

ENRIQUE RICARDO LEWANDOWSKI

PRESSUPOSTOS MATERIAIS  
E FORMAIS DA INTERVENÇÃO  
FEDERAL NO BRASIL

2ª edição revista, ampliada e atualizada

Belo Horizonte



2018

© 1994 1ª edição Editora Revista dos Tribunais.

© 2018 2ª edição Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Museetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012  
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
[www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br) – [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

L669p Lewandowski, Enrique Ricardo

Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil/ Enrique Ricardo Lewandowski. 2. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2018.

176 p.  
ISBN: 978-85-450-0488-2

1. Direito. 2. Direito Constitucional. 3. Ciência política.  
4. Intervenção federal. I. Título.

CDD 341.2  
CDU 342

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 176 p. ISBN 978-85-450-0488-2.

## INTRODUÇÃO

O Estado Federal consiste numa união permanente e indissolúvel de entes políticos, dotados de autonomia, que tem por fundamento uma constituição à qual todos se submetem. Trata-se de uma forma de organização estatal que assegura aos seus membros o desfrute das vantagens da unidade, ao mesmo tempo em que preserva os benefícios da diversidade.

A federação é um fenômeno novo historicamente. Surgiu da união provisória das treze ex-colônias britânicas na América do Norte, que se transformaram em Estados soberanos depois de 1776. Após se libertarem do jugo colonial, elas se associaram definitivamente, mediante a adesão a uma constituição comum, em 1787, momento em que surgiu um novo Estado, a partir da fusão dos entes políticos que a subscreveram.

Não se confunde com uma confederação, que é uma união precária de Estados, restrita à consecução de fins econômicos ou militares, e que tem como base jurídica um tratado de direito internacional. Uma federação (termo que vem do latim *foedus, foederis*) configura uma união permanente e indissolúvel de entes políticos (estados, províncias, *Länder*, cantões etc.), que não admite a secessão, e tem como elo uma constituição compartilhada.

Por suas características, a federação repousa sobre um delicado balanço de forças. De um lado, estímulos desagregadores militam no sentido de fragmentar a associação. De

outro, impulsos de caráter centralizador atuam na linha de aplinar as individualidades. Para preservar esse precário equilíbrio, a técnica constitucional desenvolveu alguns mecanismos estabilizadores, que vão desde a solução dos dissídios internos por um tribunal especializado, até a intervenção do conjunto dos associados em determinada unidade federada para a restauração da harmonia institucional.

A intervenção em uma unidade federada, embora constitua, pela própria natureza do sistema, medida de caráter excepcional, foi largamente empregada no Brasil, sobretudo nas primeiras décadas da República, como instrumento de pressão do governo central sobre lideranças políticas locais.

Os abusos verificados na utilização da intervenção federal, ao longo da história republicana brasileira, ensejaram importantes modificações no instituto ao nível constitucional, de maneira a compatibilizar a autonomia dos entes federados com a necessidade de preservar a estabilidade do sistema, segundo regras de convivência democrática.

O presente estudo analisa a origem do instituto e sua evolução nas Constituições do País, delineando os pressupostos materiais e formais da intervenção federal no direito vigente, ao mesmo tempo em que examina as transformações que sofreu, à luz das vicissitudes do federalismo brasileiro.

## O FEDERALISMO BRASILEIRO

1.1 Formas de Estado – 1.2 Confederações e Federações – 1.3 Características do Estado Federal – 1.4 Transformações do Federalismo – 1.5 Evolução do Estado Federal no Brasil

### 1.1 Formas de Estado

Quando se analisa as *formas de Estado*, a pesquisa concentra-se na estrutura apresentada pelos diferentes Estados, ou seja, em seus aspectos morfológicos, ao passo que quando se examina as *formas de Governo* a atenção incide sobre o modo como se expressa o poder estatal, prendendo-se ora aos valores ideológicos que o inspiram, ora às técnicas de sua organização.<sup>1</sup> Para a análise do federalismo importa, fundamentalmente, examinar os Estados quanto à sua conformação interna, identificando as diferentes unidades que os integram, reservando-se a discussão concernente às questões axiológicas e ao relacionamento dos órgãos governamentais entre si, respectivamente, para o estudo da monarquia e da república ou do parlamentarismo e do presidencialismo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo. Formas de Estado e de Governo. In: BONAVIDES, Paulo. *Curso de introdução à ciência política*. Brasília: Ed. da UnB, 1979. p. 47.

<sup>2</sup> Alguns preferem reservar a expressão *formas de Governo* para a república e a monarquia, utilizando o conceito de *sistemas de Governo* para o presidencialismo e o parlamentarismo, tal como a Constituição Federal no art. 2º de suas Disposições Transitórias.

Tradicionalmente, ao se analisar os Estados sob a perspectiva de sua morfologia interna, duas categorias são entrevistadas: o Estado *unitário* e o Estado *composto*.<sup>3</sup>

O Estado unitário “é aquele que não possui senão um único centro de impulsão política e governamental”.<sup>4</sup> Tal tipo de estruturação estatal não comporta, pois, divisões internas. As circunscrições territoriais em que este eventualmente se subdivide não são dotadas de autonomia política. No máximo, outorga-se às diferentes regiões que o integram um certo grau de autonomia administrativa, de modo a emprestar maior eficácia à ação governamental. Nessa forma de Estado, portanto, todos os cidadãos submetem-se a um único governo e a uma mesma lei.

Via de regra, Estados de dimensões territoriais pequenas e com populações homogêneas adotam esse tipo de estrutura. Além da França, que historicamente sempre se apresentou como Estado unitário, pode-se citar o exemplo da Itália, Espanha, Portugal, Bélgica, Holanda, Suécia, Dinamarca, Noruega, dentre outros.<sup>5</sup>

Os Estados compostos são aqueles que se apresentam como uma união de dois ou mais entes políticos, dotada de maior ou menor estabilidade, conforme o regime jurídico que caracteriza a sua vinculação. Em que pese a existência de outras tipologias, identifica-se, como regra, duas espécies de Estado sob essa rubrica: *as confederações e as federações*.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Cf. BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 17. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976. p. 49-50.

