi (2019) elenca como elementos caracterizadores do sistema federativo:

> A existência de entes federados distintos e juridicamente iguais; as prerrogativas do autogoverno, auto-organização e auto-administração atribuídas aos entes federativos; a repartição de competências legislativas e administrativas; além da divisão das receitas públicas e da existência de formas de representação dos entes federados menores junto a órgãos federais.[17]

Nas palavras de Reverbel[18], o sistema federativo se compõe da união dos entes federativos, participação dos entes na vontade nacional, imposição da lei em âmbito nacional e regional, impossibilidade do direito de secessão, repartição constitucional de competências e a aplicação do princípio da subsidiariedade. Enfim, a definição de sistema federativo comporta diversos posicionamentos, inclusive com ideias excludentes, alguns o mencionando como uma

---

[10] MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo.** Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004, p. 214.
[11] KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 434.
[12] Cumpre ressaltar que aqui está se referindo a definição do sistema federativo cooperativo e não o clássico ou dual.
[13] REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Federalismo, descentralização e Subsidiariedade.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007, p. 45.
[14] MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 191.
[15] SILVEIRA NETO, Honório. **Teoria do Estado.** 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1969, p. 221.
[16] ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 74.
[17] ARABI, Abhner Youssif Mota**. Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 20/1.
[18] REVERBEL, *op. cit.*, p. 41.

forma de organização de Estado mais condizente com a democracia e outros como forma encontrada para superação do Estado liberal[19].

Porém, a melhor forma de definir um Estado como Federal, é analisar a presença de outro elemento: o princípio federativo, composto da solidariedade (união), subsidiariedade (diversidade) e participação federativa (equilíbrio), objeto do item a seguir.

1.2 Do princípio federativo

Antes de abordar o tema principal, é importante destacar que nos últimos anos o tema federalismo não tem recebido a devida atenção da doutrina constitucional pátria. Isso se deve em grande parte à ascensão das teorias da justiça e da filosofia política (direitos fundamentais e jurisdição constitucional americana e alemã). Embora essa relevância não deva ser subestimada, acabou por prejudicar as novas investigações a respeito do Poder, do Direito Político e do sistema federativo, assuntos diretamente ligados à democracia e ao pluralismo.

Por outro lado, o tema do Poder encontra dificuldades conceituais diante das constantes mudanças juspolíticas a partir do final do século passado, trazendo insegurança a respeito da caracterização do Estado, como sedimentado nos séculos anteriores. Por exemplo, um dos conceitos mais elementares da teoria do Poder, a soberania, vem enfrentando diversos ataques em função dos novos modelos políticos, jurídicos, econômicos, sociais e culturais nos Estados-nação, surgindo novos conceitos de soberania, tais como soberania compartilhada ou limitada ou Estado sem poder. Essa instabilidade conceitual, fruto da crise do Estado, afetou mais o direito do que outras áreas da ciência, pois o direito se pauta pelo princípio da segurança jurídica[20]. Desta forma, tal crise permitiu maior abertura de discussões no direito, a partir de valores de outras áreas do saber, renovando seus paradigmas e permitindo a aceitação de teorias revolucionárias, em que o critério segurança jurídica e direito positivo não sejam únicos na aferição do Poder, conforme menção de Silva (2008):

> Seja como for, fato é que o tema do Poder não pode mais ser abordado pelo direito por um viés exclusivamente positivista, baseado em conceitos cristalizados em modelos formais ou em cartilhas ideológicas, mesmo nos países de tradição romano-

[19] CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 03.

[20] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade**:** O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 296.

> germânicas, nos quais a norma escrita é, por excelência, o paradigma da segurança jurídica.[21]

Assim, os princípios jurídicos, as cláusulas abertas e normas não escritas espraiaram seus efeitos nos modelos positivistas, interferindo na interpretação do direito pelos agentes públicos. Aliado a isto, nos países positivistas, como o Brasil, a jurisprudência alcança o patamar de fonte primária do direito escrito concomitantemente à elevação dos magistrados como criadores do direito, em detrimento do legislativo formal. Diante destas mudanças a respeito do direito, a visão estática do sistema federativo, atrelado somente a seu histórico e produção organizacional na Constituição, também sofreu importantes modificações, desta vez incorporando a jurisprudência e o princípio federativo como uma das fontes para concluir o que é o sistema federativo, com suas repartições de poder, tornando-o mais dinâmico que estático.

Deste modo, a definição clássica de federalismo, ligando-a a um modelo de Estado Federal não mais se sustenta, diante da nova visão do direito em que o conceito de princípio federativo é prevalente para indicar um Estado como federal, "por esta ótica, não basta que haja um modelo constitucional prevendo competências, instituições e instrumentos de caráter plural e, de algum modo, igualitário"[22], há necessidade de equilíbrio, equidade, subsidiariedade, participação federativa e harmonia.

Portanto, o princípio federativo tem como elementos: a solidariedade, que se refere à manutenção dos laços entre os entes federativos, sua proteção; a subsidiariedade, que representa a pluralidade e diversidade entre as comunidades e entes que compõe uma sociedade e a participação federativa, que indica o espaço institucional dos entes na formação e participação da vontade nacional[23]. Assim, com a coexistência destes três elementos, identifica-se um Estado com sistema federativo.

O princípio federativo é o plano principal de análise a respeito do federalismo constitucional atualmente, princípio este que contém, como dito, três subprincípios: a solidariedade, a subsidiariedade e a participação federativa. O primeiro indica a união entre comunidades por um laço de valores comuns, com sentimento de pertencer a um todo; o segundo refere-se à diversidade, denota um pluralismo nas diversas comunidades, com respeito concreto e não apenas normativo às peculiaridades e espaços de autogoverno, divisão de tarefas

---

[21] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 297.
[22] *Ibid.,* p. 300.
[23] *Ibid.,* p. 300/1.

de cada sociedade, comunidades e Estado, sem perder de vista os objetivos comuns de todas as comunidades indicadas ao plano federal; e, por último, a participação federativa que corresponde à efetiva participação das comunidades menores na vontade geral, em um equilíbrio salutar, evitando a autocracia, o totalitarismo ou a anarquia.

A respeito da importância da solidariedade no espaço do sistema federalista, convém ressaltar que se sua ideia for distorcida, aliada a governos autocráticos, pode provocar um excessivo centralismo do sistema federalista, afetando a eficiência estatal na aplicação dos recursos. Assim, no Brasil, por exemplo, a União atuou e atua no plano normativo, aumentando suas competências constitucionais, criando receitas sem a devida repartição com os entes subnacionais. Portanto, a União atua na dinâmica de um federalismo de cooperação distorcido, no alargamento do conceito de normas gerais, afetando o equilíbrio das competências concorrentes e, já no plano financeiro, pressionando os outros entes a se submeterem às suas diretrizes, especialmente nos repasses voluntários, tema que será objeto de análise mais percuciente no federalismo fiscal.

Além disto, essa solidariedade exacerbada afeta os dois outros elementos do princípio federativo, a subsidiariedade (diversidade) e a participação federativa (equilíbrio). Vemos na doutrina essa ideia em Silva (2008), que revela que a solidariedade não pode opacar os demais valores do sistema federalista, pois na intenção de auxílio o ente central exacerba e sufoca a autonomia dos demais entes:

> Esta supremacia do princípio da solidariedade coloca em crise os demais princípios, pois coíbe a diversidade, pela progressiva destruição dos demais níveis de poder (subsidiariedade), e fecha as portas à participação federativa, pela redução do espaço institucional destinado à comunidade e aos entes políticos regionais e locais na formação da vontade estatal.[24]

Destarte, na ótica do sistema federativo brasileiro, a despeito de se perceber que há uma normatividade plural e razoável, com distribuição e compartilhamento de competências tributárias, legislativas e administrativas no plano constitucional, instituições e instrumentos igualitários, é urgente aliar a união e diversidade com o equilíbrio, para obter um sistema federativo verdadeiramente solidário, sem ser excessivamente centralizador; realmente diverso, sem promover a anarquia, e genuinamente participativo, com comunhão verdadeira e saudável entre as comunidades. De toda sorte, nenhum dos três subprincípios do princípio federativo

[24] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 301.

pode se radicalizar, pois a "exacerbação da união elimina a diversidade; a exacerbação da diversidade impede a comunhão de valores e bens"[25].

Especificamente, em situação diametralmente oposta, agora a respeito da exacerbação da descentralização no sistema federalista, há o seguinte alerta promovido por Quadros e Sales (2022), no qual indica a importância do ente central para evitar as mazelas da globalização, junto aos entes subnacionais:

> Em tese, o sistema federalista é um instrumento para garantir o princípio democrático da participação descentralizada dos entes federais frente ao poder central. No entanto, é possível presumir que o esvaziamento do poder central é útil para a globalização-capitalismo, ao facilitar que as tratativas sejam feitas diretamente com os entes federais, regionais ou locais.[26]

Diante disto, a extrema centralização e a extrema descentralização são situações que não trazem o melhor desenvolvimento do sistema federalista. Porém, os melhores frutos de um sistema federalista pendem para uma maior descentralização e, na perspectiva da relação do princípio da eficiência com a subsidiariedade, em uma visão econômico-administrativa. Afinal, é evidente que uma atividade estatal não se dê por uma entidade superior – mais distantes da população interessada, quando a mesma atividade pode ser realizada por uma comunidade local, ou dentro do sistema federativo, pelo Município, afinal é "na comuna, como em tudo o mais, o povo é fonte dos poderes sociais, mas em nenhuma outra parte ele exerce seu poder de maneira mais imediata"[27].

Agora a respeito do trinômio inseparável – descentralização, subsidiariedade e eficiência - para a consecução de sistema federativo legítimo aos anseios atuais da sociedade, transcreve-se a seguinte passagem de Torres (2001), em que demonstra que somente se permite a interferência em entes locais nas hipóteses de ineficácia na execução das obrigações por parte deste, potencializando-se, agora, o elemento subsidiariedade, além da demonstração de necessidade e eficiência na atuação do ente central:

---

[25] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 304.

[26] QUADROS, Doacir Gonçalves de; SALES, Fernando Márcio Marques de. O Anti-Édipo, Capitalismo e Globalização. **Ius Gentium.** v. 13. n. especial, Jan/abr. 2022.

[27] TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América, Leis e Costumes.** 1. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 72.

> A subsidiariedade, sob a análise desse aspecto jurídico-político em que se insere, vem contrabalançar a tendência natural de acúmulo de poder pelo centro, com o legitimar a intervenção das instâncias superiores somente quando as inferiores não puderem executar certas funções e, ainda assim, se concorrerem os pressupostos da necessidade e eficácia. Diz-se, então, que entre as consequências que logicamente defluem da aplicação política do princípio se destaca a descentralização, concebida como modo de potencializar a eficiência e a eficácia das medidas realizadas, pela maior proximidade daqueles a que são efetivamente dirigidas. Pode, dessa forma, finalmente, ser compreendida como um dos princípios básicos do Federalismo, cumprindo-lhe nortear a atribuição, a cada ente federativo, das competências que é capaz de executar eficazmente.[28]

Destarte, a aplicação da subsidiariedade (um dos elementos do princípio federativo), e sempre na perspectiva de um princípio instrumental, é crucial para a organização estatal e a distribuição de competências constitucionais. Essa abordagem leva a racional configuração do sistema federativo, garantindo que as autonomias locais sejam consideradas de forma plena e concreta, especialmente ao atingirem seus objetivos comuns. Entretanto, em outro ângulo, permitir que os Municípios realizem atividades administrativas no âmbito de sua competência, sem o correspondente aporte financeiro, fruto de sua autonomia financeira e tributária, faz o sistema federativo apenas nominal, sem a concretude necessária de uma participação, de um pluralismo e de uma saudável solidariedade.

Em relação a esse tema, uma observação pertinente ressalta o perigo do sistema federalista apenas nominal, sem a harmonia do elemento solidariedade:

> Deve-se acrescer à questão administrativa o aspecto financeiro-tributário, sem o qual os entes locais e regionais veem sua autonomia ser apenas um punhado de palavras escritas no papel e sua atuação um mero arremedo da vontade central detentora dos recursos econômicos.[29]

Já a participação federativa, terceiro elemento do princípio federativo, traz para o sistema federativo a dinâmica necessária para que decisões oriundas de comunidades maiores sejam legitimadas pelas menores, a partir de sua efetiva participação. No Brasil, a participação federativa se exprime, também e não somente, no Senado Federal, indicando, em tese, as vontades das comunidades regionais (Estados-Membros) na formação da vontade nacional, porém, essa representação é mitigada. Por exemplo, em uma antecipação crítica, há ausência de representação dos Municípios na vontade nacional e o agigantamento dos partidos políticos

---

[28] TORRES, Sílvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 214.

[29] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 302.

nas costuras políticas, a nível nacional. Aliás, um modelo mais crível, e que deveria ser aplicado no Brasil para reforçar a força política dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, é o previsto na Alemanha em que "os representantes do Länder são indicados para o Bundesrat pelo Governador eleito, e destituíveis a qualquer tempo"[30].

Em suma, sem a pretensão de esgotar o assunto, com algumas modulações conceituais colhidas das doutrinas retromencionadas, pode-se afirmar que um Estado contém um sistema federativo, ou seja, é uma federação, quando há os elementos do princípio federativo[31] (solidariedade, subsidiariedade e participação federativa), em sua estrutura organizacional e interestatal, concretizando-se isto pela existência de pelo menos dois entes federados autônomos, um necessariamente de abrangência em todo o território do país, e outro de menor abrangência territorial, sem qualquer hierarquia funcional legislativa ou administrativa entre os de menor abrangência e o de abrangência nacional[32], mas com relacionamento equânime e justo, pautados por uma Constituição[33] rígida, com um órgão responsável pela resolução dos conflitos de competência constitucional entre os entes federados e, por último, com a necessária participação real e concreta dos entes de menor abrangência na formação legislativa nacional[34].

Não se olvida a existência de doutrina da Teoria do Poder em sentido contrário à definição acima, quanto aos requisitos mínimos para a configuração do sistema federativo de

---

[30] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 303.

[31] Em outro ângulo, o princípio federativo é visto como responsável por limitar a desnaturação do sistema federalista evitando a "excessiva centralização ou uma anárquica descentralização". OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de; BASTOS, Thiago Guerreiro. **Trinta anos de Federação e cinco anos de Federalismo:** O Federalismo Fiscal Brasileiro e suas Vicissitudes. *In:* Estudos sobre Federalismo Fiscal. Org: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; IBRAHIM, Fábio Zambitte e OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2022, p. 360.

[32] Por isso a impropriedade de se denominar níveis de poder – dando a falsa de hierarquia - e sim esferas de poder. Vide, por exemplo, a errônea percepção do Poder Judiciário a respeito de uma hierarquia entre os entes federativos contida no julgamento do Conflito de Competência nº 40.534/RJ: "É da natureza do federalismo a supremacia da União sobre Estados-membros, supremacia que se manifesta inclusive pela obrigatoriedade de respeito às competências sobre a dos Estados. Decorre do princípio federativo que a União não está sujeito à jurisdição de um Estado-membro, podendo o inverso ocorrer, se for o caso".

[33] Percebe-se que a existência de uma Lei Maior, denominada comumente como Constituição, dentro de um Estado republicano, monárquico, ou outra forma de Estado que o valha, impede que haja entes federativos soberanos, eis que, a despeito da autonomia, tais entes federativos devem se pautar, em vários aspectos, às diretrizes impostas pela Lei Maior. A soberania em sua pureza conceitual, em última análise, pertence somente ao povo, pois até mesmos os Estados, no âmbito internacional, a exercem com alguns limites, impostos inclusive pelas respectivas Constituições, vide, no caso pátrio, o artigo 4º da Constituição de 1.988, que impõe princípios ao Brasil nas suas relações internacionais.

[34] No Brasil todos esses elementos estão contidos no arcabouço de "estado federalista, sobre o arranjo institucional que envolve a divisão vertical de poderes, sobre o arranjo institucional que envolve a divisão vertical de poderes e competências entre os entes federativos – a saber: União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, os quais, apesar de constituírem unidades políticas autônomas, subsistem conjuntamente na unidade de um Estado soberano: a própria República Federativa do Brasil". ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 28/9.

cooperação, afirmando que somente com a existência do compartilhamento de competência legiferante é suficiente para a implementação do sistema federativo de cooperação[35], porém, reafirma-se que a existência de outros compartilhamentos (tributário e de receitas), bem como a participação dos entes subnacionais na vontade nacional, são premissa inexoráveis para a existência do sistema federativo de cooperação, pois o primeiro se caracteriza na parte mais sensível de um sistema federativo, as condições financeiras dos entes subnacionais, afetando diretamente a própria autonomia federativa.

No que se refere ao segundo, a participação na vontade nacional é o justo contrapeso para dirimir o centralismo federativo. Em outras palavras, em tese, quando representantes dos entes subnacionais participam, na integralidade de uma das Casas do Parlamento, no caso pátrio, o Senado Federal, local em que todas as matérias, inclusive emendas à Constituição, devem ser aprovadas, configura-se de suma importância tal elemento para se estabelecer um sistema federativo de cooperação.

Conclui-se, desta forma, que um sistema federativo de cooperação com apenas o compartilhamento de competências legislativas, como defende parte da doutrina, se torna capenga e nominal apenas, eis que de fato, em concreto, um sistema federativo de cooperação não pode sufocar a autonomia federativa, e para isso há necessidade de compartilhamento de receitas prevista na Constituição, bem como não pode se tornar centralizador nas competências legislativas, e sendo assim, o antídoto é a participação dos representantes dos entes subnacionais no parlamento nacional.

Desta forma, fixa-se uma definição plausível e pautada nas doutrinas indicadas, sem a pretensão, por óbvio, de esgotar o assunto, afinal a fluidez da sociedade quanto aos seus anseios e necessidades reflete, hoje, nas dinâmicas do Estado. Passa-se agora ao histórico do sistema federativo, especialmente no Brasil, para após realizar uma breve divagação a respeito de algumas de suas classificações.

---

[35] Observe-se que em sua dissertação de mestrado, Chambô definiu como critério para a existência do sistema federativo de cooperação, tão-somente a existência de compartilhamento de competência legislativa (posição da qual se discorda nesta investigação): "A presença dos demais elementos distintivos apontados ao longo deste capítulo, quais sejam, o compartilhamento de receitas e a participação dos governos regionais na formação da vontade nacional, complementam a estrutura federativa, reforçando seu caráter. Entretanto, a presença apenas desses elementos, conjunta ou isoladamente, por não atingir o cerne da estrutural federativa não são suficientes para categorizá-la como cooperativa." CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 74.

1.3 História do sistema federativo e suas classificações

À luz da origem histórica, tem-se nas cidades da Grécia e Itália antigas algumas manifestações de um sistema federativo, especialmente naquelas cidades em que se acreditava que seus respectivos deuses tinham certa afinidade entre si, formando parcos agrupamentos de cidades, com "seu deus, suas cerimônias, seus jogos sagrados, mas pouca ação política"[36]. Após o século XVII, com a complexificação da sociedade, decorrente da produção mercantilista, das diversas revoluções e a necessidade de harmonizar a pluralidade ideológica e social emergentes, novas ordem estatais foram estabelecidas, levando-se em consideração uma unidade e identidade comum mínima, sendo exatamente uma das novas ordens, o sistema federalista.

Nasce então, para a maioria da doutrina da Teoria do Estado, o sistema federalista, a partir da Constituição americana de 1787. Influenciada pelos artigos publicados por Bay, Hamilton e Madison[37] no jornal *Federalist*, e se pautando estes pelo pensamento de Montesquieu, objetivavam, assim, "combinar às vantagens das pequenas repúblicas e a grandeza das grandes monarquias: federar as repúblicas"[38], com a finalidade de defesa interna e ataque externo, já que se constatou,

> Insuficiências desse modelo fraco de união entre as unidades políticas autônomas e independentes que, em um ambiente de discussões para formulação de uma Constituição, tiveram lugar os já mencionados *Federalist Papers,* cuja parte inicial se destinava a apresentar argumentos que destacavam a importância da União como ente federal de elo entre todos os demais entes federados, bem como as deficiências dos artigos da confederação especialmente os *Papers* de números 15 a 22.[39]

O sucesso do modelo norte-americano propiciou o espelhamento da fórmula para o mundo todo, inclusive no Brasil, especialmente na elaboração da Constituição de 1.891, a despeito de bem antes, já na monarquia dos liberais, o movimento federalista já ter influenciado a única reforma constitucional na monarquia (ato adicional de 1.834).

---

[36] MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo.** Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004, p. 210.

[37] Trata-se, em verdade, de um conjunto de 85 artigos, cada um deles de autorias distintas de John Jay, James Madison e Alexander Hamilton. Os textos eram inicialmente veiculados em diversos jornais de Nova York, como tentativa de persuadir os votantes do Estado a ratificarem a Constituição que então se propunha e que adotava o federalismo como um de seus eixos, na tentativa de consolidação de uma união política justamente a partir da preservação da autonomia e das diferenças regionais.

[38] REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Federalismo, descentralização e Subsidiariedade.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007, p. 47.

[39] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 29.

De fato, já na elaboração da Constituição Imperial brasileira de 1.823, houve discussões a respeito da implantação do sistema federativo[40], porém, por ato autoritário de D. Pedro I, a Assembleia Constituinte foi dissolvida e a Constituição foi outorgada por D. Pedro I, na moldagem que lhe agradou, utilizando-se das chancelas municipais para sua suposta legitimação, com poderes centralizadores e sem o sistema federativo. Em pouco menos de uma década, após percorrer um governo centralizador, D. Pedro I abdicou do trono, permitindo a assunção ao poder de políticos oriundos dos movimentos liberais e de pensamento federalista, no denominado período regencial (de 1.831 a 1.841), redundando na reforma da Constituição Imperial, por meio do Ato Adicional de 1.834, na qual o Estado brasileiro tornou-se mais descentralizado.

Cumpre ressaltar que para alguns historiadores, tal reforma constitucional é tida como a gênese do sistema federativo no Brasil[41], pois as províncias adquiram, naquele momento, plena autonomia financeira e administrativa, força policial própria, participação na vontade nacional e a atuação dos deputados gerais eleitos na assembleia geral. Entretanto, vale destacar que a referida descentralização política e administrativa não possuía como escopo atender a população em geral, mas sim, acomodar as elites políticas regionais e econômicas dentro da estrutura imperial[42], diante do seu anterior desprestigio perante a monarquia de D. Pedro I. A despeito do movimento de regresso em 1.841, entende-se que o Estado continuou descentralizado, federalista para alguns, e perdurou assim em todo período monárquico até a proclamação da República.

Já na Constituição da República de 1.891, foi implantado, formalmente, o sistema federativo, também sem preocupação com os interesses da população em geral, mas, sim, com foco em atender aos interesses de militares insatisfeitos com a monarquia. Esta insatisfação foi agravada tanto pelo pós-guerra do Paraguai, em 1.870, quanto pelo descontentamento da elite cafeicultora do oeste paulista, que ascendia economicamente em relação aos cafeicultores do Vale do Paraíba, porém, sem a correlata representação política do oeste paulista e, por último,

---

[40] A respeito da elite regional pós independência de 1.822: "Por identificarem virtudes na unidade, enviaram deputados à Assembleia Constituinte, reunida em 1823 para escrever a Constituição do novo Império. A adesão à unidade traduzia-se na adesão à monarquia, sem abrir mão do projeto federativo." DOLHNIKOFF, Mirian. **O Pacto Imperial** – Origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005. p. 55.

[41] "O federalismo já existia no Brasil colônia, por meio das capitanias hereditárias, após, na monarquia com o ato adicional nº 01 de 1.834, surgiu a federação com o já federalismo existente". OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de; BASTOS, Thiago Guerreiro. **Trinta anos de Federação e cinco anos de Federalismo:** O Federalismo Fiscal Brasileiro e suas Vicissitudes. *In:* Estudos sobre Federalismo Fiscal. Org: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; IBRAHIM, Fábio Zambitte e OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 361/3.

[42] DOLHNIKOFF, Mirian. **O Pacto Imperial** – Origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005. p. 295.

pelo sentimento de vingança da elite cafeicultora tradicional, não necessariamente pela abolição da escravidão em 1.888, mas sim pelo fato de a monarquia não indenizar os donos de escravizados, quando da abolição[43], indenização esta que se deu na Inglaterra.

Assim, conjuminado esses interesses, os Republicanos obtiveram êxito em dar o golpe de Estado, implantando a República e o sistema federativo, sendo que "as províncias eram órgãos de um Império unitário que souberam de sua federação por um telegrama"[44]. O sistema federativo implantando em 1.891 tinha a mesma base de interesses, pois favoreceu as elites regionais, militares e não houve a participação popular. Essas elites, além disso, obtiveram mais poder para sustentar a prática do coronelismo[45] em seus respectivos, agora, Estados-membros, principalmente nas regiões do norte e nordeste do Brasil.

A Constituição da República de 1.891 apresentou a indissolubilidade da federação, permitindo que os Estados-membros pudessem ter suas próprias constituições. Além disso, instituiu um sistema judiciário estadual e a eleição dos seus representantes nos respectivos Estados-membros (o que já havia na monarquia), assim como eleições para o parlamento nacional (também presente na monarquia). Essa política tradicional do coronelismo se findou em 1.930, em função do descontentamento de outras elites e, após o golpe dado por Getúlio Vargas, o qual impediu a posse de Júlio Prestes, o candidato eleito nas eleições presidenciais.

Após algum tempo foi promulgada uma nova Constituição da República, em 1.934, a primeira a tratar de uma forma tímida de sistema federativo de cooperação, em seu artigo 10. Esta Constituição durou apenas 3 anos, e sob o aspecto federalista, priorizou a industrialização do Brasil em detrimento da produção cafeeira, além de ter enfraquecido os Estados-membros (com o intuito real de combater a famigerada política café com leite que sustentou a velha república). No entanto, Getúlio Vargas, sob o argumento da ameaça comunista e com apoio dos militares, outorgou a Constituição da República de 1.937[46], muito centralizadora e menos federativa, iniciando-se o Estado Novo e findando definitivamente a denominada Velha República.

Em relação a descentralização administrativa da Constituição de 1.937, não houve a descentralização política, promovendo, assim, maior presença do governo central no interior do

---

[43] LEMOS, Renato. **A Alternativa Republicana e o Fim da Monarquia.** *In*: Grinberg, Keila e Salles, Ricardo. O Brasil Imperial – Volume III - 1870 a 1889 (coord.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 211/218.
[44] REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Federalismo, descentralização e Subsidiariedade.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007, p. 51.
[45] BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contesto da Nova Ordem Global** – Perspectivas de (Re)Formulação da Federação Brasileira. Curitiba: Juruá. 2006, p. 85/7.
[46] *Ibid.*, p. 96.

Brasil, sendo que neste período o governo central intervia nos Estados-membros, nomeando os governadores e legislando *sponte própria,* por meio de decretos-leis. Com a queda de Getúlio Vargas e eleição de seu candidato à presidente, Eurico Gaspar Dutra, foi elaborada a Constituição da República de 1.946, que trouxe de volta o sistema federativo ao Brasil, extinguindo a intervenção autoritária do governo central nos Estados-membros e municípios.

Porém, após o curto período de democracia, veio o golpe militar de 1.964, fruto de descontentamento das elites quanto aos rumos que estavam sendo dados ao Brasil pelo governo de João Goulart. Três anos após o golpe militar, houve a elaboração de uma nova Constituição, aprovada de forma coercitiva pelo Congresso Nacional em 1.967 e denominada "Constituição do Brasil". Tal ato aumentou o poder central, para que, desta forma, ocorresse a neutralização dos governadores de oposição eleitos em 1965[47]. O sistema político funcionava e se sustentava, com uma concertação entre a elite regional e os militares, permanecendo formalmente as eleições para o parlamento, desde que as elites regionais garantissem a eleição da maioria de parlamentares da situação. O sistema federativo praticamente não existia, pois sufocou-se as autonomias dos Estados-membros e Distrito Federal, porém os militares precisavam das elites regionais para governar o país, autorizando as eleições periódicas, cujos resultados eram frutos da prática do coronelismo.

Em 1.969, foi aprovada uma emenda constitucional que praticamente reformulou a Constituição de 1.967, com a denominação de "Constituição da República Federativa do Brasil"[48]. Entretanto, agravada pela crise econômica e política do Brasil, a partir da década de 70 do século passado e com o enfraquecimento do regime militar e o aumento da pressão popular pela redemocratização, houve uma repactuação das oligarquias e elites em torno do nome de Tancredo Neves, para uma nova república, liberal e democrática[49]. Nesse contexto, pela primeira vez, houve algum grau de participação popular na mudança do regime no Brasil.

Assim, após a eleição indireta de Tancredo Neves, seu falecimento e a posse de José Sarney, houve a elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988. Nela, é possível notar um sistema federativo mais próximo do interesse da população, porém, como veremos adiante, com sérias necessidades de reforma, após mais de três décadas e meia de vigência, visando harmonizá-la com os atuais interesses da sociedade. A formatação do sistema federativo na Constituição de 1.988 recebeu influências dos governadores de oposição ao

---

[47] BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contesto da Nova Ordem Global** – Perspectivas de (Re)Formulação da Federação Brasileira. Curitiba: Juruá. 2006, p. 103.
[48] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 1997, p. 88.
[49] SALLUM JR., Brasílio. Transição política e crise de Estado. **Revista Lua nova**, São Paulo, n. 32, p. 157-169, abr./jun. 1994, p. 162.

regime militar[50], eleitos democraticamente em 1.986, que advogavam maior descentralização do poder político na elaboração da nova Constituição[51]. De fato, com influência direta na bancada de parlamentares constituintes de seus Estados, os governadores foram peças decisivas para promover a promulgação de uma Constituição mais descentralizadora, fortalecendo-se os Estados-membros, mais democrática e mais distante do centralismo pelo qual passou o país no regime militar de 1964 a 1985 e em outros períodos.

Interessante notar que, neste período da constituinte, a ebulição social e política era evidente no Brasil, influenciando a elaboração da Constituição de 1988:

> Após o efêmero sucesso do Plano Cruzado, o país voltou a apresentar os mesmos sintomas de fraqueza, com a retomada do processo inflacionário, a acumulação de desequilíbrios externos, as dificuldades para encontrar um novo ponto de equilíbrio nas relações dos poderes Executivo e Legislativo, as demandas das Federação por recuperação da autonomia fiscal e as pressões da sociedade por um desenvolvimento que atendesse às necessidades das populações menos favorecidas[52].

Vale dizer, portanto, que nas constituições brasileiras, a presença do sistema federativo é atrelado a movimentos pendulares pelos quais o Brasil passou, podendo-se correlacionar períodos de forte presença do sistema federativo a momentos mais democráticos e a ausência ou enfraquecimento do sistema federativo a períodos de regime autoritários ou com a democracia enfraquecida, tal como se verificou nas ditaduras do Estado Novo, a partir de 1.937 e na ditadura militar a partir de 1.964, "reproduzindo o padrão histórico no qual, após o termino de regimes autoritários, o pêndulo que marca o padrão vigente se desloca para a posição oposta, apontando para uma forte descentralização dos poderes fiscais"[53]. Por outro lado, quanto a correlação entre a existência do sistema federativo e o fortalecimento da democracia, Baggio (2006) anota que há exclusão entre a ditatura e a forma federalista, nas seguintes palavras:

> Na realidade, a forma federativa pode ser um instrumento importante na construção e manutenção de um sistema democrático e, apenas pelo fato de ser incompatível com regimes ditatoriais, já faz do federalismo um sistema recomendável.[54]

---

[50] Somente um governador da situação foi eleito, Antonio Carlos Valadares pelo Espírito Santo, os demais eram do PMDB. **ELEIÇÃO**. *In:* WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre, 2013. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_gerais_no_Brasil_em_1986.

[51] ABRUCIO, Fernando Luiz. Os descaminhos da Democracia. Quem és tu, Federação? **Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil.** São Paulo, v. 1, n. 02, p. 12-21, mar./abr. 1999, p. 19.

[52] REZENDE, Fernando. **A Crise do Federalismo Brasileiro:** Evidências, Causas e Consequências. *In:* O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto. Organizador: Fernando Rezende. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013, p. 13.

[53] *Ibid.*, p. 14.

[54] BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contesto da Nova Ordem Global** – Perspectivas de (Re)Formulação da Federação Brasileira. Curitiba: Juruá. 2006, p. 118.

Em suma, pode-se concluir que os sistemas federativos formados nas constituições brasileiras, em sua grande maioria, surgiram após episódios de golpe, com posterior concerto entre as elites (dominante e emergente) e forte influência militar, além de uma quase que completa exclusão da participação popular. Realmente, o histórico constitucional brasileiro demonstra que "a Constituição de 1891 estabeleceu um modelo altamente descentralizado, tendência que sofreria um retrocesso, nas Constituições de 1934 e 1946. A Constituição de 1937 recuou mais ainda, extinguiu a federação e criou novamente o Estado Unitário"[55], situação mantida com as Constituições de 1.967 e 1.969, e somente na Constituição de 1.988 é que se pode concluir que houve uma certa participação da população e da sociedade organizada[56], além da elaboração de um sistema federalista descentralizado e cooperativo.

Enveredando para as espécies de sistemas federalistas, pode-se vislumbrar principalmente o sistema federativo dual e o de cooperação, sendo o sistema federativo dual ou dualista presente recorrentemente no ordenamento político até meados do século XX, tendo como característica a rígida distribuição de competências constitucionais entre os entes federados, praticamente não existindo a figura da competência constitucional compartilhada. Por outro lado, em meados do século XX, por circunstâncias econômicas e históricas variadas, surgiu a necessidade, na sociedade, de um novo sistema federativo, criando-se o denominado sistema federativo cooperativo ou de cooperação, como uma nova moldagem do Estado Federal "mercê de uma reinterpretação, de uma releitura do seu conceito clássico"[57], presente, atualmente, em quase todas as atuais federações[58]. Neste tipo de sistema federativo, as competências constitucionais e receitas tributárias são compartilhadas entre os entes federativos.

Em outra classificação, tem-se o sistema federativo por agregação e por desagregação, sendo o primeiro a união de Estados soberanos, formando um só Estado Federativo e, no segundo caso, um Estado unitário que se desagrega, sem perder sua soberania, formando vários Estados autônomos. Nota-se que nos sistemas federativos por agregação, também denominado modelo centrípeto, os entes regionais (Estados-membros) possuem maior resistência a centralização do poder, pois anteriormente detinham a soberania, agora retirada em prol de um

---

[55] MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo.** Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004, p. 224/5.

[56] BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contesto da Nova Ordem Global** – Perspectivas de (Re)Formulação da Federação Brasileira. Curitiba: Juruá. 2006, p. 109.

[57] ALMEIDA. Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *In:* **Revista de Informação Legislativa**, v 24, n 96, 1987, p. 59.

[58] BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição** – os Caminhos da democracia, Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1985, p. 103.

objetivo maior: a formação do sistema federativo, justamente "por ser formado a partir de uma confederação, ou união entre estados soberanos, onde o grau de descentralização é bastante grande"[59]. Por outro lado, os sistemas federativos formados por desagregação, também denominados centrífugos, têm uma tendência a se manterem mais centralizados, seja pelo histórico de Estado unitário, seja pela percepção errônea de que os poderes delegados aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios foram realizados por mero favor.

No âmbito nacional, pode-se dizer que o sistema federativo brasileiro inicialmente se deu por segregação[60], porque foi formado a partir de um poder centralizado que repassou parte dos seus poderes para os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios[61], e isso, independente de certa polêmica histórica a respeito da verdadeira gênese do sistema federativo nacional, se a partir do Ato Adicional de 1834 ou a Constituição da República de 1891. Considera-se também o sistema federativo brasileiro originalmente dualista, porque havia rígida separação de competência constitucional, sem qualquer compartilhamento em matéria legislativa, administrativa ou tributária, tanto na Constituição Imperial, como em quase todas as Constituições da República. Esse sistema federativo dual ou clássico tem como características, como se disse, o exercício exclusivo das competências constitucionais, sem qualquer compartilhamento previstos na respectiva Constituição[62]. Esse modelo foi marcante no Brasil até a Constituição de 1.988, embora haja considerações sobre a presença de tímidos elementos do sistema federativo de cooperação, no Brasil, já na Constituição de 1934.

