

## **O FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA FORMA DE ESTADO PECULIAR**

*Brazilian Federalism: a Peculiar Manner of State*

*Tatiana Maria Silva Mello de Lima<sup>1</sup>*

### **RESUMO**

O presente estudo busca definições e atributos específicos do Federalismo, bem como as origens e características da forma de Estado que o Brasil adota. Como é sabido, os Estados que escolheram o Federalismo como sua forma de organização, tiveram que adaptá-lo a características intrínsecas de cada país. Todavia, todos os Estados Federativos saem de três premissas que devem ser observadas por todos os países que o adota, quais sejam, autonomia política, autonomia econômica e autonomia administrativa. Com efeito, é comum observar que a existência de Estado Federativo com especificidades diversas, como no caso Brasileiro, que concedeu ao município o status de ente federativo, diferentemente dos demais países. Ademais, não se pode desprezar a evolução histórica do Federalismo no Brasil, que a cada constituição auferia novas características, o que culmina no atual conceito e característica do Federalismo Brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo; Pacto Federativo; Autonomia.

### **ABSTRACT**

*This paper seeks definitions and specific attributes of Federalism, as well as the origins and characteristics of the form of rule that Brazil adopts. As we know, states that chose Federalism as their form of organization had to adapt it to intrinsic characteristics of each country. However, all Federative States leave of three premises which must be observed by all countries that adopt, namely, political autonomy, economic autonomy and administrative autonomy. Indeed, it is common to observe that the existence of Federative States with several special features, such as Brazil, which granted to the municipal district the federative status, unlike other countries. Moreover, we can not deny the historical development of Federalism in Brazil, which culminates in the current concept of Brazilian Federalism.*

**KEYWORDS:** *Federalism; Federative Pact; Autonomy.*

---

<sup>1</sup> *Especialista em Direito e Política Tributária pela Fundação Getúlio Vargas (FGV – Brasília). Especialista Em DIREITO Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Graduada pela Universidade de Brasília (UNB). Advogada em Brasília.  
E-mail: [tatianalima@terra.com.br](mailto:tatianalima@terra.com.br)*

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS: ASPECTOS GERAIS DO FEDERALISMO

O Estado tem como principal função proporcionar ao seu povo o tão necessário bem-estar. Desta forma, ele organiza a sociedade e, ao assumir o papel intervencionista, interfere na vida econômica, social e política das pessoas. Independentemente da forma como intervém, é indispensável ressaltar que tanto as teorias econômicas e políticas quanto as jurídicas consideram necessário algum tipo de atuação do Estado na sociedade, até mesmo aquelas consideradas livres e neoliberais.

Tal fato é incontroverso e mostra que, na atualidade, não existem países livres da interferência do Estado, isto é, todos apresentam intervenção estatal, evidenciados no fornecimento de bens, na regulação de atividades indispensáveis à sociedade, na prestação de algum serviço, e ainda, na organização de políticas econômicas.

Porém, para se concretizar tal desiderato é forçoso que o Estado se estruture através de uma forma, seja unitária ou federativa, adaptável às suas necessidades. A forma unitária possui um poder central, onde o núcleo político detém o poder de todo o país, ao passo que, na forma federativa, existe a divisão do poder entre os vários entes do Estado.

Em outros termos, o Federalismo foi a materialização, permitida pela Constituição, no qual ocorreu a união de várias entidades políticas, dotados de características diversas, sem soberania, estruturados em unidades autônomas (político, administrativas e financeiras) mas que, por outro lado, encontram-se amparados por uma central, a União, esta, sim, dotada de soberania e, portanto, considerada um ente público internacional. (ATALIBA, 1980)

Nesse diapasão, desde a Proclamação da República em 1889 e da Constituição de 1890, o Brasil adotou como sua forma de Estado a Federação, que por sua vez pode ser mais bem explicada nas palavras de Cavalcanti (1983, p. 69), proferidas no início do século passado:

A espécie de união federativa (*Bundesstaat*), de que ora nos ocupamos, sendo ao mesmo tempo, uma Federação (*Bund*) e um Estado (*Staat*), deve conter, por isto mesmo, qualidades essenciais, que só se encontrem na sua personalidade. É uma comunidade (*Gemeinwesen*) de indivíduos, dotada em princípio de competência universal para todos os fins da vida humana, como qualquer Estado simples ou ordinário, - e bem assim, uma reunião de coletividades públicas, não-soberanas, mas de gênero diferente daquelas de que se constitui o Estado unitário; resultando deste duplo caráter duas ordens de relações, nas quais se manifestam, desde logo, o próprio conjunto da própria organização, e a sua condição jurídica.