<sup>4</sup> *Id. Ibid.*, p. 50.

<sup>5</sup> Vale notar que alguns autores repudiam a generalização do conceito de Estado unitário, entendendo que o mesmo não permite caracterizar adequadamente os Estados integrados por regiões dotadas de elevado grau de autodeterminação, como é o caso da Espanha e da Itália, destacando-se, nessa linha, GONZÁLES ENCINAR, José Juan. *El Estado Unitário-Federal: la autonomía como principio estructural del Estado*. Madrid: Tecnos, 1985. p. 63-70.

<sup>6</sup> Cf. BURDEAU, Georges. *op. cit.*, p. 50-54. Para uma classificação distinta e mais exaustiva, v. MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 159-163.

## 1.2 Confederações e Federações

A palavra *federalismo* vem do latim *foedus, foederis*, que significa liga ou tratado. E, de fato, uma federação constitui, em sua acepção mais simples, uma união de estados ou de grupos sociais organizados que, tendo por fundamento um acordo de vontades, visa à consecução de objetivos comuns.

São inúmeros os exemplos históricos de uniões institucionalizadas de esforços, mais ou menos permanentes, com vistas ao atingimento de fins determinados e, via de regra, limitados. Pode-se mencionar, nesse sentido, a *Liga Acaica*, fundada no século IV a.C., que reunia doze cidades-estado gregas, objetivando a defesa mútua contra incursões de piratas no Golfo de Corinto. Bem mais tarde, registra-se a *Liga Hanseática*, que, entre os séculos XIII e XV da nossa era, chegou a reunir mais de cem cidades no norte da Europa com a finalidade de desenvolver o comércio no Mar Báltico e promover outros interesses dos participantes da associação.

Nota-se, porém, que essas e outras associações do gênero, jamais passaram, até o final do século XVIII, de uniões precárias, coordenadas por uma autoridade central lassa, exercida nos estritos limites dos objetivos comuns. Os partícipes sempre retiveram plena liberdade da atuação, naquilo que respeitasse aos seus interesses particulares, e conservaram a possibilidade de, a qualquer momento, abandonar a união.

A Teoria do Estado guarda para esse tipo de associação o nome de *confederação*, identificando uma união estável de entes políticos, estruturada para a consecução de fins específicos, cuja principal característica é a preservação da autodeterminação de seus membros e a possibilidade de secessão. O documento que lhe serve de base é o tratado, instrumento típico de direito internacional.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Cf. SPOTA, Alberto Antonio. *Confederación y Estado Federal*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1976. p. 25-42.

Uma das mais antigas confederações, organizada com o sentido acima descrito, é representada pela *Confederação Helvética*, fundada em 1291, por três cantões suíços, com o objetivo de conjugar esforços contra o domínio dos Habsburgos e propiciar auxílio recíproco em diversas questões. Posteriormente, no ano de 1848, com a adesão de outros cantões, a Suíça transformou-se em Estado Federal, mantendo, contudo, a denominação original.<sup>8</sup>

A confederação, como associação de Estados soberanos, constitui uma forma de conjugação de esforços, no âmbito internacional, que revela ainda hoje grande potencialidade, em especial nos planos militar e econômico, não sendo raros os exemplos nesse sentido, com destaque para a União Europeia, cujo vínculo apresenta claro caráter confederal.<sup>9</sup>

O conceito de confederação, todavia, não se confunde com o de federação, no sentido estrito do termo, compreendendo esta uma união de Estados, em caráter permanente, que faz surgir um terceiro Estado, com a perda da soberania daqueles que se associaram originalmente. Algo de novo em termos históricos, o Estado Federal resultou do gênio dos constituintes norte-americanos de 1787, que o conceberam sem o amparo de qualquer experiência concreta anterior.

A federação norte-americana surgiu na prática, com a superação do pacto confederativo celebrado entre as treze antigas colônias britânicas da América do Norte, transformadas em Estados soberanos, logo após a *Declaração de Independência* de 1776. A confederação, organizada com o escopo de fazer frente à inimiga comum, a Coroa Inglesa, logo esgotou as

suas potencialidades, sobretudo em função da fragilidade dos vínculos entre os Estados associados e a falta de eficácia de sua atuação conjunta, fazendo com que estes, revendo os chamados *Artigos de Confederação*, adotassem uma constituição comum, depois de longas e acaloradas discussões de seus representantes, reunidos na cidade de Filadélfia, em 1787. Conforme ficou decidido no conclave, a Constituição passaria a vigorar depois de ratificada por, pelo menos, nove dos integrantes da confederação.<sup>10</sup>

A *Convenção de Filadélfia*, ao ensejar a transmutação de uma aliança precária de Estados numa união permanente de entes políticos, sob a égide de uma Constituição comum, trouxe a lume uma inovação que passou a ser largamente adotada nas mais diferentes regiões do globo, especialmente porque ela se apresentou como uma forma de organização estatal que permitia a vantajosa conjugação de recursos materiais e humanos pertencentes aos distintos associados, sem o sacrifício dos particularismos locais.

Uma federação consiste, pois, em linhas gerais, numa associação de entes políticos que, buscando uma integração harmônica de seus destinos, transmudam-se num único Estado soberano, ao mesmo tempo em que reservam para si, constitucionalmente, uma esfera de atuação autônoma. Essa autonomia se traduz no poder de autogoverno, que inclui a possibilidade de escolha dos próprios governantes e a capacidade de decidir sobre assuntos que lhes digam respeito.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Para um apanhado histórico sobre o pacto confederativo de 1291 e a atuação de Guilherme Tell, herói fundador da Suíça, v. MAUGUÉ, Pierre. *Guillaume Tell et la tradition celtique: le mythe et l'histoire*. Paris: La Maisnie, 1985. p. 101-118.

<sup>9</sup> V. sobre a questão BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 253.