Por último, é relevante mencionar que a doutrina da ciência política informa, ainda, a existência do sistema federativo simétrico e assimétrico, sendo o primeiro aquele em que todos os entes federativos possuem uma certa igualdade social, econômica, cultural e de representação política. Já no sistema federativo assimétrico, como o existente no Canadá e na Suíça, há uma população diversificada etnicamente e linguisticamente, havendo a necessidade de o poder central agir de acordo com essas variantes, como forma de promover a unidade nacional e tolerância entre os povos. Há, ainda, o sistema federativo semicooperativo[63] e o competitivo[64], os quais não são objetos deste estudo.

---

[59] MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo.** Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004, p. 215.
[60] Na realidade jurídica brasileira, o Ato Adicional nº 01, de 1.834, já tinha descentralizado vários Poderes para as províncias, o que torna o termo federalismo por desagregação não muito técnico para o caso nacional.
[61] CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo no Brasil.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 59/60.
[62] CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 31.
[63] *Ibid.*, p. 74/5.
[64] Em profundo estudo a respeito do federalismo competitivo, o autor define que ele "pressupõe que as unidades federadas deveriam disputar entre si pela atração dos melhores ativos e essa disputa fria com que seus governos

Feitas estas considerações, passa-se ao estudo do sistema federativo de cooperação na Constituição de 1.988, quanto a sua estrutura organizacional e normativa, bem como o progresso ou regresso deste sistema até os dias atuais, realizando-se, ao fim, as primeiras críticas necessárias à atual configuração do sistema federalista.

1.4 Sistema federativo de cooperação da Constituição de 1988 até os dias atuais. Críticas necessárias

O sistema federativo de cooperação[65] passou por diversas mutações ao "ponto de questionarem-se, atualmente, quais as diferenças marcantes entre a forma Federal e a Unitária"[66], mas que tem, ainda, na repartição e compartilhamento de competências uma das suas principais marcas, sempre com a finalidade de conciliar a diversidade na unidade. As suas repartições de competências constitucionais se dão no âmbito administrativo, legislativo (federalismo político) e tributário (federalismo fiscal) e tudo dentro das modalidades de competência privativa, exclusiva, concorrente e comum. Assim, na perspectiva do sistema federativo de cooperação, pode-se sublinhar como as principais características: competências constitucionais legislativas exclusivas e compartilhadas entre os entes federativos, participação dos entes subnacionais na vontade nacional e o compartilhamento de receitas financeiras entre os entes federativos, como já mencionado nos itens anteriores.

Assim, no sistema federativo de cooperação, estabelecido na Constituição de 1.988, houve interconexão de tarefas nas competências constitucionais, inclusive com consórcios, parcerias, compartilhamento de receitas tributárias, além da participação dos entes federativos regionais na vontade nacional, visando potencializar a presença do Estado na sociedade, de uma forma equânime, horizontal e sem subordinação, a garantir a propalada autonomia dos entes federativos[67], conforme se constata com três elementos, no caso pátrio: 1) as competências legislativas comuns, concorrentes e suplementares (artigos 22, parágrafo único, 23 e 24 da CRFB); 2) no compartilhamento de receitas tributárias de um ente arrecadador para outro

---

buscassem empregar maior eficiência no atendimento das demandas de seus respectivos cidadãos". CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 35.

[65] Nota-se que uma das Constituições pioneiras a estabelecer o sistema federalista de cooperação foi a da Alemanha de 1919, em seu artigo 6º.

[66] SCHULER, Anelise Domingues; LIMA, Marcia Rosa. **Competências Exclusivas e Compartilhadas na Federação Brasileira.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007, p. 333.

[67] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 32/33.

(artigos 157 a 161 da CRFB) e 3) participação dos Estados-membros, Distrito Federal na vontade da União[68], com a eleição dos Senadores Federais.

Ao analisarmos os três elementos configuradores do sistema federalista de cooperação, é possível verificar que no primeiro, ou seja, no compartilhamento de competência constitucional legiferante, há a existência, na Constituição de 1.988, de competências exclusivas (privativa) nos artigos 21, 22, 25, 30 e 32 e as competências compartilhadas previstas no artigo 23 (comuns) e 24 (concorrentes). A começar pela União, as suas competências estão expressas nos artigos 21 e 22 da Constituição de 1.988, porém também há reflexos desta competência em outros artigos da Constituição da República, tais como os artigos 142, 144, 164, 174, 176, 177, 184 e 214, sendo que o artigo 21 constitui a parte essencial da competência da União (exclusiva ou privativa), se agrupando em competências de "preservação da integridade do território nacional (federais típicas: incisos III, IV, VI e XXII); autoridade (incisos I e II); proteção da ordem constitucional em momentos de crise (inciso V); uniformidade no trato de alguns assuntos (incisos VII, X, XI, XII)"[69].

Já no artigo 22 da Constituição de 1.988, estão as competências exclusivas da União, que podem ser delegadas aos Estados-membros, conforme o parágrafo único daquele artigo. Quanto aos Estados-membros e Distrito Federal, afora algumas competências expressas, verifica-se que a Constituição de 1.988 lhes deu competências residual ou remanescente, ou seja, tudo que não se enquadra nas competências exclusivas da União e dos Municípios, se enquadra na competência dos entes regionais. A competência municipal (que também está dentro da competência do Distrito Federal) tem vinculação com o conceito de interesse local, conforme artigo 30, inciso I, da Constituição de 1.988.

Assim, tem-se em um primeiro plano as competências constitucionais privativas ou exclusivas, aqui agora, para esta investigação, denominadas de primeiro grau, pois somente um ente tem competência na matéria, ocasião em que o constituinte reputou necessário que somente uma espécie de ente da federação tivesse capacidade de cuidar de determinados temas, excluindo-se *a priori* a competência legislativa, tributária e administrativa dos outros entes federativos. Da mesma maneira, a Constituição de 1.988 previu competências constitucionais compartilhadas pelo ente federal e estaduais e distrital, denominadas de competência constitucional concorrente (cumulativa ou não), denominadas de segundo grau e, por último,

---

[68] CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 53/62.

[69] SCHULER, Anelise Domingues; LIMA, Marcia Rosa. **Competências Exclusivas e Compartilhadas na Federação Brasileira.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007, p. 338/339.

competências compartilhadas pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, neste caso competência constitucional comum, prevista no artigo 23 da Constituição de 1.988, denominadas competências constitucionais de terceiro grau.

Quanto à segunda característica do sistema federativo de cooperação, no que se refere ao compartilhamento e repasse de receitas tributárias, é importante notar que a transferência se dá especificamente do ente nacional para os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, sem previsão de repasse orçamentária em sentido contrário[70], ou seja, dos municípios para os Estados-membros e Distrito Federal ou dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios para a União. Isto porque, além da União concentrar a maior parte do resultado da arrecadação dos tributos, os compartilhamentos e repasses tem a finalidade de diminuir das diferenças regionais e locais, bem como de proporcionar meios para que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios tenham receitas suficientes para atender as demandas sociais (fatores que serão examinados com mais acuidade no item próprio do federalismo fiscal).

Já a última característica do sistema federalista de cooperação, a participação dos Estados-membros, Distrito Federal na vontade legislativa nacional é veiculada notadamente pela eleição de três senadores[71] por Estado-membro e Distrito Federal, independentemente da sua população e extensão territorial, trazendo uma importância histórica no equilíbrio de poder que tal configuração legislativa trouxe para os Estados-membros de economia menos potente e população diminuta.

Feitas estas considerações a respeito da formação do sistema federalista de cooperação na Constituição de 1.988, vale mencionar que na realidade da situação econômica interna e externa brasileira, pós Plano Real, fomentou a necessidade de uma reforma do Estado e assim "um forte ajuste fiscal para evitar o *débâcle* do Plano Real deram uma contribuição ainda mais significativa para a deformação do espírito de descentralização e autonomia federativa que presidiu os trabalhos da Constituinte na área fiscal"[72], e desta forma depara-se com um

---

[70] Interessante notar que no sistema federalista fiscal alemão há previsão de transferências de receitas entre os Länder (Estados-membros), política que poderia ser aplicada entre nós: "Por sua vez, as transferências de equalização concretizam-se sob dois aspectos. No primeiro, os estados mais ricos transferem aos mais pobres, receitas interestaduais, condicionadas a critérios especificados e uma fórmula definida, em razão da necessidade de evitar perturbações ao equilíbrio econômico geral, equalizando a ou promovendo o crescimento econômico". REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. **Federalismo Fiscal –** Controle e Limites aos Incentivos Fiscais e suas Repercussões nos Fundos de Participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020, p. 47.

[71] Não se pode esquecer que a eleição de Deputados Federais pelos Estados-membros ou Distrito Federal não deixa de ser uma forma de participação do ente regional na vontade nacional, ainda mais levando-se em consideração as críticas indicadas nesta investigação quanto à atuação dos Senadores Federais.

[72] REZENDE, Fernando. **A Crise do Federalismo Brasileiro:** Evidências, Causas e Consequências. *In:* O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto. Organizador: Fernando Rezende. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013, p. 15.

agigantamento financeiro do ente federal, em que se impôs aos Estados-membros condicionamentos reformistas como forma de socorrê-los financeiramente, em função do descontrole financeiro verificado neste período, distorcendo várias finalidades estampadas inicialmente na Constituição de 1.988.

Ainda neste mesmo período histórico da década de 1.990, a centralização do sistema federativo também se deveu à necessidade de atender "às exigências de uma economia globalizada e do Fundo Monetário Internacional, e transferiu aos Estados e especialmente aos Municípios as tarefas que eram da sua competência, especialmente aquelas relativas à saúde e à educação"[73], permanecendo, entretanto, a União, no controle econômico e financeiro do sistema federativo, mas sem muitas das obrigações anteriores, pois as repassou aos entes subnacionais.

Vários outros fatores também são apontados para a fragilização do sistema federativo brasileiro após a década de 90 do século passado, desde a diminuição da participação dos entes subnacionais na arrecadação tributária, perda de mobilidade na decisão de aplicação dos recursos próprios, em função das inúmeras vinculações constitucionais, controles e regulamentação, a omissão do legislativo estadual na influência nacional, a partir da ausência de apresentação de emendas constitucionais em conjunto, até a fraca influência que os Governadores tiveram sobre as bancadas estaduais no legislativo nacional, tendo em vista a tendência destes em aderir à agenda nacional do Poder Executivo.

Por outro lado, o alargamento da competência exclusiva e privativa da União, na moldagem da Constituição de 1.988 e a interpretação que o STF deu e dá ao sistema federativo, a partir dos julgamentos dos conflitos de competências, são elementos fomentadores da maior centralização política e concentração financeira em favor do ente federativo central, afetando a "titularidade de competências autônomas e a existência de recursos financeiros próprios que possibilitem o exercício dessas competências no plano concreto."[74].

De toda a sorte, é bom relembrar que o sistema federativo de cooperação brasileiro deveria ter propósito nobre[75] (de unir, potencializar competências, reduzir as desigualdades regionais e locais). No entanto, ao longo do tempo, ele se tornou, paulatinamente, pelos motivos acima expostos, um sistema federativo de cooptação e centralista, e "em certos momentos a

---

[73] MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo.** Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004, p. 226.

[74] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 23.

[75] CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 122/3, revela, porém, que "em um aspecto geral, a tendência centralizadora é parte integrante da lógica do federalismo cooperativo, tanto em sua estrutura quanto em sua dinâmica".

realidade brasileira tem se aproximado muito mais de um federalismo de integração"[76]. Nesse contexto, somente os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios que se submetem às diretrizes nacionais são agraciados com benefícios oriundos do poder central.

A primeira crítica que se faz a atual dinâmica e configuração do sistema federalista da Constituição de 1.988 se dá a respeito da participação dos entes regionais em uma das Casas do parlamento nacional[77]. À luz da atual situação da sociedade e do mundo, bem como da verificação da falta de defesa dos interesses dos Estados-membros e Distrito Federal, por parte dos Senadores, questiona-se o atual modelo de representação no parlamento nacional dos Estados-membros, pela ausência de real ativismo legislativo em prol dos entes regionais que os senadores representam, valorizando estes, muitas vezes, o interesse da política partidária à nível nacional[78], em detrimento do interesse pelo qual foi eleito.

Uma segunda crítica evidencia que no caso do Brasil, a representação do Senado Federal é capenga, pois não contempla os municípios, embora estes tenham uma importância e relevância comparáveis aos Estados-membros enquanto entes federativos. Portanto, a Constituição de 1.988, paradoxalmente, criou uma nova espécie de ente federativo: os municípios. Esta mudança ocorreu sob a premissa da subsidiariedade, descentralização e maior participação popular, porém, sem o correspondente instrumento de influência desses municípios na formação da vontade nacional. Nota-se a necessidade de retificação, por meio de uma restruturação do sistema organizacional do sistema federativo atual, possibilitando um sistema federativo de maior participação popular, política e eficiência administrativa, ressaltando que tal assunto deve ser pautado, em algum momento futuro, na doutrina da ciência política, com mais acuidade.

Em uma terceira crítica, verifica-se que o sistema federativo possui grande concentração de receita financeira e poderes legiferantes no ente central, além da invasão, pelo ente federal, das competências regional e locais e da insegurança jurisprudencial a respeito dos limites da competência de cada ente federativo (incongruências estas que serão abordadas em itens específicos desta investigação, relativamente ao sistema federativo político e fiscal).

Enfim, a despeito de todos os elementos do sistema federativo de cooperação estarem previstos na Constituição de 1.988, levando a crer, em um primeiro olhar, que há, de fato, um

---

[76] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 22.
[77] CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 71.
[78] NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *In:* **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, 2013, p. 111.

legítimo sistema federativo, ficou patente, nesta breve referência doutrinária, que muitas distorções precisam de urgente regularização, sob pena de manter-se um sistema federativo de cooperação desequilibrado, de cooptação, nominal, e centralizado nas competências da União, afastando a necessária autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Em suma, verificou-se neste primeiro capítulo a dificuldade, ainda hoje, de tornar precisa a conceituação do sistema federativo, visto que sua conformação depende de fatores locais, tais como extensão territorial, grau de unidade linguística, cultural, econômica, histórico da nação, dentre outros. Porém, nos limites desta investigação, buscou-se estabelecer critérios mínimos, à luz do princípio federativo, que permitissem identificar sinais seguros de uma ordem jurídica como federal. Deste modo, estabeleceu-se um caminho para a definição de um Estado como federal, ancorado no conceito do princípio federativo, compostos pelos elementos da solidariedade, subsidiariedade e participação federativa.

Logo em seguida, foi traçado um histórico do sistema federativo no Brasil, desde a Constituição monárquica, com o ato adicional nº 01, até a Constituição cidadã de 1.988. Este estudo revelou que no Brasil, houve um movimento pendular de mais democracia e outros de autocracia, sempre permeado em interesses das elites, sem qualquer participação popular, e com a intervenção dos militares, salvo, como visto, na Constituição de 1.988, denotando que influências de diversas ordens incidiram sobre os modelos federalistas no Brasil, visto que sua "arquitetura institucional e a interação entre as forças políticas oscilam em movimentos pendulares na distribuição de receitas e de competências entre os entes federados, ora em direção à centralização, ora em direção à descentralização"[79], influindo diretamente na visada autonomia dos entes subnacionais frente ao ente central.

Ainda neste capítulo, foi realizada uma investigação de como o federalismo de cooperação se estabeleceu na Constituição de 1.988, com as diversas competências constitucionais legislativas, tributárias e administrativas compartilhadas, com os diversos repasses constitucionais de receitas, promovendo a investigação a especificação em competências constitucionais de primeiro grau (privativa e exclusiva), de segundo grau (concorrente e suplementar) e terceiro grau (comum), a depender de quantos entes federativos têm a competência na mesma matéria. Tudo isso também aliado a um sistema federalista de cooperação, inicialmente com nobres princípios de proporcionar a descentralização e uma efetiva autonomia aos entes subnacionais. No entanto, ao longo do tempo e em meio a uma

[79] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 21.

interação complexa de fatores econômicos e políticos, essa estrutura evoluiu para um sistema federalista centralizador e tendente à cooptação pelo ente central.

Feitas estas considerações, adentra-se na análise dos sistemas federativos político e fiscal, por meio da atual configuração constitucional das competências constitucionais, com destaque para a aplicação do princípio da subsidiariedade na resolução dos conflitos de competência constitucional de terceiro grau pelo STF, visto que, a norma nada mais é do que a interpretação que se dá às regras e princípios, e, portanto, dentro da estrutura constitucional, o Supremo Tribunal Federal quem interpreta o que é o sistema federativo, no seu aspecto estrutural e dinâmico, já que "quem quer que tenha uma autoridade absoluta para interpretar quaisquer leis, escritas ou faladas, é aquele que é verdadeiramente, para todos os efeitos, o Legislador, e não a pessoa que primeiro as escreveu ou pronunciou"[80].

[80] KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 434, p. 222.

2 SISTEMA FEDERATIVO POLÍTICO E FISCAL E A JURISPRUDÊNCIA DO STF

Neste capítulo, como previamente dito, a investigação se enveredará para a análise dos sistemas federalistas político e fiscal à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir da utilização de alguns acórdãos para análise do sistema federativo político e de julgados para análise do sistema federativo fiscal. No final, objetiva-se verificar como a configuração e dinâmica dos referidos sistemas federativos está moldada, atualmente, a partir da interpretação realizada pela Suprema Corte; se em direção ao centralismo, favorecendo a União, ou favorecendo os entes subnacionais, em movimento de descentralização.

2.1. A jurisprudência do STF no conflito de competência no sistema federativo político

Conforme disposto no artigo 102, alínea "a" da Constituição de 1.988, cabe ao Supremo Tribunal Federal dirimir os conflitos de competência entre os entes federativos[81], inclusive por meio da ação direta de inconstitucionalidade (ADI), tendo legitimidade para propor ADI's perante o STF, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Os fundamentos utilizados para a declaração da inconstitucionalidade ou constitucionalidade de determinada norma, pelo STF, são variados: desde leis estaduais que disciplinam matérias legislativas constitucionais concorrentes de competência constitucional também da União; leis estaduais que atingem matérias de competência exclusiva da União, até leis municipais que tratam de matéria de competência constitucional comum do artigo 23 da Constituição de 1.988, mas que invadem a competência de outro ente regional ou central, entre outros tantos conflitos. Assim, a ação direta de inconstitucionalidade não veicula necessariamente um conflito de competência dos entes federados, pois pode tratar de uma afronta direta à Constituição de 1.988, a partir de uma iniciativa normativa de qualquer ente federativo, inclusive da União.

[81] Importante ressaltar que não há competência constitucional do Supremo Tribunal Federal para eventual conflito de competência constitucional entre a União e os Municípios, conforme decidido na Ação Cautelar (AC) nº 3.542, dentre outros precedentes do STF.

Importante destacar que a distribuição de competências legislativas, tributárias e administrativas, pelo constituinte originário, na Constituição de 1.988, foi baseada em dois princípios: o da predominância do interesse (afeição) e o da subsidiariedade (legitimidade)[82]. Assim, delegou-se ao ente federal matérias que, segundo o entendimento do constituinte, deveriam ter uniformidade em todo território nacional, tais como direito penal, civil, atividades nucleares, conforme estipula do artigo 22 da Constituição de 1.988. Já para os entes municipais, as matérias de interesse local (artigo 31, I da Constituição de 1.988) e, por fim, para os Estados-membros, em regra, matérias residuais, que não afetem as competências federal e municipais (artigo 25, §1º da Constituição de 1.988).

Uma das missões desta investigação é aferir a pertinência desta distribuição original na Constituição de 1.988 para os dias atuais, especialmente se foi aplicado de forma pertinente o princípio da subsidiariedade. Além disso, busca-se também analisar qual a postura da Suprema Corte nos casos em que há alegação de conflito destas competências entre os entes federativos, para se verificar se os parâmetros e fundamentos utilizados para dirimir tais celeumas estão em consonância com os anseios atuais da população. Por fim, aponta-se propostas de modificação de tal distribuição de competência constitucional, em decorrência da inexorável transformação dos interesses da sociedade.

Para realizar a avaliação da jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal nos conflitos de competências constitucionais, no sistema federativo político, entre os entes da federação brasileira, com o fito de constatar ou não o caráter centralista de suas decisões relativamente ao sistema federativo, foi realizado o corte temporal e material dos julgados da Suprema Corte. Assim, foram coletadas todas as ações constantes nos informativos do STF publicados no seguindo semestre de 2022, de números 1.060 a 1.079. E para corte material, colheu-se somente as ações diretas de inconstitucionalidade com acórdão já publicado, além de que, desconsiderou-se outros tipos de ações (Recurso Extraordinário, embargos de declaração, etc.). Por último, quanto às ADIs julgadas conjuntamente, coletou-se somente a primeira constante no julgamento conjunto para fins de avaliação.

Desta forma, realizando-se este primeiro critério, foram encontrados os seguintes dados: Informativo/STF nº 1060 – ADIs: 2142/CE, 3396/DF, 7076/PR, 6660/PE, 7117/SC, 4039/DF, 5268/MG, 6230/DF, 7104/RJ e 7031/DF; Informativo/STF nº 1061 – ADIs: 6926/DF, 5755/DF, 6858/AM, 6126/DF, 4662/SP, ADI6199/PE e ADI 6912/MG; Informativo/STF nº 1062 – ADIs: 7031/DF, 7104/RJ, 6230/DF, 7178/DF, 5268/MG, 4785/MG, 7170/RJ, 7137/SP,

[82] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 37.

6640/PE e 5322/DF; Informativo/STF nº 1063 – ADIs: 6199/PE, 4662/SP, 6912/MG, 6328/GO, 6894/MT, 5271/MA, 6088/AM e 7111/PA; Informativo/STF nº 1064 – ADIs: 7137/SP, 5349/DF, 5507/DF, 4927/DF e 6152/MA; Informativo/STF nº 1065 – ADIs: 5271/MA, 6970/DF, 6088/AM, 5795/DF, 7111/PA, 2846/TO, 6511/RR, 6511/RR, 6603/DF, 4757/DF e 6860/MT; Informativo/STF nº 1066 – ADIs: 5791/DF, 5507/DF, 7042/DF, 6596/MT, 2355/PR, 7222 MC/DF, 4927/DF, 6254/DF, 7024/PR, 6772/AL e 7073/CE; Informativo/STF nº 1067 – ADIs: 6603/DF, 6860/MT, 6511/RR, 2846/TO, 7149/RJ, 7188/AC, 4927/DF, 6254/DF, 7024/PR, 6772/AL e ADI 7073/CE; Informativo/STF nº 1068 – ADIs: 6649/DF, 3311/DF, 7222 MC-Ref/DF, 2355/PR, 7214/DF, 5969/PA, 7066/DF, 7211/RJ e 6152/MA; Informativo/STF nº 1069 – ADIs: 6119/DF, 7149/RJ, 6772/AL, 7188/AC, 7073/CE e 6151/SC; Informativo/STF nº 1070 – ADIs: 7211/RJ, 7214/DF, 5969/PA, 6152/MA, 2692/DF, 5282/PR, 6591/DF, 7172/RJ, 7013/DF e 5595/DF; Informativo/STF nº 1071 – ADIs: 6151/SC, 2298/RS, 6619/RO, 5702/RS, 2477/PR, 4346/MG, 6327/DF e 1846/SC; Informativo/STF nº 1072 – ADIs: 7172/RJ, 5282/PR, 6724/PR, 6474/CE, 5368/TO, 6259/DF e 4582/DF; Informativo/STF nº 1073 – ADIs: 1846/SC, 2477/PR, 5595/DF, 6327/DF, 6619/RO, 5702/RS, 6830/SP, 3834/DF, 3565/MT e 7088/DF; Informativo/STF nº 1074 – ADIs: 7081/BA, 7198/PA, 6923/RO, 7261 MC/DF, 5368/TO, 4582/DF, 6828/AL, 6937/RO, 6740/RN, 5517/ES, 4529/MT, 5826/DF e 3834/DF; Informativo/STF nº 1075 – ADIs: 7183/DF, 7232 MC-Ref/DF, 5623/DF, 6310 e 6997/RN; Informativo/STF nº 1076 – ADIs: 6740/RN, 5528/TO, 5517/ES, 4529/MT, 5657/DF, 6937/RO, 6336/DF, 3465/DF e 7015/DF; Informativo/STF nº 1077 – ADIs: 5623/DF, 4768/DF, 6997/RN, 4532/DF, 4235/RJ, 4757/DF e 5032/DF; Informativo/STF nº 1078 – ADIs: 7015/DF e 2943/DF; Informativo/STF nº 1079 – ADIs: 4235/RJ, 4757/DF, 6981/SP, 6688/PR e 7158/DF;

Em um segundo critério de corte, foram separadas as ADIs que se referiam ao conflito entre entes estaduais/distrital e a União e ADIs relativas aos conflitos entre entes estaduais/distrital e municipais. Neste recorte, encontrou-se as ADIs 2142/CE, 2355/PR, 6474/CE e 6912/MG, tendo por objeto o conflito entre as competências constitucionais estaduais e municipais e as ADIs 1846/SC, 2477/PR, 4785/MG, 4529/MT, 4582/DF, 5969/PA, 5349/DF, 6740/RN, 6997/RN, 6151/SC, 6772/AL, 6858/AM, 6660/PE, 6199/PE, 6088/AM, 6474/CE, 7076/PR, 7104/RJ, 7211/RJ, 7188/AC, 7172/RJ e 7198/PA, tratando do conflito de competência constitucional dos entes regionais e a União.

Importante ressaltar, de antemão, que os limites temporais do presente estudo - ADIs presentes nos informativos publicados somente no segundo semestre de 2022, não desnaturam a higidez da conclusão a ser empreendida, eis que independentemente do aspecto temporal

restrito, os julgamentos das ADIs sempre retratam a tendência jurisprudencial do STF, no respectivo tema, pois a viragem jurisprudencial é fato raro na Corte maior. Deste modo, podemos concluir que o resultado da análise, ao final, representa, sim, a tendência jurisprudencial do STF quanto ao sistema federativo político, pelo menos nos objetos específicos dos conflitos constantes nas ADIs analisadas.

2.2 Conflitos de competências constitucionais entre os entes estaduais e os municipais

Para a análise a respeito das ADIs cujo objeto seja o conflito de competência constitucional entre entes regionais e locais, foram encontrados, nos informativos do STF do segundo semestre de 2022, três julgados, constantes nas ADIs 2355/PR, 6912/MG e 2142/CE e desta forma, a partir da análise do resultado do julgado destas ações constitucionais, se extrairá a natureza centralista ou não do sistema federativo político de cooperação brasileiro, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Na ADI 2.355/PR, a ementa foi assim redigida:

> Ementa: lei estadual que determina que os municípios deverão aplicar, diretamente, nas áreas indígenas localizadas em seus respectivos territórios, parcela (50%) do ICMS a eles distribuída - transgressão à cláusula constitucional da não-afetação da receita oriunda de impostos (cf, art. 167, iv) e ao postulado da autonomia municipal (cf, art. 30, III) - vedação constitucional que impede, ressalvadas as exceções previstas na própria Constituição, a vinculação, a órgão, fundo ou despesa, do produto da arrecadação de impostos - inviabilidade de o estado-membro impor, ao município, a destinação de recursos e rendas que a este pertencem por direito próprio - ingerência estadual indevida em tema de exclusivo interesse do município - doutrina - precedentes - plausibilidade jurídica do pedido - configuração do "periculum in mora" - medida cautelar deferida.

Pela leitura da ementa, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a norma estadual que vinculava o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, na parte obrigatoriamente repassada aos municípios, por força constitucional (artigo 158, inciso IV da Constituição de 1.988), em forçosa aplicação em áreas indígenas localizadas nos respectivos municípios, ou seja, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a despeito do ICMS ser de competência tributária dos Estados-membros, tal circunstância não permite que haja ingerência na parte tributária repassada aos Municípios, a ponto de direcionar os valores do ICMS, pertencentes aos Municípios, a determinado fim.

Destarte, o Supremo Tribunal Federal valorizou a autonomia municipal, estribando-se no artigo 30, III da Constituição de 1.988, ao entender que o ICMS que lhe é repassado é de sua livre disposição e aplicação. A referida norma constitucional informa, assim, que compete aos

Municípios “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”.

A despeito da disposição constitucional não se referir diretamente aos valores recebidos pelos entes municipais a título de repasse constitucional, por uma interpretação extensiva, entendeu-se que tais valores incorporam ao patrimônio municipal e, assim, é de livre execução orçamentária, observada tão-somente a lei e às exceções oriundas da própria Constituição de 1.988, consagrando, assim, o postulado da autonomia municipal, pois valorizou a competência e autonomia financeira dos Municípios em decidir em que aplicar os recursos oriundos do ICMS.

Na ADI 6.912/MG, a ementa foi a seguinte:

> Ementa: Constitucional. federalismo e respeito às regras de distribuição de competência. lei estadual 23.797/2021 de Minas Gerais. saneamento básico. isenção de tarifa. serviços de interesse local. competência dos municípios. contrato de concessão. equilíbrio econômico-financeiro. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). 4. Lei estadual que atribui ao Poder Executivo estadual a faculdade de isentar o pagamento de tarifas de saneamento básico incorre em violação aos arts. 23, IX; 21, XX e 30, I e V da Constituição Federal. 5. É da essência da regulação setorial a autonomia das agências para a definição dos valores de tarifas, observados os termos e a juridicidade do contrato subjacente. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Interessa neste caso, inicialmente, pontuar a alegação de umas das requeridas, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, de que a legislação estadual questionada era constitucional, pois tinha cunho social e humano e caráter temporário, beneficiando pessoas atingidas por enchentes no Estado de Minas Gerais, além de indicar a competência dos Estados-membros, conforme artigo 23, inciso X da Constituição de 1.988, em “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. Porém, ainda que haja argumentação da constitucionalidade da lei estadual, com base em competência constitucional comum (artigo 23, inciso X), o STF declarou

inconstitucional a referida lei estadual, pois entendeu que o serviço de saneamento básico é de interesse local e, portanto, de competência dos municípios, não podendo ser regulamentado pelos Estados-membros, especialmente quanto a concessão de isenções.

O STF aplicou como fundamento o previsto no artigo 23, inciso IX, da Constituição de 1.988, que reza competir aos Municípios "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico", bem como o artigo 30, incisos I e V, da Constituição de 1.988, que informam competir aos municípios "legislar sobre assuntos de interesse local" e "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial". Interessante notar, neste julgado, que os dois entes federativos em disputa, argumentaram a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma com base na mesma norma constitucional (artigo 23), porém, em incisos diversos. Contudo, o ente municipal argumentou, também, invasão da sua competência insculpida no artigo 30, incisos I e V, propiciando a declaração da inconstitucionalidade da norma estadual. Desta forma, o exercício puro e simples da competência constitucional comum não é garantia de sucesso no conflito de competência constitucional, pois se leva em conta outros elementos para a análise do caso concreto, demonstrando, na hipótese versada, que quando se entende que há interesse local, o STF tem a tendência de valorizar a competência municipal.

Já na ADI 2.142/CE, a ementa assim ficou redigida:

> Ementa: Direito constitucional e ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Ceará. Licenciamento ambiental. Resguardo à competência municipal. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 264 da Constituição do Estado do Ceará. Alegação de que o dispositivo impugnado, ao exigir a anuência de órgãos estaduais para o licenciamento ambiental, viola o princípio federativo e a autonomia municipal. 2. O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). Tema 145/STF. 3. Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos possam causar impacto ambiental de âmbito local. Precedentes. 4. Procedência do pedido, para dar interpretação conforme ao art. 264 da Constituição do Estado do Ceará a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local. Tese de julgamento: "É inconstitucional interpretação do art. 264 da Constituição do Estado do Ceará de que decorra a supressão da competência dos Municípios para regular e executar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

Pelo que se depreende da ementa, o Estado do Ceará legislou no sentido de exigir o licenciamento ambiental estadual de empreendimentos que pudessem causar impacto ambiental local, retirando, desta forma, a exclusividade da competência constitucional dos municípios

cearenses em autorizar licenciamentos nesses casos. Na análise de liminar, ainda no ano 2.000, o Supremo Tribunal Federal indeferiu o pleito, sob a alegação de que a competência constitucional concorrente do artigo 24, inciso VI da Constituição de 1.988 permitiria a normatização, pois se enquadraria na defesa do meio ambiente. No mérito, a Suprema Corte, no entanto, deu interpretação conforme a Constituição de 1.988, ao dispositivo constitucional do Estado do Ceará, para excluir a necessidade de licenciamento estadual aos empreendimentos de impacto local, bastando o licenciamento municipal, com base nos artigos 23, VI c.c. 30, I e II ambos da Constituição de 1.988, valorizando o ente local, promovendo a descentralização federativa política e, neste caso, também avaliando a presença do interesse local suficiente para atração da competência constitucional municipal.

Em suma, verifica-se que o STF vem adotando uma posição descentralizadora quanto ao sistema federativo político quando o conflito se dá entre os entes regionais e os locais, a levar em conta os julgados colhidos conforme parâmetros retromencionados, sempre fundamentando as decisões pela constatação do interesse local[83] e, após, a prevalência da competência comum prevista no artigo 23 da Constituição de 1.988, relativamente a competências constitucionais dos demais entes federados. A seguir haverá análise da jurisprudência do STF nos conflitos de competência entre a União e os entes regionais, com base nos mesmos recortes temporais e materiais deste item.

2.3 Uma visão do sistema federativo político à luz da jurisprudência do STF no tocante ao conflito entre normas da união e normas estaduais

Para fins de analisar o caráter centralizador ou não do sistema federativo político brasileiro à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, nos casos de conflito de competência entre a União e os entes regionais, buscou-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade com acórdão publicados no segundo semestre de 2022, nos mesmos moldes temporais e materiais mencionados no item anterior, chegando-se, assim, a vinte e duas ADIs: 1846/SC, 2477/PR, 4785/MG, 4529/MT, 4582/DF, 5969/PA, 5349/DF, 6740/RN, 6997/RN, 6151/SC, 6772/AL, 6858/AM, 6660/PE, 6199/PE, 6088/AM, 6474/CE, 7076/PR, 7104/RJ, 7211/RJ, 7188/AC, 7172/RJ e 7198/PA.

[83] A grande questão aqui enfrentada é identificar em quais situações o interesse local é considerado relevante. Observa-se que o STF tem uma postura restrita em relação a esses casos. Neste estudo, propõe-se uma interpretação mais ampla para determinar em quais situações constata-se interesse local suficiente para atração da competência.

Primeiramente, separou-se as ADIs pelo resultado do julgado, ou seja, se declarada ou não a inconstitucionalidade da norma estadual ou distrital. Sob esse critério, das vinte e duas ADIs encontradas inicialmente, três foram julgadas improcedentes pelo STF, ou seja, declararam constitucional a lei estadual ou distrital em conflito com a legislação da União (ADIs 2477/PR, 4785/MG e 6088/AM). E, portanto, dezenove ADIs tiveram declarada a inconstitucionalidade da lei estadual ou distrital por invasão de competência constitucional de outro ente federativo: 1846/SC, 4529/MT, 4582/DF, 5969/PA, 5349/DF, 6740/RN, 6997/RN, 6151/SC, 6772/AL, 6858/AM, 6660/PE, 6199/PE, 6474/CE, 7076/PR, 7104/RJ, 7211/RJ, 7188/AC, 7172/RJ e 7198/PA.