De um lado, ela possui, como verdadeiro Estado que é, a qualidade essencial da soberania; de outro, como Federação, reconhece a subsistência de seus membros-componentes – os Estados-particulares – e, em conseqüência, a coparticipação deste em escala maior ou menor, ao exercício de atribuições soberanas, o que, sem dúvida alguma, lhe dá um caráter diferente do verdadeiro Estado Unitário.

Mais adiante Cavalcanti (1983, p. 69) complementa:

De certo, pelo que existe e se observa dos fatos, a Federação, constituindo uma unidade política nacional, é a ela que pertence logicamente o poder soberano da Nação, e a mesma exerce-o, não em nome dos Estados federados, mas em seu próprio nome, ou per se em virtude da Constituição ou lei fundamental da sua instituição.

O Estado Federal foi dotado de soberania, e esta ainda é considerada como poder supremo autônomo, originário e, principalmente, com a faculdade para decidir sobre o seu Direito (CARRAZZA, 2003). Neste cômputo, falar em Estado Federal pressupõe a existência de uma lei máxima, uma Constituição, que lhe institua como tal e que assegure todas as características que lhe são inerentes. Não se pode olvidar, também, que há um relacionamento estreito entre a forma estrutural do Estado com os problemas que o governo possui, visto que, se há uma união entre vários entes, deve-se considerar a existência de objetivos comuns para o crescimento nacional uniforme.

A partir disso, pode-se inferir que a União deve ser tida como o núcleo do Estado Federal, o que atribuiu ao marcante conceito de Federalismo a premissa da descentralização do exercício de poder político levado a uma ordem jurídica única que deve ser seguida.

Em outros termos, a descentralização se conceitua como uma repartição de poderes, ou seja, de um lado encontra-se a esfera federal (governo central) e de outro as unidades autônomas (estados-membros) que possuem relativa independência, autonomia, política, organizacional e, principalmente, financeira. Essa repartição de competências é a responsável pela determinação das matérias que incidirão em todo o território nacional, bem como em cada unidade federada (KELSEN, 1998).

Horta (1995) considera tal fato o ponto principal da estrutura do poder federal e, com efeito, essa descentralização garantiu a repartição de poderes entre os vários níveis e órgãos de competências que, por sua vez, possuem autonomia organizacional, político-administrativa e financeira.

Reis (2000, p. 22) asseverou o seguinte sobre o tema:

O que marca o conceito de descentralização é a idéia de uma estrutura jurídica única, mas pluralista, uma vez que a manifestação política no Estado dá-se, por excelência, pela capacidade para criar o direito e para organizar as instituições políticas segundo o sistema único positivado. Assim, a descentralização política define uma pluralidade de ordens jurídicas, ordenando-se e coordenando-se numa estrutura total, conformada por ordens jurídicas acopladas harmoniosa e complementarmente.

Não se pode, entretanto, confundir descentralização de poder com o Federalismo, sendo que não basta um poder descentralizado para qualificar a forma de estado. Ocorre que o Estado Federal obrigatoriamente possui uma descentralização de poder, em diversas escalas, e com isso, sugere parâmetros para pensar numa real necessidade de repartição de competência e autonomia para os entes federativos, ao passo que uma simples descentralização do poder não ensejaria necessariamente numa autonomia financeira.