<sup>10</sup> V. sobre o assunto CORWIN, Edward S. *American constitutional history*. New York: Harper & Row, 1964. p. 15-24, e BOWEN, Catherine Drinker. *Miracle at Philadelphia: the story of the Constitutional Convention May - September 1787*. New York: Bantam, 1968. p. 111-122.

<sup>11</sup> Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 18.

### 1.3 Características do Estado Federal

Tendo em vista a multiplicidade de Federações que existem atualmente e a rica elaboração teórica sobre o assunto, é difícil precisar, visto que não há unanimidade em torno do tema, quais as características essenciais do Estado Federal, embora seja possível identificar, no mínimo, quatro atributos básicos: (i) repartição de competências; (ii) autonomia política das unidades federadas; (iii) participação dos membros nas decisões da União; e (iv) atribuição de renda própria às esferas de competência.<sup>12</sup>

No que concerne à repartição de competências, é preciso que se diga que essa é uma das características mais importantes da Federação, prendendo-se, inclusive, à história dessa instituição. Com efeito, quando as ex-colônias britânicas da América do Norte, já transformadas em Estados soberanos, se uniram em torno de um governo central, mantiveram praticamente intactos os poderes que originalmente detinham, transferindo à União, de forma taxativa, apenas as competências que dissessem respeito às questões de interesse geral. Essa é, precisamente, a origem da grande autonomia que, até hoje, gozam as unidades federadas nos Estados Unidos. Por esse motivo, “o problema das competências” – como observa Dalmo de Abreu Dallari – “pode ser considerado o ponto central da organização federativa”.<sup>13</sup> E, de fato, isso é assim, porquanto a amplitude da autonomia é diretamente proporcional à extensão da esfera de competências atribuídas ao ente político.

Como regra, as constituições dos Estados Federais, inclusive todas as brasileiras, adotaram a fórmula segundo a qual compete aos entes federados tudo o que não for

atribuído à União. O governo central, portanto, exerce apenas as competências que lhe são expressamente deferidas na carta magna, cabendo aos integrantes da federação o chamado *poder residual*.<sup>14</sup> Compreende-se, pois, que, quanto mais poderes se defere à União, tanto menor será o âmbito de atuação dos demais integrantes do pacto federativo.<sup>15</sup>

Com relação à autonomia política das unidades federadas, cumpre notar que elas gozam tradicionalmente do poder de autogoverno e auto-organização, sendo, na verdade, a preservação de uma esfera de competências própria mera consequência desse fato. Deve-se observar, por oportuno, que a questão da existência de uma soberania estadual ou local encontra-se de longa data superada pela doutrina, que apenas reconhece a autonomia das unidades federadas, ou seja, a capacidade que estas possuem de determinarem os respectivos destinos por meio de leis próprias, dentro das balizas estabelecidas pela constituição comum. A soberania, como poder incondicionado de manifestação da vontade, é atributo exclusivo do Estado Federal, nova entidade política resultante da união indissolúvel dos membros da federação.<sup>16</sup>

No que tange à participação dos entes federados nas decisões da União, verifica-se que, historicamente, as antigas colônias britânicas, já transmudadas em Estados, ao abdicarem da soberania, não desejaram ficar totalmente sujeitas ao governo central. Constituíram, então, um Senado, integrado por

<sup>14</sup> V. sobre o conceito WILLIAMS, Jerre S. *Constitutional analysis*. Saint Paul: West, 1979. p. 146.

<sup>15</sup> Vale observar que, além da técnica de repartição de competências que outorga aos Estados-membros o *poder residual*, adotada na Argentina, México e Austrália, entre outros, registra-se também a atribuição de poderes enumerados aos Estados-membros e os remanescentes à União, empregada no Canadá, e ainda a especificação das competências dos Estados-membros e da União, tal como ocorre, por exemplo, na Venezuela.

<sup>16</sup> Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 218; e KELSEN, Hans. *Teoria general del Estado*. México: Nacional, 1975. p. 153.

<sup>12</sup> Para um estudo comparativo das diferentes formas de associação federativa, v. DUCHACEK, Ivo D. *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970, especialmente p. 188-275.

<sup>13</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, cit., p. 18.

todos os membros da federação, de modo a garantir a estes o controle sobre as decisões que lhes dissessem respeito. A partir disso, passou-se a assegurar, na maioria das federações, uma participação igualitária às unidades federadas na Câmara Alta, reservando-se a outra Casa legislativa para a representação popular.<sup>17</sup>

Provavelmente, a característica mais relevante do Estado Federal – pelo menos a que apresenta maiores consequências de ordem prática –, ao lado da questão da distribuição de competências, seja a atribuição de rendas próprias às unidades federadas. Com efeito, é indispensável que o partícipe da federação, que exerce a sua autonomia dentro de uma esfera de competências própria, seja contemplado com a necessária contrapartida financeira para fazer face às obrigações decorrentes do exercício pleno de suas atribuições. Modernamente fala-se, inclusive, em *autonomia financeira*.

Dalmo de Abreu Dallari, a propósito, sublinha que quem confere competências, na verdade, está transferindo encargos, sendo imprescindível atribuir-se ao ente político as rendas adequadas para que possa desempenhá-los satisfatoriamente.<sup>18</sup> Com efeito, sem autonomia financeira, a autonomia política de que, por definição, é dotado o membro da federação, será apenas nominal, porquanto não pode agir com independência aquele que não possui recursos próprios.