Assim, neste primeiro critério, percebe-se que na maioria esmagadora das ADIs que se referem a conflito entre os Estados-membros e Distrito Federal e o ente federal, a jurisprudência do STF tem a tendência centralizadora, valorizando as competências constitucionais da União e declarando as iniciativas legislativas estaduais/distritais inconstitucionais, situação diversa constatada no item anterior, quando o conflito era entre a norma estadual ou distrital e a local. Porém, também é importante estudar em quais casos o STF vem adotando uma posição descentralizadora do sistema federativo nos casos de conflito entre a competência constitucional da União e dos entes regionais, ou seja, em quais casos o STF valoriza as normas dos entes estaduais e distrital em detrimento da suposta competência da União, tudo isso com o fito de amealhar elementos em comum, nos fundamentos dos julgados, para fins de auxiliar nesta investigação. Passa-se aos três jugados.

Na ADI/PR 2477, a ementa se apresentou assim:

> Ementa: Direito Administrativo e Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual. Reserva de lugares para pessoas obesas. Constitucionalidade. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna lei que estabeleceu a reserva de 3% dos lugares disponíveis em salas de projeções, teatros, espaços culturais e nos veículos de transporte público municipal e intermunicipal do Estado do Paraná. 2. Não há inconstitucionalidade formal, tendo em vista que a política de inclusão adotada se enquadra na competência concorrente dos Estados, da União e dos Municípios para promover acesso a cultura, esporte e lazer (arts. 6º; 23, V; 24, IX; 215 e 217, § 3º, CF). 3. Não há inconstitucionalidade material, tendo em vista que (i) a reserva de lugares foi estabelecida em percentual razoável e (ii) se trata de política inclusiva que não afronta a liberdade de iniciativa, principalmente se considerada a eficácia horizontal dos direitos fundamentais. 4. Pedido julgado improcedente.

O argumento veiculado pelo autor, a Confederação Nacional do Transporte, foi no sentido de que a lei estadual feriria a competência privativa da União para legislar a respeito de trânsito e transporte (artigo 22, XI, da Constituição de 1.988), inclusive já tendo a legislação

pertinente, o Código de trânsito brasileiro, Lei 9503/97, regulamentando a matéria. Assim, em sede de liminar, em 19.12.2001, o Ministro Ilmar Galvão, deferiu, *ad referendum*, o pedido de medida cautelar, tão somente para suspender a eficácia do art. 1º e da expressão municipal constante do art. 2º da Lei nº 13.132/2001. Entendeu ser plausível a tese de inconstitucionalidade em face de tais artigos, no que tange à ofensa da competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

Porém, no mérito, o STF entendeu que os entes estaduais podem, com base na competência constitucional prevista nos artigos 6º; 23, V; 24, IX; 215 e 217, § 3º, regulamentar a reserva de lugares para pessoas obesas em transporte público municipal e intermunicipal, considerando, também, a razoabilidade e a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, como fundamento do julgado. Aqui é importante frisar que um dos fundamentos utilizados para declarar a constitucionalidade da lei estadual foi o artigo 23, inciso V, da Constituição de 1.988, que trata da promoção de meios "de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação", que revela a já citada competência constitucional comum, a despeito de ser de competência também municipal tratar de transporte de interesse local.

Veja que neste julgado uma lei estadual foi declarada constitucional, a despeito de afetar diretamente, como dito na liminar proferida, assuntos de interesse local, o que em um primeiro momento pode indicar uma descentralização do sistema federativo político, mas, em um olhar mais atento, promove a sua centralização, pois a lei estadual não invadiu, necessariamente, a competência da União, mas sim do ente local, o maior interessado em regulamentar a promoção de meios de acesso à cultura e dos meios de transporte, pois são matérias evidentemente de interesse local.

O segundo caso em estudo é a ADI 4785/MG, cuja ementa é:

> Ação direta de inconstitucionalidade. tributário, financeiro e minerário. taxa. poder de polícia. competências administrativa, legislativa e tributária. minérios e recursos minerários. meio ambiente ecologicamente equilibrado. defesa do solo e dos recursos naturais. controle, monitoramento e fiscalização das atividades de mineração. lei 19.976/2011. alteração promovida pela lei 20.414/2012. preliminar de perda superveniente do objeto. base de cálculo. proporcionalidade. vedação ao efeito confiscatório. regime constitucional da mineração. federalismo patrimonial. 1. a jurisprudência do STF é firme no sentido de que a revogação ulterior da lei impugnada tem o condão de esvaziar o objeto do processo de índole objetiva, o que leva à prejudicialidade do mérito da adi. contudo, trata-se de regra excepcionável, quando se constata a possibilidade de inefetividade da jurisdição constitucional. precedente: adi 3.232, de relatoria do ministro Cezar Peluso, tribunal pleno, DJE 03.10.2008. 2. não há um esgotamento das competências administrativas fiscalizatórias relativas à mineração na figura da união, especialmente a partir do departamento nacional de produção mineral, sob pena de esvaziamento da significância normativa dos arts. 23, XI, e 24, VI, da Constituição da república. doutrina. 3. em consonância ao princípio federativo da subsidiariedade, é possível ao ente estadual desempenhar atividade

> administrativa, remunerada mediante taxa, desde que traduzível em serviço público ou poder de polícia, na forma e nos limites do art. 145, II, da Constituição da República. 4. o Estado-membro possui competência administrativa fiscalizatória sobre recursos hídricos e minerais, nos termos do art. 23, IX, da Constituição da República, desde que informado pelo princípio da subsidiariedade emanado de uma concepção própria do federalismo cooperativo brasileiro. precedente: RE 416.601, de relatoria do ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 30.09.2005. 5. Ante as atividades administrativas preconizadas no art. 3º da lei impugnada, a competência tributária do Estado-membro instituidor da taxa não representa afronta ao art. 145, II, da Constituição da República, nem ao conceito legal de poder de polícia disposto nos arts. 77 e 78 do código tributário nacional, sobretudo a disciplina da produção e do mercado, o exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público e o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. 6. A taxa é tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado. logo, trata-se de espécie tributária regida pelo ideal da comutatividade ou referibilidade, de modo que o contribuinte deve suportar o ônus da carga tributária em termos proporcionais à fiscalização a que submetido ou aos serviços públicos disponibilizados à sua fruição. doutrina. precedente: ADI-MC-QO 2.551, de relatoria do ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 20.04.2006. 7. Nos termos da vedação contida no art. 150, IV, da Constituição da república, o efeito confiscatório é conceito relativamente indeterminado no altiplano constitucional, assim se torna imprescindível perquirir heuristicamente os elementos fático-normativos essenciais à constatação ou não do caráter de confisco tributário. precedente: RE-AGR 448432, de relatoria do ministro Joaquim Barbosa, segunda turma, DJE 28.05.2010. 8. A taxa em questão não implica confisco às sociedades empresárias dedicadas à exploração do setor minerário na territorialidade do Estado-membro. precedente: ADI 1.948, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, tribunal pleno, DJ 07.02.2003. 9. De acordo com as balizas jurisprudenciais, não é desproporcional a base de cálculo referente à TFRM imposta pela lei impugnada, uma vez que traduz liame razoável entre a quantidade de minério extraído e o dispêndio de recursos públicos com a fiscalização dos contribuintes. precedentes. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida a que se nega procedência.

Aqui a Confederação Nacional da Indústria, com base nos artigos 22, XII, 23, XI e 145, II da Constituição de 1.988, dentre outros fundamentos, requereu a inconstitucionalidade da lei estadual que instituía uma taxa de controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de Recursos Minerais. Por outro lado, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais defendeu a norma com base na competência constitucional concorrente prevista no artigo 24, VI e na comum prevista no artigo 23, XI. No caso em tela, a lei estadual foi declarada constitucional com base nos artigos 23, XI, e 24, VI, da Constituição de 1.988 e pelo princípio da subsidiariedade. Assim, o STF entendeu que, apesar da competência privativa da União em legislar a respeito de jazidas, minas e outros recursos minerais e metalurgia, nos termos do artigo 22, XII da Constituição de 1.988, os entes regionais e até os municipais podem legislar a respeito do mesmo assunto, com base na competência constitucional prevista nos artigos 23, XI e 24, VI e aqui, mais uma vez, a utilização da competência constitucional comum do artigo 23, inciso XI da Constituição de 1.988 como fundamento e, em conjunto, com o princípio da subsidiariedade, sob o argumento

de que não permitir o exercício da referida competência pelos entes subnacionais, configuraria um esvaziamento da competência concorrente e da comum. Uma interessante questão a ser levantada diz respeito ao surgimento de eventual legislação municipal sobre o tema, com base no artigo 23, XI da Constituição de 1988, e como o STF se comportaria diante de três legislações sobre o mesmo tema.

No último caso a ser examinado, a ADI 6088/AM, a ementa foi assim publicada:

> Constitucional. federalismo. ação direta de inconstitucionalidade. lei n. 4.658/2018 do estado do Amazonas. obrigatoriedade de as empresas prestadoras de serviços e concessionárias de telefone e internet inserirem, nas faturas de consumo, mensagem de incentivo à doação de sangue. alegação de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência material da União. improcedência. competência própria dos estados para legislar sobre proteção à saúde. improcedência da ação direta. 1. Sob o federalismo cooperativo, é necessário estabelecer de forma subsidiária uma presunção a favor da competência dos entes mais próximos dos interesses da população, presunção esta que só pode ser afastada quando o ente maior de forma nítida regula determinado tema de modo uniforme. 2. não cabe ao poder judiciário maximizar o alcance da competência material para afastar a competência dos demais entes, sob pena de se premiar a inação do poder federal na realização de direitos fundamentais. 3. Não há inconstitucionalidade na norma que, a pretexto de proteger a saúde, obriga as empresas de telefonia e de serviços de internet a inserir, nas faturas de consumo, mensagem de incentivo à doação e sangue. 4. Ação direta parcialmente conhecida e, no mérito, julgada improcedente.

Neste julgado, a associação nacional das operadoras celulares argumentou que a lei estadual que obrigava as concessionárias de telefone e *internet* inserirem nas faturas de consumo, mensagens de incentivo à doação de sangue é inconstitucional, com base, dentre outros fundamentos, na competência exclusiva da União prevista nos artigos 21, XI e 22, IV, da Constituição de 1.988. Por outro lado, a constitucionalidade da lei estadual foi defendida com base no princípio da subsidiariedade e no artigo 24, XII da Constituição de 1.988. Julgando o caso, o STF, por maioria, considerou a lei estadual constitucional, pois verificou exercício legítimo da competência constitucional do Estado-membro para legislar a respeito de proteção e defesa da saúde (matéria de competência comum do artigo 23 da Constituição de 1.988) e com base no princípio da subsidiariedade, descentralizando o sistema federativo.

Assim, em conclusão, pela análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas pelo Supremo Tribunal Federal e constante nos informativos publicados no segundo semestre de 2022, pode-se concluir que a tendência jurisprudencial, no primeiro bloco de ADIs analisadas, aponta pela descentralização da federação brasileira, eis que todas as ADIs declararam, de alguma forma, a norma estadual inconstitucional, por invadir os interesses locais, de competência constitucional dos municípios, nos termos do artigo 30 da Constituição de 1.988.

Porém, quanto aos conflitos entre competência da União e dos Estados-membros e Distrito Federal, nota-se um caráter centralizador do sistema federativo, salvo quando há matérias decorrentes da competência constitucional comum prevista no artigo 23 da Constituição de 1.988, com a utilização do princípio da subsidiariedade como um dos principais fundamentos para todos os poucos casos em que o Supremo Tribunal Federal descentralizou o sistema federativo.

Assim, pode-se concluir, com a presente etapa investigativa, que à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o sistema federativo político mostra-se centralizador, quando se trata de analisar os conflitos de competência entre a União e os entes regionais, uma vez que a sua jurisprudência "tem se firmado, em diversas oportunidades, de forma favorável à União, adotando-se um conceito mais abrangente de normas gerais, de modo a prevalecer como geral todo o conteúdo da norma editada sob sua competência"[84], e descentralizador quando se trata de conflito de competência entre os entes regionais e os locais. Entretanto, vale enfatizar que nos poucos conflitos de competências julgados improcedentes nas ações entre a União e os entes regionais, houve, em todos os casos, fundamentação no exercício da competência constitucional comum. Conclui-se que o STF demonstra uma inclinação maior para a descentralização do sistema federativo político, valorizando, nestas parcas hipóteses de competência de terceiro grau, as iniciativas legislativas dos entes regionais.

Passa-se, nos itens a seguir, ao outro lado do sistema federativo: o fiscal, que lida com a parte mais sensível do sistema federativo; a autonomia dos entes federados, especialmente os subnacionais, a partir da verificação da condição financeira de cumprir seu papel constitucional e não ficar à mercê de outro ente federado para suprir suas necessidades. De fato, de nada adianta muito poder (competência constitucional) no campo político e fragilização no campo financeiro.

2.4 Do Federalismo fiscal no Brasil

A parte mais sensível do sistema federativo não está tanto em seu aspecto político, como investigado linhas atrás, referente às competências legislativas e administrativas, mas sim, quanto ao seu aspecto financeiro (competências e partilhas tributárias), já que "o orçamento dos entes federados e a aplicação das receitas que lhes competem são questões diretamente ligadas ao desempenho da autonomia de cada um deles e de suas prerrogativas

[84] CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 60.

atribuídas pelo regime federativo"[85], concluindo-se que o poder, de fato, de um ente federativo, não está em somente regulamentar, pela legislação, mas sim, ter condições financeiras de cumprir plenamente os objetivos constitucionais e atender a população de forma plena.

Desta forma, traz-se à lume a conceituação de federalismo fiscal, encontrando-se, na doutrina especializada, que se trata da "maneira como os membros da federação se relacionam financeiramente, considerando-se a forma de organização do Estado, o tipo de federação adotado, o grau de autonomia dos seus entes, as atribuições que lhes são imputadas e, especialmente, como estas serão financiadas"[86]. Portanto, de acordo com este conceito, o sistema federativo fiscal abrange não apenas a forma de captação dos recursos públicos, seus gastos e a sua partilha entre os entes federativos, mas também os objetivos buscados para atingir os interesses em comum da sociedade na distribuição dos recursos, visando, ao final, o pleno e independente exercício da autonomia federativa.

Por outro lado, o conceito de sistema federativo fiscal pode ser atrelado, também, às noções do princípio federativo, objeto de estudo anterior, tendo se desenvolvido notadamente a partir da segunda metade do século XX. Este conceito tem como objetivo "a obtenção e distribuição de recursos por meio de instituições e instrumentos públicos (ou de algum modo regulados pelo setor público), visando à estabilização econômica, social e política de determinado país."[87].

Vê-se, portanto, que o cerne do sistema federativo é a existência de entes autônomos, iguais, com gerência administrativa e organizativa independente, mas que depende, tudo isso, de uma arquitetura fiscal que promova factualmente a possibilidade do exercício de suas funções constitucionais, sob pena de fracasso dos ideais federalistas[88]. Por outro lado, essa harmonia federativa fiscal é importante para impedir a prática recorrente do ente central de condicionar o repasse aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios à submissão a um

---

[85] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Desdobramentos financeiros do federalismo fiscal:** participação no resultado da exploração de petróleo e o bônus de assinatura. *In:* GOMES, Marcus Lívio; ALVES, Raquel de Andrade Vieira; ARABI, Abhner Yossif Mota. Direito Financeiro e Jurisdição Constitucional. Curitiba: Juruá, 2016, p. 13/4.

[86] REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. **Federalismo Fiscal** – Controle e Limites aos Incentivos Fiscais e suas Repercussões nos Fundos de Participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020, p. 43.

[87] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 305.

[88] ARABI, Abhner Youssif Mota**. Federalismo Brasileiro: Perspectivas Descentralizadoras**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 79.

projeto nacional, fato este que, também, mitiga a autonomia dos entes federativos regionais e municipais[89].

Por outro lado, há três objetivos principais para o sistema federativo fiscal: o do benefício, da compensação fiscal e o da distribuição centralizada. O primeiro se refere a pertinência entre as competências constitucionais referentes aos serviços públicos e as receitas obtidas para tal fim, ou seja, deve-se atingir maior eficiência possível na atuação de determinado ente federativo na prestação do serviço público, seja lhe dando condições financeiras, seja havendo pertinência temática entre o serviço outorgado e adequação àquele ente federativo, visando sempre a sua descentralização, potencialização, a proteção das liberdades públicas e os direitos individuais. O segundo objetivo, a compensação fiscal, trata de equalizar as desigualdades existentes nas diversas localidades e regiões de uma federação, pelas externalidades[90] oriundas das práticas de algum ente federativo. Nesta hipótese, a redistribuição compensatória deve ser liderada pelo ente central, por mais pertinente, promovendo a equidade federativa. O terceiro objetivo, a distribuição centralizada, preconiza que para obter mais eficiência na redistribuição, deve-se buscar os tributos mais adequados para esse fim, como, por exemplo, o imposto de renda, que deve se concentrar no ente central justamente para promover a sua redistribuição mais adequada de acordo com a necessidade de cada região, para reduzir as diferenças.[91]

Convém sublinhar que "é imprescindível à Federação a garantia aos entes subnacionais de fontes de recursos financeiros blindadas contra a interferência do poder central e que lhes sejam suficientes à manutenção e ao exercício das suas atribuições e poderes previstos constitucionalmente."[92]. Em primeiro plano, para atingir seus objetivos de interesse público, o Estado obtém recursos de fontes tributárias denominadas derivadas ou originárias, as utilizando diretamente ou repassando-as a outros entes por meio de determinação constitucional, infralegal ou convencional (convênios). Neste último caso, de forma voluntária ou, ainda, diretamente à sociedade por meio de subsídios, subvenções, incentivos fiscais e demais instrumentos legais.

Em outro aspecto, o federalismo fiscal tem duas linhas de pensamento atuais: a escola americana da Escolha Pública e as teorias econômicas neoinstitucionalistas. Ambas estão em contraposição às escolas clássicas neoclássicas e neoliberais, especialmente de viés

---

[89] CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 64.
[90] A externalidade decorre do exercício de uma competência por um ente federativo que atinge outro ou outros entes federativos, muito recorrente na denominada "guerra fiscal" entre os entes regionais.
[91] REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. **Federalismo Fiscal** – Controle e Limites aos Incentivos Fiscais e suas Repercussões nos Fundos de Participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020, p. 44/6.
[92] *Ibid.*, p. 43.

individualista, pois aquelas duas escolas vislumbram o funcionamento da economia a partir da análise do marco jurídico relativo a um determinado elemento da economia. Nesta visão, o sistema federalista é analisado a partir da sua capacidade de realizar os serviços públicos e obter condições financeiras com mais eficiência, incorporando a importância do ordenamento jurídico, a distribuição de competências entre os entes federativos e a partilha financeira constitucional no saber da economia, não mais como vetores externos, mas internos e integrantes[93].

Vale dizer que a visão tradicional do direito, baseadas na soberania, poder constituinte originário e unidade do poder estatal, serviu como elemento fomentador e incorporador das vertentes econômicas no direito, as quais defendiam a distribuição das atribuições estatais e recursos públicos de uma só fonte e, de forma derivada, repassava aos subcentros uma parte de sua competência, sem levar em conta a pluralidade, diversidade e realidades pré-constitucionais. Permitia-se uma visão do sistema federativo como uma pirâmide de poder, com hierarquia entre os entes central e os subnacionais, pois até nominalmente verificou-se a presença de uma indevida hierarquia de poder, nas palavras de Silva (2008):

> A nomenclatura jurídica e política também é fruto dessa visão, merecendo destaque alguns termos, tais como: entidades políticas inferiores ou subordinadas, governos subnacionais, entes periféricos, descentralizados ou parciais.[94]

Porém, com a renovação das teorias econômicas, houve, também, avanço na perspectiva do saber relativamente ao bom funcionamento das instituições a nível central, regional e local e o bem estar da sociedade. Assim, a subsidiariedade política e a corrente neoinstitucional visaram proporcionar eficiência na aplicação dos recursos, levando em consideração a legitimidade das instâncias decisórias local, regional, nacional e internacional, eliminando o critério de hierarquia entre as diversas instâncias federativas, mas incorporando o entendimento de que a questão é de reserva de competências previstas na Constituição da República e não de superioridade ou inferioridade[95].

Dito isto, a relação entre a delegação estatal, de serviços, atividades e recursos para Estados-Membros e Municípios e a eficiência é vista como indissociável por muitos, abrigando o desenvolvimento de uma subsidiariedade econômica em que somente se justifica a delegação

---

[93] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 305/6.
[94] *Ibid.,* p. 307.
[95] *Ibid.,* p. 307.

de atribuições e receitas estatais à entes regionais e locais se houver uma justificativa em termos de eficiência, ao contrário do que pregado pela subsidiariedade política, em que somente se justifica a assunção das atribuições por comunidades maiores se as menores não tiverem condições de fato de resolver por si só. Visto assim, percebe-se que a subsidiariedade é tratada de forma diferenciada entre os sistemas federativos político e fiscal, pois naquele o interesse maior é a proximidade entre os centros decisórios e a população, redundando na valorização da competência municipal, já neste, o fiscal, a intenção é promover a eficiência, ou seja, dá-se ao ente local a competência para agir se tal ato redunda em eficiência.

Em suma, o federalismo fiscal pode ser identificado em duas visões diametralmente opostas: uma universalista com a ótica conhecida como *top-down* e a segunda que reconhece e atrela a eficiência econômica com aspectos da legitimidade política e social, fruto da nova economia institucionalista e com a ótica conhecida como *bottom-up*. De toda sorte, seja qualquer das correntes econômicas a serem admitidas, o federalismo fiscal busca a efetividade na aplicação dos recursos, pois sem estes não há higidez da união na diversidade, e a participação federativa tem, no aspecto financeiro (receitas e despesas públicas), seu ponto mais sensível e concreto para se configurar a verdadeira autonomia regional e local[96].

Atualmente, em função da tensão fiscal entre os entes federativos, há a realidade patente da judicialização do sistema federativo político e fiscal, eis que muitas questões não são resolvidas dentro do âmbito mais adequado (do legislativo e do executivo), fortalecendo, assim, o Poder Judiciário como grande player da democracia contemporânea em grande parte do século XX e século atual. Isto ocorre em função da delegação dos poderes de resolução dos conflitos de competência entre os entes federados que a Constituição de 1.988 proporcionou ao Poder Judiciário e talvez pela acomodação e omissão do Poder Legislativo em não interferir em determinados temas sensíveis por receio de represália da opinião pública.

Sob esta perspectiva, o Poder Judiciário se apresentou e se apresenta como o grande destaque no cenário político pós Constituição de 1.988, com as questões federativas, especialmente as de cunho tributário e financeiro, formatando, em última análise, o sistema federativo político e fiscal. De fato, o papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal, na condição de guardião da Constituição de 1.988, tem dois aspectos principais: um formal, desaguando no exercício do controle de constitucionalidade das normas com os parâmetros

[96] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 308.

constitucionais, e outro material, envolvendo as diversas dinâmicas e ideologias da sociedade, própria de um pluralismo, de cunho mais dinâmico, com influência da Política, e com impactos diretos no sistema federativo[97].

Diante deste cenário, os problemas decorrentes da diminuição das receitas e aumento de obrigações constitucionais (serviços públicos), repercutem no judiciário, com demandas de súplica emergenciais de recursos financeiros e para uma equidade maior no sistema distributivo fiscal, ressaltando-se que o Poder Judiciário não tem representação democrática para mediar as relações entre os entes federativos[98]. Passa-se, agora, propriamente ao tema do item: o sistema federativo fiscal no Brasil, seu breve histórico, constatando-se desde já, o pêndulo (centralização/descentralização) e que, atualmente, encontra-se muito centralizado, sufocando os entes subnacionais, à semelhança do sistema federativo político, tornando premente reformas e mudança hermenêutica para que o sistema federalista se torne mais eficiente.

Dito isto, agora no âmbito nacional, ao se fazer um histórico do federalismo fiscal, verifica-se que na Constituição de 1.891 já havia distribuição de competências tributárias, ressalvando-se que os Municípios não receberam competências de qualquer ordem, somente a União e os Estados-membros. A distribuição, nesta ocasião histórica, tinha caráter flexível, pois a despeito da discriminação de receitas entre a União e os Estados-membros (artigo 12 da Constituição de 1.891), havia a previsão de uma competência concorrente, autorizando-se a criação de tributos, cumulativas ou não, ensejando a bitributação. Já a Constituição de 1.934 adotou postura de concentração em favor da União, a reboque do autoritarismo do primeiro período de Getúlio Vargas no poder, com previsão de repartição das receitas tributárias entre os Estados-membros e Municípios, com o intuito de enfraquecer os entes regionais, pelos motivos já delineados anteriormente[99].

E quanto ao Estado Novo (1937/1946), o sistema federalista era apenas nominal, pois havia uma forte centralização política e fiscal no Brasil. Em 1.946, a Constituição fez o pêndulo

---

[97] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro: Perspectivas Descentralizadoras.** 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 85.

[98] Em sentido aparentemente contrário a essa ingerência do Poder Judiciário, pode ser constatada na doutrina comparada: "Federalism constitutional review in the United States and EU necessarily involves lawmaking by nonelected judges but the costs to democracy are The US Supreme Court and the ECJ Compared heavily offset by the role that such review plays in the maintenance of federalism." MENON, Anand; SCHAIN, Martin **A. Comparative federalism –** The European Union and the United States in Comparative Perspective. New York: Oxford University Press. 2006, p. 217/8. Em tradução própria: "A revisão constitucional do federalismo nos Estados Unidos e na União Europeia requer, necessariamente, a elaboração de leis por juízes não eleitos. No entanto, os custos para a democracia são amplamente compensados pelo importante papel desempenhado por essa revisão na manutenção do federalismo".

[99] REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. **Federalismo Fiscal** – Controle e Limites aos Incentivos Fiscais e suas Repercussões nos Fundos de Participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020, p. 54/7.

balancear em favor da democracia e da descentralização. De fato, pode-se constatar que somente a partir da Constituição da República de 1946, houve razoável participação do ente municipal na repartição das receitas públicas, a despeito de sua notória importância nos períodos colonial, monárquico e republicanos brasileiros, especialmente na retaguarda de legitimidade, resistência e eficiência na aplicação dos recursos e na ordem democrática, notadamente em momentos de autocracia no Brasil.

No período militar (1.964/1.985), o Brasil voltou a enfrentar o forte centralismo político e fiscal[100], com pouca participação política dos entes federados, em um verdadeiro regime unitário. Destaca-se, neste período, uma reforma tributária, especificamente o advento do Código Tributário Nacional, em 1.965, vigente até os dias atuais, com o objetivo de integrar o sistema jurídico tributário nacional, reforçando a capacidade tributária dos Estados-membros e Municípios, com a transferência de recursos da União aos Estados-membros e Municípios menos desenvolvidos e de pouca população. Ainda assim, mesmo com o advento da legislação de 1965, o sistema tributário brasileiro continuava centralizador, intensificando-se após o ato institucional nº 05 (1968) até 1.983, com uma certa atenuação com a emenda constitucional nº 05/75[101].

Já com a Constituição Republicana de 1988, o município foi alçado à condição de ente federativo, porém com o patamar de 5% (cinco por cento) do produto interno bruto (PIB), sendo que a União detinha 70% (setenta por cento) deste percentual. Além disso, havia grande competência normativa e administrativa, que poderiam ser delegadas para os entes subnacionais[102], mas que permaneceram com a União. A despeito disto, os ventos da descentralização e democratização estavam postos, em conjunto com um sistema federalista mais plenamente cooperativo, com efetiva autonomia dos entes federados, expansão e potencialização da base tributária dos entes subnacionais e substancioso acréscimo de repasse de impostos federais para os entes subnacionais, o que, contudo, não impediu que anos mais tarde houvesse uma centralização das receitas em prol da União.

---

[100] "Perceba-se que em 1983, no auge da centralização, a União chegou a reter cerca de 70% da receita tributária disponível e do gasto público nacional." REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. **Federalismo Fiscal** – Controle e Limites aos Incentivos Fiscais e suas Repercussões nos Fundos de Participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020, p. 59.

[101] REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. **Federalismo Fiscal** – Controle e Limites aos Incentivos Fiscais e suas Repercussões nos Fundos de Participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020, p. 58/61.

[102] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 311.

Assim, o federalismo fiscal brasileiro possui as mesmas mazelas do sistema federativo brasileiro como um todo, especialmente na atual grande concentração da competência legislativa, tributária, financeira no ente central, além da invasão, pelo ente federal, das competências regional e locais e da insegurança jurisprudencial a respeito dos limites da competência de cada ente federativo. Nas palavras de Lagemann (1995) encontra-se conforto teórico para reafirmar tal nocivo movimento histórico no sistema federativo brasileiro, no âmbito fiscal:

> No Brasil, há um movimento pendular. De uma descentralização fiscal acentuada no início da República, avançou-se gradativamente para uma centralização na década de 60. A Constituição de 1988 optou pela descentralização, mas a tendência recente para uma nova centralização é evidente.[103]

Em duas frentes essa centralização atua, na expansão das normas gerais de competência da União (de conceituação ainda confusa na doutrina), para prever, indevidamente, situações especiais no bojo daquelas, portanto fora do âmbito legislativo da União e adentrando na competência dos entes subnacionais, restringindo a possibilidade criativa destes entes. A segunda frente é o intenso embate entre os poderes executivos e legislativos dos entes estaduais e distritais, com o ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade pelos chefes do executivo, contra normas de iniciativa parlamentar, argumentando, por vezes, invasão de competência da União[104].

Ainda quanto à concentração fiscal no ente federal, a extensão e centralização das normas gerais têm dois marcos: as de direito tributário, com base nos artigos 24, I e 146 da Constituição de 1.988, com a federalização das normas tributária, e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, que transbordaram os limites constitucionais previstos em seus artigos 24, I e 163, pois preveem limites únicos para todos os entes federativos, sem qualquer *discrimen*, com sanções administrativas, civis e penais e bloqueio de transferências constitucionais, tudo com a chancela do Supremo Tribunal Federal (ADI 2238). Aliás, verifica-se também esta tendência de centralização da União, nos Estados Unidos, a partir da década de 60 do século passado, por meio do *implied power, delegated power* e *federal preemption*[105].

---

[103] LAGEMANN, Eugênio. **O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão.** *In:* A Federação em Perspectiva – Ensaios Selecionados. Org. AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 329/330.

[104] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 312.

[105] SILVA, *op. cit.*, p. 313/4.

Os nominados compartilhamentos vêm trazendo desequilíbrio na paridade que deveria existir entre a União e os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios[106], ainda que o ente central seja naturalmente "o mais pujante, a União não é toda a federação, mas apenas uma de seus entes integrantes"[107]. Assim, o elemento equilíbrio e equidade são importantes na interpretação e na moldagem federativa fiscal, como forma de não sufocar os entes subnacionais, mas, também, não desvalorizar a importância do ente central na distribuição de receitas públicas com o objetivo sempre de minimizar as desigualdades verticais (entre os entes subnacionais regionais e locais) e horizontais (entre os entes de mesma espécie).

De fato, a situação de centralismo do sistema federalismo fiscal tem também como motivos o aumento de criação, pela União, de tributos não partilháveis aos entes subnacionais, a sua maior influência na Câmara e Senado, pelas barganhas políticas, as políticas exonerativas relativamente aos Fundos de Participação e do ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços), nas operações de exportação, falta de regulamentação dos repasses aos entes subnacionais e as prorrogações sucessivas da Desvinculação de Receitas da União, assolando mais fortemente os Municípios com menos população e de menor arrecadação. Tudo isto, mesmo com as normas rígidas no plano constitucional a respeito das repartições de receitas, criando um ciclo vicioso no plano político, com marchas intermináveis de Prefeitos em Brasília a pedir por socorro financeiro, eis a caracterização do sistema tributário centrípeto, com vetor direcionado à União [108].

Especificamente aos Fundos de Participação, o municipal é o que vem sendo mais degradado, com algum benefício tributário dado pelo ente central quanto à tributos federais, que os entes subnacionais têm parcela de direito de repasse, como direito próprio, mas que são diminuídos pelas isenções, afetando suas receitas. Desta feita, em duas hipóteses o sistema federativo fiscal é enfraquecido: pela debilitação dos Fundos de Participação e pelo aumento de tributos de criação da União, mas que não há previsão de repartição com os entes subnacionais. Esse fator fortalece a necessidade pelos entes subnacionais das transferências voluntárias, em que a União age com discricionariedade para implementar, por meio de convênios administrativos[109], os quais são instrumentos de mitigar mais ainda a autonomia

---

[106] CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo no Brasil.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 60. ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 56/57.
[107] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 32.
[108] *Ibid.*, p. 80/1.
[109] *Ibid.*, p. 82.

federativa, com imposições de condutas e restrições de toda a ordem, como forma de angariar o beneplácito da União.

De fato, a realidade brasileira demonstra que cada vez mais as receitas se concentram no ente central e os entes subnacionais, por sua vez, são dependentes dos repasses federais para manter suas competências e obrigações, a partir da maior liberdade da União na criação de contribuições, conforme o artigo 149 da Constituição de 1.988. Estas contribuições não integram, como dito, o fundo de participação dos Estados e Municípios, bem como a política de exoneração fiscal do governo central, com reflexos na arrecadação dos entes subnacionais[110]. Passa-se à análise, no item seguinte, do princípio da eficiência, intimamente ligado ao sistema federativo fiscal e à noção de subsidiariedade. Deste modo, primeiramente, faz-se a abordagem sob à ótica do STF e posteriormente na doutrina jurídica.

2.5 O princípio da eficiência perante o STF e na doutrina jurídica

Para aferir a conformação do princípio da eficiência perante o STF, foi feito um recorte temporal de 1950 a 2017[111], em acórdãos publicados, que utilizou-se dos termos "eficiência" ou "princípio da eficiência", nos relatórios ou votos, encontrando-se 199 casos (com 13 falsos positivos), reduzindo os casos para 186 ocorrências, mas que somente em 39 casos os termos "eficiência" ou "princípio da eficiência" apareceram nos acórdãos, e desse total de 39 acórdãos, em qualquer caso discutem "ao menos um aspecto do conteúdo do conceito de eficiência ou princípio da eficiência ou ao menos um voto usa o conceito de eficiência ou do princípio da eficiência como parte da fundamentação, mas nenhum voto discute seu conteúdo"[112], denotando um desinteresse, em um primeiro olhar, com o conceito de eficiência na jurisprudência do STF, conforme corroborado por Lanius (2018):

> Além disso, não houve, até o momento, debates ou divergências entre os ministros nos acórdãos que se valeram do princípio da eficiência como parte da fundamentação da decisão. Talvez por isso, das poucas vezes em que a eficiência é usada na

[110] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 22.
[111] Importante ressaltar que tal item teve como base principal o estudo feito por Danielle Cristina Lanius, Ivo Teixeira Gico Júnior e Raquel Maia Straiotto, no artigo "O Princípio da Eficiência na Jurisprudência do STF", publicada na **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, p. 107 a 148, Rio de Janeiro, maio/agosto de 2018.
[112] LANIUS, Danielle Cristina; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; STRAIOTTO, Raquel Maia. O Princípio da Eficiência na Jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, p. 107 a 148, Rio de Janeiro, maio/agosto de 2018, p. 114.

> fundamentação dos votos, há um uso atécnico e leigo do termo associado a várias outras noções[113]

Porém, em sete acórdãos (Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC nº 12-MC/DF, Recurso Extraordinário - RE nº 579.951-4/RN, Ação Declaratória de Inconstitucionalidade - ADI nº 3.386/DF, RE nº 631.240, ADI nº 1.923/DF, RE nº 837.311/PI e não Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 190), o princípio foi exposto tangencialmente, porém, frise-se, sem uma análise profunda adequada, pois, por exemplo, no primeiro acórdão mencionado, proveniente da ADC nº 12-MC/DF, percebe-se "uma ideia preliminar, quase intuitiva, mas ainda leiga e não técnica, do que significaria eficiência do ponto de vista jurídico"[114] e sem qualquer vinculação explicita à noção de eficiência produtiva.