Em linhas gerais as características principais do Federalismo, podem ser traçadas nas seguintes premissas (CASSEB,1999):

1ª - É necessária a existência de uma Constituição, ou lei máxima, que institua a forma de Estado Federativo;

2ª - Existem duas ou mais esferas de governo, federal ou estadual (em alguns países, como o Brasil - o município deve ser incluído), dotados de autonomia financeira (disposição de recursos financeiros próprios para seus gastos), autonomia administrativa (capacidade de auto-organização dos serviços públicos) e autonomia política (possibilidade de eleição de seus próprios governantes). Frisa-se, desse modo, que os Federados podem elaborar suas próprias Constituições e são dotados de Poder Legislativo, Executivo e Judiciário;

3ª - Os entes da federação são indissociáveis;

4ª - A repartição de competência é praticada entre os elementos da federação;

Outro ponto destacado por Casseb (op. cit.) versou sobre as características do Federalismo, tocante às medidas da autonomia administrativa, financeira e política de cada ente da federação, que devido a sua capacidade de auferir receitas para sua subsistência, passam pela causalidade que observou que, quanto maiores os índices que apresentam, maiores são as limitações do poder da União. Pode-se considerar que a Federação atua como um limitador de poder político, pois ao conceder maior autonomia aos Estados e Municípios, como no caso do Brasil, a União tem sua atuação demarcada e, com isso, menos poderes.

Essa limitação do poder político da União é caracterizada na obediência ao princípio da subsidiariedade, articulado nos seguintes termos: a autoridade superior somente deve desempenhar as atividades que a autoridade inferior não conseguir realizar sozinha, assim, a entidade superior somente age quando a inferior tiver dificuldades em realizar as atividades necessárias à sociedade. Com isso, a preservação da autonomia do Federado é efetivada e este pode exercer sua autoridade plenamente.

Desta forma, o princípio da subsidiariedade e o princípio da federação não possuem naturezas inseparáveis e acabam se complementando, como salienta Casseb (1999, p. 32):

Afinal, o termo *subsídium* significa 'ajuda', por isso denomina-se esse princípio de 'subsidiariedade'. Isso é essencial para uma federação cumprir seu papel de limitação do poder político. A proposta seria que os Estados realizassem apenas aquilo que os municípios (e todas as sociedades intermediárias neles existentes) não conseguissem desempenhar por si mesmos e a União somente executasse o que só Municípios e os Estados não conseguissem executar sozinhos.

Pode-se concluir daí, que o Federalismo tem também como mister a aplicação do princípio da subsidiariedade pelo Estado, pois levará, com isso, a um Governo Central mais equilibrado, com menos intervenção, com menos poder, resultando em um país mais democrático.

É também preciso observar que os Estados Federais, pelas características que possuem, procuraram promover a Democracia no seu sentido amplo, pois o poder deve ser exercido autonomamente pelos entes e os governantes eleitos pelo povo. Com efeito, a descentralização do poder no Estado Federal é o seu ponto nevrálgico. Há uma perfeita relação equilíbrio entre os elementos federados, onde sempre haverá a invocação da solidariedade nacional e sempre haverá uma tolerância mútua, onde o intuito é efetivar o determinado na Constituição Federal.

Além do mais, apesar da doutrina ter estabelecido basicamente duas espécies de formas de Estado Unitário e Federal, o que se verificou é a existência, nos Estados modernos, de modelos inovadores que podem, em um futuro próximo, ampliar essas classificações. Existem, com efeito, vários exemplos desses modelos inovadores, como algumas convenções internacionais, onde os Estados, visando a um acordo comercial, acabaram delegando sua soberania ou até sua autonomia a um segundo plano. A União Européia seria o exemplo nato, posto que não é Confederação e nem Federação, embora nos seus postulados haja a conservação da autonomia dos entes, é regida pelo pressuposto que todos devem respeitar a moeda única, havendo uma perda de soberania, não podendo os participantes do acordo emitir ou controlar sua própria moeda (CONTI, 2001).

Portanto, como quase todos os assuntos que envolvem a Teoria Geral do Estado, o Federalismo está em mutação. Obviamente, que as características principais, como autonomia financeira e repartição de competência permanecem, pois sem elas essa forma de Estado não existiria. Mas o importante a se ressaltar é que mudanças conceituais ocorrem diuturnamente na sociedade e no que tange às formações e organizações de Estados. No que se refere às convenções comerciais não é diferente, ressalta-se, também, que, por vezes, são essas convenções comerciais as fomentadoras de novos exemplos para o estudo da teoria geral do Estado.

