

# O FEDERALISMO COOPERATIVO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO PÓS-1988

William Paiva Marques Júnior\*

**RESUMO:** Na evolução histórica do constitucionalismo brasileiro, a concepção de federalismo cooperativo fez-se hegemônica no Texto Constitucional de 1988. O incremento das problemáticas sociais e o aumento das reivindicações dos entes federativos fizeram surgir em diversos dispositivos constitucionais a atuação conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ao estabelecer competências comuns e concorrentes. São analisadas as transformações desse repensar do constitucionalismo na sistemática brasileira e na contemporânea releitura da indissolubilidade do vínculo federativo. Utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura, de natureza qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória, com ênfase na obra de Paulo Bonavides e Gilberto Bercovici, bem como na orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo cooperativo. Constitucionalismo brasileiro. 1988.

## COOPERATIVE FEDERALISM IN BRAZILIAN CONSTITUTIONALISM POST-1988

**ABSTRACT:** In the historical evolution of Brazilian constitutionalism, the concept of cooperative federalism became hegemonic in the 1988 Constitutional Text. The increase in social problems and the increase in demands from federative entities gave rise to the joint action of the Union, States, District in several constitutional provisions. Federal and Municipalities, by establishing common and competing competencies. The transformations of this rethinking of constitutionalism in the Brazilian system and in the contemporary reinterpretation of the indissolubility of the federative bond are analyzed. As a methodology, bibliographical research is used through the analysis of books, legal articles, international documents, legislation and jurisprudence. The research is pure, qualitative and quantitative in nature, with descriptive and exploratory purposes, with an emphasis on the work of Paulo Bonavides and Gilberto Bercovici, as well as the jurisprudential guidance of the Federal Supreme Court.

**KEYWORDS:** Cooperative federalism. Brazilian constitutionalism. 1988.

## 1. INTRODUÇÃO

Na evolução do constitucionalismo brasileiro, observa-se que a Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar de reforçar o poder federal, a cooperação e a integração nacional.

---

\* Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela UFC. Professor Adjunto do Departamento de Direito Privado da Faculdade de Direito da UFC de Direito Civil II e Direito Civil V. Professor Permanente e Vice-Coordenador do PPGD/UFC. E-mail: [williamarques.jr@gmail.com](mailto:williamarques.jr@gmail.com).

A passagem do federalismo clássico estadunidense para o federalismo balizado pela solidariedade presente na Constituição de 1988, é fruto das contingências que, superando uma conduta meramente negativa a ser assumida em termos de liberdades públicas, faz surgir um modelo de Estado deveria atuante, promotor de igualdade material, na mitigação das problemáticas sociais e atento aos clamores das complexidades socioeconômicas emergentes. A igualdade jurídico-formal apregoada nos textos constitucionais clássicos necessitava da necessária concretização oriunda do constitucionalismo social a reverberar no modelo de federalismo.

Nessa ordem de ideias, não se deve analisar a Constituição Federal de 1988 somente sob a ótica da restauração do federalismo no seu aspecto financeiro uma vez que Estados e Municípios recuperam sua participação, mas também na forma de atribuições e encargos.

Outro ponto fundamental é que Texto Constitucional de 1988 elevou o Município à condição de ente federado, estabelecendo uma descentralização e a existência de soberania, para União, Estados e Municípios, já em seu art. 1º.

12

Utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos nacionais e internacionais, decisões judiciais e da legislação. A pesquisa é pura e de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória, com ênfase nas obras de Paulo Bonavides e Gilberto Bercovici, bem como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

## **2. DO FEDERALISMO CLÁSSICO ESTADUNIDENSE AO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1988**

O federalismo clássico tem origem nos Estados Unidos da América, com a Constituição de 1787. No sistema federalista, o Estado Federal possui personalidade jurídica de direito público internacional e é detentor de soberania. Pelo arcabouço brasileiro, a União, formada pela reunião das partes componentes, possui personalidade jurídica de direito público interno, dispõe de autonomia e exerce as prerrogativas da soberania do Estado federal. O federalismo cooperativo nacional, engloba os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal como membros ativos, possuindo personalidade jurídica de direito público interno, autonomia e competências próprias.