Já no RE nº 579.951-4/RN, o relator Ricardo Lewandowski buscou organizar um conteúdo para o princípio da eficiência, confundindo-o com desvio de finalidade e utilizando precedente do Ministro Celso de Mello na ADI nº 1.521/RS, em que se utiliza dos princípios da impessoalidade e da moralidade para atacar o nepotismo, configurando uma "nova confusão teórica entre um e outro princípio por parte do relator"[115]. Inviável extrair deste Recurso Extraordinário a definição ou extensão de eficiência a partir dos debates contidos no julgado, apesar de, a partir daí, surgir a ideia de que a "eficiência está relacionada, ainda que vagamente, com a noção de produtividade. Ainda mais importante é o fato de os princípios constitucionais serem autoaplicáveis, trazendo em si carga de normatividade apta a produzir efeitos jurídicos"[116] (por isso a importância de delinear seu conteúdo jurídico).

Na ADI nº 3.386/DF, a relatora Cármen Lúcia utilizou-se do dicionário Aurélio para promover a conceituação de eficácia, determinando que significaria ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia e, assim, confundindo "o conceito de eficiência com o de eficácia, que, apesar de intimamente ligados, não se confundem"[117]. Avançando no seu pensamento, a relatora entendeu que o princípio da eficácia estaria atrelado às ideias de prestabilidade, presteza e economicidade, mas sem aprofundar na construção entre esses elementos e o princípio da eficiência e, portanto, sem dar cunho científico ao termo, em função do "termo eficiência

---

[113] LANIUS, Danielle Cristina; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; STRAIOTTO, Raquel Maia. O Princípio da Eficiência na Jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, p. 107 a 148, Rio de Janeiro, maio/agosto de 2018, p. 117.
[114] *Ibid.*, p. 119.
[115] *Ibid.*, p. 122.
[116] *Ibid.*, p. 123.
[117] *Ibid.*, p. 123.

possuir distintos significados: um sentido leigo, no qual seria sinônimo de eficácia, e um sentido científico, formulado pela economia e pela administração" [118].

É válido dizer que a diferença fundamental entre os termos "eficaz" e "eficiente" é o caminho percorrido e o resultado obtido por ambos, já que uma política pública é eficaz na medida que atinge, independentemente dos meios, seus resultados esperados, já é eficiente na medida que atinge seus resultados com os meios adequados. Lanius (2018) dicciona a respeito da diferença entre os termos eficiência e eficácia:

> Assim, uma política pública será eficiente se ela não apenas alcançar os fins a que se propõe, isto é, se ela for eficaz, mas também e necessariamente se o fizer de forma a maximizar os seus efeitos, dados os recursos disponíveis (eficiência). Neste sentido, a eficácia será sempre uma condição necessária, mas não suficiente, de eficiência, logo, toda e qualquer medida eficiente necessariamente será eficaz, mas nem toda medida eficaz será necessariamente eficiente.[119]

Pelo exposto anteriormente, pode-se dizer que o conceito de eficiência, utilizado pela emenda constitucional nº 19/98, é o utilizado pela economia e administração e está relacionada como os meios para obter os fins próprios. No que se refere ao caso julgado (ADI nº 3386/DF), que trata sobre a contratação ou nomeação por concurso de pessoas para realizar censos de forma sazonal, fica claro que a realização de concurso público para nomeação de servidores públicos efetivos seria eficaz, pois atenderia a demanda de pessoas para a realização do censo. Além disso, contratar temporariamente pessoas para realizar o censo e depois dispensá-las, após a realização das suas tarefas, é eficaz e também eficiente, pois se teria diminuição de custos para a mesma tarefa e com o mesmo resultado. No julgado, o STF aplicou adequadamente o princípio da eficiência, a despeito de ainda sem a devida diferenciação com a eficácia, apontando a contratação temporária constitucional, por ser eficiente.

Em outro julgado, de outubro de 2010, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) apresentou RE nº 631.240/MG, em que se discutia se a necessidade de requerimento administrativo prévio perante o INSS como exigência ao pedido judicial de recebimento da aposentadoria seria constitucional, pois afetaria o preceito de livre acessibilidade ao Poder Judiciário. Em momento isolado, o Relator utilizou-se do princípio da eficiência para analisar o conteúdo jurídico processual de interesse de agir. No julgamento, foi indicada a diferença entre princípio da economicidade e o da eficiência e que pela "escassez de recursos públicos,

---

[118] LANIUS, Danielle Cristina; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; STRAIOTTO, Raquel Maia. O Princípio da Eficiência na Jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, p. 107 a 148, Rio de Janeiro, maio/agosto de 2018, p. 124.
[119] *Ibid.*, p. 124.

inclusive do próprio judiciário, é preciso racionalizar o direito, isto é, é preciso que se adotem regras que sejam eficientes."[120], tanto no prisma da eficiência produtiva como na alocativa, tornando imprescindível o requerimento administrativo.

Na ADI nº 1.923/DF, a discussão pairava na constitucionalidade ou não de leis que repassavam "atividades desenvolvidas por autarquias e fundações de direito público para entidades de direito privado, financiadas com recursos públicos"[121], sendo que os defensores da legislação entendiam que assim se teria uma maior eficiência produtiva pelo fato das Organizações Sociais (OSs) oferecerem mais bens e serviços com menos recursos. Porém, a despeito da quantidade expressiva do termo eficiência no acórdão, da conclusão de que o princípio da eficiência tem força normativa própria e que seu conceito difere do de eficácia, não ocorreu a tão esperada articulação técnica do conceito no referido julgado.

Já no RE nº 837.311/PI discutiu-se a respeito da necessidade de contratação de candidatos "aprovados em concurso anterior, mas que estavam em cadastro de reserva, em função do Estado-membro ter realizado nosso concurso para as mesmas vagas ainda na vigência do concurso anterior"[122], e, mais uma vez, a Corte Maior se manifestou a respeito do princípio da eficiência sem adentrar de forma profunda na análise, mas, tão-somente, o vinculando aos outros princípios da Administração Pública. Por outro lado, o relator avançou na reflexão a respeito do princípio da eficiência, nas palavras de Lanius (2018) "o ministro Luiz Fux diferenciou celeridade de eficiência, ainda que sem aprofundar no sentido de cada expressão, e utilizou a expressão eficiência no sentido de obterem maiores retornos com a menor quantidade de recursos possível".[123]

Na conclusão do julgamento ficou perceptível que "tanto a convocação de aprovados do cadastro de reserva quanto a realização de novo concurso seriam igualmente eficazes na seleção de candidatos aptos a atuarem como defensores públicos"[124]. Contudo, o chamamento dos candidatos do cadastro de reserva seria mais eficiente em razão do mesmo resultado (eficácia), porém com menos custos, e, frise-se, sem se utilizar como fundamento da ação um direito subjetivo dos candidatos ao chamamento.

Neste julgado, com certo aprimoramento do conceito de eficiência, pode-se concluir que a Suprema Corte entendeu que "há o reconhecimento expresso de que o princípio da eficiência

---

[120] LANIUS, Danielle Cristina; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; STRAIOTTO, Raquel Maia. O Princípio da Eficiência na Jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, p. 107 a 148, Rio de Janeiro, maio/agosto de 2018, p. 127.
[121] *Ibid.*, p. 127.
[122] *Ibid.*, p. 132.
[123] *Ibid.*, p. 134.
[124] *Ibid.*, p. 133.

é diverso do princípio da legalidade e que podem ser invocado pelo Judiciário para o controle da discricionariedade administrativa"[125], além de que, o conceito de eficiência previsto na Constituição de 1.988 está relacionado com eficiência produtiva, a qual induz à gestão de poucas receitas, eliminação de desperdícios, emprego de menos recursos financeiros e de mão-de-obra visando precipuamente ser eficiente.

Em arremate, na ADPF nº 190/SP, após o deferimento parcial da liminar e diante da demora em pautar o julgamento do mérito, o Relator decidiu, com base na eficiência processual, tornar o julgamento da liminar em definitivo. Aqui, neste julgamento, o interesse de análise é a vertente processual do princípio da eficiência (a despeito de não confluência direta com o assunto aqui especificado) e a identificação entre eficiência e eficácia identificados na discussão que conheceu da ADPF. Conclui-se, desta forma, o Relator, que o conceito de eficiência previsto no artigo 8º do Código de Processo Civil é o da eficiência produtiva, redundando na "busca pelo resultado processual mais proveitoso possível (produzir mais) ao menor gasto possível (gastar menos), ou seja, com eficiência produtiva"[126].

Com isto, pode-se afirmar que o magistrado deve se pautar, também, pelo princípio da eficiência na condução das demandas que lhe forem apresentadas, na mesma medida que o Administrador Público se comporta, pois do "ponto de vista jurídico, não há que se confundir o princípio da eficiência com o princípio da legalidade. Trata-se de conceitos jurídicos diversos, com conteúdos diversos, implicações jurídicas diversas e forças normativas próprias"[127], a apontar que o magistrado não se circunscreve ao princípio da legalidade na sua função primordial.

Após a análise destes julgados, conclui-se que a intenção do constituinte em "incluir o princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal foi aumentar a eficiência da administração pública, aqui entendida no seu sentido técnico, isto é, no sentido de eficiência produtiva"[128] e que o STF não reconhecia o princípio da eficiência antes da emenda constitucional nº 19/98, porém, após a referida emenda constitucional em 1998, o STF reconheceu que o princípio da eficiência tinha força normativa própria. Além disso, reconheceu que o princípio da eficiência poderia ser utilizado como baliza para o controle da discricionariedade administrativa e que o conteúdo do princípio da eficiência é o de eficiência

---

[125] LANIUS, Danielle Cristina; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; STRAIOTTO, Raquel Maia. O Princípio da Eficiência na Jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, p. 107 a 148, Rio de Janeiro, maio/agosto de 2018, p. 135.
[126] *Ibid.*, p. 136.
[127] *Ibid.*, p. 136.
[128] *Ibid.*, p. 137.

produtiva, significando que, "na gestão dos escassos recursos públicos, a administração pública deve buscar a eliminação dos desperdícios empregando o mínimo de recursos possível para alcançar a máxima efetividade das políticas públicas"[129].

De toda maneira, falta ao STF clareza ao delinear o significado jurídico para o princípio da eficiência. Desta forma, atualmente, suas decisões ainda se apoiam na falta de articulação técnica necessária e com base na intuição e na casuística. Por outro lado, em um aspecto positivo, conclui-se que o significado do princípio é o mesmo dado pela economia para eficiência produtiva, com o reconhecimento de que os "recursos públicos são escassos, a administração pública deve ser eficiente para evitar desperdícios, assim como deve sê-lo o magistrado na gestão dos processos."[130]. Deve-se, portanto, buscar a melhor conceituação de eficiência na doutrina jurídica e econômica, o que será abordado a seguir.

Fazendo um breve histórico do princípio da eficiência no Brasil, cumpre inicialmente afirmar que a eficiência foi introduzida, de forma expressa, pela emenda constitucional nº 19/98, na Constituição de 1.988, como um dos princípios da Administração Pública, cujo conteúdo jurídico, a despeito da sua confusão com os termos eficácia e efetividade, se aproxima do seu conceito econômico de eficiência produtiva. Sob o plano da eficiência produtiva, vetor principal do conceito de eficiência, vale a equação de que o aumento da produção não deve afetar os recursos ou se mantida a produção, diminui-se os recursos, eliminando o desperdício.

Vale dizer que antes da sua positivação, em 1.998, nota-se sinais da presença do uso da eficiência perante a Administração pública, seja implicitamente na Constituição de 1.988, por exemplo, em seu artigo 74, como em legislação infraconstitucional, tal como no artigo 26 do Decreto-lei 200/1967. Porém, por uma demanda oriunda da necessidade de reforma do Estado brasileiro, houve necessidade de sua explicitação, concomitantemente ao "ajuste fiscal, reforma da Previdência, adoção de uma administração pública gerencial, estabelecidas em bases modernas e racionais, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizadas para poder chegar ao cidadão"[131], a tudo envolto pela visão gerencial emergente na época.

Assim, a reforma do Estado, proposta em 1.995 e aprovada em 1.998, na forma de emenda constitucional, teve como objetivo o aumento da eficiência estatal, melhoramento da gestão, reformulação de políticas públicas, ainda que com os escassos recursos e aumento das

---

[129] LANIUS, Danielle Cristina; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; STRAIOTTO, Raquel Maia. O Princípio da Eficiência na Jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, p. 107 a 148, Rio de Janeiro, maio/agosto de 2018, p. 138.
[130] *Ibid.*, p. 138.
[131] *Ibid.*, p. 110.

necessidades sociais. Porém, tal desiderato legislativo de eficiência produtiva talvez não tenha sido recebido de forma natural pelo Judiciário, ainda mais se tratando de interpretar princípios, cujos conteúdos são indeterminados.

Vale dizer que a compreensão do papel do Estado na busca pelo bem comum é bem diferente de séculos atrás, pois havia menos dependência da ação estatal para que a pessoa tivesse seu sucesso e felicidade, sendo que hoje, a expectativa das pessoas por atos positivos do Estado é mais intensa do que no passado. Assim, a eficiência adentra nos meandros estatais com o fito de solucionar problemas, independente da forma de Estado, e obter êxito na sua primordial missão, a busca pelo bem comum. A eficiência depende de três vetores, unidade de direção, hierarquia de atribuições e planejamento de execução, fomentando a ideologia do século XX da revolução dos gerentes e a era dos organizadores[132].

Nesta perspectiva, o sistema federalista, com seus diversos centros de decisões, paralelismo, super afetação de atribuições e separação de poderes, contradiz tais valores gerenciais e organizacionais presentes na iniciativa privada, propiciando o pensamento de mudança do Estado para melhor eficiência, olvidando-se, porém, tais intelectuais, de que os objetivos públicos e privados, muitas vezes são diversos e a eficiência estatal não está ligada, tão-somente, a resultados, a lucros, mas também à legitimidade das decisões pelas quais a população e o Estado se utilizaram para direcionar os recursos públicos. Nas palavras de Torres (2017) "se, pois, a tendência moderna vai no sentido da unificação: o comando único, a ação planificada e o funcionamento hierárquico, impõe-se que não se confunda unificação com centralização, e que se reconheça a existência de realidades fora do Estado"[133].

Nesta quadra investigativa é importante diferenciar eficiência de eficácia, sendo interessante a posição de que "eficácia está mais para atos ou fatos, enquanto eficiência está para pessoas (físicas ou jurídicas), mas mantendo-se a ideia de obtenção de efeitos desejados, de cumprimento de metas"[134]. Por outro lado, a racionalização tem íntima ligação com a eficiência, sendo pressuposto desta, e envolve não somente o uso da razão, mas, sim, de elementos que promovam a diminuição de erros no processo e com o mesmo resultado.

Assim, passa-se à análise do princípio da eficiência perante a doutrina jurídica, a despeito de algumas linhas dedicadas anteriormente a este assunto. Em sentido comum, o termo eficiência se confunde com o de eficácia, que resulta em um efeito/resultado. Contudo,

---

[132] TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Formação do Federalismo no Brasil.** Brasília: Edições Câmara, 2017, p. 296.
[133] *Ibid.*, p. 297.
[134] BECHO, Renato **Lopes. Princípio da Eficiência da Administração Pública.** Boletim de Direito Administrativo. São Paula: DNJ, julho, 1999, p. 439.

cientificamente, o termo é plurívoco e depende da ótica da ciência em que utilizado (Administração, Economia, Sociologia, Direito, etc.), do intérprete ou sua utilização instrumental, impossibilitando um desenho padrão e permanente[135].

Em uma conceituação abrangente e lapidar, Ferreira e Teixeira informam que o princípio da eficiência tem como objetivo final o interesse comum da sociedade, sempre se ancorando nas escolhas menos onerosas, nos seguintes termos:

> This time, the following concept was formulated: the principle of efficiency is that general principle that imposes on those who are in the exercise of an administrative function the duty to pursue collective interests, as an end - prioritizing one (or some) in relation to others, depending on the case, to promote the choice and implementation of less burdensome legal or material action for the parties involved – as a means, by optimizing public resources – as a criterion for choosing and accepting behaviors and (probable) results, always possible, and with a retrospective review of the results actually obtained.[136]

Porém, há utilização distorcida da eficiência pelos neoliberais, levando a reboque uma parte da área jurídica, fazendo confundir eficiência com outros termos, baseando-se na legitimação constitucional, "fazendo com que a maioria, sempre em fila, reproduza os ritos ditados em nome da eficiência, de modo absolutamente irrefletido"[137], mas sem uma reflexão minimamente hígida no sentido de visualizar a manipulação de Poder por detrás do desconhecimento da lei. Por meio de uma burocracia que impõe alternativas e resultados, em nome da eficiência, o pensamento neoliberal mantem cinicamente a sociedade anestesiada quanto ao que realmente importa e quanto aos efeitos deletérios de neoliberalismo e da globalização (consumismo exagerado, desejos não existentes, mas inculcados). Neste sentido, bem observou Quadros e Sales a respeito dos malefícios da união do capitalismo com a globalização em prol do lucro a todo custo:

---

[135] GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002, p. 23/4.

[136] FERREIRA, Daniel; TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. O princípio da eficiência, para além da retórica. **Sequencia Estudos Jurídicos e Políticos**, *[S. l.]*, v. 43, n. 92, p. 1–34, 2023, p. 26. Tradução própria: "Desta vez, o seguinte conceito foi formulado: o princípio da eficiência é o princípio geral que impõe àqueles que exercem uma função administrativa o dever de buscar interesses coletivos, como um fim; priorizando um (ou alguns) em relação a outros, e a depender do caso, promover a escolha e implementação de ações legais ou materiais menos onerosas para as partes envolvidas; como meio, através da otimização de recursos públicos; como critério de escolha e aceitação de comportamentos e resultados (prováveis), sempre possíveis, e com uma revisão retrospectiva dos resultados efetivamente obtidos."

[137] MARCELLINO JUNIOR, Júlio Cesar. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa (des)encontros entre economia e direito.** Florianópolis: Habitus Editora. 2009, p. 203.

> Com a globalização o capitalismo fortalece-se, encontrando mais terras férteis, cujo adubo é o novo mercado de consumidores e a nova mão de obra a ser explorada. Com isso, fortalecem-se a necessidade, o desejo e a vaidade, a desnacionalização, o poder econômico, a desterritorialização, a exploração.[138]

Contudo, a eficiência pode ser vista, também, agora de forma mais adequada, à luz do princípio da subsidiariedade, visto que o objetivo maior é atender ao bem comum, proporcionar fomento ao pluralismo, à democracia, a partir da noção de que as comunidades menores são mais capazes de resolver as demandas sociais em que os serviços públicos prestados sejam mais legítimos e coerentes com o pensamento da comunidade, mais horizontalizado e menos verticalizado. Conclui-se, então, que aplicando a eficiência ao sistema federalista fiscal, importa em valorizar o ente local, não somente dando-lhe atribuições, mas condições financeiras de bem servir a população e assim a eficiência é atingida quando a subsidiariedade é buscada.

Em suma, o princípio da subsidiariedade é o instrumento utilizado para que o sistema federalista fiscal seja eficiente, outorgando às comunidades menores condições financeiras de atingir seus objetivos, dentro da perspectiva de interesse local e pautado pela equalização da distribuição de tais recursos. Somente assim, com essa visão de que o sistema federativo deve ser eficiente, incluindo aí o conceito de legitimidade, pluralidade e democracia participativa, é que podemos estabelecer melhores condições para a sociedade. Legitimidade, pois o ente local é o mais adequado para definir quais políticas devem ser praticadas quando há o interesse local. Pluralidade, pois em cada Município, dentro das diversidades próprias das comunidades, é mais possível atender a este espectro de ideologias, crenças e demais variantes, o que não se dá de forma igual dentro da extensão de um Estado-membro ou país, ou pelo menos, mais difícil de se identificar ao se afastar das comunidades. E por último, a democracia participativa, pela proximidade óbvia da população com o local de decisões de cada município.

2.6 Alguns casos jurisprudenciais do federalismo fiscal perante o STF

Como dito em outro momento da investigação, o Supremo Tribunal Federal é responsável pela guarda da Constituição de 1.988[139] e, portanto, para a resolução dos conflitos

---

[138] QUADROS, Doacir Gonçalves de; SALES, Fernando Márcio Marques de. O Anti-Édipo, Capitalismo e Globalização. **Ius Gentium.** v. 13. n. especial, Jan/abr. 2022.

[139] Para que se configure a competência do STF para julgamento previsto no artigo 102, alínea "f", da Constituição de 1.988, quanto aos conflitos de competência entre entes federados, não basta a presença, nos polos processuais, de entes federados (ACO nº 1.007/STF), mas sim de um conflito federativo constatável com "a presença concomitante de dois requisitos: (i) a contraposição de interesses entre os entes mencionados no dispositivo constitucional; e (ii) que esse conflito seja potencialmente capaz de abalar o pacto federativo" ARABI, Abhner

de competências oriundos do texto constitucional, quanto aos entes federativos[140], à exceção de conflitos do Município com a União ou entre Municípios (a despeito de estes serem entes federativos), sendo importante ressaltar que nos casos de conflito de competências entre entes federativos no âmbito fiscal, os casos são autuados, em regra, como Ação Cível Originária (ACO) e não como Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

Na configuração constitucional está bem delineada a competência tributária de cada ente federativo. Aos Municípios (artigo 156 da Constituição de 1.988), foi dedicada a competência para legislar e arrecadar a respeito do Imposto de propriedade predial e territorial urbana (IPTU), imposto de serviços de qualquer natureza (ISS) e Imposto de transmissão entre vivos onerosa de bens imóveis (ITBI); aos Estados-membros (artigo 155 da Constituição de 1.988), o imposto de transmissão por morte e doação de bens (ITCMD), imposto relativo à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e imposto de propriedade de veículos automotores (IPVA) e à União, a instituição de impostos sobre importação de produtos estrangeiros, exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados e impostos de renda e proventos de qualquer natureza, imposto de produtos industrializados, imposto de operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores imobiliários, imposto de propriedade rural, imposto de grandes fortunas e possibilidade de criação de novos tributos, observadas as condições do artigo 154 da Constituição de 1.988.

A despeito da arrecadação dos tributos caber a cada ente federativo, há um repasse de parte destes tributos, especialmente da União, aos entes subnacionais, nos termos dos artigos 157 a 159 da Constituição de 1988, porém permanecendo a União com a política fiscal quanto a fiscalização e eventuais isenções e benefícios fiscais destes tributos, o que, invariavelmente, afeta o quantitativo de repasse aos entes subnacionais. Deflui daí um dos atritos entre os entes federativos, pois a União, por ato próprio, sem qualquer participação ou influência alheia, modifica para menos a arrecadação de valores pertencentes, por direito próprio, aos entes subnacionais, desaguando tais quizílias no Poder Judiciário para resolução.

Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 90.

[140] Na espécie importante sublinhar observação a respeito da interpretação restrita promovida pelo STF quanto ao reconhecimento de sua competência para processar e julgar conflito de competência de entes federados, indicando que "se antes a presença dos entes federativos, ou suas entidades, nos polos da relação processual era suficiente para que se configurasse a competência originária do STF, passou a atribuir-lhe contornos interpretativos mais restritos, exigindo-se, como a seguir se exporá, a existência de potencial abalo do pacto federativo." ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 89.

Quanto ao tema, no que diz respeito aos reflexos de isenção e benefícios fiscais concedidos pela União em tributos que têm previsão constitucional de compartilhamento (repasse) aos entes subnacionais, traz-se à lume um primeiro julgado, o Recurso Extraordinário nº 705.423/SE, com a seguinte ementa:

> Recurso Extraordinário. Repercussão geral. Constitucional, tributário e financeiro. Federalismo fiscal. Fundo de participação dos Municípios – FPM. Transferências intergovernamentais. Repartição de receitas tributárias. Competência pela fonte ou produto. Competência tributária. Autonomia financeira. Produto da arrecadação. Cálculo. Dedução ou exclusão das renúncias, incentivos e isenções fiscais. Imposto de renda - IR. Imposto sobre produtos industrializados – IPI. art. 150, I, da Constituição da República. 1. Não se haure da autonomia financeira dos Municípios direito subjetivo de índole constitucional com aptidão para infirmar o livre exercício da competência tributária da União, inclusive em relação aos incentivos e renúncias fiscais, desde que observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais atinentes à desoneração. 2. A expressão "produto da arrecadação" prevista no art. 158, I, da Constituição da República, não permite interpretação constitucional de modo a incluir na base de cálculo do FPM os benefícios e incentivos fiscais devidamente realizados pela União em relação a tributos federais, à luz do conceito técnico de arrecadação e dos estágios da receita pública. 3. A demanda distingue-se do Tema 42 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é RE-RG 572.762, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18.06.2008, DJe 05.09.2008. Isto porque no julgamento pretérito centrou-se na natureza compulsória ou voluntária das transferências intergovernamentais, ao passo que o cerne do debate neste Tema reside na diferenciação entre participação direta e indireta na arrecadação tributária do Estado Fiscal por parte de ente federativo. Precedentes. Doutrina. 4. Fixação de tese jurídica ao Tema 653 da sistemática da repercussão geral: "É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades." 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Decisão. O Tribunal, apreciando o tema 653 da repercussão geral, por maioria e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli. O Tribunal deliberou fixar a tese da repercussão geral na próxima assentada. Falaram, pela União, o Dr. Cláudio Xavier Seefelder Filho, Procurador-Geral Adjunto da Procuradoria da Fazenda Nacional, e, pelo amicus curiae ABRASF - Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais, o Dr. Ricardo Almeida. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 17.11.2016.

No caso em tela, o STF entendeu que o valor a ser repassado para os entes subnacionais deve ser o efetivamente arrecadado[141], desconsiderando os valores objeto de isenção ou de incentivos fiscais, prejudicando sobremaneira, no caso, os Municípios, pois ficam prejudicados financeiramente por prática exonerativa da União. Desta forma, percebe-se o enfraquecimento da autonomia municipal no sistema federativo fiscal, por exclusiva interpretação dada pela

[141] O acórdão proveniente do Recurso Extraordinário nº 705.423, propiciou a geração do tema 653 de repercussão geral: "O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades".

Suprema Corte relativamente à base de cálculo utilizada para compor o Fundo de Participação dos Municípios, centralizando em prol da União o sistema federativo fiscal, e o poder de bem manejar o quantitativo de isenção de tributos objeto de futuro repasse aos entes subnacionais.

Outro tema que o STF enfrentou, dentro da perspectiva do sistema federativo fiscal, foi o da compensação financeira pela exoneração do ICMS, frente aos entes regionais exportadores de produtos. A emenda constitucional nº 42/2003 imunizou de tributação do ICMS as mercadorias destinadas ao exterior, como forma de aumentar a competição do mercado nacional em países estrangeiros, afetando, assim, a arrecadação dos entes regionais e dos locais, por repasse do ICMS devido a estes. Como forma de compensar as perdas financeiras, a mesma emenda previu, no artigo 91 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), posteriormente revogado com a emenda constitucional nº 109/2021, repasse da União aos entes regionais e municipais, para equilibrar as suas finanças afetadas pela emenda constitucional, aliás, repasse compensatório este já previsto na Lei Complementar nº 115/2002 e mantido provisoriamente para a situação versada.

Pois bem, o STF, na Ação Cível Originária nº 1.044[142] e na Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão nº 25, determinou que o Poder Legislativo elaborasse

[142] Ementa: Ação cível originária. ICMS. Desoneração tributária das exportações. competência originária do supremo tribunal federal. Litígio que ultrapassa o mero interesse patrimonial. Repartição de receitas originárias. conflito potencialmente capaz de vulnerar o princípio federativo. art. 102, I, f, do texto constitucional. Transferência da união aos estados-membros, a título de compensação pela perda de arrecadação. Leis complementares nº 87/96, 102/2000 e 115/2002. Emenda constitucional nº 42/2003. art. 91 do ACDT. Sucessão legislativa da matéria. Existência de disposições legislativas sobre a questão, inclusive quanto à solução a ser adotada até que sobrevenha a nova lei complementar exigida pelo art. 91 do ADCT, a qual ainda não foi editada. Inexistência de espaço para atuação jurisdicional. Insuficiência dos documentos juntados pelo autor à comprovação de suas alegações. Condenação ao pagamento de honorários advocatícios. Art. 20, § 4º, do CPC. Pedido que se julga improcedente. 1. A desoneração tributária das operações de exportação, fator influente na receita dos Estados, restou compensada pelos mecanismos erigidos pela Lei Complementar nº 87/1996, que dispõe sobre o ICMS, ao instituir um Fundo para compensação das perdas dos Estados em razão das inovações isentivas, no que posteriormente foi alterada pelas Leis Complementares nº 102/2000 e 115/2002. 2. O interregno entre a Lei Complementar nº 87 (promulgada em 1996) e a Lei Complementar nº 115 (editada em 2002) recebeu tratamento transitório. É que a transferência de recursos a título de compensação realizava-se nos termos do Anexo da Lei Complementar nº 87/96, que implementou uma espécie de "seguro garantia" ou "seguro receita", no qual a compensação financeira a ser efetuada pela União tinha, em sua base de cálculo, direta relação com o montante que seria recebido pelos Estados a título de ICMS nas operações de exportação. 3. A Lei Complementar nº 102/2000, ao alterar a Lei Complementar nº 87/96, manteve a forma de cálculo com base nas perdas decorrentes da desoneração das exportações. 4. A Lei Complementar nº 115/2002 inaugurou novo sistema segundo o qual o montante a ser repassado pela União aos Estados passou a ser definido com base em fatores políticos, definidos na Lei Orçamentária da União, após aprovação pelo Congresso Nacional, substituindo o "seguro garantia". 5. A Emenda Constitucional nº 42/2003, fundada na mesma *ratio essendi,* constitucionalizou a obrigação dos repasses devidos pela União aos Estados-membros decorrentes da desoneração das exportações, assim dispondo no art. 91 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT; *verbis*: "A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a". 6. A regulamentação definitiva da matéria foi atribuída a uma nova lei complementar ainda não editada, a qual deve dispor sobre os

legislação, no prazo de 12 meses[143], utilizando-se dos parâmetros do artigo 91 da ADCT mais favorável aos Estados-membros e Distrito Federal e não mais os da Lei Complementar nº 115/2002, conforme ementa:

> Ação cível originária. ICMS. Desoneração tributária das exportações. Competência originária do Supremo Tribunal Federal. Litígio que ultrapassa o mero interesse patrimonial. Repartição de receitas originárias. Conflito potencialmente capaz de vulnerar o princípio federativo. art. 102, I, f, do texto constitucional. Transferência da União aos Estados-membros, a título de compensação pela perda de arrecadação. Leis complementares nº 87/96, 102/2000 e 115/2002. Emenda constitucional nº 42/2003. Art. 91 do ADCT. Sucessão legislativa da matéria. Existência de disposições legislativas sobre a questão, inclusive quanto à solução a ser adotada até que sobrevenha a nova lei complementar exigida pelo art. 91 do ADCT, a qual ainda não foi editada. Inexistência de espaço para atuação jurisdicional. Insuficiência dos documentos juntados pelo autor à comprovação de suas alegações. Condenação ao pagamento de honorários advocatícios. Art. 20, § 4º, do CPC. Pedido que se julga improcedente. 1. A desoneração tributária das operações de exportação, fator influente na receita dos Estados, restou compensada pelos mecanismos erigidos pela Lei Complementar nº 87/1996, que dispõe sobre o ICMS, ao instituir um Fundo para compensação das perdas dos Estados em razão das inovações isentivas, no que posteriormente foi alterada pelas Leis Complementares nº 102/2000 e 115/2002. 2. O interregno entre a Lei Complementar nº 87 (promulgada em 1996) e a Lei Complementar nº 115 (editada em 2002) recebeu tratamento transitório. É que a transferência de recursos a título de compensação realizava-se nos termos do Anexo da Lei Complementar nº 87/96, que implementou uma espécie de "seguro garantia" ou "seguro receita", no qual a compensação financeira a ser efetuada pela União tinha, em sua base de cálculo, direta relação com o montante que seria recebido pelos Estados a título de ICMS nas operações de exportação. 3. A Lei Complementar nº 102/2000, ao alterar a Lei Complementar nº 87/96, manteve a forma de cálculo com base nas perdas decorrentes da desoneração das exportações. 4. A Lei Complementar nº 115/2002 inaugurou novo sistema segundo o qual o montante a ser repassado pela União aos Estados passou a ser definido com base em fatores políticos, definidos na Lei Orçamentária da União, após aprovação pelo Congresso Nacional, substituindo o "seguro garantia". 5. A Emenda Constitucional nº 42/2003, fundada na mesma ratio essendi, constitucionalizou a obrigação dos repasses devidos pela União aos Estados-membros decorrentes da desoneração das exportações, assim dispondo no art. 91 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT; verbis: "A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a". 6. A regulamentação definitiva da

novos critérios de definição do montante a ser entregue pela União aos Estados e ao Distrito Federal, seus prazos e condições. 7. Deveras, a referida Emenda, em dispositivo próprio, prevê que, até que seja editada essa nova lei complementar, devem ser adotados para o repasse os critérios estabelecidos no Anexo da Lei Complementar nº 87/96, com a redação que lhe conferiu a Lei Complementar nº 115/02. Vale dizer: o próprio texto constitucional transitório já previu a solução a ser adotada até que seja editada a lei complementar. 8. Consectariamente, não há qualquer espaço para atuação do Poder Judiciário, superando a deferência legislativa autêntica, alterando a disposição constitucional já existente sobre o tema, mercê da sua manifesta incapacidade institucional para esse fim. 9. À jurisdição constitucional interdita-se adotar entendimento contra legem, impossibilitando a alteração do índice de repasse do montante devido pela União, porquanto a isso equivaleria inovar no ordenamento jurídico contra o direito posto e sem prejuízo de intromissão do Judiciário em competência específica de outro Poder, violando assim a cláusula da separação dos poderes. 10. Pedido que se julga improcedente.

[143] Porém, somente no final de 2020, com a Lei Complementar nº 176, é que a questão foi solucionada, a denotar o desinteresse do ente central em solucionar de forma breve as questões regionais.

> matéria foi atribuída a uma nova lei complementar ainda não editada, a qual deve dispor sobre os novos critérios de definição do montante a ser entregue pela União aos Estados e ao Distrito Federal, seus prazos e condições. 7. Deveras, a referida Emenda, em dispositivo próprio, prevê que, até que seja editada essa nova lei complementar, devem ser adotados para o repasse os critérios estabelecidos no Anexo da Lei Complementar nº 87/96, com a redação que lhe conferiu a Lei Complementar nº 115/02. Vale dizer: o próprio texto constitucional transitório já previu a solução a ser adotada até que seja editada a lei complementar. 8. Consectariamente, não há qualquer espaço para atuação do Poder Judiciário, superando a deferência legislativa autêntica, alterando a disposição constitucional já existente sobre o tema, mercê da sua manifesta incapacidade institucional para esse fim. 9. À jurisdição constitucional interdita-se adotar entendimento contra legem, impossibilitando a alteração do índice de repasse do montante devido pela União, porquanto a isso equivaleria inovar no ordenamento jurídico contra o direito posto e sem prejuízo de intromissão do Judiciário em competência específica de outro Poder, violando assim a cláusula da separação dos poderes. 10. Pedido que se julga improcedente.