#### 1.4 Transformações do Federalismo

O federalismo praticado nas diferentes partes do mundo acompanhou, de certo modo, as vicissitudes do Estado Federal norte-americano, o qual se caracterizava, em seus primórdios,

por uma rígida separação de esferas de competência, mutuamente exclusivas e reciprocamente limitadoras. Nesse estágio de desenvolvimento do sistema, havia uma rígida separação entre a autoridade federal e local, razão por que esse federalismo passou a ser conhecido como *dual*. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o ideal, nesse tipo de federalismo, consistia em separar dois compartimentos estanques, opondo a União aos Estados-membros, por meio da adoção da técnica da repartição vertical de competências e da atribuição de tributos exclusivos.<sup>19</sup>

Como nota Bernard Schwartz, esse federalismo *dual* constitui o complemento necessário à doutrina do *laissez-faire*, no plano econômico e social, correspondendo a um máximo de descentralização política e a um mínimo de intervencionismo estatal.<sup>20</sup>

Especialmente a partir do *New Deal* de Roosevelt, na década de 30 do século passado, o Estado cresceu, hipertrofiou-se. De um *Estado Gendarme*, voltado preponderantemente para a manutenção da ordem interna e a defesa contra agressões externas, o Estado transformou-se em um ativo prestador de serviços, passando a desempenhar um papel cada vez mais propositivo. Observa-se que a intervenção estatal nos planos econômico e social deu-se obviamente em escala nacional, eis que dificilmente ela seria eficaz caso se restringisse apenas ao nível local, porquanto se tratava, como se sabe, de superar a crise econômica em que se debatia a sociedade norte-americana, duramente atingida pela *Grande Depressão*, desencadeada a partir da *débâcle* financeira de 1929.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 45.

<sup>20</sup> SHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 29-30.

<sup>21</sup> Cf. *Id. Ibid.*, p. 30-32.

<sup>17</sup> V. sobre a questão BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 214-215.

<sup>18</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, cit., p. 20.

Sem embargo da resistência inicialmente oposta pela Suprema Corte dos Estados Unidos, a nova postura do Governo Federal acabou por prevalecer, deixando como saldo extensa legislação no campo das relações trabalhistas e a consolidação do intervencionismo estatal, especialmente no plano da produção e do consumo.<sup>22</sup>

A essa expansão do Estado, que se concretizou, basicamente, por meio do Governo Federal, correspondeu também uma ampliação da capacidade de imposição fiscal por parte da União, com fundamento no art. I, seção 8, item 1, da Constituição, que se encontra vazado nos seguintes termos: “O Congresso terá poder para lançar e arrecadar impostos, direitos, tarifas e licenças, para pagar dívidas e dispor sobre a defesa comum e o bem-estar dos Estados Unidos”. Tal ampliação da capacidade impositiva da União mereceu o beneplácito da Suprema Corte, que apontou para o fato de que os tributos têm também uma função extrafiscal, imprescindível à atuação governamental para regular a economia.<sup>23</sup>

Na verdade, o setor privado não possuía os recursos necessários para fazer frente aos enormes problemas gerados pela crise econômica dos anos 30, em especial os atinentes ao desemprego e à expansão da pobreza, passando a ação estatal corretiva basicamente para o âmbito da União, que chamou a si o papel de promover a segurança econômica e social dos indivíduos, dando início ao que se convencionou denominar de *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Para análise desse momento histórico e dos confrontos do Presidente Roosevelt com a Suprema Corte, v. ALLEN, H. C. *História dos Estados Unidos da América*. Rio de Janeiro: Forense, 1964. p. 250-251, e ABRAHAM, Henry J. *Justices and Presidents: a political history of appointments to the Supreme Court*. 2. ed. New York: Oxford, 1985. p. 206-236.

<sup>23</sup> Cf. SHWARTZ, Bernard. *op. cit.*, p. 36-37.

<sup>24</sup> Cf. MORRIS, Michael; WILLIAMSON, John B. *Poverty and public policy: an analysis of federal intervention efforts*. New York: Greenwood, 1986. p. 8-12.

Outra forma de incremento da ação do Governo Federal consistiu no repasse de auxílios e subvenções aos Estados-membros, dentro da política de superação da crise econômica. Com essa iniciativa, Estados e governos locais passaram a ser contemplados com verbas generosas, as quais, no entanto, vinham rigidamente condicionadas quanto à destinação e ao modo de aplicação. A União, assim, passou a conceder, numa prática que se mantém até os dias atuais, verbas para o custeio da saúde pública, o amparo aos desempregados e a promoção do bem-estar materno-infantil, bem como para outras aplicações no campo social, subordinando os Estados aos padrões de investimento previstos na legislação federal.<sup>25</sup>

A partir dessa evolução desapareceu o federalismo dual, baseado na igualdade entre a União e os Estados-membros. Evoluiu-se, então, para o chamado federalismo *cooperativo*, no qual se registra um entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais, com franco predomínio da União. Não obstante falar-se, hoje, nos Estados Unidos, em um *novo* federalismo, como uma espécie de revalorização da autonomia estadual, especialmente mediante a abolição de grande parte dos controles na aplicação das verbas federais, a verdade é que a supremacia do governo central parece ter se tornado definitiva.

Com efeito, voltar ao federalismo clássico dos fins do século XVIII seria entregar-se à busca de uma quimera, conforme nota Bernard Schwartz, ponderando que o Governo Federal, que superou uma violenta depressão econômica e capitaneou o país em duas grandes guerras globais, elevando-o à liderança mundial, dificilmente retornará aos limites assinalados pelos constituintes de 1787. A sua previsão, contudo, é no sentido

<sup>25</sup> Para uma descrição e avaliação crítica dessa forma de transferência de recursos, v. REAGAN, Michael D.; SANZONE, John. *The new federalism*. New York: Oxford, 1981. p. 124-153.

de que, inobstante a tendência de crescimento da esfera de competências da União, essa hipertrofia não acarretará o desaparecimento dos Estados, porque, dentre outros motivos, a prestação dos serviços básicos à coletividade deverá continuar sob a responsabilidade dos governos locais.<sup>26</sup>

Essa evolução, que alguns denominam de “centralização” do federalismo, não se limitou apenas aos Estados Unidos, visto que as condições sociais, políticas e econômicas por ela responsáveis também se reproduziram, *mutatis mutandis*, em outras partes do mundo onde foi adotado.<sup>27</sup> O próprio avanço tecnológico, que dia a dia rompe a barreira da distância – um dos principais fatores responsáveis pela descentralização federal – facilita a ação do poder central sobre as comunidades localizadas nos pontos mais distantes do território do Estado.<sup>28</sup>