No caso brasileiro, a Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos

desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar de reforçar o poder federal, a cooperação e a integração nacional.

O regime das competências é essencial na compleição do sistema entre os entes federativos. Sob a égide do federalismo de cooperação, se exige maior coordenação, solidariedade e cooperação entre União, Estados membros e Municípios. A cooperação passa a ser um mecanismo de maior aproximação entre as esferas do poder central em concatenação aos poderes regionais e locais, tendo o princípio da subsidiariedade como balizador da formulação de políticas públicas entre os entes federativos.

Aos Poderes Estaduais e Municipais, compete o enfrentamento das questões regionais e locais, diante das especificidades encontradas em suas regiões. De fato, o legislador constitucional, tendo como parâmetro o Federalismo cooperativo, ao estabelecer a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII), bem como a legitimidade dos municípios em legislar sobre questões afetas ao interesse local (art. 30, I), podendo suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II), com base no critério constitucional da predominância do interesse local, com o escopo de tutelar os interesses locais, plasmados na saúde da população, principalmente em períodos de emergência sanitária, conforme vivenciado no período pandêmico de Covid-19.

Para Norberto Bobbio<sup>1</sup>, a constitucionalização dos remédios contra o abuso do poder ocorreu por meio de dois institutos típicos: o da separação dos poderes e o da subordinação de todo o poder estatal (e, no limite, também do poder dos próprios órgãos legislativos) ao direito (o chamado “constitucionalismo”). Por separação dos poderes, entende-se em sentido lato não apenas a separação vertical das principais funções do Estado entre os órgãos situados no vértice da administração estatal, mas também a separação horizontal entre órgãos centrais e órgãos periféricos nas várias formas de autogoverno, que vão da descentralização político-administrativa até o federalismo. O segundo processo foi o que deu lugar à figura – verdadeiramente dominante em todas as teorias políticas do século passado – do Estado de direito, ou seja, do Estado no qual todo poder é exercido no âmbito de regras jurídicas que delimitam a competência e orientam (ainda que frequentemente com certa margem de discricionariedade) suas decisões. Ele corresponde àquele processo de transformação

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 1ª ed. 13ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 136.

do poder tradicional, fundado em relações pessoais e patrimoniais, num poder legal e racional, essencialmente impessoal, processo que foi escrito com muita penetração por Max Weber. Exprime o autor que não se deu atenção ao fato de que a teorização mais completa desse tipo de Estado é a doutrina kelseniana do ordenamento jurídico por degraus.

É intrínseca a relação entre a solidariedade que visa ao desenvolvimento regional e o federalismo cooperativo, consoante adverte Gilberto Bercovici<sup>2</sup>: o Federalismo Cooperativo está em estreita relação com o chamado Estado intervencionista (o chamado Estado Social), que tem por objetivos, entre outros, a igualação das condições sociais de vida e a redução das desigualdades socioeconômicas em todo o território nacional (no nosso caso, inclusive, por determinação expressa do art. 3º- da CF, conforme veremos adiante). É justamente a exigência de solidariedade do Estado Social que fez com que fosse formulado um princípio de fidelidade federal que vincula a União e os entes federados, condicionando e orientando suas políticas na direção da diminuição das desigualdades sociais. Não é possível, porém, a uniformização das condições sociais de vida entre os vários entes federados se estes não tiverem capacidade suficiente (e não apenas econômica, mas também, política) para satisfazer plenamente todas as suas funções. Assim, a forma cooperativa de federalismo tem por objetivo fundamental a igualação da capacidade dos membros da Federação.

14

Para Éric Canal-Forgues e Patrick Rambaud<sup>3</sup>, no caso de Estados com uma estrutura federal, a repartição de competências pode ser reservada a uma competência legislativa que restringe os poderes da federação. No entanto, este é um assunto interno, como, no plano internacional, o Estado Federal é responsável pela execução ou pela não execução das suas obrigações.