Vê-se, assim, uma luta incessante dos entes subnacionais, junto ao STF, para a manutenção do equilíbrio financeiro do sistema, visando a real autonomia federativa, mas que encontra diversos obstáculos, seja pelo posicionamento conservador do judiciário, olvidando de uma melhor e possível interpretação das normas constitucionais, com aplicação de princípios consentâneos com os tempos atuais, como também por um desinteresse, para não dizer recusa, do Poder Legislativo Nacional em promover verdadeira repactuação federativa e não somente realizar retalhos legislativos midiáticos que não resolvem de forma perene o desequilíbrio federativo estampado no país.

Uma terceira situação problemática no sistema federalista fiscal é quanto a inscrição dos Estados-membros, Distrito Federal ou Municípios em cadastros de inadimplentes da União, configurando quantitativamente a maior atuação do STF nos casos de conflito entre entes federados. Surge a negativação a partir de supostos inadimplementos dos entes regionais ou locais a convênios, parcerias ou termos pactuados entre si ou de obrigação financeira. Reforce-se que ditas parcerias avençadas entre a União e entres federados subnacionais na realidade são um escape forçado decorrente do desequilíbrio provocado pelo sistema federativo fiscal centrípeto, centralizador, que sufoca a expansão financeira dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios[144]

A grande questão é o reflexo que a negativação, promovida pela União, produz para o ente inadimplente, o alijando de celebrar novos convênios, de realizar operações de crédito com entidades federais, como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal (CEF) ou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), redundando em efeitos danosos para o ente federativo negativado e, por este motivo, o STF vem entendendo que casos tais é de sua

[144] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 96.

competência originária (AC nº 2.200-MC), pois afeta-se a configuração do sistema federativo fiscal ao envolver "diretamente o recebimento, planejamento, aplicação, controle e fiscalização de receitas públicas e orçamentárias"[145].

Neste momento, é importante analisar os fundamentos utilizados pelo STF para dirimir a controvérsia referente à inscrição dos entes subnacionais em cadastros de inadimplentes por parte da União. Invariavelmente, o STF vem adotando uma postura de cancelar ou suspender a negativação, pautados pelos seguintes princípios: da intranscendência subjetiva das sanções, da existência de prévio contraditório e ampla defesa e, por último, da prévia Tomada de Contas Especial. O primeiro princípio, inspirado na impossibilidade da pena criminal passar da pessoa condenada, revela que, no âmbito do sistema federativo fiscal, a sua aplicação é mais restrita do que no âmbito criminal, permitindo-se, aqui, em dois casos seus efeitos: a) se a irregularidade não é da Administração Direta, mas sim por Autarquias, Empresas Públicas ou paraestatais e b) se a irregularidade decorre de ato promovido por órgãos públicos que possuem autonomia constitucional (tais como o Ministério Público, Poder Judiciário, etc.). Isto porque nas duas hipóteses, não pode o Chefe do Executivo corrigir a irregularidade pelos limites legais lhe impostos[146], e, assim, o STF vem cancelando ou suspendendo a negativação do ente federado por atos praticados por estes órgãos ou pela Administração Indireta, como se observa na decisão monocrática constante na ACO/STF nº 1.631.

O segundo princípio exige que haja a observância do contraditório e ampla defesa no âmbito administrativo, antes do lançamento do ente federativo no cadastro de inadimplente da União, não se contentando o STF com a mera notificação do ente federativo a ser negativado (ACO/STF nº 815-AGR). Exige-se verdadeira e concreta demonstração que se propiciou meios idôneos para os exercícios de tais postulados. Importante frisar que o contraditório e ampla defesa, pela atual doutrina constitucional, se aplica aos entes federativos, pois, em última análise, a dignidade dos cidadãos submetidos àquele ente federativo sofrem as consequências nefastas da restrição promovida pela União e, portanto, há uma afronta indireta ao postulado constitucional da dignidade da pessoa humana, em casos de não observância da ampla defesa e contraditório nestas hipóteses.

O último requisito é a prévia Tomada de Contas Especial da irregularidade apontada pela União para a negativação do ente federativo. Cumpre, inicialmente, notar que, o controle externo, no Brasil, é exercido pelos Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos

---

[145] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 97.
[146] *Ibid.*, p. 98.

Estados-membros e Distrito Federal e, em poucas capitais, Tribunal de Contas do Município, e tem a função de promover a higidez dos atos praticados pelos agentes públicos à luz da legislação pertinente e determinar o ressarcimento de valores, por meio de averiguações formais, dentre elas, a Tomada de Contas Especial. Quanto a este requisito de prévia Tomada de Contas Especial, o STF julgou o Recurso Extraordinário nº 1067086, com repercussão geral, tema 327 e, portanto, aplicável em todas as instâncias judiciais e administrativas, em que decidiu:

> Recurso extraordinário com repercussão geral. direito administrativo, financeiro e constitucional. Inscrição no cadastro de inadimplentes do sistema integrado de administração financeira do governo federal – SIAFI/CADIN. direito da União e dos Estados de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias. Art. 160, parágrafo único, I, da Constituição da República. Ausência de conflito com a garantia do contraditório, ampla defesa e devido processo legal. art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República. Vinculação aos cadastros para a entrega de novos recursos. Obrigação legal diversa do objeto da ação. Caracterização da inadimplência para inscrição de restrição em cadastros. Momento. Prévio julgamento de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas. Necessidade nos casos de possibilidade de reversão da inadimplência. Fixação de tese. recurso extraordinário a que se nega provimento. 1. Não viola o art. 160, I, da Constituição Federal a exigência do julgamento da tomada de contas especial para inscrição, em cadastro de inadimplentes, de ente subnacional que pretende receber recursos da União. 2. É requisito para a inscrição de ente subnacional em cadastro de inadimplentes o julgamento da tomada de contas especial ou de outro procedimento específico instituído por lei que permita a apuração dos danos ao erário federal e das respectivas responsabilidades, desde que cabível à hipótese e possa resultar em reversão da inadimplência. Garantia do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Inteligência do disposto no art. 5º, LIV, e LV, da Constituição Federal. 3. É dispensável o julgamento ou mesmo a instauração da tomada de contas especial para a inscrição de ente subnacional em cadastro de inadimplentes, quanto tal procedimento não puder resultar em reversão da inadimplência, bastando, nestas hipóteses, a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto. 4. Fixação da seguinte tese em repercussão geral: "A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada) e; b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial." 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com fixação de tese em repercussão geral.

Da leitura do julgado acima, percebe-se que o STF distinguiu duas situações: para aplicar em uma a necessidade de prévia Tomada de Contas Especial e na outra somente se exigir prévia notificação do ente faltoso. No primeiro caso, em que se exige a prévia Tomada de

Contas Especial ou procedimento análogo para a inscrição do ente faltoso no cadastro de inadimplente da União, o STF condicionou tal hipótese para aquelas situações em que seja possível a reversão da irregularidade, especificando três situações possíveis (descumprimento parcial ou total do convênio, prestação de contas rejeitadas ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recurso de natureza contratual). No segundo caso, não há necessidade de prévia Tomada de Contas Especial ou procedimento análogo para a negativação do ente faltoso, nas hipóteses de não apresentação da prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada ou em qualquer outra hipótese em que incabível a tomada de contas especial.

Verifica-se, assim, o posicionamento cada vez mais restritivo do STF quanto ao cancelamento ou suspensão da negativação dos entes subnacionais por parte da União, potencializando, o sistema federativo fiscal centrípeto, centralizador, injusto, desequilibrado e não equânime, fomentando e potencializando a figura da transferência voluntária, cuja iniciativa depende da discricionaridade da União, achatando a autonomia federativa ao impor requisitos e restrições de toda sorte, ao invés de se ter uma sistema federativo equânime e independente, devidamente previsto legalmente e corretamente aplicado na prática, cujas receitas e verbas dos entes subnacionais sejam harmônicas e suficientes.

Assim, o desequilíbrio financeiro do sistema federativo é resolvido, ou tenta-se resolver, pelo judiciário, o qual, infelizmente, adota uma postura de ratificação do sistema federativo centrípeto. Na doutrina comparada, vemos o mesmo apontamento a respeito das limitações da autonomia local, seja pela quantidade de serviços públicos de competência do Município, sem a correspondente vertente financeira e opressão dos entes regionais e central relativamente ao local:

> On the whole, the scope and effective exercise of local government powers appears to be limited by three widespread problems: first, the overburdening with delegated tasks; second, the role of subnational and/or national governments as strict supervisory authorities rather than cooperation partners on an equal footing; and third, scarce financial resources.[147]

Pelo apanhado doutrinário e jurisprudencial acima, percebe-se o caráter centralizador do sistema federativo fiscal, à semelhança do político, com a concentração de receitas públicas

[147] PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. **Comparative Federalism** – Constitutional Arrangements and Case Law. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017, p. 295. Tradução própria: "No geral, o alcance e o exercício efetivo dos poderes do governo local parecem ser limitados por três problemas comuns: primeiro, a sobrecarga de tarefas delegadas; segundo, o papel dos governos subnacionais e/ou nacionais como autoridades rigorosas de supervisão ao invés de parceiros de cooperação em pé de igualdade; e terceiro, a escassez de recursos financeiros."

no ente central e aumento das atribuições constitucionais para os entes locais, pelos diversos fatores apontados[148], bem como um posicionamento centralizador do STF, em detrimento da autonomia dos entes subnacionais, do sistema federativo de cooperação e de toda a sociedade, afinal, todos são agraciados pelos serviços públicos fornecidos pelos Municípios ou Estados-membros e Distrito Federal, seja ele de boa ou má qualidade.

2.7 Eficiência, Federalismo fiscal, suas equidades, justiças e integridades entre Jonh Rawls e Dworkin

O deslinde do conflito federativo brasileiro é exercício pelo Supremo Tribunal Federal, espelhando-se no modelo norte-americano, porém sem tanta ênfase na garantia da paz da federação, como sói acontecer nos Estados Unidos, pelo seu caráter histórico de secessão[149]. Realmente, pelo caráter centrífugo na gênese federativa brasileira, a luta é de outro viés, "diz respeito à autonomia financeira, é dizer, à capacidade dos Estados arcarem com os custos de suas máquinas públicas."[150]

Tal situação financeira desequilibrada do federalismo fiscal brasileiro poderia ser mitigada caso tivéssemos um Senado Federal mais conectado com os interesses dos entes federativos subnacionais e menos com questões partidárias[151], propiciando diminuição na procura, pelos Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, da via judicial, pelo Supremo Tribunal Federal, de seus direitos constitucionalmente garantidos. Observe-se que mesmo em sede judicial, o resultado no julgamento da Ação Direta por Omissão nº 25, constitui uma exceção de socorro em prol da descentralização, não constituindo um "exemplo de uma tendência à integridade pró-federativa naquela Corte"[152].

---

[148] Importante anotar que na doutrina defende-se alguns motivos para manter o sistema federativo fiscal centralizado: "Deve-se registrar que apesar de reconhecer vantagens na descentralização fiscal, como melhoria no acesso aos bens públicos e maior responsabilização fiscal a nível local, existe o risco de os governos subnacionais, eventualmente submetidos a uma menor supervisão, sem a devida capacidade de planejamento e despidos de mecanismos de controle da responsabilidade fiscal, venham a falhar na oferta adequada de infraestrutura e de bens públicos". REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. **Federalismo Fiscal** – Controle e Limites aos Incentivos Fiscais e suas Repercussões nos Fundos de Participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020, p. 47.

[149] FONSECA, P. H. E; BUSTAMANTE, T. R. **Federalismo Fiscal e o Supremo Tribunal Federal entre a Equidade Vertical Federativa e a Desintegração Antifederalista:** Ainda Há Juízes no Brasil?, *In:* DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de e MEYER, Emílio Peluso Neder (org.). Repensando o Federalismo no Brasil. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020, p. 250.

[150] *Ibid.*, p. 250.

[151] CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 71.

[152] FONSECA, P. H. E.; BUSTAMANTE, T R. **Federalismo Fiscal e o Supremo Tribunal Federal entre a Equidade Vertical Federativa e a Desintegração Antifederalista:** Ainda Há Juízes no Brasil?, *In*: DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de e MEYER, Emílio Peluso Neder (org.). Repensando o Federalismo no Brasil. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020, p. 250.

Adentrando agora no Direito Financeiro, seus princípios guardam estreita relação com diversas equidades (a financeira, entre gerações, entre regiões e vertical no federalismo), sendo estas duas últimas (entre regiões e vertical no federalismo) as mais importantes dentro da proposta de investigação. A primeira se refere ao atingimento do objetivo contido no artigo 3º da Constituição de 1.988 e a segunda propõe a descentralização financeira em prol dos entes subnacionais possuidores de plena autonomia financeira. Portanto, a equidade vertical é o fundamento não somente para o federalismo de cooperação ou autonomia formal, mas principalmente para a autonomia financeira, pois "aos entes subnacionais, nesse sentido, é resguardado o direito de receita que atenda com suficiência a realização de gastos materializadores das suas competências constitucionais"[153]. No caso dos Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, há um esgarçamento fiscal, diante das competências atribuídas pela Constituição de 1.988, aumentando a dependência de socorros externos para implementação de seus propósitos, o que, segundo Fonseca (2020), vem sufocando os Municípios de forma fatal:

> Isso porque o produto de sua competência para tributar não lhes provê receita tributária em suficiência para o dispêndio em suas atividades básicas. No caso dos municípios, por exemplo, a situação é de mais dependência: Cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem hoje em mais de 80% de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação.[154]

Não há uma correlação equânime ou divisão precisa entre as competências constitucionais, especialmente no seu artigo 23, os quais sempre geram gastos para sua implementação, e a necessidade de receita tributária correspondente. Essa descompensação gera uma injusta repartição financeira, provocando o seu desequilíbrio. Tal situação de desequilíbrio entre receita e despesas não é exclusivamente nacional e tem como um dos pilares a omissão dos entes subnacionais em se assenhorar de seu direito próprio de exigir equidade financeira, visando a autonomia financeira implementada em um modelo equitativo, devendo-se questionar o porquê de tal omissão contornando "teoricamente o que significa equidade do ponto de vista teórico e moral"[155].

Em um estudo, Rezende revela que em 2009, "a fatia dos estados nesse bolo havia recuado para apenas 25%, 13 pontos percentuais abaixo do que detinham em meados dos anos

---

[153] FONSECA, P. H. E.; BUSTAMANTE, T R. **Federalismo Fiscal e o Supremo Tribunal Federal entre a Equidade Vertical Federativa e a Desintegração Antifederalista:** Ainda Há Juízes no Brasil?, *In*: DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de e MEYER, Emílio Peluso Neder (org.). Repensando o Federalismo no Brasil. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020, p. 251.
[154] *Ibid.*, p. 251.
[155] *Ibid.*, p. 252.

1.969 e cinco pontos a menos que o índice alcançado logo após a implementação das mudanças adotadas em 1.988"[156], a corroborar o agravamento da injustiça e desigualdade na repartição das receitas entre os entes subnacionais e o central.

Trazendo-se tal discussão para o plano teórico, importante ressaltar, inicialmente, a possibilidade de análise dos sistema tributário (no caso o sistema federativo fiscal) à luz da Teoria da Justiça de Rawls[157], apontando, em primeiro lugar, que noção de equidade é enfrentada pela Teoria da Justiça[158] em que "John Rawls, em sua sistemática de justiça procedimental, entende que a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento"[159], pensamento este que serve de subsídio para a "formatação de uma justiça distributiva de bens públicos também à análise da crise do federalismo de cooperação ou de equilíbrio"[160]. Assim, a equidade na repartição das receitas, dentro da perspectiva do sistema federalista, promove a justiça, agora não mais somente no âmbito entre cidadãos, como se propõe na Teoria da Justiça, mas sim entre os entes federalistas, o que, em última instância, reflete também diretamente nas condições socioeconômicas dos cidadãos, em função da distribuição justa de receita entre os entes locais e regionais.

Assim, sob o manto do véu da ignorância, a equidade promove a justiça, conforme os ensinamentos da Teoria da Justiça, o que "garantia uma produção normativa justa", dentro da perspectiva da moldagem do sistema federalista, tanto na distribuição de competências, como na repartição de receitas e, assim, promovendo o bem comum. Portanto, na Teoria da Justiça, pode-se também aplicar, no sistema federalista, o princípio no qual eventuais diferenças sociais e econômicas devem ser aceitas somente se favorecer de forma mais plena possível aqueles menos favorecidos e desde que todos tenham possibilidade de participar das oportunidades. De

---

[156] REZENDE, Fernando. **A Crise do Federalismo Brasileiro:** Evidências, Causas e Consequências. *In:* O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto. Organizador: Fernando Rezende. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013, p. 16.

[157] A respeito da conciliação entre o pensamento Rawlsiano e o sistema tributário, Leal revela: "Todavia, a utilização de conceitos rawlsianos ora como fundamento axiológico, ora como ferramental retórico-argumentativo em uma miríade de textos em direito tributário sustentam, em não raros casos, visões irreconciliáveis sobre o mesmo objeto. A constatação deste fato nos despertou o interesse em perquirir quais limites a teoria sobre justiça distributiva rawlsiana imporia aos sistemas tributários." LEAL, Marcelo Fernandes. **O que a Justiça como Equidade Demanda dos Sistemas Tributários? Uma Visão Crítica**. In: Estudos sobre Federalismo Fiscal. Org: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; IBRAHIM, Fábio Zambitte e OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2022, p. 438.

[158] "A teoria da justiça de Jonh Rawls segue sendo a mais importante tentativa, neste século, de acomodar as exigências que derivam dos valores centrais da tradição política ocidental – liberdade, igualdade, solidariedade e autorrespeito – em uma visão normativa que tem credenciais liberais genuínas." VITA, Álvaro de. Uma Concepção Liberal Igualitária de Justiça Distributiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** V. 14, n. 39, São Paulo, fev. 1990, p. 41.

[159] FONSECA; BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 252.

[160] *Ibid.*, p. 252.

fato, Fonseca revela que os pressupostos da Teoria da Justiça podem ser transplantados para os objetivos do sistema federativo de cooperação:

> Ora, e não é essa a lógica do nosso federalismo, ancorado na cooperação e solidariedade – em sentido jurídico? O nosso modelo de equidade vertical federativa, tratando cada ente na medida de seu carecer, eliminando as desigualdades regionais, e conferindo autonomia financeira para a boa execução orçamentária das competências constitucionais reservadas à cada pessoa estatal federativa, coincide, portanto, como a equidade delineada como justiça em Rawls[161]

Na prática institucional, a autonomia financeira deve ser garantida, inclusive, com transferências para determinados entes, como ressarcimento àqueles com perda de receita pelas políticas da União e com a tolerância de desigualdades "apenas se em contexto que beneficie aqueles que se encontram em pior situação"[162]. Já os conflitos federativos existentes na jurisprudência nacional podem ser interpretados a partir da teoria do direito como integridade de Dworkin (Império do Direito), no qual estabelece dois princípios para a integralidade política. O primeiro trata da necessidade de o legislador elaborar normas com coesão moral, e o segundo é direcionado ao aparato judicial, buscando promover, sempre que possível, decisões coerentes visando precipuamente a autonomia federalista.

Dito isto, vale dizer que a aplicação do princípio da eficiência e da subsidiariedade ao sistema federativo fiscal promove o ideal sistema federativo, permeado por distribuição financeira prevalente ao ente local, pautado pela subsidiariedade e primando pela eficiência. Por um lado, o federalismo fiscal pode ser concebido em duas vertentes: a primeira que estabelece a descentralização do sistema federativo fiscal a partir de metas delegadas pelo ente central aos subnacionais, com a correspondente transferência de receita, e a segunda tem a descentralização fiscal delineada a partir da ótica dos próprios entes subnacionais, levando-se em conta duas ordens: valores-participação e eficiência alocativa. A primeira defende a participação das localidades de forma mais efetiva, pois estão mais próximas dos cidadãos beneficiários, e a segunda justificativa uma parte do termo "eficiência alocativa".

Vale ressaltar que o termo eficiência não é tão simpático para o mundo jurídico pela tradicional visão de que há contradição entre eficiência e justiça ou equidade, a despeito dos princípios serem indefinidos, bem como pela ligação da eficiência com um aspecto da teoria da

---

[161] FONSECA, P. H. E; BUSTAMANTE, T. R. **Federalismo Fiscal e o Supremo Tribunal Federal entre a Equidade Vertical Federativa e a Desintegração Antifederalista:** Ainda Há Juízes no Brasil?. *In:* DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de e MEYER, Emílio Peluso Neder (org.). Repensando o Federalismo no Brasil. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020, p. 254.
[162] *Ibid.*, p. 254.

justiça, o utilitarismo[163], que defende que algo é justo desde que revele satisfação e utilidade em uma sociedade. Este pensamento é, em parte, divergente aos juristas, que defendem a existência de soluções justas por si só[164]. De qualquer maneira, sendo injusta ou ineficiente a solução implementada, sofre, ambas, do mesmo mal; alocar de forma indevida os parcos recursos existentes.

Surge daí a noção de optimalidade de Pareto, ou critério Kaldor-Hicks[165], que entende por superior a distribuição de recurso escasso se ao menos uma pessoa teve melhora e desde que nenhuma tenha piora, ou seja, "se alguém é beneficiado e ninguém é prejudicado, a alocação é eficiente no sentido paretiano"[166]. Trazendo para o sistema federativo fiscal, importa que o princípio da eficiência permita que a estrutura estatal denote satisfação para todos os entes federativos. Assim, o teorema de descentralização de Oates (Professor Wallace Oates) afirma que, as atribuições devem ser dadas aos entes mais próximos da população, desde que sejam capazes de cumprir o papel transmitido.

A flexibilidade na aplicação de recurso no sistema federativo fiscal representa a eficiência alocativa, que à míngua de um sistema privado de preços, se torna patente quando realizado por entes locais. A eficiência também se torna patente quando há autonomia dos entes subnacionais na resolução de suas políticas públicas, especialmente custeando com recursos próprios e não já direcionados pelo ente central. Goldberg alerta para a contradição de que "o princípio da eficiência exige que boa parcela das atribuições e serviços públicos, sejam descentralizados a nível local. Porém, o mesmo princípio aloca grande parte das bases possíveis de incidência tributária para o nível federal"[167], o que resulta na divergência entre atribuições e receitas no sistema federativo, sendo compensado pelas inoportunas transferências voluntárias. Conclui-se então que o ideal no sistema federativo fiscal é que os entes locais sejam menos dependentes de repasse tributário, seja obrigatório ou voluntário, e que o ente central somente seja responsável em promover a arrecadação de tributos necessários para a equalização vertical e horizontal das diversas desigualdades existentes no território total.

---

[163] A respeito do embate entre a teoria de Rawls e o utilitarismo: "Assim, uma das teorias da justiça que assume como concorrente é o utilitarismo, na medida em que esse possui o princípio da benevolência (alcançar o maior bem possível com a ação mora)". IULIANELLI, Jorge Atílio Silva. **A Teoria da Justiça de John Rawls e Algumas Dificuldades:** uma leitura. Disponível em: http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp20art05.pdf. Acesso em 11/09/2023.

[164] GOLDBERG, Daniel K., **Entendendo o Federalismo Fiscal:** Uma Moldura Teórica Multidisciplinar. *In:* Federalismo Fiscal. Organizador: CONTI, José Maurício. São Paulo: Editora Manole, 2004, 1. ed., p. 18/9.

[165] Aqui há um aprimoramento da optimalidade de Pareto, pois importa que haja aumento de riqueza, satisfação suficiente para compensar os perdedores.

[166] *Ibid.*, p. 19.

[167] *Ibid.*, p. 25.

Desta forma, observam-se no plano normativo ou judicial brasileiros, elementos não coerentes ou coesos, sem fundamento na justiça ou equidade, relativos ao sistema federativo, propiciando uma desintegridade antifederalista, ou seja, “casos concretos e representativos, como os legisladores e julgadores (o Supremo Tribunal Federal) desconsideram, para os fins de equidade e justiça, os critérios de integridade federativa”. Dito isto, vale dizer que o sistema federativo fiscal, com a aplicação do princípio da eficiência e da subsidiariedade, promove o ideal sistema federativo, permeado por distribuição financeira prevalente ao ente local pautado pela subsidiariedade e primando pela eficiência.

Chega-se, assim, ao fim deste capítulo que se direcionou pelo método quantitativo com a coleta de dados sobre julgamentos do STF em Ações Diretas de Constitucionalidade (ADI), com recortes temporais e materiais indicados na investigação, e assim, concluiu-se que há uma centralização do sistema federativo quando o conflito se estabelece entre a União e os entes regionais (Estados-membros e Distrito Federal), e uma descentralização quando o conflito se dá entre os entes regionais e os municípios.

A investigação sobre o sistema federativo fiscal mostrou que a equidade e justiça fiscal têm íntima relação com a autonomia dos entes federativos regionais e locais, afinal sem a condição financeira apta, não há como qualquer ente federativo cumprir suas funções administrativas e sociais, ainda que a Constituição lhe dê a competência legislativa e administrativa. Portanto, a interpretação do federalismo fiscal à luz do princípio da eficiência, da subsidiariedade e da equidade é condição imprescindível para se atingir um sistema federativo subsidiário e eficiente. Concluiu-se, a partir da análise de julgados do STF, que o sistema fiscal é centralizador e totalmente asfixiante para os entes subnacionais, seja em função do caráter normativo centralizador, a partir da elaboração de legislação de abrangência nacional, sem qualquer elemento diferenciador entre as regiões brasileiras ou na criação de tributos de exclusividade da União, mas sem a devida repartição aos entes regionais e locais.

Em resumo, após mais de três décadas desde a promulgação da Constituição de 1.988, observa-se que o sistema federalista estabelecido tornou-se obsoleto em alguns aspectos e altamente centralizado, em função especialmente da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao sistema federativo, a partir dos julgamentos dos conflitos de competência entre os entes federativos, bem como pela postura centralizadora da União, com o aval dos representantes dos Estados-membros (Senadores). Urge, assim, uma mudança jurisprudencial do STF, bem como uma reforma constitucional para uma nova moldagem federalista, visando precipuamente absorver as diretrizes da subsidiariedade e da eficiência e, assim, atender aos anseios atuais da sociedade de uma organização mais enxuta, legítima e democrática.

No capítulo a seguir, discorre-se a respeito dos o princípio da subsidiariedade e sua relação com a democracia, com a participação política, com a pluralidade, dentre outros elementos e, ao final, acenará para uma proposta de um novo sistema federalista à luz da eficiência e subsidiariedade, instrumentos idôneos para mudar o cenário centralizador que se encontra nosso país, com a efetiva reestruturação constitucional do sistema federativo, afinal, além das discriminações das competências constitucionais de cada ente federativo "há que se definir o que tais enunciados constitucionais significam em concreto."[168].

[168] SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008, p. 311.

3 O SISTEMA FEDERATIVO E O PRINCÍPIO DA SUBSDIARIEDADE

A utilização do princípio da subsidiariedade perante o sistema federativo tem o condão de proporcionar um equacionamento viável das competências e receitas dos entes federativos, arredando o centralismo político e fiscal e o efetivado pelo Poder Judiciário, nos conflitos de competência, eis que tal princípio defende que os entes locais têm mais condições de agir para a resolução dos problemas, pela sua proximidade com a situação e com a população. Assim, a seguir, haverá uma análise do princípio da subsidiariedade e como concretamente ele pode ser aplicado no sistema federativo.

3.1 Princípio da subsidiariedade: delineamentos iniciais

O impulsionamento do princípio da subsidiariedade foi dado pela doutrina social da igreja católica, na Encíclica *Rerum Novarum,* do Papa Leão XIII, ainda de forma implícita. Entretanto, na Encíclica escrita pelo Papa Pio XI, ficou explícito os termos do princípio da subsidiariedade, no número 79. Mais recentemente, em 1991, o Papa João Paulo II, publicou a encíclica Centesimus Annus, no item V – Estado e Cultura, na qual reafirma a aplicação do princípio da subsidiariedade à sociedade e ao Estado:

> As anomalias e defeitos, no Estado assistencial, derivam de uma inadequada compreensão das suas próprias tarefas. Também neste âmbito, se deve respeitar o princípio de subsidiariedade: uma sociedade de ordem superior não deve interferir na vida interna de uma sociedade de ordem inferior, privando-a das suas competências, mas deve antes apoiá-la em caso de necessidade e ajudá-la a coordenar a sua ação com a das outras componentes sociais, tendo em vista o bem comum. Ao intervir diretamente, irresponsabilizando a sociedade, o Estado assistencial provoca a perda de energias humanas e o aumento exagerado do sector estatal, dominando mais por lógicas burocráticas do que pela preocupação de servir os usuários com um acréscimo enorme das despesas. De fato, parece conhecer melhor a necessidade e ser mais capaz de satisfazê-la quem a ela está mais vizinho e vai ao encontro do necessitado.

A finalidade da incorporação do princípio da subsidiariedade pela doutrina social da Igreja Católica foi de combater o arbítrio do Estado e propiciar ao ser humano a liberdade para

dispor a respeito de seus interesses sem a indevida intervenção estatal[169], o que, como o tempo, fez espraiar seus efeitos em diversos setores da sociedade e da ciência, no direito constitucional, administrativo, comunitário e internacional. Aqui, nesta investigação, a despeito da importância histórica de origem religiosa, mais importa a sua aplicação jurídico-constitucional, ausente na doutrina e jurisprudência até o final do século XX, sendo importante ressaltar que no Brasil, tal princípio não consta expressamente na Constituição de 1.988, mas é palpável a partir da leitura de algumas normas, tais como a que prevê que o Município é um ente federativo e a indicação do pluralismo político como fundamento da república.

A subsidiariedade era estranha, na origem, ao direito administrativo e econômico, apesar de largamente utilizado atualmente, e tem como origem o Direito Canônico, como dito acima, nas encíclicas papais. Em outro momento, o Direito Canônico aprimora a subsidiariedade apontando que "os poderes públicos com os cidadãos, as famílias e os corpos intermediários, devem ser regidas e equilibradas pelo princípio de subsidiariedade"[170]. Desta forma, com a preocupação do mundo jurídico quanto aos ensinamentos das encíclicas, aplicável inicialmente nas relações entre os particulares e a Igreja, passou-se a analisar e estudar a possibilidade de sua aplicação entre a população, comunidades, sociedade civil e Estado.

O princípio da subsidiariedade tem uma noção que permite diversos vetores conceituais, sendo seu conhecimento autônomo e independente de outras teorias, com características próprias de imprecisão, e captura restrita pelo legislador, administrador e julgador, sendo que os parcos estudos impedem o seu potencial de utilização, especialmente nas noções de justiça, regulação, funções do direito, organização estatal e distribuição de competências dentro do sistema federativo. A origem etimológica do termo subsidiário provém do latin '*subsidium'*, derivado de '*subsidiarius*'. Seu uso jurídico possui duas principais compreensões: a noção de algo secundário e também, aponta a ideia de supletividade, abrangendo, neste caso, o significado de complementariedade e suplementariedade.

Na suplementariedade, a questão envolve algo a desempatar os concorrentes, decidindo o vencedor, e conservando "a repartição entre duas categorias de atribuições, órgãos que se distinguem um dos outros, por suas relações entre si"[171]. Já na ideia de complementariedade, dentro da subsidiariedade, aqui, sim, utilizada no direito, envolve sua aplicação na dualidade de regimes jurídicos. Desta forma, de um lado está o poder público, com sua organização

---

[169] ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 202.
[170] *Ibid.,* p. 33.
[171] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Princípio da Subsidiariedade:** conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 32.

administrativa, com órgãos atuando tanto na condição de complementariedade e de subsidiariedade uns com outros, e, de outro lado, as pessoas privadas, em uma democracia pluralista e livre, visando a autonomia da pessoa humana face as estruturas sociais, utilizando-se da complementariedade no direito privado. Observa-se, também, a subsidiariedade nos organismos internacionais como os órgãos das Nações Unidas e, até mesmo, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em situações em que atuam supletivamente nas resoluções de conflitos internacionais.

O princípio da subsidiariedade é também ligado ao princípio da unidade. Seu complemento é, muitas vezes, intangível para os operadores do direito e legisladores, justamente pela natureza social e não jurídica da sua origem, o que não se dá como outros princípios jurídicos. De fato, o espectro de aplicação do princípio é amplo, como alternativa na aplicação perante regras de direito e a sua impossibilidade de se inserir em outros princípios, pois ele "é suficiente a si próprio, circunstância que explica parcialmente sua exterioridade, e em relação ao direito"[172].

Atualmente, o princípio da subsidiariedade cumpre a função de regular o sistema jurídico de diversas naturezas e a "certos destinatários, isto é, ao legislador, ao julgador e ao administrador, um programa possível, ao dar forma a uma regra ou a um sistema"[173]. O referido princípio funciona como um contraponto a arbitrariedade, utilizando-se da segurança e eficiência, pois impõe que toda autoridade justifique seus atos com base nas normas vigentes ou aos princípios, na falta de regras.

Neste sentido, na perspectiva do sistema federativo, o princípio da subsidiariedade pode ser "aplicável nas relações entre órgãos centrais e locais, verificando-se, também, o grau de centralização"[174], pois a descentralização é a essência da subsidiariedade, permitindo sua influência e explicação na organização estatal, na distribuição das finanças e das competências e na reforma estatal. Pelo referido princípio, os governantes admitem a ideia de que os poderes locais devem ter competências mais amplas e receitas maiores, para exercer com dignidade a sua função institucional, sem perder o essencial das funções dos poderes centrais.

Pode-se afirmar, desta forma, que no plano normativo, o princípio da subsidiariedade possui fundamento constitucional, pois "vincula-se à previsão constitucional das competências

---

[172] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Princípio da Subsidiariedade:** conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 36.
[173] *Ibid.*, p. 37.
[174] *Ibid.*, p. 37.

dos entes federativos"[175]. Assim, as competências constitucionais devem propor sempre a descentralização e valorizar o ente federativo mais próximo da população, pois tem melhores condições de aferir a melhor solução para as demandas sociais, sendo injusto que uma sociedade maior (ente regional e federal) assuma o papel já bem resolvido em sede local. Além disso, eles somente devem atuar em casos de impossibilidade de resolução pelo ente menor, agindo o ente central e os regionais de forma subsidiária no tema. Na doutrina política verifica-se assentada a hipótese excepcional de interferência dos entes regionais e central nas competências dedicadas às comunidades menores:

> Com efeito, transportada para a doutrina do Federalismo, a ideia básica do Princípio em foco imporia que as comunidades maiores só devessem atuar nas questões em que as comunidades menores não consigam resolver por si próprias, estipulando como que uma natural descentralização no exercício das funções do Estado, e uma garantia de autonomia das comunidades inferiores.[176]

Assim, o princípio da subsidiariedade se resume em valorizar as comunidades menores e locais, pois têm mais legitimidade e conhecimento para avaliar qual a medida, pública ou privada, mais se adequa aos problemas e interesses apresentados. Por sua vez, a respeito da aplicação prática do princípio da subsidiariedade, Baracho (2000) define "que seria cometer injustiça, ao mesmo tempo que torpedear de maneira bem criticável a ordem social, retirar dos agrupamentos de ordem inferior, conferindo-as a uma coletividade bem mais vasta e elevada, funções que elas próprias poderiam exercer[177].

Importante mencionar que, guardada as devidas diferenciações, no âmbito da Comunidade Comum Europeia, o princípio da subsidiariedade já é determinação expressa, um avanço relativamente ao nosso sistema jurídico, conforme artigo 3º, segunda alínea, do Tratado de Maastricht:

> Nos campos que não sejam de sua competência exclusiva, a Comunidade intervirá, segundo o princípio da subsidiariedade, somente na medida em que os objetivos da ação pretendida não possam ser alcançados da maneira suficiente pelos Estados-membros, e, em consequência, possam obter-se melhor, dados a dimensão ou os efeitos da ação contemplada, a nível comunitário.

---

[175] CALGARO, Cleide; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Democracia Participativa, Tutela Coletivas e o Princípio da Subsidiariedade na Construção de Políticas Públicas Locais: Estudo a Partir do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Jurídica** – UNICURITIBA, v. 03, n. 04, 2015, p. 178.
[176] LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro:** Discriminação das Rendas Tributárias e Centralidade Normativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 36.
[177] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Princípio da Subsidiariedade:** conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 33.