Vislumbrando já a superação do federalismo cooperativo, caracterizado por uma repartição vertical e horizontal de competências, aliada à partilha dos recursos financeiros, sob a hegemonia da União, Manuel Gonçalves Ferreira Filho anuncia o advento do federalismo de *integração*, o qual “acentuaria os traços do cooperativo, mas que o resultaria, antes, num Estado unitário constitucionalmente descentralizado do que num verdadeiro Estado Federal”.<sup>29</sup>

## 1.5 Evolução do Estado Federal no Brasil

O Brasil, consoante é sabido, encontra-se organizado política e administrativamente como uma República Federativa. Essa conformação do Estado brasileiro veio a lume com a proclamação da República, em 1889, consolidando-se

<sup>26</sup> SHWARTZ, Bernard. *op. cit.*, p. 64 e 73-75.

<sup>27</sup> V. nesse sentido RIALS, Stéphane. *Destin du Federalisme*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1986. p. 29-32.

<sup>28</sup> Cf. CAMPOS, Bidart. *Derecho político*. 2. ed. Buenos Aires: Aguillar, 1972. p. 411.

<sup>29</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 45.

definitivamente com a primeira Constituição republicana, que passou a vigorar a partir de 1891. Recordar-se que a Federação foi implantada provisoriamente no País por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que adotou a República como forma de governo e fixou “as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais”. Antes desse momento, mais precisamente, de 1824, ano da promulgação da primeira Constituição, até 1889, data da proclamação da República, o Brasil constituía um Império, estruturado como um Estado unitário, que se subdividia em províncias, com autonomia muito limitada.

Nota-se que os ideais federalistas, perto do final do século XIX, encontravam-se intimamente entrelaçados com as aspirações republicanas, como resultado de uma oposição à monarquia centralizadora e autocrática então vigente.<sup>30</sup> Além disso, as dimensões continentais do Brasil, aliadas às diferenças socioculturais entre as diversas regiões, apontavam para a solução federativa. Nesse sentido, o conhecido *Manifesto Republicano*, publicado no Rio de Janeiro em 1870 – documento que deflagrou formalmente a derrubada do regime monárquico –, assinalava em seu texto, enfaticamente, que o princípio federativo constituía, no Brasil, um verdadeiro imperativo da natureza.<sup>31</sup> Dalmo de Abreu Dallari registra, ainda, que Alberto Sales, em seu *Catecismo Republicano*, editado em 1885, considerava a organização federal uma “lei natural”, acrescentando

<sup>30</sup> Cf. CRUZ COSTA, João. *Pequena história da República*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974. p. 28-29; e SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1968. p. 292-293.

<sup>31</sup> O MANIFESTO Republicano. Transcrito por Waldemar Martins Ferreira. In: FERREIRA, Waldemar Martins. *História do direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954. p. 62-65. Em um de seus trechos, consignava o seguinte: “No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia de nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície de nosso território”.

que a Federação, tal como a República, deveria fazer parte do que denominava de “tipo definitivo de Estado”.<sup>32</sup>

O federalismo brasileiro, institucionalizado mais de um século depois de sua cogitação nos Estados Unidos, adotou as principais feições do modelo norte-americano, em especial a coexistência de duas esferas de governo distintas, uma nacional e outra estadual. Com a derrubada da Monarquia, as circunscrições territoriais do Império foram transformadas em Estados, consignando a primeira Constituição republicana, em seu art. 1º, que “a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

Cumprido assinalar, porém, que a federação implantada no Brasil, desde os seus primórdios, contemplou, ao lado dos Governos da União e dos Estados-membros, um terceiro nível político-administrativo, ou seja, o municipal. Isso porque as comunas brasileiras sempre desfrutaram, de fato, embora nem sempre de direito, de considerável autonomia, em função das enormes distâncias que as separavam, num país de dimensões continentais, dos centros de decisão política. E tal foi a realidade desde os tempos coloniais, sendo certo que os governos locais sempre tiveram de assumir grandes responsabilidades, porquanto não podiam depender, para a sua sobrevivência, das autoridades centrais, localizadas a centenas ou milhares de quilômetros de distância.

Assim, desde a época anterior à independência, as comunas passaram a prover tudo aquilo que respeitasse ao seu peculiar interesse, lembrando Hely Lopes Meirelles que “as municipalidades tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por

iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça”.<sup>33</sup> Caio Prado Júnior observa, nesse sentido, que as Câmaras, sediadas nas vilas e cidades coloniais, exerciam atribuições “que segundo nossa classificação moderna são tanto de ordem geral como local”.<sup>34</sup>

Por essa razão a Federação brasileira afigura-se *sui generis*, visto que contempla três níveis político-administrativos – e não dois, como é usual nesse tipo de estruturação estatal –, a saber, o federal, o estadual e o municipal, aos quais se atribuiu, em maior ou menor grau, nas diferentes Constituições, uma esfera de competências e rendas próprias.

Convém reparar, todavia, que o Município, antes do advento da Constituição de 1988, apesar da grande autonomia de que desfrutava, jamais integrou o pacto federativo *de jure*, em flagrante contraste com as importantes funções político-administrativas que desempenhou ao longo de sua história. Mas, como notam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, a partir do “momento em que a Constituição brasileira alçou o Município a entidade condômina do exercício das atribuições que, tomadas em sua unidade, constituem a soberania, não poderia, a ser coerente consigo mesma, deixar de reconhecer que a própria Federação estava a sofrer um processo de diferenciação acentuada, relativamente ao modelo federal dominante no mundo que congrega apenas a ordem jurídica central e as ordens jurídicas regionais: a União e os Estados-membros”.<sup>35</sup>

Assim é que, com a Carta Magna de 1988, os Municípios passaram a integrar a estrutura federativa brasileira, que

<sup>32</sup> Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. Novos pólos administrativos afetando a Federação brasileira. In: BONAVIDES, Paulo (Org.). *As tendências atuais do direito público: estudos em homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco*. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 68.