## 2 ORIGEM DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Com efeito, pode ser observado que a situação da repartição de competência em matéria tributária no Brasil, a autonomia dos entes federados e até mesmo a forma como os brasileiros vêem o Federalismo sofreu uma influência direta do Federalismo Norte-Americano.

Assim sendo, é importante frisar, primeiramente, que os treze Estados integrantes da Confederação Norte-Americana, as antigas colônias inglesas, tinham autonomia política, administrativa e econômica, assim o processo de transformação de Confederação em Federação foi lento e estruturado, o que culminou no atual Estados Unidos da América. Situação completamente distinta da brasileira, diga-se de passagem.

De fato, com a Proclamação da República Brasileira em 1889 e posteriormente com a promulgação da Constituição de 1891 as antigas províncias, que não possuíam qualquer autonomia política, transformaram-se, de uma hora para outra, em entes da República Federativa Brasileira.

A partir de então, sob a fortíssima presença de Ruy Barbosa, foram implementadas todas as características do sistema federal no Brasil, onde o exemplo Norte-Americano foi predominante. Nesse ponto, encontra-se a maior crítica sobre o sistema federal brasileiro, pois tal influência explica a dificuldade inicial do Brasil para se adaptar a nova forma Estatal, pois, afinal, o referido sistema foi delimitado e imposto sem que houvesse qualquer consideração com a realidade nacional (CASSEB, 1999).

Miranda (2003, p. 213) observou que:

A Federação também não surgiu voluntária de entes independentes, mas nasceu de cima, a partir de uma unidade nacional já existente no momento da proclamação da nossa República. Dessa maneira, o poder da União – por meio de investimentos públicos das suas estatais, verbas orçamentárias, grandes projetos nacionais que propiciavam algumas satisfações de interesses localizados - tornou-se o principal elemento da construção e consolidação federativa do País.

Essa participação preponderante de um dos entes federativos na consolidação da Federação provocou distorções históricas e pode ser uma das causas de nossas enormes desigualdades regionais. Diante da correlação desigual entre a União e os Estados, a Federação não pôde se impor como um instrumento da equidade na repartição de recursos.

Ressalta-se, assim, que a formação do Federalismo nos Estados Unidos originou-se através de uma agregação, onde os Estados, dotados de soberania e constituição própria, resolveram se unir em um só ente de Direito Público Internacional, ao passo que no Brasil, teve uma ordem inversa, havendo uma segregação, onde o Estado unitário passou a ser dividido em vários Estados-membros.

Dessa maneira, a importância da Constituição de 1891 foi destacável e consagrou características que perduram até os dias atuais, como, por exemplo, a tripartição dos poderes (seguindo os moldes de Montesquieu, na França)<sup>11</sup>; a introdução do Presidencialismo como forma de governo; a separação do Estado e da Igreja e muitas outras garantias que, por vezes, dão guarida ao pacto federativo atual. Outro ponto residiu na repartição de competência, que foi estipulada de forma ampla, como se verificado nas Constituições posteriores, porém coube ao poder central a maioria absoluta de todas as competências. Em contrapartida, contraditoriamente, houve a preocupação de conceder aos Estados-Membros um maior poder de auto-organização (HORTA, 1995).

Somente em 1894, após dois governos militares, centralizadores e autoritários, os elementos verdadeiros do Estado Federal começaram a exercer seus poderes residuais. Esse tipo de federalismo, onde há separação dos poderes entre os seus entes foi conhecido como federalismo dual ou dualista.

Em decorrência desse excesso de poderes atribuídos aos Estados-membros surgiram verdadeiras deformações estruturais, onde os entes da federação, além de promulgarem suas constituições próprias, com poderes divergentes ao da Carta Máxima, declaravam-se soberanos. Tal situação durou até a promulgação da Constituição de 1934, fortemente influenciada pelo fascismo, mudando ao centralizar o poder em um governo central. Assim, houve o início do chamado federalismo cooperativo onde o almejado foi a maior atuação da União em detrimento dos Estados-membros.