Vê-se, em outro exemplo, que na Constituição Italiana, em seu artigo 2º, há a tutela do indivíduo também enquanto membro das formações sociais. Já no Brasil, não há menção expressa na legislação da subsidiariedade, como dito, porém, em vários tópicos, ele está presente, tais como no artigo 1º da Constituição de 1.988, ao estatuir o Município como ente federado, bem como quando institui o pluralismo político como fundamento da República, e no artigo 205 que informa que a família e a sociedade, juntamente com o Estado, são responsáveis pela educação a denotar a participação de corpos intermediários e locais na função estatal e, também, vê-se que o princípio da subsidiariedade é aplicado na repartição de competência nos Estados federados e na descentralização de funções[178].

Por outro lado, diversos fatores colapsaram o sistema público, entre eles: quadro social agravado, ilegalidades, maior conscientização da população quanto aos seus direitos e, em consequência, proliferação das demandas nos três Poderes. Tudo isso contribuiu para o surgimento do localismo (municipalismo), como nova forma de tentar melhorar o sistema de prestação do serviço público, com base em várias vertentes ideológicas, concebido desde um mero componente da máquina administrativa, como também como princípio democrático, visando, desta forma, a eficiência administrativa, mas sem a contraprestação financeira, como foi abordado no estudo do sistema federalista fiscal. Este municipalismo abriga diversos vetores do pensamento ideológico como fundamento: desde aqueles pensadores que o concebem como estratégia para retirar o poder do Governo Central, até aqueles que o veem como democratização da gestão pública e intensificação do controle social. De toda sorte, a prática democrática e o exercício da cidadania são potencializados no âmbito municipal, criando, assim, um espaço privilegiado de solução de problemas, cuja identidade política dos cidadãos tem mais intensidade.

De fato, a adoção de instituições de cunho comunitário (municipais) é uma tendência atual para fomentar a democracia, modernizar os serviços públicos, aproximar a população dos centros decisórios, atraindo uma cidadania ativa, ou pelo menos fornecendo meios para tanto, dentro de uma perspectiva de uma democracia plural, econômica, participativa, inclusiva, subsidiária, social e democrática, com a participação cidadã se desenvolvendo:

> A partir dos objetivos com que são aplicadas: a popular, que ele considera, de certa forma, olvidada como instrumento de planejamento naquela experiência; a adotada como forma de concertar vontades e interesses no quadro do federalismo, em que a solidariedade e a conjugação de vontades no âmbito da comunidade nacional ganham relevo; a destinada a instrumentalizar a manifestação de vontade comum acerca das

[178] BERTOLO, R. Democracia e Subsidiariedade. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 1, n. 22, 2017, p. 417/8.

> questões relevantes; aquela que funciona como elemento catalisador de vontades discrepantes, partindo da obtenção de opiniões individuais ou coletivas reconhecidas sobre matérias postas em debate; e a consulta como mecanismo de diplomacia[179].

Vale dizer, também, que a nossa democracia passou por momentos mais e menos democráticos[180], porém e independente disso, quando há atuação e valorização estatal mais intensa junto ao ente local, fortalece-se o sistema federativo, com a diminuição das desigualdades locais, evitando o malefício da centralização, ou seja, a menor magnitude de efetividade das políticas públicas junto aos cidadãos. Por isso, a atuação dos cidadãos junto ao Poder local denota fortalecimento da democracia, da confiança e do sistema federativo, a partir da visão de que o Estado é um instrumento para atingir os interesses sociais e não um corpo estranho e desgastado[181].

O fortalecimento dos entes locais se dá pela aplicação do princípio da subsidiariedade, com a união de esforços do Estado, da comunidade e de cada cidadão, com o agir eficiente dentro de espaços democráticos e com garantia de pluralidade social e política. Com o estabelecimento pleno dos espaços, no âmbito local, de convergências de interesses, com condições para os exercícios de suas liberdades e opiniões, influenciando na decisão final, se densifica "a cultura da autonomia e o desenvolvimento da responsabilidade social do cidadão"[182]. Desta forma, a gestão comunitária no espaço do Município deve ser priorizada no Brasil por meio da educação da cidadania, conscientização para uma gestão compartilhada e participativa, consolidando espaços públicos de manifestação das demandas da sociedade, tendo em vista que os espaços locais estão mais próximos dos problemas e em condições mais legítimas de resolução pelos representantes eleitos e onde as políticas regionais e nacionais não têm alcance, alargando a democracia representativa. Entretanto, frise-se, não ao ponto de chegar novamente a democracia direta, como regra[183].

Realmente, a participação é um elemento do neoconstitucionalismo moderno, que procura mitigar a baixa legitimidade dos representantes, a despeito da pouca longevidade da democracia brasileira. Assim, a democracia participativa é uma evolução da democracia representativa, regada com novos elementos de participação direta da população, de

---

[179] PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177, p. 170.
[180] SOARES, Márcia Miranda. Federalismo, Democracia e Instituições Políticas. **Revista Lua Nova.** São Paulo. n. 44, p. 158-175, jan/jul. 1997. p 161.
[181] CALGARO, Cleide; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Democracia Participativa, Tutela Coletivas e o Princípio da Subsidiariedade na Construção de Políticas Públicas Locais: Estudo a Partir do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Jurídica** – UNICURITIBA, v. 03, n. 04, 2015, p. 176/7.
[182] *Ibid.*, p. 177.
[183] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e Governabilidade** – Ensaio sobre a (in)governabilidade Brasileira. São Paulo, ed. Saraiva, 1995, p. 129.

aproximação de governante e governado, de controle social, de transparência, tudo dentro do modelo representativo, ou seja, "em um conjunto de instrumentos jurídicos que se pretende introduzir na democracia representativa com o objetivo e a vontade de complementá-la, fazendo-a mais participativa ao ampliar a participação popular no governo da comunidade"[184].

A integração da democracia representativa com a participativa envolve também a extensão da democratização, com a efetiva participação da população, ou ao menos a disponibilização de meio para sua participação, dentro dos centros decisórios de sua comunidade, região ou país, dando-lhe ferramentas para influenciar, de fora plena, concreta e efetiva, quaisquer políticas referentes ao seu interesse, corroborando o pensamento de Calgaro e Silveira (2015), de que "essa participação não pode ser ilusória, o cidadão tem que se sentir pertencente ao seu espaço local, e esse pertencimento permite que o mesmo saiba que a tomada de decisões depende de suas opiniões e de sua participação na esfera local"[185].

Por outro lado, a crise do sistema de democracia representativa perpassa pela dificuldade de efetivar soluções rápidas para as demandas sociais, o que não se nota no sistema autocrático, em que há uma mobilidade maior do governante e uma sociedade e o parlamento (quando existe) imobilizados no campo político, propiciando medidas rápidas, porém, ilegítimas. Desta forma, a democracia representativa deve se pautar em respostas legítimas e em tempo razoável, reforçando suas instituições e promovendo maior participação popular na resolução dos problemas. É no âmbito local que a proximidade entre governante e governado promove a maior densificação da democracia participativa, fato este afirmado em todos os espectros do contemporâneo pensamento da Teoria do Estado, permitindo, neste *locus*, a maior democratização das instituições, em contraposição à crise da democracia representativa, de base liberal clássica. Essa densificação da democracia participativa nas instituições e espaços públicos de envolvimento da população requer experimentações e aprimoramentos.

Em suma, as políticas públicas participativas devem incidir não somente na organização administrativa, mas, também, no âmbito político, das assembleias e parlamentos decisórios, públicos e privados, em suas diversas organizações, formais ou não, e que propiciam uma efetiva influência da população nas suas metas e decisões. No Brasil, nota-se vários movimentos e aplicações concretas de incorporação de políticas participativas, por meio dos conselhos comunitários, descentralizando e cooperando-se com a finalidade de legitimar as

---

[184] CALGARO, Cleide; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Democracia Participativa, Tutela Coletivas e o Princípio da Subsidiariedade na Construção de Políticas Públicas Locais: Estudo a Partir do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Jurídica** – UNICURITIBA, v. 03, n. 04, 2015, p. 184.
[185] *Ibid.*, 185.

políticas públicas. Entretanto, o que falta é centralizar politicamente e financeiramente o ente local e o Município, tornando subsidiário o outro ente federativo relativamente às competências locais.

Dito isto, passa-se à aplicação da subsidiariedade ao sistema federativo, podendo-se, em primeiro plano, notar a correlação já na remodelação do sistema federativo brasileiro na Constituição de 1.988, ao alçar ao patamar de ente federativo os Municípios, em contraposição ao pensamento centralizador e de força da União, nos dias atuais. De fato, a partir desta premissa, verificou-se, inicialmente (1.988), um alargamento das competências constitucionais e repasses tributários[186] do Município, porém, com o tempo verificou-se uma "persistência de competências centralizadas, no tocante a uma gama considerável de matérias"[187], fato constatado até os dias atuais.

Denota-se, assim, que há uma tendência, tanto no âmbito das comunidades comuns, como a europeia, como na estrutura interna dos países soberanos, a aplicação da subsidiariedade, tornando o Estado mais democrático, participativo, enxuto e eficiente, promovendo a atuação do ente local em regra, somente permitindo dos entes mais abrangentes, se necessário, sem que isso represente o Estado mínimo "e sim a um Estado de Direito em uma acepção mais ampla, visto que garante a participação do cidadão e uma maior autonomia dos Municípios"[188].

De fato, o princípio da subsidiariedade é uma tendência das sociedades atuais, baseado pelo pluralismo, pois permite que, os anseios mais relevantes de um Estado, tais como a maior participação popular e eficiência, sejam de fato concretizados e que a democracia seja mais efetiva, a partir da perspectiva de que as comunidades menores têm mais legitimidade e possibilidade de atender ao bem comum, resguardando para as comunidades maiores somente nos casos de impossibilidade de resolução daquelas comunidades[189]. No sistema federalista, o princípio da subsidiariedade deve permear a relação interestatal, elevando a maior patamar o município, na qualidade de executor das tarefas estatais, deixando em segundo plano o exercício

---

[186] Vale notar a configuração constitucional de competências do Município especialmente de "perfil de sua autonomia tributária nos arts. 157, 158 e 159 da Constituição da República, que, conjugadas com aquelas relativas a repasses financeiros (arts. 34 e 165 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), fortalecem potencialmente o quadro municipal de finanças." PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177, p. 165.

[187] *Ibid.*, p. 165.

[188] CALGARO, Cleide; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Democracia Participativa, Tutela Coletivas e o Princípio da Subsidiariedade na Construção de Políticas Públicas Locais: Estudo a Partir do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Jurídica** – UNICURITIBA, v. 03, n. 04, 2015, p. 178.

[189] REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Federalismo, descentralização e Subsidiariedade.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007, p. 55.

desta atividade para os entes regionais e central, pois entende-se que o ente local é mais adequado para o exercício das competências constitucionais lhe outorgadas, em função da sua proximidade de localização relativamente aos outros entes[190].

Em Leme (1988) extrai-se o mesmo pensamento de Baracho a respeito do referido princípio, refutando a atuação primária dos entes maiores (central e regionais), relegando-os ao segundo plano, em caráter subsidiário e, portanto, tão-somente, em casos de impossibilidade de realização pelos entes locais:

> Faz sentido, por outro lado, numa organização de cunho federativo, que dê aos Municípios o máximo possível de autonomia, em detrimento do poder dos Estados e da própria União. Os limites, no caso, derivam diretamente dos critérios que possibilitam de forma razoavelmente objetiva e divisão de trabalho e, portanto, das esferas de competência entre o setor público e o setor privado quanto à administração dos problemas econômicos nacionais. E o corolário prático liberal-democrático pode ser formulado através do seguinte princípio geral: não deve ser atribuída ao Estado (Governo) a solução dos problemas que, por considerações de custos (incluindo o da liberdade) e eficiência (inclusive administrativa), possam ser assumidos pela economia de mercado; não devem ser atribuídos aos Estados e que os Municípios puderem fazer; não devem ser confiados à União os problemas que os Estados federativos possam solucionar. Além de abrandar os males decorrentes da existência de um poder público coercitivo, a aplicação desse corolário seria coerente com relação às ideias de descentralização, divisão e pluralidade.[191]

Neste sentido, a descentralização e subsidiariedade são termos próximos e que afetam a distribuição de competências entre as comunas e o poder central, em um equilíbrio saudável e, nas palavras de Kelsen, formando a ordem jurídica total ou nacional[192], fomentando a formação do cidadão e do município, outorgando-lhes todas as atribuições que têm capacidade de exercer. Desta forma, o princípio da subsidiariedade teve sua concepção alargada, permitindo, deste modo, ser interpretado como limitação de atuação de comunidades mais abrangentes, garantindo às comunidades locais a possibilidade de bem exercer sua plena autonomia. Além disso, também é interpretado ou utilizado como limitador da intervenção do próprio Estado, visando o respeito a autonomia humana, liberdades, pluralismo e democracia participativa. Nos itens a seguir, haverá uma correlação entre o princípio da subsidiariedade e elementos marcantes da Teoria da Política, tais como o Estado Social, a autonomia municipal, o pluralismo, a democracia participativa, para após, adentrar-se ao real objetivo desta investigação, ou seja, a aplicação do princípio da subsidiariedade no sistema federativo, não

---

[190] PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177, p. 162.
[191] LEME, Og. **Entre os Cupins e os Homens.** Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1988, p. 113.
[192] KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 434.

como princípio final, mas sim como princípio meio para atingir a eficiência e o atingimento do bem comum.

3.2 O princípio da subsidiariedade e o Estado Social

O período após a primeira guerra mundial trouxe à luz sinais de tentativa de superação dos pressupostos do Estado liberal, com a Constituição mexicana de 1.917 e de Weimar, em 1.919. Contudo, esse movimento foi temporariamente mitigado com o surgimento do fascismo, o nacional-socialismo e a revolução soviética, os quais atacavam o Estado de direito. Porém, após a segunda guerra mundial, o movimento retomou sua força, trazendo os princípios do Estado de Direito marcantes no século XX[193]. Este movimento de reavaliação da relação entre o Estado e a sociedade tinha como finalidade superar os fundamentos do Estado liberal, e assim, surgiram os conceitos de estadualização da sociedade e socialização do Estado e o consequente Estado social. Desta forma, ressalta-se que o Estado liberal, em seu estado primitivo, já tinha certas preocupações com o social e com a interferência na atividade econômica (carga horária de trabalho, trabalho infantil e feminino, acidente de trabalho, doenças profissionais, etc.), inspirados nos pensamentos de Lorenz Von Stein, Lassalle e na ação de movimentos socialistas e de associações e com influência da doutrina social da igreja, porém não na abrangência e profundidade que os novos tempos exigiam.

Assim, pode-se dizer que a preocupação social oriunda do Estado é anterior ao século XX, pois já nos artigos 21 e 22 da declaração de direitos da revolução francesa, nota-se obrigações estatais no ensino e assistência social, regras replicadas em Constituições posteriores. Porém, as guerras mundiais propiciaram maior intervenção do Estado na economia, pela necessidade de restringir a liberdade contratual, o direito de propriedade, aumentar a ingerência na indústria e comércio, o que se iniciou após as guerras mundiais justamente pela necessidade de reconstrução das cidades e estruturas e as novas exigências de parte da sociedade que se incorporou no fluxo político da democracia. Com isso, o liberalismo não seria mais o mesmo, reconhecia-se a necessidade de uma mudança de postura do Estado perante aqueles que eram até então marginalizados, e o temor de uma ampliação, na Europa, dos movimentos soviéticos de cunho eminentemente social.

Deu-se a mudança do *ethos* político de um liberalismo para o Estado social realmente preocupado com as mazelas herdadas de um capitalismo anterior. Assim, era necessária a

[193] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito.** Editora Universidade de Coimbra, Almedina, 1987, p. 179.

mudança do relacionamento entre o Estado e essa população desprezada que constituía a maior parte da sociedade. A justiça social do Estado social não era mais algo previsto na legislação, era algo presente e palpável para a sociedade, com a distribuição racional do produto social, a atuação e intervenção maior na atividade econômica, de forma sistemática com o dirigismo e, depois, com a planificação, mas sempre com o objetivo de atender as demandas sociais da população[194].

Assim, o Estado social garante, por meio de políticas globais, as condições mínimas de existência da pessoa, tais como moradia, meio ambiente, água, transporte, bens culturais, segurança, assistência social, etc., como forma de garantir uma vida digna, independente da circunstância laboral da pessoa necessitada. Tal aproximação entre sociedade e Estado com a "estadualização da sociedade e de socialização do Estado que se corporiza o princípio da socialidade enformador do novo Estado social"[195], estabelece uma dependência maior da população às políticas sociais do Estado e, ao mesmo tempo, socializa com o Estado, distribuindo de forma mais razoável e intensa as riquezas produzidas pela sociedade. Estas são características do Estado social, em uma verdadeira via de mão dupla.

Há uma diversidade de denominações para representar o Estado social, a partir da leitura da teoria política, porém a designação "Estado social" é a mais completa para representar a relação entre Estado e população. De fato, o Estado social, as vezes denominado "Estado-providência" ou "Estado assistencial", tem a função de minorar a miséria, riscos e necessidades da população com políticas afirmativas de subvenções, auxílios, bolsas, seguro, saúde e assistência social de forma a garantir o mínimo existencial da população, lapidado como à incerteza da Providência divina e a certeza do Estado-providência[196].

Neste caminhar, o *Welfare State* tem uma dimensão mais relacionada com o bem-estar do cidadão, porém de uma forma mais específica, levando-se em conta critérios, tais como índice de rendimento, orçamento, política fiscal, etc. - o que não se dá com o Estado social, pois este não pode ser mensurado quantitativamente. Já o Estado-administrativo, outra dimensão do Estado social, remodela a estrutura estatal com o fito de atender aos anseios sociais, privilegiando o Executivo. Por último, há o Estado de partidos, no qual os grupos de classe, partidos e associações promovem influência e pressão nas decisões estatais, inclusive com conotação social. Segundo Novais (1987), "Cada um destes conceitos, destacando funções,

---

[194] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito.** Editora Universidade de Coimbra, Almedina, 1987, p. 187.
[195] *Ibid.*, p. 187.
[196] *Ibid.*, p. 188.

instituições ou mecanismos de funcionamento próprios do *Estado social*, não permite isolar, em toda sua extensão, as notas fundamentais que distinguem o *Estado social*, não só do Estado liberal, mas também das formas políticas coevas"[197].

A socialização do Estado representa que diversos grupos, organizados ou não, exercem efetiva influência nas suas decisões políticas. Por outro lado, o Estado qualificado como social, deve, em contrapartida, realisticamente, não somente sistematicamente, intervir na economia, buscando o bem estar, promovendo a instituição de grupo de interesses e dos direitos sociais e, também, elevando o cidadão a uma estatura política qualificada e não o manter apenas como mero objeto de políticas sociais.

Quando a lei fundamental de Bona, de 1.949, positivou o termo "Estado social", propiciou maiores estudos, na ciência política, a respeito da sua compatibilização com o antigo quadro estrutural do Estado liberal, na sua condição de efetiva e vinculante norma de aplicação, já que não havia, como na Constituição de Weimar (1.919), um conjunto de normas e direitos sociais, relegando à doutrina e jurisprudência a tarefa de definir e delimitar o Estado social de direito.

Há, é certo, o pensamento contrário à possível compatibilização entre o Estado de direito e a socialidade, arredando a hipótese de se ter um Estado social de direito, tornando inócua as disposições da nova Lei fundamental, entendendo que as disposições constitucionais de Bona garantem um estado atual das condições econômicas e sociais, sem previsão de avanços nessas áreas, interpretando as normas constitucionais, portanto, como elementos limitadores do Estado e não como normas autorizativas de avanços sociais e econômicos[198].

Entende-se, ainda, neste pensamento isolado, que o cunho social da Constituição traduz em normas estéreis, sem autoridade para se criar instituições e sem caráter obrigativo de direitos e deveres, traduzindo em um garantismo do *status quo* burguês e da propriedade, que retira qualquer valor efetivo e prático ao termo Estado social de direito. O pensamento para o Estado social de direito é destituído de fundamento na realidade modificada da população e até mesmo mais retrógrado quanto aos primórdios do Estado de direito, baseado na autonomia e liberdade de desenvolvimento da personalidade humana, valores mais importantes, no genuíno pensamento liberal, que o direito de propriedade. Apesar, ainda, de certo pensamento de que o Estado de direito, alheio à reconstrução social e o Estado social, propiciador dessa reconstrução, são elementos distantes e, por vezes, conflitantes, dando-se o cunho jurídico-constitucional ao

---

[197] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito.** Editora Universidade de Coimbra, Almedina, 1987, p. 190.
[198] *Ibid.*, p. 196.

termo Estado social de direito, a doutrina tomou outro rumo, possibilitando a formação da estruturação do Estado social, como instrumento de avanços sociais e da concretização da justiça.

Assim, a doutrina vitoriosa resultou na compatibilidade do Estado de direito com a socialidade, promovendo a sua caracterização jurídica e constitucional, e permitindo, assim, que o Estado não somente se limitasse diante das liberdades e autonomia individuais, mas sim, positivamente, atuasse em prol de uma reconstrução social para, inclusive, permitir o pleno desenvolvimento dessas liberdades e autonomias, "pois o sentimento jurídico emergente no século XX, a garantia dos direitos fundamentais e a tutela da autonomia individual – fulcro do conceito de Estado de direito – exigem tanto a ausência de invasões legítimas das esferas individuais quanto a promoção positiva da liberdade."[199]

De fato, há compatibilidade entre o Estado de direito com o Estado social e, também, que o Estado de direito tem como um dos elementos caracterizadores a própria socialidade, tornando o Estado social de direito positivo e negativo ao mesmo tempo, não interferindo indevidamente nas liberdades individuais mas fomentando socialmente que tais liberdades sejam realizadas efetivamente, não mais limitando-se à direito de propriedade burguesa ou à legislação infraconstitucional, mas impregnando toda a estrutura estatal e jurídica com essa nova forma de atuação, entrando em cena a aplicação do princípio da subsidiariedade como o vetor de interpretação e de moldagem do Estado, visando o bem comum.

A compreensão do Estado social de direito não desnatura os princípios originais do Estado de direito, tais como a garantia dos direitos fundamentais, limitação jurídica do Estado, divisão de poderes, legalidade, tutela jurisdicional dos direitos individuais, pelo contrário, os reafirma e acrescenta outros elementos, agora de socialidade ao conceito de Estado, porém com as devidas remodelações oriundas das novas necessidades da população, especialmente no campo social.

Em três vetores tais modificações se estribam: o primeiro no sentido de que os direitos sociais, em sentido *lato*, constitucionalizados ou não, positivados ou não, devem ser observados em todas as instâncias jurídicas e administrativas pelo Estado; em segundo lugar, a interpretação dos direitos e deveres existentes no ordenamento jurídico deve ser realizado à luz da socialidade, especialmente os direitos patrimoniais, como o de propriedade, da autonomia contratual, etc.; e, por último, os direitos sociais tem abrangência não somente contra o Estado, mas nas relações particulares, no denominado efeito horizontal dos direitos fundamentais. Desta

[199] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito.** Editora Universidade de Coimbra, Almedina, 1987, p. 199.

maneira, pode-se, também, notar que na conformação da estrutura estatal, presente ou futura, o Estado social de direito evita a concentração, excesso e arbitrariedade no exercício do Poder[200].

Porém, é no plano da relação entre os Poderes que se notam os efeitos do Estado social de direito, pois percebe-se a diluição da estanque e tradicional separação entre os poderes legislativo e executivo, propiciando que o Executivo tenha iniciativa legislativa e certo poder de legislar e, por parte do Parlamento, a condição de administrar em certas ocasiões. Além disso, também há novas formas de limitação de poder: no reconhecimento do pluralismo, alternância do poder, seja com mandatos temporários ou proibição de reconduções ilimitadas, seja com a descentralização do poder político pelo território (subsidiariedade), criação de diversos tribunais e órgãos jurisdicionais com funções de fiscalização, inclusive com vários órgãos judiciais legitimados a fazer o controle de constitucionalidade das leis emanadas pelos outros Poderes e, por último, a Administração submissa à legalidade e ao crivo judicial, reduzindo sua discricionariedade e arbitrariedade.

Assim, o aprofundamento das regras da democracia política permite que o Estado de Direito incorpore a sua função social e restitua sua legitimidade, tornando a democracia política elemento essencial do Estado social de direito, o que se torna inviável em um sistema autoritário, pela ausência de reconhecimento social de sua legitimidade. Vale dizer que o Estado social de direito não se cinge apenas a atuações no campo econômico e social, mas também no reforço da democracia, como dito, com a duração determinada dos mandatos, descentralização política, sistemas de controles efetivos entre os poderes, proibição de recondução indefinida aos cargos públicos, alternância de poder, respeito às minorias partidárias, com direitos efetivos dentro do legislativo, reconhecimento da pluralidade partidária como espelho da pluralidade social, participação política da população na solução das demandas de seu interesse, especialmente nas suas comunidades, tudo isso sem quaisquer discriminação de cor, raça, sexo, orientação sexual, religião, crença, ou a ausência de crença, nacionalidade, idade, ideologia e condição social, tornando o Estado social de direito e a democracia indissociáveis, apontando para o Estado democrático de direito[201].

Nos tempos atuais, tem-se, portanto, o Estado social e democrático de direito, confluindo, em um mesmo espaço, a segurança jurídica na preservação dos direitos fundamentais; a socialidade, como elemento afirmativo da preocupação estatal e a ação do Estado na garantia do mínimo social e econômico da população e, por último, a

---

[200] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito.** Editora Universidade de Coimbra, Almedina, 1987, p. 200/1.
[201] *Ibid.*, p. 208.

autodeterminação dos povos, com eleições livres, diretas, gerais e transparentes, com liberdade de expressão e de imprensa, submetendo-se todos esses valores ao princípio da dignidade da pessoa humana, fator central de unidade e harmonia dos vetores resultantes do Estado social e democrático de direito. Dessarte, o estabelecimento do núcleo básico do Estado de direito, material na dignidade da pessoa humana, no livre desenvolvimento da personalidade e dos direitos fundamentais, faz com que quaisquer alterações sejam legítimas, levando-se em conta os anseios da população, a pluralidade e complexidade da sociedade atual (permeada de conflitos sociais e ideológicos), a tradição histórica e cultural, dentre outros, desde que aqueles objetivos do Estado de direito material sejam atingidos, tanto pelos poderes constituídos como pelo constituinte original[202].

Por fim, caracteriza-se o Estado social e democrático de direito como um quadro em aberto, mas com um núcleo duro (dignidade da pessoa humana), propício a receber as diversidades de demandas da população, pelos meios legítimos, maleabilidade que lhe permite se estabelecer em diversas formas e políticas de governo e o tornando sempre atualizado, pois não submisso a um sentido único, mas sim se amoldando as novas situações da sociedade, desde que mantido o núcleo central.

Porém, é nesse contexto atual, de enfraquecimento da prestação do serviço público, que surge a necessidade de aplicação do princípio da subsidiariedade na atividade administrativa do Estado, princípio este já consagrado na Constituição de 1.988, não explicitamente, e que se baliza pelo respeito aos direitos individuais, primazia da iniciativa privada sobre a pública, abstenção, por parte do Estado, de atuar em setores que a iniciativa privada tem atuação própria e eficiente, limitando, assim, a atuação estatal na atividade econômica em sentido amplo. O Estado, em sua vertente central, por sua vez, dentro da perspectiva do princípio da subsidiariedade, atua somente na fiscalização, no fomento, na coordenação da iniciativa privada, visando a melhor condução possível dos empreendimentos privados, bem como na realização de parcerias com a iniciativa privada, subsidiando em atividades determinadas.

Portanto, o princípio da subsidiariedade é um elemento essencial do Estado democrático e social de direito, pois "cabe a este promover, estimular, criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente e igualmente dentro da sociedade"[203], o que torna os direitos fundamentais do homem não mais limites da atuação do Estado, mas sim seu elemento

---

[202] NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito.** Editora Universidade de Coimbra, Almedina, 1987, p. 213.

[203] LINHARES, Marcel Queiroz. O Estado Social e o Princípio da Subsidiariedade: Reflexos sobre o Conceito de Serviço Público. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 33, Curitiba, 2000, p. 219.

configurador, com atividades positivas de incentivo ao desenvolvimento da personalidade e da dignidade da pessoa humana. Assim, à luz do princípio da subsidiariedade, o Estado deve somente se direcionar para o indivíduo, família e instituições nas situações de impossibilidade ou deficiência de atuação privada. Em outro viés, o referido princípio demanda que o Estado promova sua diminuição, por meio das privatizações, evitando prejuízos em empresas públicas com gestão deficitária, e promovendo essas atividades sem as amarras da legislação direcionada para o setor estatal e redefinindo a fronteira entre o Estado e o mercado, tornando o Estado menos empresário e mais subsidiário, voltando mais ao social e menos ao financeiro, sendo menos oneroso no campo tributário e mais eficiente, ainda que haja necessidade de remodelagem constitucional para tanto.

3.3 Subsidiariedade, pluralismo social e democracia participativa

Em uma sociedade com constante mudança, a discussão a respeito de democracia, pluralismo e o papel dos grupos sociais se torna premente. A democracia é o governo do povo, exercido direta ou por representantes, com origem no pensamento grego de Aristóteles e Platão e, posteriormente, com os estudos dos liberais como Locke, Montesquieu e Rousseau, mas sempre ligado aos ditames da liberdade e igualdade. Em momento seguinte, no século passado principalmente, a democracia passou de liberal para social, como dito no item anterior, com ideias vinculadas, agora, a igualdade efetiva e justiça social. A democracia social é uma nova roupagem da democracia liberal, promovida pelos novos anseios da sociedade em compor o indivíduo, o Estado e a sociedade civil[204]. Por outro lado, nas palavras da doutrina política, há uma estreita conexão entre a democracia social e federalismo:

> Contudo, apesar das várias dificuldades para a manutenção da Federação, os legados que esta consegue implantar se mostram ainda mais relevantes, pois, sem dúvidas, o federalismo fortalece a democracia social ao mesmo tempo em que assegura a liberdade, na medida em que comporta não apenas a função tradicional de preservação das diferenças sociológicas, étnicas, culturais, econômicas, regionais e locais, indo além, para configurar um mecanismo de distribuição de poder entre o ente central e os subnacionais, e, assim, preservar a democracia.[205]

Convém ressaltar que a democracia se baliza em duas negações: a autocracia, pois necessita da participação e o poder monocrático, eis que o pluralismo vigente da sociedade traz

[204] BERTOLO, R. Democracia e Subsidiariedade. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. Porto Alegre, v. 1, n. 22, 2017, p. 415.
[205] REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. **Federalismo Fiscal** – Controle e Limites aos Incentivos Fiscais e suas Repercussões nos Fundos de Participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020, p. 41.

a necessidade da pulverização do poder. Destarte, entra em cena o princípio da subsidiariedade que busca a descentralização do Poder e a incorporação pelo Estado dos corpos sociais diversos, com, agora, uma atuação supletiva do Estado. Pode-se vincular que não há pluralismo no despotismo, pois ausente, neste, corpos intermediários de Poder. Assim, quanto mais pluralista o Estado, mais distribuído é o Poder territorial e funcional em um determinado território. Deste modo, o Estado atual reconhece o pluralismo em sua organização, com as diversas ordens políticas, jurídicas e costumeiras, enquanto o Estado pós-moderno promove as formas quotidianas, implícitas e informais de Poder, pois "neste contexto as sociedades e as associações primárias ou ditas intermediárias tem papel preponderante na organização social e política estatal"[206].

Assim, o pluralismo estatal visa favorecer à pessoa humana, os grupos primários e intermediários (aqui reconhecidos como aqueles organismos que estão entre o indivíduo e o Estado), a família, a comuna, as associações e municípios, fortalecendo-os em sua autonomia e se autolimitando em seu Poder. Por outro lado, a sociedade pluralista reconhece que há organismos particulares de poder dotados de relativa autonomia, formais e informais, e de livre criação, bem como de sua liberdade de se expressar perante a própria sociedade e diante dos poderes constituídos, influenciando em suas decisões políticas, estabelecendo condições para evitar o surgimento de despotismos ou totalitarismos. Dentro do pluralismo pode-se constatar o socialismo pluralista *guild-socialism* de Hobson, Laski e Cole; o pluralismo da doutrina cristã, indicado no *Códice di Malines* (em que refuta a ideia de endeusar o indivíduo ou o Estado e que a vida humana se desdobra em sociedade privada de diversas ordens) e o pluralismo liberal-democrático da sociedade norte-americana, com a existência de vários centros de Poder, mas nenhum soberano.

Sob esta perspectiva, há uma associação estreita entre o pluralismo e a subsidiariedade, no sentido de valorizar os grupos primários e intermediários e a atuação suplementar do Estado[207], seja descentralizando o poder; propiciando meios financeiros para atuação mais efetiva dos Municípios ou se autolimitando em sua tendência centralizadora e sufocante do ente central do sistema federalista. Ao promover o empoderamento dos entes locais, na realidade, está-se fomentando o pluralismo e a democracia participativa, uma vez que, a diversidade é mais palpável nas localidades, nas cores das ideologias e não no centralismo massificante de

[206] BERTOLO, R. Democracia e Subsidiariedade. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 1, n. 22, 2017, p. 416.
[207] *Ibid.*, p. 416/7.

políticas públicas oriundas de um mesmo pensamento, bem como densifica-se a democracia participativa na medida em que aproxima os interessados dos centros decisórios.

De fato, há uma estreita relação entre a democracia e o Estado de Direito como instrumentos para a participação popular no âmbito municipal, pois "se a democracia e a república caminham de mãos dadas com o Estado de Direito, a forma mais avançada de democracia, a democracia participativa, encontra um campo mais fértil para prosperar, no Estado Federal e, dentro do Estado Federal, no espaço do Município"[208].

3.4 Autonomia Administrativa Municipal e a Subsidiariedade

Atualmente, o movimento de repasse de atribuições a Estados-membros, Distrito Federal e Municípios se tornou uma tendência democrática de execução das políticas públicas, a despeito da variabilidade e tipos de descentralização a depender do local e tempo. Na descentralização, seja política ou administrativa, ressai a importância do Município, cujas origens remontam o Império Romano (já com autonomia e instituições próprias), projetando-se com mais ênfase na Idade Média, especialmente na Itália, França e Península Ibérica. No Brasil, a influência portuguesa se nota na fundação de vilas, reguladas pelas Ordenações, com a instalação das Câmaras, compostas pelos ditos homens bons da localidade. Tal medida de descentralização, com a fundação de vilas, possibilitava que a Coroa Portuguesa pulverizasse o poder (não por interesse nobre, mas sim para dificultar rebeliões) e obtivesse maior presença no interior do Brasil.

Desde as últimas décadas do Império brasileiro, o movimento municipalista e o movimento federalista sagraram-se vencedores com a proclamação da República e revelou que "a descentralização concebida originalmente em moldes bastante peculiares só mais tarde ganha a conformação federalista com a Constituição de 1891"[209]. Porém, no que se refere a autonomia municipal presente expressamente em todas as constituições republicadas, nunca houve uma real autonomia, notando-se muitas fases de maior ou menor descentralização, sempre guiada pelo arbítrio dos governantes e não pelo real interesse na democracia ou na população. De fato, a primeira Constituição da República não foi generosa quanto à autonomia municipal, isto fruto da ainda forte influência da centralização colonial e imperial na formação política brasileira,

---

[208] MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo.** Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004, p. 207.
[209] PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177, p. 167.

promovendo, assim, a neutralização dos Estados-membros e Municípios, o que mudou somente no século XX, com a maior urbanização do Brasil, quando houve maior descentralização e autonomia dos Municípios, decorrente do movimento pluralista.