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 5.

<sup>34</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 314.

<sup>35</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 1, p. 232.

continuou a contemplar também um *tertium genus*, qual seja, o Distrito Federal, com a exclusão dos Territórios, considerados agora meras autarquias federais integrantes da administração descentralizada da União.<sup>36</sup> Estes, aliás, desapareceram com o advento da atual Constituição, transformando-se em Estados-membros de pleno direito.

Nesse sentido, o texto constitucional vigente, no art. 1º, estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Interessantemente, o Distrito Federal configura um ente federativo, dotado de autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, apresentando, todavia, particular hibridismo, eis que, além de exercer as competências normativas e tributárias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente, sofre, em muitos aspectos de sua estrutura de poder, a interferência da União.<sup>37</sup>

É interessante observar que a Federação brasileira, ao longo de sua história, tem alternado momentos de grande descentralização com outros de exagerada centralização, obedecendo a um movimento pendular. Períodos houve em que os entes federados foram enormemente prestigiados, como ocorreu logo após a adoção dessa forma de organização estatal, contrastando com outros em que grande parte das competências e dos recursos foi concentrada ao nível da União, tal qual aconteceu na longa fase de exceção vivida a partir do

<sup>36</sup> V., sobre a nova posição das comunas, SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.; sobre o Distrito Federal, v. CENEVIVA, Walter. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 124.

<sup>37</sup> Como, por exemplo, no concernente à competência que tem a União para organizar e manter o Poder Judiciário no Distrito Federal, conforme o art. 21, XIII, da C.F.; v. sobre o assunto Enrique Ricardo Lewandowski, Distrito Federal brasileiro en el contexto del régimen federal. In: ROCA, Ricardo Pablo et al. *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991. p. 45-71.

movimento político-militar de 1964, e que se encerrou com a promulgação da Constituição de 1988.

De fato, de 1891 até a Revolução de 1930, a Federação viveu um período em que os seus integrantes gozaram de uma enorme autonomia, chegando alguns intelectuais e políticos a temer o esfacelamento do País.<sup>38</sup> Aliás, chegou-se a extremos de levar a autonomia não apenas aos Municípios, mas também aos distritos, conforme previa a Lei de Organização Municipal de Minas Gerais de 1891.

As constituições estaduais elaboradas em função da Constituição Federal de 1891 abrigaram uma série de exageros em seu bojo, procurando garantir para as autoridades locais uma esfera de ação independente da tutela do Governo central, mesmo em matérias de evidente competência deste. Assim, por exemplo, muitos Estados-membros autodenominaram-se “soberanos”, outorgando-se o direito de regular o comércio interestadual, de celebrar ajustes e convenções internacionais, sem qualquer referência à necessidade de obtenção do assentimento do Congresso Nacional, embora essa obrigatoriedade constasse da Constituição Federal, e de decretar o *estado de sítio*, além de outras exorbitâncias.<sup>39</sup>

Com a Revolução modernizadora de 1930, que deu início ao processo de industrialização no País, o federalismo brasileiro chegou a uma centralização exagerada até para os padrões vigentes durante o Império, que passou a ser estruturado como um Estado unitário. Os dramáticos acontecimentos políticos, dentre os quais se destaca o movimento armado de 1932 em

<sup>38</sup> Esse temor justifica-se plenamente, porquanto o período foi fértil em insurreições que colocaram em risco a unidade nacional, como por exemplo, a *Revolução Federalista*, de 1893, a *Revolução do Acre*, de 1899, e a *Revolução Paulista*, de 1924.

<sup>39</sup> Para um levantamento das demais extravagâncias das Constituições estaduais v. HORTA, Raul Machado. *A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro*. Tese (Cátedra) – Concurso para a Cátedra de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1964. p. 111-118.

São Paulo, e as profundas mudanças socioeconômicas que então ocorreram eclipsaram as frágeis franquias democráticas e os incipientes avanços no sentido do fortalecimento dos entes federados que foram conquistados sob a égide da Carta Magna de 1891. De 1930 até 1934, data do advento da nova Constituição, os Estados foram governados por interventores do Governo Federal.<sup>40</sup> A Constituição de 1934, porém, especialmente em virtude das pressões exercidas pelos movimentos constitucionalistas, com destaque para a Revolução Paulista de 1932, revigorou o princípio federativo. Esse diploma, que em uma inusitada simbiose conjugava o liberalismo político com o reformismo econômico, reproduziu, em linhas gerais, a estrutura federal da chamada *República Velha*, isto é, a do regime constitucional anterior a 1930.<sup>41</sup>

Em 1937, com o denominado *Estado Novo* e a ditadura de Getúlio Vargas, ocorreu nova centralização, registrando-se, na prática, a alteração da própria estrutura estatal, num retorno extemporâneo ao *unitarismo*, embora formalmente a Carta então outorgada, em seu art. 3º, estabelecesse que o Brasil constituía uma federação.<sup>42</sup> A pretexto de imprimir maior racionalidade e eficácia à ação do Estado, a autocracia getulista reprimiu qualquer forma de manifestação política espontânea, liquidando também com o que era considerado um “divisionismo federativo”.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> V. sobre esse período, especialmente no que tange à nomeação de inventores, BASBAUM, Leôncio. *História sincera da República*: de 1930 a 1960. 4. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976. p. 13-35.

<sup>41</sup> Cf. SKIDMORE, Thomas. *Brasil*: de Getúlio a Castelo. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p. 39.

<sup>42</sup> V. BARRETO, Carlos Xavier Paes. *A Constituição do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Coelho Branco, 1938. p. 49, que, interpretando o citado dispositivo, sintomaticamente, assim se pronunciava: “Os Estados são autônomos, mas debaixo de um governo central, que tem por obrigação fortalecer os laços que não se podem dissolver”.