Na sistemática adotada pela ordem jurídico-constitucional de 1988, observa-se que os princípios da República e da Federação apresentam-se como estruturantes da ordem jurídica, política e social brasileira.

---

<sup>2</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2.005, pág. 91.

<sup>3</sup> CANAL-FORGUES, Éric. RAMBAUD, Patrick. **Droit international public**. 2e- édition. Paris: Champs Université, 2011, p. 57. Tradução livre: “*Dans le cas des États à structure fédérale, la répartition des compétences peut réserver aux États fédérés une compétence législative qui limite les pouvoirs de la fédération. Il s’agit toutefois d’une question d’ordre interne, car sur le plan international, l’État fédéral reste responsable de l’exécution o de la non-exécution de ses engagements.*”

Para Karl Loewenstein<sup>4</sup>, junto com a constituição escrita e do estabelecimento de forma "republicana" do governo, isto é, não monárquica, em Estados com um grande território, o federalismo é a contribuição americana para a teoria mais importante e prática do Estado moderno. Uniões de Estados do tipo federal havia existido anteriormente: na Grécia Antiga, as ligas ou *sinoikias délica, anfictiônica, helênica e aquea*, a "aliança eterna" (*ewige Bund*) dos cantões suíços desde os séculos XIV e XV, a União de Utrecht (1569) entre as sete províncias do norte e nos Países Baixos. Mas nenhuma dessas formações foram um verdadeiro estado federal, em parte pela ausência de instituições comuns com jurisdição direta sobre os nacionais de países parceiros e em parte por uma preponderância de um dos membros. Associações de outros estados, como o Sacro Império Romano da nação alemã, ou eram associações baseadas na vassalagem em ou relações feudais, bem, no melhor dos casos, de natureza, semi-confederal. Após o período de transição dos *Articles of Confederation*, os treze estados norte-americanos formaram com a Constituição Federal de 1787 e pela primeira vez na história, um estado federal totalmente estruturado.

A ordem constitucional de 1988 adotou como forma de Estado o *federalismo*, que é uma aliança ou união de Estados, baseada em uma Constituição, e, onde os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo uma autonomia política limitada. Dessa forma difere do *Estado Unitário* (o Reino Unido ostenta esta forma

15

---

<sup>4</sup> LOWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución**. Traducción: Alfredo Gallego Anabitarte. Segunda Edición. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970, p. 354/355. Tradução livre: "Junto a la constitución escrita y el establecimiento de la forma "republicana" de gobierno, esto es, no monárquica, en Estados con un extenso territorio, el federalismo es la aportación americana más importante a la teoría y a la práctica del Estado moderno. Uniones de Estados de tipo federal habían existido anteriormente: en la antigua Grecia, las ligas o *sinoikias délica, anfictiônica, helênica y aquea*; la "alianza eterna" (*ewige Bund*) de los cantones suizos desde el siglo XIV y XV, la Unión de Utrecht (1569) entre las siete provincias norteñas e los Países Bajos. Pero ninguna de estas formaciones constituyeron un auténtico Estado federal, en parte por la ausencia de órganos comunes con jurisdicción directa sobre los ciudadanos de los Estados asociados y en parte por la preponderancia de uno de los miembros. Otras asociaciones estatales, como el Sacro Imperio Romano de la nación alemana, fueron, bien asociaciones basadas em relaciones de vassallaje o feudales, bien, el mejor de los casos, de naturaleza, semiconfederal. Tras el periodo transitorio de los *Articles of Confederation*, los trece Estados americanos formaron con la Constitución federal de 1787 y, por primera vez en la historia, un Estado federal completamente estructurado."

de organização estatal, bem como o Estado Unitário Imperial Brasileiro, que perdurou da Independência até a Proclamação da República adotou a aludida modalidade organizacional do Estado), que é, por conseguinte, rigorosamente centralizado, no seu limiar, e identifica um mesmo poder, para um mesmo povo, num mesmo território, caracterizando-se pela centralização político-administrativa em um só centro produtor de decisões. Igualmente, difere da *Confederação* (exemplo: Suíça), que consiste na união de Estados- soberanos, através de um tratado internacional.