Desta forma, a autonomia municipal se densifica com a Constituição de 1.988, dando-lhe efetiva autonomia financeira, política, legislativa e administrativa, incorporando o Município à federação na qualidade de ente federativo. Este é um caso peculiar de descentralização no mundo, e neste cenário, o autor Pires (2000) destaca que "tomada em leitura comparativa com diversos quadros do poder local em países desenvolvidos, denota a Constituição pátria a posição privilegiada do Brasil quanto à descentralização política".[210] O desafio imposto para o poder público e para a sociedade em utilizar de forma adequada a autonomia municipal é imenso, buscando sempre a criatividade, o exercício cotidiano da cidadania e a democracia participativa, por meio de conselhos, orçamentos participativos, comunidades, subprefeituras, etc., aplicação dos princípios da subsidiariedade e da eficiência, sob pena de se tornar inócua a referida autonomia, tornando o cidadão submisso a uma burocracia estatal distante e desconhecedora do interesse local.

Isto posto, atualmente, a ineficiência do Estado, inclusive no plano local, devido a diversas ordens, especialmente a insuficiência financeira, permite avançar em uma nova moldagem da estrutura estatal. Essa mudança requer uma reavaliação do sistema federativo, incluindo a aplicação do princípio da subsidiariedade, que promove a "a participação cidadã; e a emergência das cidades, como estratégia de superação das múltiplas crises no quadro contemporâneo e como espaço de convergência de práticas democráticas"[211]. Portanto, há inexorável ligação entre a necessidade de reforma do sistema federativo, a democracia participativa, a subsidiariedade e a autonomia municipal, como em Pires (2000) se extrai:

> Depreende-se dessa ordem de cogitações que, além da reconstrução formal e material do federalismo de traço cooperativo, com ênfase para o ente local e repercussão no campo de sua autonomia, a concepção democrática de Estado é fator de fortalecimento da esfera municipal de governo, a ressemantizar o campo de autonômico de sua ação[212].

Portanto, urge uma repactuação do sistema federativo brasileiro, não em reformas restritas a questão fiscal ou midiática, mas sim de reviravolta da ordem de prioridades, colocando-se em primeiro lugar a sociedade, e, portanto, valorizando-se os entes locais, dando-

[210] PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177, p. 168.
[211] *Ibid.*, p. 168.
[212] *Ibid.*, p. 168.

lhes ferramentas (competências legislativas alargadas, e competências e receitas tributárias condizentes com essa nova reestruturação), ao ponto que não necessite de carreatas de Prefeitos, com pires nas mãos, mendigando dinheiro de um ente central, insensível e distante da realidade local, somente preocupados com projetos nacionais. Essa mudança de perspectiva deve partir da mudança de visão do Estado, não como uma ficção em si mesmo, mas como um instrumento para atingir determinados objetivos, devendo ser o Estado moldado para isso, ainda que signifique a extinção política, mas não histórica, dos entes regionais[213] em favor da melhoria da participação e da eficiência, criando-se uma federação de municípios[214].

Aliás, a respeito de eventual remodelação do sistema federalista, uma proposta interessante é a apresentada por Zimmermann (2005):

> Para solucionar parte do problema nacional, é que nós supomos uma mais correta redefinição dos campos de competência da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Chegaremos, finalmente, à aplicação deste princípio da subsidiariedade, e na medida em que os objetivos da ação pretendida possam ser alcançados de maneira eficiente (ou com igual eficiência) pelos níveis inferiores de poder. Obviamente, a União não pode abandonar todas as suas funções. Trata-se, contudo, de apenas ditarmos a sua mais correta atuação subsidiária. Pelo fato de que a política para tanto deve conferir maiores estímulos à comunidade local e fornecer incentivos à participação política do cidadão e à maior adaptabilidade da lei ao caso concreto.[215]

Assim, com o olhar na autonomia municipal e na subsidiariedade, como vetores principais, pode-se pensar em mudanças nas "próprias bases de organização e estruturação jurídico-política dessas comunidades, fazendo surgir novas ideias e teorias quanto aos seus desenhos institucionais"[216], com o fito de promover a dinâmica social "em um nível de decisão mais próximo do cidadão e da realidade fática sobre a qual se quer intervir, atribuindo-se em última medida, à comunidade, a busca de solução para seus próprios problemas"[217].

---

[213] No Brasil já se tem a experiência de ente federativo cumular as competências estaduais e municipais – o Distrito Federal, conforme artigo 32, §1º da Constituição de 1.988, podendo ser utilizada como parâmetro para um eventual sistema federativo subsidiário, com apenas dois entes federativos, os Municípios e a União.

[214] Em uma elucubração teórica, talvez um novo federalismo com a restrição na criação de novos municípios e extinção dos menores. Neste caso, por exemplo, aqueles com menos que a população mínima de 0,1 % da população brasileira, o que redundaria em Municípios com o mínimo de 150 mil a 200 mil habitantes (cumulando as competências regionais e locais), transformando os Municípios menores em novos distritos do supermunicípio e reduzindo a quantidade de Municípios para o máximo de 500 no Brasil inteiro.

[215] ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 210/1.

[216] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 23.

[217] *Ibid.*, p. 38.

3.5 Relação entre Subsidiariedade, mercado, Estado e sociedade

Com base no que foi observado até o momento, conclui-se, em certa medida, que estamos diante de um sistema federativo político e fiscal centralizador, provocado tanto pelo modelo organizacional do atual sistema federativo de cooperação, estabelecido na Constituição de 1.988, bem como pelo fato do STF, notadamente nos casos de conflito entre os entes regionais e central, ter um posicionamento que valoriza as competências do ente federal, em detrimento aos entes regionais. Tal centralização jurisprudencial oprime os pilares do sistema federativo, tolhendo a autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios e inibindo a participação popular, em função da óbvia falta de proximidade da União com a população.

A solução perpassa, dentre outros elementos, pela aplicação mais efetiva do princípio da subsidiariedade (este já parcialmente aplicado pelo STF) na interpretação do sistema federativo brasileiro, conduzindo "à integração e autonomia, criando uma espécie de subsidiariedade de base federativa, capaz de assegurar paz e liberdade dos diversos Estados que fazem parte do processo aproximativo geral, com preservação das potencialidades individuais"[218], bem como pela sua aplicação nas políticas administrativas e executivas pelos outros poderes (executivo e legislativo). Enfim, esta posição centralizadora do Supremo Tribunal Federal e da União destoa da linha proeminente de avanço político a qual destaca a imensa proximidade do princípio da subsidiariedade com a descentralização política, aplicando às múltiplas relações do Estado com a sociedade e com o mercado e àquelas estabelecidas pelos entes políticos entre si.

Adentrando-se à correlação da subsidiariedade com o capitalismo, vale dizer que neste sistema econômico existem tradicionalmente três núcleos que dividem o poder: a sociedade, o Estado e o mercado, com múltiplas relações entre si de cooperação e complementariedade, sempre com a regulação do Estado, o que redunda na maior centralidade e superioridade deste Estado ante a inércia dos outros dois pilares (sociedade e mercado), para assumir as decisões necessárias[219].

Porém, no pensamento descentralista e subsidiário do Estado, a relação entre Estado, mercado e sociedade se dá em nível de igualdade e respeito ou, até mesmo, de superioridade da

---

[218] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Princípio da Subsidiariedade:** conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 46.
[219] PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177, p. 162.

sociedade e mercado sobre o Estado, restando a atuação estatal somente em caráter subsidiário e com o intuito de harmonizar e regulamentar as relações, desde que presente a impossibilidade de resolução pelas comunidades menores e pelo mercado. Em Pires (2000) colhemos o pensamento a respeito da convivência da subsidiariedade, sociedade, mercado e liberdades:

> De qualquer modo, a construção filosófica subjacente à moderna descentralização parece basear-se no princípio da subsidiariedade, incidente sobre as relações do Estado com aqueles núcleos. O princípio, aplicado às relações do Estado com a sociedade e com o mercado, postula o respeito, por parte daquele, às liberdades das pessoas, dos grupos e das organizações e pressupõe instâncias ativas capazes de fazer suas opções[220].

Já a relação entre a subsidiariedade e o mercado se dá, em primeiro plano, na vertente constitucional, especificamente em seu artigo 173, o qual limita a atuação estatal no mercado, o fazendo somente quando presentes os imperativos da segurança pública ou relevante interesse coletivo, a denotar uma fragilização do Estado. Seja nos monopólios flexibilizados ou nas concorrências restritas, previstas nos artigos 173 e 177 da Constituição de 1.988, o Estado atua por meio de empresas públicas, sociedades de economia mista, paraestatais e privatizações (com as concessões, terceirizações, parcerias público-privadas), restando, assim, como regra geral ao Estado, o papel de normatizar, regular, fiscalizar, fomentar e planejar o mercado, por meio de suas diversas agências (artigo 174, §§3º e 4º e 179 da Constituição de 1.988), indicando, assim, que há forte presença da subsidiariedade no contexto normativo constitucional quanto ao mercado[221].

Neste sentido, há uma relação de complementariedade do Estado nas áreas econômicas típicas do mercado[222], bem como há uma relação salutar e desejável, sob o manto da ética[223] e isonomia, entre o Estado e o mercado "nos setores originalmente atribuídos ao Estado que, por mecanismos de cooperação, podem ser partilhados com o mercado"[224], observada a liberdade negocial de um lado e o interesse público de outro.

A subsidiariedade também se relaciona com a sociedade por meio da participação popular nos processos de decisão "por meio de formas *sui generis* de democracia semi-indireta,

---

[221] PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177, p. 163.

[222] Cabe aqui a observação de que mesmo nas áreas típicas de mercado "não é livremente transacionada, pois se submete a normas e princípios de ordem pública e a imposições de natureza ética que transcendem o plano das regras do direito posto". PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177, p. 163.

[223] Observe-se que a onda de privatizações dos anos 1990 e 2000 foi objeto de críticas de alguns setores políticos pela ausência de transparência e ética.

[224] PIRES, *op. cit.*, p. 163.

que têm garantido, no âmbito das instâncias colegiadas, o compartilhamento de poder com as representações governamentais e sociais"[225], a partir do nivelamento de igualdade dos atores sociais e políticos nas arenas de influência, discussões e deliberação, permitindo o controle democrático na gestão estatal. Cada vez mais há uma institucionalização dos canais sociais de influência no espaço governamental, como por exemplo, a Lei das Organizações Sociais, que reconhece o caráter social das "associações e fundações da sociedade nas áreas de ensino, pesquisa científica, meio ambiente, cultura, saúde"[226], via contratos de gestão com o Poder Público.

Verifica-se que em função da grande centralidade dos sistemas federalistas, o princípio da subsidiariedade tem sido estudado em concomitância com o sistema federalista, visando sua melhoria, como se verifica a seguir:

> Por conta da exacerbação da crise centrípeta à qual acima se aludiu, os estudos mais recentes relativos ao Federalismo de cunho cooperativo vêm ainda sendo revigorados – principalmente no continente europeu – sob o influxo do já referido Princípio da Subsidiariedade, cânone que tem servido a uma legitimação conceitual e doutrinário desse modelo, na busca de reposicionar em bases mais equânimes o relacionamento do Governo central com os entes periféricos.[227]

Já em tempos mais recentes, agora no aspecto da democracia no Estado Social, a abertura da democracia para a participação das diversas classes sociais propiciou que seus interesses fossem defendidos nos parlamentos, positivando, assim, direitos de seu interesse, especialmente no campo social, surgindo o Estado prestador de serviço, Estado empresário, Estado investidor, enfraquecendo o serviço público, especialmente na área social. Em passagem a respeito do tema, a seguinte doutrina delineia, com esmero, a correta aplicação do princípio da subsidiariedade em casos de resolução de competências constitucionais de entes subnacionais, reafirmando as doutrinas retromencionadas:

> De fato, o Federalismo cooperativo adequadamente considerado compreende uma cooperação subsidiária – notando-se que a subsidiariedade implica, sobretudo, uma ajuda ao ente menor quanto às tarefas que ele não consegue realizar por si com eficácia – sem que, com isso, se enseje uma perda injustificada de competências dos Estados membros em benefício do ente central. Ao revés, fortalecem-se os entes regionais e locais, que obtêm maiores condições de prestar com eficácia os serviços públicos aos

---

[225] PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177, p. 163.
[226] *Ibid.,* p. 163.
[227] LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro:** Discriminação das Rendas Tributárias e Centralidade Normativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 33.

> cidadãos, dilargam-se as manifestações de solidariedade e alcança-se, com maior eficiência, o objetivo maior do Estado, que é a realização do bem comum.[228]

Feitas as correlações entre subsidiariedade e diversos elementos da Teoria do Estado, cumpre agora verificar como o princípio da subsidiariedade está estabelecido no Brasil. Destarte, com a promulgação da Constituição de 1.988, houve um compromisso com a igualdade material, deixando para o passado a igualdade formal, ou seja, aquela que apenas era positivada, mas não efetiva. A igualdade material inclui a diversidade da sociedade, promovendo acessos às políticas públicas, inclusive de forma afirmativa, bem como inclui essa diversidade social na engrenagem formadora e influenciadora das decisões estatais, sobretudo no "poder local e dá lugar à descentralização, sob o rótulo de políticas públicas participativas"[229].

3.6 Aplicação do princípio da subsidiariedade na competência constitucional de terceiro grau: nova hermenêutica

A finalidade precípua dessa investigação, em última instância, é a tentativa de lançar bases para uma nova estrutura estatal mais harmônica com os interesses atuais da sociedade, a ser atingida pela plena aplicação dos princípios da eficiência e subsidiariedade, na modelagem organizativa constitucional e na intepretação das normas constitucionais, em especial da competência constitucional de terceiro grau, afinal "é o Estado que existe para servir a pessoa e não a pessoa que existe para servir o Estado. A pessoa é o fundamento e a finalidade do Estado"[230].

Dito isto, vale lembrar que o artigo 23 da Constituição de 1.988 abriga matérias referentes à competência constitucional comum, entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Há, assim, o exercício concomitante por todos os entes federados, bem como aqui, nesta investigação, denominada em competência constitucional de terceiro grau. As matérias elencadas no referido dispositivo são reputados de alta relevância social e sensíveis ao estado democrático e social de direito, pois são pertinentes ao interesse de toda a população. Verifica-se no citado dispositivo constitucional que todas as matérias são aceitas como de

---

[228] TORRES, Sílvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 225/6.
[229] PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177, p. 169.
[230] REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Federalismo, descentralização e Subsidiariedade.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007, p. 56.

interesse local, tanto que o constituinte originário permitiu aos Municípios as gerirem e que, portanto, por isso mesmo, não deve tais matérias se cingir a interpretações formais e tradicionais que limitem sua plena eficácia[231], mas, sim, promovendo-se uma nova hermenêutica em casos de conflitos entre os entes federados. De antemão, é importante frisar que há plena aplicação dos princípios da subsidiariedade na competência constitucional de terceiro grau, justamente pelo fato do constituinte originário ter afetado a todos os entes federados, em igualdade de condições para a guarda, a proteção e o zelo destas áreas, no âmbito administrativo e legislativo.

As hipóteses de competência constitucional comum de terceiro grau são, em síntese, normatizar a respeito da saúde, de proteger o meio ambiente, de saneamento básico, de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, de estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito, dentre outras.

Importante ressaltar que parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1.988, dicciona que "leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional", levando a crer que não há força normativa imediata da competência constitucional comum, eis que supostamente necessária a produção de legislação complementar para regulamentar o exercício da competência constitucional de terceiro grau.

Quanto à questão, importante transcrever a lição doutrinária de Martins, em que defende a imediata aplicação do artigo 23 da Constituição de 1.988:

> Na competência comum, isto é, na competência de atribuições e legislativa, todos os entes federativos podem atuar, cuidando, portanto, o constituinte, de 'esferas' de competência e não de 'níveis' de competência. Há, portanto, a mesma hierarquia legislativa. Nenhuma restrição foi colocada a seu exercício. Nem mesmo o parágrafo único, na nova redação da EC 53/2006, introduziu qualquer limitação hierárquica, pois cuida de que a lei complementar, ainda não produzida, será para regular tão somente a cooperação e não a hierarquização ou dependência de uma entidade a outra. Nas matérias definidas no texto constitucional podem as entidades federativas agir livremente, não havendo, pois, qualquer espécie de barreira a seu exercício ou de subordinação de uma à outra entidade federativa. Todas são iguais, justificando seu exercício sempre que o interesse público o imponha.[232]

Além desta competência constitucional do artigo 23, a Constituição de 1.988 revela, no artigo 30, inciso I, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

---

[231] LÔBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos estados-membros na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 26, n. 101, jan./mar., 1989, p. 100.

[232] MARTINS, Ives Gandra da Silva. Taxa de Fiscalização Mineral do Estado do Pará – Exercício de Competência Impositiva Outorgada pela Constituição Federal (arts. 23, IX, e 145, II) – Exação Constitucional. *In:* **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 919, mai. 2012, p. 403 e ss.

Passa-se à análise, assim, da definição de interesse local, por reputá-la importante para o presente estudo, afinal é a partir deste conceito que há atração da competência constitucional municipal para legislar e administrar as matérias. Historicamente, por todo o período republicano, há menção à expressão "peculiar interesse", utilizada para se referir à competência municipal – na Constituição de 1.891 (artigo 68), de 1.934 (artigo 13), de 1.937 (artigo 26), de 1946 (artigo 28), 1.967 (artigo 16, II) e na Constituição de 1.969 (artigo 15, II)[233], porém, em uma ruptura semântica, a Constituição de 1.988 cambiou a expressão tradicionalmente utilizada de "peculiar interesse" para "interesse local".

A respeito da diferenciação dos termos "peculiar interesse" e "interesse local", a doutrina explica que o primeiro é mais restrito que o segundo, a denotar que a Constituição de 1.988 possibilitou o alargamento das competências municipais:

> Peculiar interesse confunde-se com predominante interesse, que é restritivo, condizente com a ab-rogada ordem constitucional, enquanto a expressão interesse local é abrangente, não limitada. Conceitua-se peculiar interesse como a capacidade de decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais.[234]

Assim, com esta mudança semântica da antiga ordem constitucional para a atual (de "peculiar interesse" para "interesse local"), o Município passou a ter mais poderes, ou seja, cuidar de todos os seus interesses, em qualquer modalidade de competência (privativa, concorrente ou comum). Observe-se, por um lado, que na ordem de interesse local, a competência do Município é privativa, sem qualquer interferência de outros entes federativos, à exceção de previsão em contrário da própria Constituição e, por outro lado, que a Constituição de 1.988, em seu artigo 30, inciso I, não elencou as matérias de interesse legal, pois, propositadamente, positivou uma cláusula aberta (é expressa, mas não enumerada), cujas matérias devem ser preenchidas pela doutrina e jurisprudência. Desta forma, pode-se concluir em simples exercício de raciocínio, que as matérias contidas no artigo 23 da Constituição de 1.988, são, em princípio, de interesse local, tanto que o constituinte lhe confiou a competência para atuar nessas áreas e, portanto, de inteira competência dos Municípios, somente podendo retirar-lhe tal competência, por ordem expressa constitucional, por necessidade de atendimento, ou por outro ente federado, ante a comprovada impossibilidade de atendimento pleno pelo Município.

---

[233] CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal Positivo.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 197/8.
[234] BRAZ. Petrônio. **Direito Municipal na Constituição.** Leme: J.H. Mizuno, 2006, p. 87.

Realmente, os Municípios merecem tratamento privilegiado no sistema federativo, diante de sua forte ligação com todas as pessoas residentes em um país, desde o chefe da nação ao garçom, desde a costureira, ao mecânico, o desempregado, a criança, o idoso, todos têm uma afinidade emocional, cultural, afetiva com um Município (seja na sua zona urbana ou rural), afinal:

> Nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem.[235]

Voltando-se ao tema interesse local, vemos que ele surge independentemente da existência de concomitante interesse regional e federal e, por outro lado, ainda que existente sobre o mesmo tema, interesse do ente regional ou central, prevalece a ordem normativa local, justamente como forma de privilegiar, em última análise, o próprio morador das *urbes*, seja na área urbana ou rural, conforme expõe Silva (2003):

> Grau de intensidade do mesmo interesse em relação aos três entes políticos. Interesse local é, pois, aquele no qual prevalece de modo preponderante o interesse dos Municípios sobre as demais ordens normativas – nacional ou estadual (e não no qual haja exclusivamente interesse local, pois tais interesses não são excludente entre si)[236]

Em outras palavras, não se pode suprimir a competência constitucional comum dos Municípios, prevista no artigo 23, ainda que se trate de matéria afeta, concomitantemente, à competência privativa, exclusiva, residual, concorrente ou comum de outro ente federativo, em casos de evidente interesse local em jogo[237], pois justamente surge a imposição da competência constitucional municipal e aplicação do princípio da subsidiariedade quando há alegação, por

---

[235] SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1.988**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 107/8.
[236] *Ibid.*, p. 110.
[237] Importante ressaltar que há temas que não são, de plano, de interesse local, como por exemplo, defesa nacional ou emissão de moeda, mas, frise-se, tais matérias não estão elencadas no artigo 23 da Constituição de 1.988 e, portanto, não há situação fáctica jurídica para analisar. Por outro lado, há matéria prevista no artigo 23 da Constituição de 1.988 e, ao mesmo tempo, em competências exclusivas ou concorrentes, concluindo-se que mesmo nestes casos, se há interesse local na produção legislativa ou administrativa, deve-se manter a iniciativa local, ainda que em desacordo com a legislação produzida por outro ente. Inaplicável ao caso o artigo 30, inciso II da Constituição de 1.988 pois está em desacordo com o princípio da subsidiariedade e da eficiência.

outro ente federativo, de invasão de competência. Já a aplicação do artigo 30, inciso II da Constituição de 1.988, que diz competir aos Municípios a suplementação da legislação federal e estadual no que couber, tem vez nas hipóteses não acobertadas no artigo 23 da mesma Constituição, ou seja, sempre que houver matérias fora da competência constitucional de terceiro grau, o Município somente poderá suplementar a legislação estadual ou federal.

A proposição do princípio da subsidiariedade, em suma, é de valorizar o ente federativo mais próximo da população, no caso do Brasil, os municípios[238], já que sua representatividade na vontade nacional ainda inexiste e, como forma compensatória, a sua vontade normativa deve ser valorizada e, além do mais, possui maior conhecimento e legitimidade para aferir o acerto de suas políticas, relegando para os entes estaduais, distritais e federal a afetação executória somente em caso de não consecução ou deficiência no atingimento do fim proposto, conforme se extrai de Merlin (2004):

> Na dinâmica dos processos democráticos, a finalidade do federalismo, na sua forma mais avançada, é garantir as liberdades públicas e propiciar uma aproximação maior dos cidadãos e dos grupos com os centros de irradiação de poder, permitindo captar melhor os anseios do povo e facilitar os procedimentos próprios de uma democracia discursiva.[239]

Por outro lado, ao conceber o federalismo de cooperação e a subsidiariedade, em uma visão mais atual, Morbidelli (1999) indica que a aplicação da subsidiariedade deve promover a realização das funções estatais, prioritariamente, pelas comunidades locais (se são aptas para tanto) e que jamais devem ser repassadas a comunidades maiores:

> 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 federal e regional. (...). O princípio da subsidiariedade, inspirado na Constituição alemã, completa a doutrina federativa contemporânea. Ele prevê que funções que possam ser realizadas pelas comunidades locais jamais sejam assumidas pelas comunidades maiores. Essas teorias e aplicações práticas de Federalismos intergovernamental vêm promovendo uma modernização dos poderes, que não envolve somente a questão de devolução de poderes para as unidades constituintes da federação, mas também a

[238] Em passagem lúcida e poética, Santos aponta uma solução para o exercício pleno da cidadania: "Assim, a possibilidade de cidadania plena das pessoas depende de soluções a serem buscadas localmente, desde que, dentro da nação, seja instituída uma federação de lugares, uma nova estruturação político-territorial, com a indispensável redistribuição de recursos, prerrogativas e obrigações. A partir do país como federação de lugares ser possível, num segundo momento, construir um mundo como federação de países." SANTOS, Milton. **Por uma globalização – do Pensamento Único à Consciência Universal**. Rio de Janeiro: Record, 33 ed., 2022, p. 130.
[239] MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo.** Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004, p. 214.

> possiblidade de transferência de autoridade sobre assuntos julgados mais propícios a cada esfera de governo, ondem podem ser efetivos respondendo certos desafios.[240]

Portanto, o ente federativo mais próximo da população e com mais legitimidade, no caso o ente municipal, deve ser valorizado na interpretação da validade das suas normas, em casos de conflito de competências. Faz-se então uma regra diretamente proporcional de que quanto maior o grau de competência constitucional, maior a incidência do princípio da subsidiariedade. A corroborar esse entendimento a respeito da prevalência das ações e competência constitucional municipal, independentemente de qualquer autorização ou ato do ente regional ou federal, a doutrina afirma:

> A expressão utilizada por nosso sistema jurídico para determinar a área de atuação municipal é interesse local, pela qual se devem entender aqueles interesses ligados de forma direta e imediata à sociedade municipal, cuja solução não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo, que não vivem os problemas locais.[241]

Dito isto, fica evidente que o melhor uso da hermenêutica jurídica quanto aos conflitos de competências envolvendo matérias da competência constitucional comum (de terceiro grau), se dá quando o fundamento é o princípio da subsidiariedade, que aponta que somente em casos de impossibilidade de resolução pelas comunidades menores, no caso os Municípios, é que as comunidades maiores, no caso os Estados-membros e União, poderão atuar de forma subsidiária. Na prática, conduz o intérprete a potencializar o conceito de interesse local a seu grau máximo, somente se curvando em hipóteses excepcionalíssimas, tais como ordem expressa da Constituição de 1988, impossibilidade de o ente local exercer a competência de forma escorreita ou em casos de necessidade de unidade legislativa por questões de segurança pública ou de interesse social maior.

Assim, o artigo 23 da Constituição de 1.988, ao delegar a todos os entes federativos as mesmas matérias, promove maior foco de conflito. Aliado a isto, colhe-se da leitura de outros dispositivos constitucionais, tais como o artigo 21, 22 e 24, que as mesmas matérias da competência constitucional comum são, também, de competência legislativa constitucional, exclusiva, privativa ou concorrente da União, dos Estados-membro e do Distrito Federal, potencializando, mais ainda, os conflitos. Porém, pela aplicação do princípio da subsidiariedade nestas hipóteses, com a nova hermenêutica indicada, a pacificação fica certa e evidente, pois

---

[240] MORBIDELLI, Janice H. F. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil.** São Paulo: Celso Bastos, 1999, p. 60/1.

[241] FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais. 2. ed., São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1994, p. 127.

somente por exceção há a transferência da competência, nestes casos, para o ente federativo central e regionais.

Ao redirecionar a interpretação, amplia-se o alcance de incidência do artigo 23 da Constituição de 1.988, na ótica do Município, promovendo da validação da norma local e, assim, fomenta-se o pluralismo, a democracia, a participação popular local, maior proteção legal e eficiência na gestão de tais matérias. Na prática, é importante indicar algumas situações de conflitos entre as normas constitucionais, em casos de mesma matéria delegada ao ente municipal, em terceiro grau, e aos entes federados regionais e central, em primeiro e segundo graus, justamente hipóteses concretas em que se propõe a nova hermenêutica. Desta forma, se constata conflito de competências constitucionais de normas emitidas pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, com base no artigo 23, incisos II, IV, V, VI e VII, com normas emitidas pela União e dos Estados-membros e Distrito Federal, com base nos artigos 24, incisos XII e XIV, incisos VII e VIII, incisos IX, inciso VI.

Na primeira situação acima apontada, o artigo 23, inciso II diz que compete as três esferas federativas cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, e, por seu turno, o artigo 24, incisos XII e XIV menciona que compete à União legislar normas gerais e aos Estados-membros e Distrito Federal legislar de forma complementar a respeito de previdência social, proteção e defesa da saúde, proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. A seguir são apontadas outras situações semelhantes a anterior, denotando que em vários pontos a Constituição de 1988 delegou a várias espécies de entes a mesma matéria, porém sem dar uma solução clara para os casos de conflito.

No artigo 23, inciso IV da Constituição de 1.988 informa que as três esferas federativas do Brasil devem, administrativamente, impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural, já o artigo 24, incisos VII e VII reza que compete à União legislar normas gerais e aos Estados-membros e Distrito Federal legislar de forma complementar a respeito de proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, responsabilidade por dano a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Por sua vez, o artigo 23, inciso V da Constituição de 1.988 informa que as três esferas federativas do Brasil devem legislar e proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, já o artigo 24, incisos VII e VII reza que compete à União legislar normas gerais e aos Estados-membros e Distrito Federal legislar de forma complementar a respeito de educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Verifica-se, também, que o artigo 23, inciso VI da Constituição de 1.988 indica que as três esferas federativas do Brasil devem, administrativamente, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, já o artigo 24, incisos VI dicciona que compete à União legislar normas gerais e aos Estados-membros e Distrito Federal legislar de forma complementar a respeito de florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Já o artigo 23, inciso VII da Constituição de 1.988 informa que as três esferas federativas do Brasil, devem, administrativamente, preservar as florestas, a fauna e a flora, já o artigo 24, incisos VI reza que compete à União legislar normas gerais e aos Estados-membros e Distrito Federal legislar de forma complementar a respeito de florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Também se constata esta situação no artigo 23, inciso IX revela que os entes federativos devem promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, já o artigo 21, inciso XX da Constituição de 1.988 indica que compete administrativamente à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Por último, o inciso XI do artigo 23 da Constituição de 1.988, que determina que os três entes devem registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, e os incisos IV e XII do artigo 22 da Constituição de 1.988, que informa que a União deve legislar privativamente sobre águas, jazidas, minas, outros recursos minerais. Nesta hipótese, fica evidente que há um choque de competências entre os entes federativos, pois à União compete instituir diretrizes para habitação e saneamento básico e aos Estados-membros e Municípios promover melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Em todos estes casos acima apontados, percebe-se, como se disse, que mais de um ente federativo pode regulamentar a mesma matéria, evidenciando que o conflito de competência constitucional é inexorável, assim a resolução de tais conflitos de normas dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios com as da União, é realizada pelo Supremo Tribunal Federal, utilizando-se, na maioria dos casos, como um dos fundamentos principais o princípio da legalidade e assim declara-se inconstitucional as normas dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios que afetem competências exclusivas, privativas ou concorrentes do ente federal ou até mesmo estadual ou distrital no caso de conflito com norma municipal. Porém, a situação deve ser sanada pela aplicação do princípio da subsidiariedade, validando as normas locais a respeitos destas matérias.

No âmbito judicial, o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 4.060/SC, em 2015, trouxe elementos valiosos para a interpretação dos conflitos federativos, ponderando por uma mudança de postura de si mesmo na condição de Tribunal Constitucional, a fim de prestigiar, como regra geral, as competências locais, a fomentar o pluralismo político, indicando que o sistema federativo brasileiro não pode ser lido a partir de um aumento das competências normativas da União, sob pena de impedir novos caminhos dos entes subnacionais. Informa, ainda, o STF, na decisão que pela *prospective overruling*, evita-se a paralisia do pensamento jurídico, possibilitando uma revisão dos parâmetros utilizados para resolução dos conflitos de competência.

Em um *leading case* mais recente, a respeito do princípio da subsidiariedade, o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 4306/DF, explanou sua visão a respeito do princípio da subsidiariedade e sua intepretação. Aqui a análise não se dará quanto ao caso em concreto, mas, sim, como o Supremo Tribunal Federal, em votação unânime, manejou o princípio da subsidiariedade no conflito de competência constitucional entre a União e o Estado do Rio de Janeiro (este no exercício da sua competência concorrente prevista no artigo 24, XII, da Constituição de 1.988), sendo alguns trechos do voto do relator apresentados a seguir, para posterior análise:

> Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais...Em outras oportunidades (ADI 5.356 e ADPF 109), sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência tão somente a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos cuja dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas...Neste sentido, o cânone da interpretação conforme, a que alude o e. Ministro Gilmar Mendes, deve ser integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação (*presumption against pre-emption*)...Por evidente, não se deve confundir a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia...A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: contanto que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos e desde que estejam previstas no âmbito de sua respectiva competência, podem a União ou mesmo os Estados dispor de matérias que tangencialmente afetam o interesse local. O federalismo torna-se, por conseguinte, um instrumento de descentralização, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais...Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior...A clareza legislativa não se refere apenas à competência concorrente. Em caso de dúvida sobre o título a que se dá o exercício da competência, se comum ou concorrente, por exemplo, também cumpre à lei definir o âmbito de atuação do ente federativo.

> Ressalte-se, porém, que, seja qual for a hipótese, a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

Para resolver o conflito declarando constitucional a legislação estadual perante suposta invasão de competência da União, o Supremo Tribunal Federal utilizou da ferramenta do *presumption against pre-emption*, doutrina de origem norte-americana que, em suma, define presunção da competência dos entes menores da federação em caso de conflito de competência. Ao mesmo tempo, o STF indicou que nem sempre a proximidade do governo com os cidadãos propicia maior democracia, e que a existência de competências regionais e central é uma forma de evitar a captura do governo local por oligarquias. Em outro momento do voto do relator estabeleceu-se que os entes regionais e central podem dispor tangencialmente de matérias de interesse local e que a descentralização é um instrumento de realização dos direitos fundamentais. Por último, o voto revelou que a assunção de poder pelo ente central deve se pautar pelo princípio da subsidiariedade, com a demonstração de que é melhor a regulação pelos entes regionais e central, privilegiando-se a distribuição estipulada pelo legislador, com o preenchimento das lacunas a serem realizadas pelos entes federativos e não pelo Poder Judiciário, sob pena de mitigar a autonomia constitucional.

Relativamente ao entendimento exposto no voto acima, na perspectiva desta investigação, tem-se que o princípio da subsidiariedade deve ser aplicado com mais plenitude, ou seja, promovendo uma verdadeira e concreta presunção de que as competências locais devem ser valorizadas, especialmente na competência constitucional comum, prevista no artigo 23 da Constituição de 1.988, ainda que a mesma matéria seja objeto de competência dos entes regionais e central. Em suma, pela aplicação do princípio da subsidiariedade, somente se pode retirar dos Municípios as iniciativas legislativas e administrativas das matérias constantes no artigo 23 da Constituição de 1.988, em casos de impossibilidade de o ente local resolver a demanda da população, ou a resolução não ser a mais eficiência, bem como nos casos em que a legislação municipal contrariar frontalmente a Constituição de 1.988.

Desta forma, a solução mais consentânea com o pluralismo jurídico e social perpassa pela utilização, como dito anteriormente, do princípio da subsidiariedade, em todos os casos retromencionados de conflito que envolva competências constitucionais de terceiro grau, pois deve-se prestigiar a norma do ente mais próximo da população, pela sua maior legitimidade.

Justifica-se a mudança do parâmetro na interpretação porque se está diante de matérias de conteúdo sensível, de alta relevância social, veiculadas na competência de terceiro grau, e deve-se primar pela norma mais próxima da população, justamente por, em tese, obter maior capacidade de harmonizar-se com a real necessidade da população, afinal, as comunidades menores, por terem seus centros decisórios mais próximos geograficamente da população, permitem maior acesso e influência às políticas públicas, bem como, em outro lado, permite que os agentes públicos tenham, em tese, mais legitimidade e conhecimento a respeito das necessidades da população local. Gabardo indica que há relação entre a subsidiariedade e eficiência e "como não é possível prescrever regras abstratas que definam *a priori* qual será a solução mais satisfatória na órbita política, adota-se o critério da eficiência para a definição de competências, quando estas sejam comuns"[242], concluindo-se que a eficiência se dá quando a promoção executória dos serviços públicos seja realizada pela comunidade local, pelo seu maior conhecimento da realidade.