Entretanto, a Carta 1934 com características centralizadoras foi ambígua e cheia de indecisão, como pode ser visto, por exemplo, na decisão da União cobrar impostos aos municípios, devido ao reconhecimento dos mesmos como um dos componentes da federação.

Não se pode olvidar que a Constituição de 1934 foi inovadora em relação às anteriores, pois o Poder Central invocou para si um maior número de poder. Em decorrência dessa atitude os Estados-membros foram compensados com matérias que a União deslocou para a competência exclusiva ou competência comum dos Estados. Assim, houve o início do que pode ser considerado como repartição de competência da União, dando ensejo a possibilidade de configuração dessa característica afeta aos Estados Federais.

---

1 Na Constituição de 1824 havia o 4º Poder, o MODERADOR, exercido pelo Imperador.

“Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.”

“Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos demais Poderes Políticos.”

Já na era Vargas ocorreu a outorga da Constituição 1937 e com isso, a intervenção da União permanente e o fim das constituições estaduais e o do regionalismo. A Constituição se resumiu, então, em uma 'Constituição de um homem só', posto que a centralização se deu de forma arbitrária igualando-se a um feudo, como afirma Cretella Júnior (1991). Nessa época, deu-se uma centralização do poder no governo central e, por conseguinte, uma intervenção permanente nos Estados, atitude que pôs a perder a repartição de competência entre os entes da União, estipulada na Constituição de 1934.

Em contraposição a Constituição de 1946 teve características desenvolvimentistas como, por exemplo, a retomada da autonomia dos Estados-membros que inovou, quando concedeu aos Municípios a faculdade de se autogovernarem, bem como a retomada da repartição de competência entre os Federados. Por outro lado, a tendência de centralização do poder foi mantida e, de fato, perceberam-se grandes tentativas de reduzir as desigualdades regionais e a repartição de competência em matéria tributária.

Com o advento da constituição 1967, e sua emenda de 1969, a tendência centralizadora ficou mais forte, sendo considerada como o 'apogeu do antifederalismo', que também é nomeado como 'federalismo de integração', que na verdade é uma "pseudo" forma de Estado, caracterizada pela uma negação da descentralização do poder em detrimento da União.

Com a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, delegando aos demais elementos federativos poderes meramente complementares, houve um novo início da reestruturação do federalismo, em que se buscou o equilíbrio entre eles e maior vigência do princípio da subsidiariedade, restabelecendo, portanto, os poderes dos Estados-membros e ampliando a repartição de competência em matéria tributária.

Na realidade, essa tentativa foi infrutífera e o resultado final ficou aquém do esperado, gerando normas que, por vezes, poderiam ser consideradas contraditórias, como, por exemplo, o tão aclamado pacto federativo brasileiro que ganhou novas características que vão de encontro até com o princípio da subsidiariedade.

De fato, a União foi agraciada com a maior parte das competências, delegando poucas matérias aos demais entes, sejam de ordem tributária, administrativa ou política. Bastos (1996, p. 263) fez a seguinte crítica:



O traço principal que marca profundamente a nossa já capenga estrutura federativa é o fortalecimento da União relativamente às demais pessoas integrantes do sistema. É lamentável que os constituintes não tenham aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superior à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferências das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro. Continuamos, pois, sob uma constituição eminentemente centralizadora, e se alguma diferença existe relativamente à anterior é no sentido de que esse mal (para aqueles que entende ser um mal) se agravou sensivelmente.

Ao cabo da evolução histórica das origens do Federalismo Brasileiro, o que se pode extrair é que a história do Federalismo no Brasil sempre foi entrecortada por épocas em que havia uma descentralização do poder, característica intrínseca do Federalismo, e épocas em que o poder central detinha uma centralização maior do Poder em detrimento dos outros entes federativos. E deve-se observar também que, em pouco mais de um século, onde o Federalismo foi adotado como forma de Estado, ele se tornou inquestionavelmente resistente, ainda mais se for levado em consideração que as maiores transformações políticas sofridas pelo país, tais como ditadura de Vargas e a ditadura militar, deram-se exatamente nesse período.