O Estado Federal consiste em fenômeno relativamente recente, surgido após a histórica a junção das treze ex-colônias inglesas na América do Norte, inicialmente em Confederação, no ano de 1776, atingindo o pacto indissolúvel onze anos depois, em 1787, nascendo os Estados Unidos da América e inaugurando a forma de Estado caracterizada pela descentralização político-administrativa, constituindo entes parciais autônomos, aliados à União e formando o todo, que é o Estado Federal soberano.

16

Ao comentar o Preâmbulo da Constituição dos Estados Unidos da América, em torno do federalismo, averba Seth Lipsky<sup>5</sup>, dentre as imperfeições do sindicato formado nos termos dos Artigos da Confederação estavam a ausência de um executivo e a fragilidade do Congresso federal. A legislatura não poderia cobrar impostos, impor tarifas uniformes, formar um exército ou fazer concessões de terras. As legislaturas estaduais estavam esgotando a paciência dos fundadores.

Tem-se, portanto, que o sistema federal dos Estados Unidos da América surgiu da união de treze colônias inglesas preexistentes na formação de um governo geral ulterior. Por conseguinte, trata-se de federalismo por agregação. A luta pela liberdade de autogoverno, entendida como mecanismo de determinação do próprio destino político, serviu de supedâneo para a união entre as treze colônias na luta por independência em face da Inglaterra.

A visão federalista, como forma de convivência entre Estados, é uma criação de fins do século XVIII; referente à experiência estadunidense, se desenvolve a partir dos primeiros passos que deram as treze colônias inglesas da América do Norte como continuação natural da sua declaração de seu processo

---

<sup>5</sup> LIPSKY, Seth. **The citizen's constitution**. New York: Basic Books, 2011, p. 2. Tradução livre: "Among the imperfections in the union formed under the Articles of Confederation were the absence of an executive and the weakness of the federal Congress. The legislature couldn't levy taxes, impose uniform tariffs, raise an army, or make land grants. State legislatures were straining the patience of the founders."

de independência iniciado em 1774 e concluído em 1776, contemporâneo à Guerra da Independência dos Estados Unidos da América (1775–1783). A experiência estadunidense demonstrou que, por parte dos Estados o efeito jurídico de maior relevo foi a perda da soberania que detinham a qual passou a pertencer à União, restando-lhes a autonomia de entes federados. Vale dizer, que as decisões do poder autônomo devem ser tomadas dentro dos limites fixados na Constituição Federal e sujeitas ao controle de constitucionalidade por um órgão da União.

Consoante o escólio de Paulo Bonavides<sup>6</sup>: o espírito da Constituição estadunidense e seu federalismo não poderia ser outro, àquela altura, senão o de adesão fervorosa aos postulados da sociedade livre. A ideologia do século entende como tal uma sociedade composta de homens dotados, por obra do direito natural, de certos direitos subjetivos, homens que se constituem num centro autônomo de faculdades, que participam na formação da vontade política graças ao exercício do sufrágio, que legitimam o poder do governante pelo consentimento dos governados e que se consideram valores morais, espirituais e políticos, prioritários e invulneráveis a todo ordenamento estatal. Aparece então o indivíduo como sujeito da ordem política, o Estado como objeto. As origens federativas se acham pois nesse quadro de ideias, na moldura do Estado liberal-burguês, no espírito de suas instituições, no combate indefesso ao intervencionismo do Estado.

Por seu turno, Luigi Ferrajoli<sup>7</sup> assevera que podemos caracterizar as federações ou as instituições federais por dois elementos: a repartição de competências entre as instituições federais e instituições federadas e produção, através de ações tomadas pelas primeiras, das regras que entram em vigor diretamente nos ordenamentos das instituições federadas, definidas por sua vez como as instituições políticas originárias que compõem as instituições federais. Por outro lado, as confederações ou instituições confederadas são instituições

17

---

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, pág. 210.