Muitas vezes há confronto entre uma norma infralegal de um ente subnacional (Decreto, Portaria, etc.), com uma lei formal da União, entretanto, pela aplicação pura do princípio da legalidade, a lei formal tem prevalência sobre normas administrativas do mesmo ou de outro ente da federação. Porém (e aqui está a proposta de mudança de paradigma), nos conflitos de competência constitucional de terceiro grau, deve-se fazer uma distinção, pois uma vez constatado o interesse local, prevalece, em regra, a norma municipal.

De fato, quando a norma de um ente afronta diretamente a lei formal emanada por outro ente federativo, a hermenêutica tradicional não tem dúvidas a respeito da ilegalidade da norma infralegal do ente municipal ou estadual, com fundamento no princípio da hierarquia das leis. Porém, em uma mudança hermenêutica, propõe-se que somente em casos expressos e excepcionais, deve invalidar a iniciativa local, ainda que se trate de norma infralegal, pois presume-se que tal norma tem o propósito de melhor proteger o bem tutelado e atender aos reclamos da comunidade menor, que na sua peculiaridade e proximidade com suas demandas, possui melhores condições de aferir em qual situação o bem jurídico deve ser protegido de forma mais completa.

Em circunstâncias excepcionais, deve-se afastar a validade da norma local. Nos casos de conflito de competência de terceiro grau, referentes a situações onde há impossibilidade de o ente local agir de forma adequada para tutelar a matéria, e quando constatada sua ineficiência,

---

[242] GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002, p. 52.

por razões ponderadas e razoáveis, há a possibilidade de intervenção do ente maior, regional ou central.

Sabe-se que para uma mudança de paradigma normativo ou hermenêutico, há necessidade de uma mudança de postura frente a finalidade do Estado de atender o bem comum, ainda que se sacrifique estruturas tradicionais e extinga privilégios políticos. Esse poder de revisão é naturalmente necessário para o aprimoramento do sistema federativo, tanto no âmbito da federação (caráter estático e estrutural do sistema federalista), como no federalismo (caráter dinâmico e relacional do sistema federalista), também para promover mudanças interpretativas e estruturais visando o aprimoramento e harmonização, com os anseios atuais da sociedade, conforme Uger (2004) leciona:

> De acordo com os dogmas dessa teoria jurídica dominante, a análise do direito deve desfrutar de uma medida de poder de revisão. O intérprete do direito deve ser livre para rejeitar parte dos entendimentos jurídicos convencionalmente aceitos como errados à medida que ele aperfeiçoa e desenvolve o esquema interpretativo de políticas públicas e princípios. O poder de revisão não é só uma exigência de eficácia prática, exercido para adaptar o direito estabelecido a circunstâncias cambiantes. É também um imperativo de convencimento racional.[243]

Assim, diante da premente necessidade de aprimoramento do sistema federativo aos objetivos atuais da sociedade (maior pluralismo político e ideológico, maior participação popular na democracia e nas decisões a respeito dos serviço público, maior proximidade do cidadão com o centro de decisões, menor interferência de comunidades maiores nas políticas escolhidas pela comunidade local e menor dependência financeira dos entes locais) propõe-se a utilização do princípio da subsidiariedade como vetor principal para: 1) Mudança da postura jurisprudencial do STF, com a aplicação real e concreta do princípio da subsidiariedade, de forma mais intensa, para a resolução dos conflitos de competências entre a União e os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, especialmente na competência constitucional comum ou de terceiro grau e 2) Mudança constitucional para que positive o princípio da subsidiariedade como critério de resolução nos conflitos de competência constitucional, especialmente nas matérias objeto do artigo 23 da Constituição de 1988.

Realmente, à luz de um pensamento crítico do direito[244], é viável considerar tais mudanças, inicialmente quanto ao papel do STF para novas interpretações judiciais a respeito dos conflitos de competências entre os entes federativos. Ademais, seria indicada uma revisão

---

[243] UGER, Roberto Mangabeira. **O Direito e o Futuro da Democracia.** São Paulo: Boitempo, 2004, p. 89.
[244] WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2015, p. 34/35.

na estrutura constitucional atual do sistema federativo, notadamente na distribuição de competências legislativa, tributárias e administrativas, visando a melhoria da eficiência estatal, maior proteção aos direitos sensíveis e da participação política, social e econômica das pessoas excluídas deste sistema atual.

Com isso traz, ao mundo jurídico uma interpretação nova e aceitável, dentro de um sistema federativo participativo, democrático e social, visando atender as demandas atuais da sociedade e extirpando conclusões em conflito de competência pautadas no legalismo puro e simples. *De lege ferenda*, numa atualização normativa constitucional, devem os parlamentares observarem, também, com mais acuidade, a aplicação do princípio da subsidiariedade, se não o positivando na Constituição de 1.988, mas pelo menos tornando-o evidente em normas constitucionais que prevejam a prevalência das normas municipais, estaduais ou distritais em bens jurídicos sensíveis e caros à sociedade, fazendo-se um aditamento ao artigo 23 da Constituição de 1.988, com a ordem expressa de que as normas municipal, estadual e distrital prevalecem, independente da norma dos entes federal, estadual e distrital, salvo as hipóteses já mencionadas por diversas vezes nesta investigação.

Porém, independente de mudança legislativa, pode-se, de imediato, haver uma mudança interpretativa dos detentores dos poderes constituídos, tanto nos Poderes Executivos e Judiciários, sempre pautando-se pela aplicação do princípio da subsidiariedade, como forma de atender aos anseios sociais da população. Por outro lado, há duas frentes de atuação para melhor aplicação dessa nova interpretação proposta, para o aperfeiçoamento do sistema federativo brasileiro. O primeiro, de efeito imediato, é alterar a consciência jurídica na interpretação das normas em conflito, emanadas no âmbito da competência comum, para que prevaleça, sempre que pareça possível e razoável, a norma do ente municipal, estadual ou distrital. A segunda frente é de alcance mediato e necessita do envolvimento da sociedade, da classe política, para a reformulação constitucional do sistema federativo[245], alterando-se as

[245] "Precisamos quebrar esse elo, até então invencível. Os fatores históricos, políticos e sociais, assim como os geográficos e culturais, nos levam a repensar a divisão de competências constitucionais. O Brasil estaria bem mais próximo de ser uma verdadeira federação se invertêssemos as competências constitucionais entre a União, os Estados e os Municípios. Assim sendo, as competências constitucionais legislativas (e judiciais) enumeradas e expressas, deveriam ser destinadas, em primeiro plano, aos Municípios e aos Estados. Por exclusão, quando o assunto fosse inafastável, de interesse nacional, teríamos a atuação da União (segurança externa, por exemplo). Uma federação precisa respirar, seu oxigênio é sua autonomia política, legislativa e judicial. Quanto mais autonomia e descentralização possuir a federação; maior será a possibilidade de serem respeitadas as inúmeras diversidades das regiões e das localidades". MALUF, Aflaton Castanheira. **Representação Municipal na Federação Brasileira.** São Paulo: Lemos e Cruz, 2006, p. 137.

competências constitucionais, conforme os atuais anseios da população, por mais participação política e eficiência do Estado[246].

O caminho para o avanço do sistema federativo é valorizar as normas produzidas com mais proximidade da população, dentro de critérios sólidos de interpretação dos operadores do direito[247], reafirmando o real objeto do sistema federativo, o de transformar o Estado como um instrumento para atingir as metas principais da sociedade, tais como fomentar a participação social, o Estado democrático e social de direito e a eficiência do Estado. Quanto especificamente à atuação do Supremo Tribunal Federal, a atual utilização do critério da predominância do interesse e da legalidade, de forma isolada, não são suficientes para uma solução adequada para situações em que há dúvida razoável quanto a qual ente federativo a Constituição de 1.988 atribuiu de forma prevalente a competência legislativa ou administrativa, eis que

> A mera prevalência de interesses não apresenta, por si só, solução satisfatória para todos os casos, especialmente quando, no plano concreto, exsurja dúvida quanto ao exercício da competência legislativa, notadamente quanto àqueles que versam, a uma só vez, sobre diferentes temas, cada um deles atribuídos, à luz do primeiro critério, a entes federativos diversos.[248]

De fato, deve-se conjuminar, na análise judicial a ser realizada pelo STF, outros critérios, outros princípios, como os da subsidiariedade e da eficiência, em casos de conflito de competências veiculados em ADIs, especialmente nos casos de competência constitucional de terceiro grau, para favorecer a descentralização do sistema federativo, valorizando os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, dentro de uma perspectiva de um Estado plural, social e democrático de direito, pois "quanto maior for a descentralização política e administrativa, maior será a liberdade do povo e o respeito às instituições."[249] e, assim, privilegiando-se "os níveis inferiores de competência para o exercício de competências políticas e administrativas,

---

[246] ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 212/3.

[247] SCHULER, Anelise Domingues; LIMA, Marcia Rosa. **Competências Exclusivas e Compartilhadas na Federação Brasileira.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007, p. 363.

[248] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 38

[249] REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Federalismo, descentralização e Subsidiariedade.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007, p. 60.

atribuindo-se ao ente superior e apenas quando os entes locais não sejam capazes de dar tratamento adequado à questão por sua própria iniciativa."[250].

Em suma, nestes casos limítrofes e duvidosos de conflito de competência, verifica-se uma tendência do STF, como se disse, a apoiar os argumentos do ente federal quanto a invasão de sua competência legislativa e administrativa e declarar inconstitucionais diversas legislações dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Porém, podemos vislumbrar, em um ponto futuro, a maior densificação de aplicabilidade dos princípios da subsidiariedade pela Suprema Corte, nos casos de conflito de competência constitucional de terceiro grau, constantes, especialmente, no artigo 23 da Constituição de 1.988, em busca do "atendimento mais efetivo e peculiarizado das demandas regionais, especialmente em uma sociedade que é cada vez mais dinâmica, fluida e complexa"[251]. Neste mesmo sentido, a doutrina comparada projeta o sistema federalista subsidiário da comunidade europeia como o mais adequado para a atual sociedade, nos seguintes termos "but one might prognosticate that in a globalizing world of complex diversity, the European model of treaty federalism will gain in significance"[252].

Assim, este último capítulo da investigação tem certo caráter propositivo, de aceno ao um ponto futuro de alguma mudança radical no paradigma do sistema federativo brasileiro, dando valor aos entes locais devido sua proximidade com a sociedade, e também por ser a comunidade mais legítima para identificar os problemas e as soluções de diversos temas que hoje estão indevidamente na agenda dos entes regionais e da União e não do ente local, tudo isso visando um "federalismo autêntico, limitando a atividade do Poder Público e garantindo as liberdades públicas, pode levar a uma ação participativa mais eficaz para a consolidação do processo democrático"[253].

Em um primeiro momento, verificou-se que a subsidiariedade é um conceito extrajurídico e que, com o tempo, foi infiltrando na ordem jurídica, moldando a visão a respeito da estrutura estatal, como forma de torna-lo mais eficiente e legítimo. Estabeleceu-se uma íntima relação entre a subsidiariedade e o Estado plural, democrático e participativo, em função justamente do elo entre as comunidades menores e a sociedade, fato já constatado no século XVIII. Assim, de acordo com os federalistas, a democracia tende a ser mais intensa em

---

[250] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 38.
[251] *Ibid.*, p. 23.
[252] BENZ, Arthur; BROSCHEK, Jörg. **Federal Dynamics, Continuity, Change & the Varieties of Federalism.** United Kingdom: Oxford University Press. 2013, p. 44. Tradução própria: "mas pode-se prever que, em um mundo globalizado de diversidade complexa, o modelo europeu de federalismo ganhará maior importância."
[253] MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo.** Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004, p. 207.

comunidades geograficamente menores, pois "pela mesma razão por que os limites naturais de uma democracia devem ser fixados a uma tal distância do centro, que os cidadãos mais apartados possam reunir-se todas as vezes que os negócios públicos o exigirem"[254].

E na perspectiva do sistema federativo, a aplicação da subsidiariedade e da eficiência, podem ser estabelecidos de forma imediata, com a mudança interpretativa do Supremo Tribunal Federal, especialmente nas matérias elencadas no artigo 23 da Constituição de 1.988, bem como nos conflitos financeiros entre os entes locais e demais entes, procurando sempre que possível e necessário, favorecer a comunidade local, readequando a organização política e financeira da Constituição de 1.988, essencial para a "efetivação do Estado Democrático de Direito e para a efetivação dos direitos fundamentais"[255]. Além de que, de forma mediata, faz-se necessária uma reformulação do sistema federativo brasileiro, com uma nova organização das competências legislativas, tributárias e administrativas, visando precipuamente a eficiência, a participação maior da sociedade e a densificação da democracia a partir de novas tecnologias[256].

---

[254] HAMILTON, Alexandre; MADISON, James e JAY, John. **O Federalista.** Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 85.
[255] CORRALO, Giovani da Silva. **Município** – Autonomia na Federação Brasileira. Curitiba: Juruá, 2006, p. 218.
[256] Vislumbra-se, digo eu, em futuro não tão distante, que o exercício do sufrágio seja mais verticalizado (eleitor-máquina) e menos horizontalizados (eleitor-eleitor, com troca de experiências e ideias), ou seja, sem a intensidade de relações interpessoais, pois dependente apenas de acesso a algum tipo de dispositivo, dentro dos lares mesmo, para exercê-lo. Melhora-se, assim, a participação democrática, permitindo-se, inclusive, sufrágios em periodicidade menor, pela praticidade, porém, sem a troca humana de ideias, diminuindo a maturidade democrática. Apontando outro efeito da *internet* sobre a democracia, temos o seguinte pensamento: "Apesar de a internet promover uma possibilidade maior de participação nas deliberações dos assuntos públicos, isso não significaria que os cidadãos fariam uso dela para expressarem-se politicamente." QUADROS, Doacir Gonçalves de; VIEIRA, Fabrícia Almeida. **Os Websites Partidários e o Eleitor Jovem nas Eleições de 2014 para Governador do Paraná.** *In:* Internet e Eleições no Brasil. Org. Cervi, Emerson Urizzi; Massuchin, Michele Goulart e Carvalho, Fernanda Cavassana de. Curitiba: CWBcom, 2016, p. 254.

CONCLUSÃO

A presente investigação teve como finalidade analisar a conformação (centralização/descentralização) do sistema federativo político e fiscal brasileiro à luz da jurisprudência do STF e a aplicabilidade dos princípios da subsidiariedade e da eficiência como forma de aprimoramento do sistema federativo vigente no Brasil.

No primeiro capítulo, enveredou-se para a definição de sistema federativo, no caso cooperativo, a despeito da dificuldade de tal tarefa pela doutrina da Ciência Política. Porém, estabeleceu-se um caminho crível para a sua definição com base na definição de princípio federativo, e seus elementos (subsidiariedade, solidariedade e participação federativa). Ainda no capítulo, buscou-se resgatar o histórico do sistema federativo, em todas as Constituições do Brasil, desde a Imperial à Constituição Cidadã de 1.988, notando-se o movimento pendular na história pátria com momentos de mais descentralização e de democracia e outros de centralização do sistema federativo, aliados à autocracia e ditaduras. Nestes casos, ocorreu praticamente o mesmo modo nos rompimentos do sistema anterior: interesses das elites, pitada militar e sem participação popular, salvo na última Constituição de, 1.988, em que houve a maior participação popular e de políticos eleitos democraticamente.

Por último, neste primeiro capítulo, foram analisadas as classificações de sistema federativo, especialmente o dual e cooperativo, de segregação e desagregação, enquadrando o sistema federativo brasileiro em uma destas classificações. Realizou-se uma investigação a respeito do sistema federativo atual, suas qualidades e mazelas, concluindo-se que a partir da reforma do Estado, empreendida nos anos 90 do século passado, e por diversos outros fatores, o sistema federativo brasileiro se tornou centralizador e sufocante para os entes subnacionais. Foi indicada uma classificação para as competências constitucionais, como de primeiro, segundo e terceiro graus, a depender de quantas espécies de entes federados foram contemplados pela Constituição de 1.988, para atender a mesma matéria, complementando o estudo, visto que a competência constitucional comum, do artigo 23 da Constituição de 1988, de terceiro grau, tem matérias de alto valor social e, presumidamente de interesse local e, portanto, com mais incidência do princípio da subsidiariedade.

No segundo capítulo, a investigação se direcionou para análise dos julgados do STF, tanto no âmbito do sistema federalista político (caráter legiferante), como o fiscal (caráter tributário e financeiro), para avaliar em que grau de centralização/descentralização os sistemas federalistas possuíam a partir da avaliação dos julgados. Primeiramente, fez-se um recorte temporal e material de julgados publicados no segundo semestre de 2022, no informativo do

STF, chegando-se à conclusão de que quando se questiona a competência local em contraposição à competência constitucional regional, o STF adota uma posição descentralizada, porém quando está em conflito as competências regionais e da União, o STF tem uma postura mais conservadora, ou seja, centralizadora. Concluiu-se, assim, que há necessidade de mudança de postura do STF para que este aplique o princípio da subsidiariedade com mais plenitude, como forma de atingir um sistema federativo mais consentâneo com os atuais anseios da sociedade.

No capítulo dois, passou-se a analisar o sistema federativo fiscal à luz de alguns julgados do STF, bem como do princípio da eficiência e da subsidiariedade, constatando-se que o sistema federativo fiscal é centralizador, concentrando as receitas em poder da União, mitigando a autonomia federativa. Fez-se um estudo a respeito do princípio da eficiência, tanto na jurisprudência do STF, ocasião em que se constatou que tal tema não tem um avanço científico condizente na Corte Suprema, como na doutrina jurídica, local em que se encontram vários estudos correlacionando a eficiência na economia, dentro do conceito de eficiência alocativa. Verificou-se que a União, por diversas ferramentas, inclusive com influência sobre os representantes da federação na vontade nacional, os Senadores Federais, procura centralizar mais ainda o poder tributário e de receitas, com atitudes de concessão de isenção em tributos com repasse para os entes subnacionais, também com o aumento das suas receitas em contribuições que não tem repasse para os outros entes, dentre outros vários motivos elencados na investigação. Procurou-se soluções na aplicação mais enfática do princípio da eficiência, dentro da perspectiva da teoria da justiça, promovendo a equidade na distribuição fiscal.

No capítulo três, o estudo analisou a aplicabilidade do princípio da subsidiariedade no sistema federativo, realizando, primeiramente, o histórico de tal princípio e sua conceituação, bem como sua relação com alguns temas da ciência política, como a democracia participativa, a autonomia municipal e o pluralismo. Assim, passou-se a analisar a aplicação prática do princípio da subsidiariedade na competência constitucional de terceiro grau, trazendo a lume, para tanto, o conceito de interesse local e a necessidade de sua potencialização e expansão, para fins de se cumprir uma nova hermenêutica jurídica capaz de atender aos ditames de um verdadeiro sistema federalista eficiente e subsidiário. Também se propôs diversas mudanças, tanto na parte organizacional do sistema federalista, com as necessárias emendas constitucionais, como também na interpretação oriunda do STF, quando está em jogo a competência constitucional de terceiro grau, apontando que somente em hipóteses excepcionais se podem invalidar a norma local para aplicar normas de entes regionais e central. Como exceção, indicou-se a impossibilidade do ente local realizar a tarefa prevista no artigo 23 da

Constituição de 1.988, permitindo-se, a atuação subsidiária dos demais entes. Uma segunda hipótese seria em casos de expressa determinação da Constituição de que mesmo diante do interesse local, outro ente poderia atuar e, por último, também em hipóteses de segurança nacional ou interesse público relevante. Enfim, a investigação propôs maior intensificação na aplicação do princípio da subsidiariedade e da eficiência, com a necessária repactuação da nação para uma mudança real do sistema federativo atual para um sistema federativo subsidiário, tendo em vista o caráter de instrumentalidade do Estado para o atendimento do bem comum.

De todo apanhado teórico realizado neste trabalho, há, também, outras conclusões plausíveis: a primeira é a de que nosso sistema federativo necessita de urgente aperfeiçoamento, o que demanda, contudo, tempo de maduração no legislativo e, em segundo lugar, enquanto se aguarda a mudança no sistema normativo na Constituição de 1.988, a solução imediata, como dito, é a viragem jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e dos demais detentores de cargos públicos do Poder Executivo, para que interpretem judicialmente ou administrativamente os conflitos de normas, especialmente as de caráter fiscal e as de competências de terceiro grau, à luz do princípio da subsidiariedade e da eficiência.

Todas essas mudanças perpassam pela perspectiva de uma sociedade mais fluida em que não há apego às tradições estruturais do Estado, nem às da sociedade, muito menos à jurisprudência determinada e, assim, com essa visão, permite-se a mudança do estado atual das coisas, em prol da liberdade, da participação popular, da pluralidade, da democracia, do atendimento do bem comum, da eficiência, da legitimidade, entre outros elementos caracterizadores e importantes para os tempos atuais, desafiando as estruturas longevas com ideias e ideais mais consentâneo com a necessidade atual.

No primeiro ponto, quanto à mudança estrutural do sistema federativo e da distribuição das competências legislativas, tributárias, financeiras e administrativas previstas na Constituição de 1.988, tal movimento não esbarra no impedimento previsto no artigo 60, §4º, inciso I da Constituição de 1.988, pois não se pretende, na hipótese versada, abolir a forma federativa de Estado, mas, sim, modifica-la e aprimorá-la, para atender, justamente, os princípios constitucionais da democracia, da participação política, da eficiência e, indiretamente, da dignidade tributária da população, mantendo-se, por óbvio, o núcleo central do sistema federalista. Realmente, os elementos democracia, Estado de Direito, participação popular, sistema federativo e poder local estão indissociáveis em uma perspectiva pluralista, de socialidade e inclusiva da sociedade atual, pois a democracia tem relação estreita com o Estado

social, plural e democrático e participativa de direito, a partir de uma Estado Federal com suas raízes no municipalismo.

No segundo ponto de mudança, especialmente quanto à jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, cabe indicar que nos julgamentos das Ações Constitucionais, em casos de conflito de competências entre os entes federativos (de competências constitucionais de terceiro grau e dos conflitos de competência tributária e financeira), é imperioso uma mudança no entendimento atual, que é tendente a dar centralização ao sistema federativo político e fiscal. Portanto, um dos elementos chave para a mudança efetiva de um sistema federativo de cooperação e centralizador para um sistema federativo participativo e subsidiário é a aplicação do princípio da subsidiariedade, na produção jurisprudencial.

Podemos vislumbrar, a partir dessa interpretação proposta, que o sistema federativo valorizará o ente mais próximo da população e, portanto, o mais capaz de otimizar a participação política, de dar eficiência às políticas públicas e de desafetar competências atualmente sobrepostas e de evidente ineficiência, evitando, assim, fato muito comum em casos de áreas em que mais de uma espécie de ente tem competência, como na saúde e educação, nos tão famosos casos de empurra-empurra entre os chefes dos executivos local e regional.

De fato, a implantação de um novo sistema federativo (neofederalismo), em função do seu caráter epigenético, permite modificações que não alterem sua estrutura, seu núcleo essencial, se tornando um desafio não somente político, mas de verdadeiro envolvimento nacional e social, pois necessariamente alterará competências constitucionais e administrativas, diminuirá o acirramento dos conflitos (uma vez que estes arredam a salutar a percepção do bem comum) e, portanto, tornará mais equilibrado e justo o jogo de poder, o que, em princípio, essa eliminação de algumas estruturas estatais, é matéria arredia para os atuais mandatários, porém com a devida pressão social por melhorias é possível aventar uma mudança legislativa para tanto. A aplicação do princípio da subsidiariedade e da eficiência na intepretação dos conflitos de competências constitucionais de terceiro grau permite que haja valorização dos entes locais (tanto no aspecto legiferante quanto no financeiro) e evita a centralização excessiva (que sempre expurga iniciativas locais e regionais em prol da norma central).

É um desafio social, pois a população também deverá se adequar a esses novos instrumentos e parâmetros de participação, uma vez que são mais eficientes e amplos de poder e estarão colocados à sua disposição no dia-a-dia, diante da proximidade dos centros de poder com sua realidade social, com opções político-legislativas tomadas em proximidade com o cidadão, na qual a realidade é mais presente e que, ao final, chega-se a uma solução mais pertinente.

O que importa, em qualquer reestruturação do sistema federativo, é buscar e demonstrar que em um sistema federalista o que se busca é a limitação devida do Poder Público, a garantia das liberdades individuais e suas dignidades, fomentando a participação mais intensa da população nas discussões da sociedade. É pensar o Estado como um instrumento e não como um fim, uma verdadeira instrumentalidade do estado para se obter um novo sistema federativo, agora, subsidiário, social, democrático e pluralista, afinal o Estado deve ser o instrumento para atender as pessoas e, portanto, se moldar a eles e não o contrário. Tudo isto com o fito de atingir maior participação política, mais eficiência administrativa, inclusão da diversidade de ideologias e, ao mesmo tempo, diminuir a estrutura do Estado (sem necessariamente diminuição da sua presença ativa na sociedade) e, com isso, a diminuição da carga tributária, sem descurar, porém, os elementos mínimos que devem permear o sistema federativo verdadeiramente subsidiário.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os descaminhos da Democracia. Quem és tu, Federação?. **Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil.** São Paulo, v. 1, n. 02, p. 12-21, mar./abr. 1999.

ALMEIDA. Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. *In:* **Revista de Informação Legislativa,** ano 24, nº 96, out/dez, 1987.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Desdobramentos financeiros do federalismo fiscal:** participação no resultado da exploração de petróleo e o bônus de assinatura. *In:* GOMES, Marcus Lívio; ALVES, Raquel de Andrade Vieira; ARABI, Abhner Yossif Mota. Direito Financeiro e Jurisdição Constitucional. Curitiba: Juruá, 2016.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo Brasileiro:** Perspectivas Descentralizadoras. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contesto da Nova Ordem Global, Perspectivas de (Re)Formulação da Federação Brasileira.** Curitiba: Juruá. 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Princípio da Subsidiariedade:** conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BECHO, Renato Lopes. **Princípio da Eficiência da Administração Pública.** Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: DNJ, julho, 1999.

BENZ, Arthur; BROSCHEK, Jörg. **Federal Dynamics, Continuity, Change & the Varieties of Federalism.** United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

BERTOLO, R. Democracia e Subsidiariedade. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 1, n. 22, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição** – os Caminhos da democracia, Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1985.

BRASIL. **Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.** Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp115.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20115%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202002&text=Altera%20as%20Leis%20Complementares%20n,1o%20O%20art. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 1.044** – Mato Grosso**.** ICMS. Desoneração tributária das exportações. Competência originária do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Luiz Fux, 30 de novembro de 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14274835. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 705.423/SE**. Repercussão geral. Constitucional, tributário e financeiro. Federalismo fiscal. Fundo de participação dos municípios – FPM. Transferências intergovernamentais. Repartição de receitas tributárias. competência pela fonte ou produto. Competência tributária. Autonomia financeira. Produto da arrecadação. Cálculo. Dedução ou exclusão das renúncias, incentivos e isenções fiscais. Imposto de renda - ir. imposto sobre produtos industrializados – IPI. Art. 150, I, da Constituição da República. Recorrente: Município de Itabi. Recorrido: União. Relator: Min. Edson Fachin, 23 de novembro de 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14291555. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.067.086/BA**. Repercussão geral. Direito administrativo, financeiro e constitucional. Inscrição no cadastro de inadimplentes do sistema integrado de administração financeira do Governo Federal – SIAFI/CADIN. Direito da União e dos Estados de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas Autarquias. Art. 160, parágrafo único, I, da constituição da república. Ausência de conflito com a garantia do contraditório, ampla defesa e devido processo legal. Art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República. Vinculação aos cadastros para a entrega de novos recursos. Obrigação legal diversa do objeto da ação. Caracterização da inadimplência para inscrição de restrição em cadastros. momento. Prévio julgamento de tomada de contas especial pelo tribunal de contas. Necessidade nos casos de possibilidade de reversão da inadimplência. Fixação de tese. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Recorrente: União. Recorrido: Município de Irecê. Relatora: Min. Rosa Weber, 16 de setembro de 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754162601. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRAZ. Petrônio. **Direito Municipal na Constituição.** Leme: J.H. Mizuno, 2006.

CALGARO, Cleide; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Democracia Participativa, Tutela Coletivas e o Princípio da Subsidiariedade na Construção de Políticas Públicas Locais: Estudo a Partir do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Jurídica** – UNICURITIBA, v. 03, n. 04, 2015.

CALMON, Pedro. **Curso de Teoria Geral do Estado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1964.

CARTA encíclica Centesimus Annus do Sumo Pontífice. **Vatican**, Roma, 1º de maio de 1991. Disponível em: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html. Acesso em: 02 jul. 2023.

CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal Positivo.** 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo no Brasil.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo Cooperativo:** uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município** – Autonomia na Federação Brasileira. Curitiba: Juruá, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

DOLHNIKOFF, Mirian. **O Pacto Imperial** – Origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais.** 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA, Daniel; TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. **O princípio da eficiência, para além da retórica. Sequencia Estudos Jurídicos e Políticos**, *[S. l.]*, v. 43, n. 92, p. 1–34, 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e Governabilidade – Ensaio sobre a (in)governabilidade Brasileira.** São Paulo, ed. Saraiva, 1995.

FONSECA, P. H. E; BUSTAMANTE, T. R. **Federalismo Fiscal e o Supremo Tribunal Federal entre a Equidade Vertical Federativa e a Desintegração Antifederalista:** Ainda Há Juízes no Brasil?. *In:* DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de e MEYER, Emílio Peluso Neder (org.). Repensando o Federalismo no Brasil. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002.

GOLDBERG, Daniel K., **Entendendo o Federalismo Fiscal:** Uma Moldura Teórica Multidisciplinar. *In:* Federalismo Fiscal. Organizador: CONTI, José Maurício. Editora Manole, 1 ed. São Paulo, 2004.

HAMILTON, Alexandre; MADISON, James e JAY, John. **O Federalista.** Belo Horizonte: Líder, 2003.

IULIANELLI, Jorge Atílio Silva. **A Teoria da Justiça de John Rawls e Algumas Dificuldades:** uma leitura. Disponível em: http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp20art05.pdf. Acesso em 11/09/2023.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LAGEMANN, Eugênio. O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão. *In:* **A Federação em Perspectiva** – Ensaios Selecionados. Org. AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. São Paulo: FUNDAP, 1995.

LANIUS, Danielle Cristina; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira e STRAIOTTO, Raquel Maia. O Princípio da Eficiência na Jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, p. 107 a 148, Rio de Janeiro, maio/agosto de 2018.

LEAL, Marcelo Fernandes. **O que a Justiça como Equidade Demanda dos Sistemas Tributários? Uma Visão Crítica**. In: Estudos sobre Federalismo Fiscal. Org: CAMPOS,

Carlos Alexandre de Azevedo; IBRAHIM, Fábio Zambitte e OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital. São Paulo: Editora Jus Podivm,

LEME, Og. **Entre os Cupins e os Homens.** Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1988.

LEMOS, Renato. **A Alternativa Republicana e o Fim da Monarquia.** *In:* Grinberg, Keila e Salles, Ricardo. O Brasil Imperial – Volume III - 1870 a 1889 (coord.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

LINHARES, Marcel Queiroz. O Estado Social e o Princípio da Subsidiariedade: Reflexos sobre o Conceito de Serviço Público. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 33, Curitiba, 2000.

LÔBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos estados-membros na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 26, n. 101, jan./mar., 1989.

LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro:** Discriminação das Rendas Tributárias e Centralidade Normativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MALUF, Aflaton Castanheira. **Representação Municipal na Federação Brasileira.** São Paulo: Lemos e Cruz, 2006.

MARCELLINO JUNIOR, Júlio Cesar. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa (des)encontros entre economia e direito.** Florianópolis: Habitus Editora, 2009.

MELO, José Correa. **A Federação e o Império:** Uma análise da forma de Estado no Brasil Império. *In:* SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta (coord.). Direito do Estado – Estudos sobre Federalismo. Porto Alegre: Dora Luzzato, 2007.

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MENON, Anand; SCHAIN, Martin A. **Comparative federalism** – The European Union and the United States in Comparative Perspective. New York: Oxford University Press, 2006.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo.** Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004.

MORBIDELLI, Janice H. F. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil.** São Paulo: Celso Bastos, 1999.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?. *In:* **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, 2013.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito.** Editora Universidade de Coimbra, Almedina, 1987.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de; BASTOS, Thiago Guerreiro. **Trinta anos de Federação e cinco anos de Federalismo:** O Federalismo Fiscal Brasileiro e suas Vicissitudes. In: Estudos sobre Federalismo Fiscal. Org: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo;

IBRAHIM, Fábio Zambitte e OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2022.

PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. **Comparative Federalism** – Constitutional Arrangements and Case Law. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.

PIRES, Maria Coeli Simões. Descentralização e Subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, v. 37, n. 147, jul/set. 2000, p. 161/177.

QUADROS, Doacir Gonçalves de; SALES, Fernando Márcio Marques de. **O Anti-Édipo, Capitalismo e Globalização.** *In:* Ius Gentium, v. 13. n. especial. Jan/abr. 2022.

QUADROS, Doacir Gonçalves de; VIEIRA, Fabrícia Almeida. **Os Websites Partidários e o Eleitor Jovem nas Eleições de 2014 para Governador do Paraná.** *In:* Internet e Eleições no Brasil. Org. Cervi, Emerson Urizzi; Massuchin, Michele Goulart e Carvalho, Fernanda Cavassana de. Curitiba: CWBcom, 2016.

REGO, Elisa Albuquerque Maranhão. **Federalismo Fiscal** – Controle e Limites aos Incentivos Fiscais e suas Repercussões nos Fundos de Participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **Federalismo, descentralização e Subsidiariedade.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007.

REZENDE, Fernando. **A Crise do Federalismo Brasileiro:** Evidências, Causas e Consequências. *In:* O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto. Organizador: Fernando Rezende. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013.

REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal e Gestão Pública**. *In:* Desafios da Nação – Artigos de Apoio, v. 01. Organizadores: João Alberto de Negri; Bruno Cesar Araújo e Ricardo Bacelette. Brasília: Ipea, 2018.

SALLUM JR., Brasílio. Transição política e crise de Estado. **Revista Lua nova.** São Paulo, n. 32, p. 157-169, abr./jun. 1994.

SANTOS, Milton. **Por uma globalização** – do Pensamento Único à Consciência Universal. Rio de Janeiro: Record, 33 ed., 2022.

SCHULER, Anelise Domingues; LIMA, Marcia Rosa. **Competências Exclusivas e Compartilhadas na Federação Brasileira.** *In:* Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. **Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, v. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1.988.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

SILVEIRA NETO, Honório. **Teoria do Estado.** 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1969.

SOARES, Márcia Miranda. Federalismo, Democracia e Instituições Políticas. **Revista Lua Nova.** São Paulo. n. 44, p. 158-175, jan/jul., 1997.

Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.142/CE.** Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761768851. Acesso em: 27 jun. 2023.

Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.355/PR.** Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14747714. Acesso em: 05 maio 2023.

Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.477/PR.** Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14816013. Acesso em: 13 maio 2023.

Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.306/DF.** Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: https://actbr.org.br/uploads/arquivos/ADI-4306.pdf. Acesso em: 18 jul. 2023.

Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.785/MG.** Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/21865489. Acesso em: 15 maio. 2023.

Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.088/AM.** Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/692176017. Acesso em: 27 maio 2023.

Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.912/MG.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1620875004/inteiro-teor-1620875010. Acesso em: 05 maio 2023.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América, Leis e Costumes.** 1. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Formação do Federalismo no Brasil.** Brasília: Edições Câmara, 2017.

TORRES, Sílvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

UGER, Roberto Mangabeira. **O Direito e o Futuro da Democracia.** São Paulo: Boitempo, 2004.

WOLKMER, Antonio Carlos**. Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.