Obviamente, não se pode esquecer que as características foram mudando (uma espécie de evolução), onde se visou, de forma clara, a melhor adaptação entre as necessidades do país e a forma de governo da época, levando-se sempre em consideração a disponibilidade de atuação de cada elemento da federação.

### **3 PECULIARIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Com se pôde observar, não existiu um modelo certo a ser seguido pelos Estados, independentemente de vários países terem adotado como forma de Estado a federação. Com efeito, cada país que adotou o federalismo como forma de Estado teve que adequá-lo às suas próprias características, observando tanto a evolução econômica e social, quanto as mudanças exigentes de novas transformações, forçando, com isso, uma adaptação do Estado a uma nova realidade.

Desta forma, pode-se afirmar que a Federação Brasileira é única e detentora de várias características que lhe são peculiares. Além das características intrínsecas do Federalismo citadas no tópico anterior – uma lei máxima que institua a forma de Estado Federativa; duas ou mais esferas de governo, federal ou Estatal (em alguns países, como o Brasil - o Município deve ser incluído); autonomia financeira, administrativa, política; indissociabilidade

dos componentes da federação; repartição de competência entre eles – existem várias outras que merecem destaque e delimitam a forma de Estado brasileiro. (CRETELLA JUNIOR, 1988).

Ainda existem várias outras características que merecem destaque e delimitam a forma de Estado brasileiro. A Constituição Cidadã, promulgada em 1988, reafirmou o Federalismo como a forma de Estado Brasileiro. Este é, de fato, um dos princípios dentre os mais importantes da Constituição, sendo considerado, inclusive, *cláusula pétrea*. Desse modo, em hipótese nenhuma, pode-se propor emenda constitucional ou qualquer outra proposta que vá de encontro ao pacto federativo.

Buscou-se no Federalismo a forma de Estado que melhor pudesse atingir os objetivos da República Brasileira, como expresso no Artigo 3º da Constituição, no tangente à erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais.

Ademais, está consagrado no primeiro artigo da Carta Magna a característica principal do Federalismo Brasileiro, ou seja, a formação de uma república indissolúvel composta por três níveis de governo: a União, os Estados-Membros e Municípios, essas três esferas possuindo, cada uma, autonomia administrativa, política e financeira e, principalmente, uma repartição de competência da matéria tributária privativas.

Ataliba (1980, p. 9) esclareceu:

Federação implica igualdade jurídica entre a União e os Estados, traduzida num documento (constitucional) rígido, cuja principal função é discriminar competência de cada qual, de modo a não ensejar violação da autonomia recíproca por qualquer das partes.

A autonomia dos Federados do Brasil deve ser vista de forma plena nas relações internas, com isso, cada uma pôde se organizar livremente em sua estrutura política, administrativa e financeira, respeitando sempre as determinações da Constituição, como já foi dito anteriormente. Na verdade o que aconteceu foi uma divisão da ordem global na qual o Estado atua, como um todo, e designa ordens jurídicas parciais, centrais e periféricas, onde respectivamente atuam a União e os Estados, conforme atuações traçadas pela Constituição.

Entretanto, os Estados-Membros não possuem personalidade internacional e em contraposição, cabe somente à União, como fruto da junção dos Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal, representar a totalidade do Estado brasileiro internacionalmente, e desse modo, representando a República Federativa Brasileira.

Com efeito, dentro da República Brasileira todos os entes da federação, em qualquer nível, estão juridicamente no mesmo plano hierárquico, devendo ser-lhes dado tratamentos

igualitários. Isto significa que a Constituição já definiu para cada elemento a sua competência, sendo estas distintas entre si, não podendo um invadir a competência e o campo de ação do outro. Deve-se, com isso, observar que lei alguma pode alterar a competência atribuída, exclusivamente, pela Constituição a cada ente.

Nos dizeres Carrazza (2003, p. 129):

De fato, inexistente hierarquia jurídica entre os entes federativos. Todos são pessoas jurídicas dotadas de capacidade política, enquanto atuam dentro de suas esferas de competência, constitucionalmente traçadas. Portanto, a harmonia deve presidir a conveniência dos entes federativos (pessoas políticas). Há, aliás, implícita na Constituição Brasileira a idéia de que desta conveniência harmoniosa resultará o bem de toda a Nação.