<sup>43</sup> V. a respeito CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro: Difel, 1977. p. 163-164, e CHACON, Wamireh. *Vida e morte das Constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 173-176.

Essa situação perdurou até 1945, verificando-se nesse interregno total eclipse do federalismo brasileiro. Apenas com a derrubada do *Estado Novo* e a promulgação da Constituição de 1946, na esteira do processo de democratização que se seguiu ao término da Segunda Guerra Mundial, em escala planetária, é que o princípio federativo voltou a imperar novamente no País.

Com efeito, sob a égide da Carta Magna de 1946, não só se restaurou e ampliou a autonomia dos Estados e Municípios, como também se registrou um razoável equilíbrio entre os Poderes, instaurando-se ainda um pluripartidarismo atuante, com eleição para todos os cargos eletivos da República. A partir da promulgação da nova Constituição, logrou-se obter no Brasil quase vinte anos de normalidade institucional, sem que, inclusive, ocorresse qualquer intervenção federal nos Estados, salvo a decretada em Alagoas, mas mesmo assim ela ocorreu sob a égide do Poder Judiciário, e sem que fossem afastadas de seus cargos as autoridades estaduais legitimamente eleitas.<sup>44</sup>

A centralização do sistema federativo brasileiro atingiu, sem dúvida, o seu ápice após 1964, notadamente depois da edição da Constituição de 1967, cujos preceitos, neste particular, foram basicamente reproduzidos na Carta de 1969. De fato, o Estado brasileiro, em que pese a retórica liberal dos militares que se sucederam no poder, caracterizou-se, a partir de então, por uma ingerência crescente nos campos econômico e social, levada a efeito, de forma predominante, por meio da União, que restou aquinhoadada com grande parte das competências

<sup>44</sup> A observação é de Oswaldo Trigueiro, *A Federação na nova Constituição do Brasil*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 60/61, jan./jul. 1985; o Decreto n. 42.266, de 14 de setembro de 1957, que efetivou a intervenção em Alagoas, por sessenta dias, para “assegurar, o livre exercício dos poderes da Assembléia Legislativa”, estabelecida o seguinte do parágrafo único do art. 1º: “A intervenção não atingirá o livre exercício dos poderes dos órgãos judiciários, nem do Governador do Estado, o qual deverá, entretanto, prestar ao interventor a colaboração de que necessitar para o desempenho da sua missão”.

conferidas aos Estados-membros, os quais viram reduzidos, de forma drástica, os seus *poderes residuais*. Melhor sorte não coube aos Municípios, que, à semelhança dos Estados, passaram ainda a padecer de uma crônica carência de recursos, concentrados ao nível federal, dentre outros problemas.

Dalmo de Abreu Dallari, analisando o art. 8º da Constituição de 1969, conclui que ela deferiu à União o poder de legislar sobre praticamente todo o sistema jurídico, chamando atenção para o fato de que certas matérias que ainda permaneceram na esfera de competência estadual ou municipal, como a elaboração dos respectivos orçamentos, ficaram sujeitas às normas gerais estabelecidas no âmbito federal.<sup>45</sup> A exagerada supremacia do Governo Central revelava-se, inequivocamente, no art. 10, V, “c”, da Carta, que autorizava a União a intervir em qualquer Estado que adotasse medidas ou executasse planos econômicos ou financeiros incompatíveis com as diretrizes estabelecidas em lei federal.<sup>46</sup>

Com a Constituição de 1988, porém, verificou-se novamente a descentralização do sistema, de modo consistente com o movimento pendular que caracteriza o federalismo brasileiro. É interessante notar que os governadores e deputados estaduais, bem como os prefeitos e vereadores municipais, livremente eleitos pela população antes dos trabalhos da Assembleia Constituinte, exerceram grande pressão sobre os deputados e senadores constituintes para que a nova Carta Magna outorgasse maiores recursos e ampliasse a esfera de competência dos Estados e Municípios.

Ressalte-se, contudo, desde logo, que a União, inobstante esse movimento de descentralização, reteve grande parte das competências e das rendas que conquistou ao longo da

<sup>45</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Novos pólos administrativos afetando a Federação brasileira, cit., p. 75.

<sup>46</sup> Exemplo colhido por *Id. Ibid.*, p. 76.

evolução do federalismo no País. Isso não apenas porque ele já nasceu com um *pecado original*, qual seja, o de ter-se desenvolvido a partir da descentralização política de um Estado unitário, e não como resultado da união de Estados soberanos, mas também pela própria transformação do sistema, no sentido do fortalecimento do poder central, registrado aqui e em outras partes do mundo.

De fato, constata-se que tanto o federalismo dos Estados Unidos, quanto o de outros países, transitou, conforme já foi visto, de um federalismo *dual* para um federalismo *cooperativo* ou de *integração*, caracterizando-se o primeiro pela existência de uma distribuição vertical de competências e uma previsão de tributos exclusivos para cada um dos níveis político-administrativos, e o segundo pelo entrelaçamento das esferas de poder central e local, pela distribuição mais equitativa da renda nacional, através da técnica das receitas compartilhadas e, ainda, pelo expediente da outorga de competências concorrentes ou comuns em determinados assuntos, sempre, porém, sob a supremacia da União.

Essa transição também ocorreu entre nós, valendo observar que a maciça presença do Governo Federal nos mais diferentes setores da vida nacional, em permanente expansão desde a década de 30, assim como a necessidade de um combate centralizado ao processo inflacionário, com o qual o País foi obrigado a conviver a partir dos anos 50, e ainda a administração de uma enorme dívida interna e externa contraída pela União, depois de 1964, não permitiu que se concretizasse uma descentralização radical do sistema federativo, conforme desejavam muitos constituintes de 1988.

Com efeito, o elenco de poderes deferidos à União pela Carta de 1969 permaneceu praticamente inalterado. O art. 21, IX, da Constituição vigente, por exemplo, confere à União a competência de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento

econômico e social, mantendo-se, assim, a ideia, que prevaleceu durante todo o regime militar, respaldada pelos tecnocratas que o integravam, segundo a qual caberia ao Governo central a tarefa de elaborar planos para o Brasil como um todo.