Desta forma, a cada ente da federação foi atribuído o poder de instituir e arrecadar, privativamente, tributos, exercendo, com isso, a faculdade que lhe foi conferida pela Constituição: regular suas despesas.

Outra questão que merece uma atenção especial nesse tópico trata-se da autonomia municipal. Não há nas nações conhecidas que adotam o Federalismo como forma de Estado para elevação do município com um ser constitucionalmente reconhecido dotado de autonomia administrativa, política e financeira, e com competência para arrecadar, fiscalizar e fruir recursos de receitas próprias. É tão forte o princípio da autonomia municipal no Federalismo brasileiro que nenhuma autoridade pode derogar, sob qualquer argumento, os poderes concedidos ao município.

O princípio da autonomia municipal foi dado sob égide de algumas exigências legais, quais sejam: capacidade de autogoverno, auto-organização, competência legislativa própria com a Câmara Legislativa Municipal, Câmara de Vereadores, e autonomia financeira (REIS, 2000).

Assim, não pode o município participar ou requerer receitas alheias, nem mesmo para que isso garanta a sua autonomia financeira, afinal as autonomias política, administrativa e financeira fornecem ao município a capacidade de se auto-sustentar, seja mediante a arrecadação de impostos de sua competência, ou seja, através de receita originária.

Destarte, os municípios recebem repasses obrigatórios, autorizados pela Constituição, do Governo Federal e do Estado-Membro através do fundo de participação e das Transferências Intergovernamentais. Entretanto, não pode o Município ser dependente desses repasses, pois prejudicaria a sua autonomia financeira, além de que ficaria a mercê dos outros entes da federação.

De fato, não se pode esquecer que esses repasses ajudam (e muito!) na subsistência de alguns Municípios, mas não podem, em hipótese nenhuma, conduzir a sua autonomia

financeira sob pena se ver em autonomias administrativa e política ameaçadas, afinal, de que adianta deferir competência material e legislativa se não são indicados os meios para atingir aquele fim? Nesse sentido, Carrazza (2003, p. 151) asseverou:

De fato, o Município não poderia ser havido por autônomo, sem a ele não consentisse gerir o seu, dispor do seu, contratar sobre o seu, reger sua vida e seus bens, observados, apenas, os limites constitucionais e legais. No Brasil, o governo e administração de cada Município correspondem ao que seu povo, por seus representantes, estabelece nas leis votadas pelas suas Câmaras. O Município pode governar-se e administrar-se com bem lhe parecer, sem interferência de outros poderes (estaduais, federais, nacionais e internacionais), contanto, naturalmente, que não se afaste dos princípios cardeais da Constituição.

O Município, desse modo, conta com uma Lei Orgânica, o que em outros termos, confere-lhe uma espécie de constituição local. Esta lei equivale, juridicamente falando, a uma Constituição Estadual, assim somente lhes é facultado a possibilidade de deliberar sobre assuntos que a Constituição Federal determinou. A possibilidade de elaboração da Lei Orgânica e a Constituição Estadual é o instrumento que distingue um integrante da federação de outro dotado somente de autonomia administrativa ou legislativa.

Mais adiante finalizou Carrazza (2003, p. 152) com a seguinte afirmação:

Convém enfatizar, ainda, que em nosso País, como decorrência da autonomia que possuem, os Municípios são iguais entre si, sob o prisma jurídico. À semelhança do que sustentamos acerca da Federação, reconhece-se também a absoluta isonomia dos Municípios brasileiros. Um não pode se impor ao outro (ou outros). Todos buscam seus fundamentos de validade na própria Constituição, sem qualquer ingerência de terceiros. Dizer que o Município 'A' é superior ao Município 'B' porque tem rendas mais expressivas ou maior população é despedir-se do campo jurídico, para enveredar pelo campo político ou sociológico

Cumprir destacar que o Distrito Federal também foi elevado pela Constituição de 1988 ao patamar de componente da Federação, deixando, com isso, de ser apenas a sede administrativa da União. Assim, o Distrito Federal hoje tem que ser considerado como uma pessoa política, participante da vontade nacional, e desfrutando de todas as características que qualquer ente da federação possui (autonomia política, administrativa, financeira e repartição de competência em matéria tributária).