Tal planejamento, observa-se, desce inclusive a detalhes que seriam mais próprios dos Governos estaduais e municipais. Assim, por exemplo, o inciso XX do citado artigo constitucional confere à União o poder de expedir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes nas cidades.

No que se refere às competências legislativas, nota-se que a União manteve praticamente intacto o amplo espaço que conquistou nas Constituições passadas. Isso fica evidente no art. 22, que, logo no inciso I, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre extensa lista de assuntos, quais sejam, direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, isto é, sobre praticamente todo o direito substantivo e adjetivo, além de muitas outras matérias arroladas nos vinte e oito incisos seguintes.

Como novidade, a Carta de 1988 introduziu, no art. 23, a chamada competência *comum* aos três níveis político-administrativos da Federação, que delimita o campo de atividades em que deve ocorrer a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cooperação essa a ser delineada, quanto à forma, em lei complementar federal. A competência comum é exercida, além de outras, nas áreas da saúde, assistência pública, proteção ao meio ambiente, defesa dos bens de valor histórico, cultural e paisagístico, produção agropecuária, abastecimento alimentar, construção de moradias e implantação de saneamento básico.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> V. sobre o assunto ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 142-147.

Ao par disso, a Constituição recém-editada instituiu, no art. 24, a denominada competência *concorrente*, segundo a qual incumbe à União, ao Distrito Federal e aos Estados, excluídos os Municípios, legislar concorrentemente sobre determinados assuntos, respeitadas sempre as normas de caráter geral emanadas do Governo central. Saliencia-se, dentre as matérias que são objeto de legislação concorrente, as seguintes: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais; defesa do consumidor, educação, cultura, ensino, esportes; e organização, garantias, direitos e deveres da polícia civil.

Cumprir notar ainda que os Estados lograram manter, em seu favor, a tradicional cláusula que lhes assegura o *poder residual*, na medida em que ficou expressamente consignado no art. 25, §1º, da Constituição que são a eles reservadas todas as competências que não sejam atribuídas a outras instâncias federativas pela Carta Magna. Esse mesmo artigo estabelece, em seu *caput*, que os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios da Constituição Federal, garantindo, assim, a sua capacidade de auto-organização e de autogoverno.

No que tange às comunas brasileiras, ressalta-se, conforme já foi anotado, que estas lograram obter importante incremento em seu *status* institucional. Com efeito, os Municípios, embora hajam, ao longo de sua história, desempenhado de forma continuada uma expressiva gama de poderes, jamais tiveram reconhecida, integralmente, nas Constituições a grande autonomia que, de fato, sempre gozaram. A nova Lei Maior, porém, fazendo jus ao passado dos Municípios, elevou-os, conforme expressa o art. 1º do texto constitucional, à categoria de integrantes de pleno direito da Federação brasileira, cabendo-lhes uma esfera de competências exclusiva no que respeita aos assuntos de interesse local, sem prejuízo da

competência comum já referida e da faculdade de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Mas o grande avanço que merece ser sublinhado é que os Municípios, por força do art. 29 da Carta Magna, podem agora elaborar as suas *leis orgânicas*, verdadeiras constituições locais, devendo observar, apenas, os princípios integrantes das Leis Maiores federal e estaduais.

Outra novidade importante consiste na competência deferida aos Municípios para atuar, amplamente, em dois importantes campos em que sua presença era, de um modo geral, bastante limitada. Agora, segundo o art. 30, VI e VII, da Constituição, caberá às comunas, com a cooperação técnica e financeira dos Governos da União e dos Estados, prestar serviços de assistência à saúde da população e manter programas de ensino pré-escolar e fundamental.

De ora em diante, os Municípios estabelecerão também, ao contrário do que antes ocorria, livremente, o número de vereadores, de forma proporcional à sua população, observados, apenas os limites máximos estabelecidos no art. 29, IV e alíneas, da Carta Magna. Além disso, fixarão a remuneração de prefeitos e vereadores, matéria que, no passado, era regulada pela legislação federal e estadual.

No que respeita à distribuição da renda tributária nacional, a Constituição de 1988 introduziu algumas modificações importantes em prol dos Estados e Municípios, os quais foram contemplados com receitas adicionais, não só oriundas de novos impostos, como também derivadas de uma maior participação nos fundos fiscais previstos na Carta Magna, sem prejuízo da capacidade impositiva da União, que continuou a manter a situação privilegiada que vinha desfrutando desde o estabelecimento da Federação.

Com efeito, permanece ampla a participação da União na partilha da renda nacional, competindo-lhe, conforme estabelece o art. 153 da Constituição, instituir os impostos

sobre a importação, exportação, produtos industrializados, renda e proventos de qualquer natureza, operações de crédito, câmbio, seguros e propriedade territorial rural, tal como o fazia sob a égide da Carta Magna anterior, todos eles de relevante expressão econômica.

A União, é certo, perdeu alguns tributos, como o imposto sobre a prestação de serviços de transportes e comunicações, que passou para os Estados. Em compensação, foi-lhe atribuída a competência para criar o imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Os Estados, por sua vez, perderam o imposto de transmissão de bens imóveis *intervivos*, que foi deferido aos Municípios, conservando, contudo, o *causa mortis*, que passou a incidir, de forma mais abrangente, sobre bens e direitos. Estabeleceu-se ainda em benefício deles o imposto sobre a doação de bens e direitos e também sobre serviços de prestação de transporte interestadual e de comunicação.

Em um balanço final, constata-se que a Constituição de 1988 deu novo alento aos Estados e aos Municípios, confirmando a tendência histórica de alternância entre períodos de centralização e descentralização da federação brasileira, sem embargo do tradicional predomínio político e econômico da União, que se mostra ainda mais acentuado na atual fase evolutiva do sistema federativo.