Apesar de o Distrito Federal ter uma Lei Orgânica, não pode ser considerado nem Município e nem Estado, mas sim um ente federativo dotado por vezes de maior competência dos que os dois, quando lhe é facultado a competência legislativa e tributária de ambos. Mas, ressalta-se, no que tange a competência de legislar sobre a organização judiciária, encontram-se o Ministério Público e a Defensoria Pública cuja competência é da União, sendo esse o único traço diferencial do Distrito Federal e os Estados.

No que tange à competência tributária, o Distrito Federal possui as características dos Estados-membros e dos Municípios, isso quer dizer que pode o Distrito Federal instituir, fiscalizar e arrecadar tributos de índoles municipais e estaduais.

Como observado, o Federalismo Brasileiro, para cumprir de forma efetiva o determinado no Artigo 3º da Constituição, que previu a erradicação da pobreza e desigualdade sociais e regionais, procurou mecanismos que melhor se adaptassem ao seu extenso território, diversidade cultural, religiosa, regional e étnica e principalmente econômica. De fato, além de ter adotado todas as características principais que qualificam o Federalismo, a República Brasileira inovou ao conceder *status* de ente federativo ao Município. Ademais, inovou, também, ao elevar o Distrito Federal como ente federativo dotado das mesmas características dos demais, sendo ele considerado pessoa política.

Assim, cada ente federativo - União, Estado-membro, Município e Distrito Federal - possui sua competência legislativa exclusiva, autonomia política, administrativa e financeira. Frisando, novamente, que lhes é vedado qualquer interferência de um na competência do outro.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Federalismo, como vários institutos que envolvem a Teoria Geral do Direito Tributário, está em mutação. Observa-se que as mudanças conceituais estão a ocorrer diuturnamente na sociedade, principalmente, no que tange à descentralização do poder da união e a faculdade de cada ente ter sua autonomia administrativa, política, financeira.

Um fato se destacou neste contexto e diz respeito ao modo como as características foram mudando, numa espécie de evolução, onde se visou, de forma clara, a melhor adaptação entre as necessidades do país e a forma de governo da época. Porém, o que se pode extrair da história do Federalismo no Brasil foi um entrecortamento de épocas, onde, por vezes, houve uma descentralização do poder, característica intrínseca do Federalismo, e épocas em que o poder central deteve uma centralização maior do Poder em detrimento dos outros elementos federativos.

No entanto, hoje, o Federalismo Brasileiro, mais atento e comprometido com a realidade social, liberta-se das exegeses doutrinárias mal formuladas para elencar argumentos sustentáveis no referente à aplicação de seus princípios, galgando, aos poucos, um jeito ímpar de se afirmar no cenário mundial.

A grande novidade percebida reside na concessão do *status* de ente federativo ao Município. Ademais, inovou, também, ao elevar o Distrito Federal como elemento federado dotado das mesmas características dos demais, sendo ele considerado pessoa política.

Assim, possui sua competência legislativa exclusiva, autonomia política, administrativa e financeira. Frisando, novamente, que lhes é vedado qualquer interferência de um ente na competência do outro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATALIBA, Geraldo. Princípio Federal, Rigidez Constitucional e Poder Judiciário. In: **Estudos de Direito Tributário**, São Paulo, 3, p. 9 e 10, 1980.
- BASTOS, Celso. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- CASSEB, Paulo A. **Federalismo. Aspectos contemporâneos**. Coleção saber jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.
- CARRAZZA, A. Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CAVALCANTI, Amaro. **Regime Federativo e a República Brasileira: Coleção Temas Brasileiros**. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.
- CONTI, M. José. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participações**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- HORTA, M. Raul. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MIRANDA, Sérgio, A Federação no contexto da Reforma Tributária. In: Morhy, L.(org.). **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: UNB, 2003. p. 213 a 227.
- REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo Fiscal: competência concorrentes e normas gerais de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.