<sup>7</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia**. Traducción: Perfecto Andrés Ibáñez, Carlos Bayón, Marina Gascón, Luís Prieto Sanchís y Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 886. Tradução livre: “*Podemos caracterizar a las federaciones o instituciones federales mediante dos elementos: la distribución de las competencias entre instituciones federales e instituciones federadas y la producción, mediante actos realizados por las primeras, de normas que directamente entran en vigor en los ordenamientos de las instituciones federadas, definidas a su vez como las instituciones políticas originarias de las que se componen las instituciones federales. A la inversa, las confederaciones o instituciones confederadas son instituciones políticas, también ellas originarias, unidas por normas válidas para todas las instituciones contratantes.*”.

originalmente formadas por um conjunto de instituições políticas, unidas por normas válidas que se aplicam para todas as instituições contratantes.

Observa-se que o *Federalismo dual* foi a denominação da divisão de poder entre o Estado Federal e os Estados- membros foi, em razão da coexistência de dois campos de poder mutuamente exclusivos, dividido entre a União e os Estados e reciprocamente imitadores, o que tornaria quase inevitável os conflitos entre ambos. Afora o contexto do federalismo norte-americano, necessárias se fazem algumas explicações acerca do conceito de Confederação. Ao contrário da Federação, que, na medida em que se nega a soberania nacional, substituída por uma certa autonomia, nega-se também o Estado nacional, na Confederação, os Estados conservam a sua soberania e, baseada em Tratado, realiza-se uma aliança de nações para a consecução de metas comuns.

Segundo Gilberto Bercovici<sup>8</sup>: desde o modelo original estadunidense, as definições e características dos vários tipos de federalismo, todavia, nunca poder ser consideradas como absolutas. Afinal, o federalismo norte-americano caracteriza-se pela decisiva atuação da Suprema Corte na sua configuração no decorrer da evolução histórica. Assim, nos primórdios da República Americana, a Suprema Corte, liderada por Marshall, buscou consolidar a União, reforçando seus poderes frente às ex-Colônias, agora Estados-Membros: era o *national federalism*. Após a Guerra Civil (1861-1865), a interpretação da Suprema Corte buscou ressaltar os poderes estaduais frente à União, enfatizando a separação rígida de competências (*dual federalism*). A tendência a uma maior cooperação entre as duas esferas e à preponderância federal vem desde o final do século XIX, mas a ruptura definitiva com o federalismo dualista só ocorre com o *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt (1932-1945). Foi a necessidade de intervenção do Estado para solucionar os problemas gerados com a depressão na década de 1930 que levou ao abandono do federalismo dualista nos Estados Unidos.

Observa-se que a Teoria da Federação apresenta facetas variáveis conforme os dilemas a serem enfrentados nos Estados onde se verificarem, de acordo com critérios de historicidade.

---

<sup>8</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, págs. 20 e 21.

Para Hans Kelsen<sup>9</sup>, a centralização ou a descentralização de uma ordem jurídica podem ser de graus quantitativamente variáveis. O grau de centralização ou descentralização é determinado pela proporção relativa do número e da importância das normas centrais e locais da ordem. Consequentemente, pode-se fazer distinção entre descentralização e centralização totais e parciais. A centralização é total se todas as normas forem válidas para o território inteiro. A descentralização é total se todas as normas forem válidas apenas para partes diferentes do território, para subdivisões territoriais.

Konrad Hesse<sup>10</sup> traça um perfil do federalismo alemão a partir da atuação do Tribunal Constitucional Alemão: de grande importância é a segunda circunstância que vemos: a inesperada atualização e extensão do princípio da confiança federal, por meio de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal, que elevou o conceito para torná-lo uma das peças centrais do ordenamento do Estado Federal. Esta tendência tem sido caracterizada pela tese de W. Geiger, ao afirmar que tal princípio, pela jurisprudência do Tribunal Federal Constitucional, "ganhou um significado profundo e formação de todos os elementos da Constituição", "tem mais sentido hoje do que antes" e tem "um significado prático e teórico mais forte que o princípio federativo. "

Jorge Miranda<sup>11</sup> faz uma análise do atual estágio do federalismo estadunidense no sentido de que este não se reduziu, porém, a mero regionalismo. Juridicamente, porque se mantêm as faculdades de intervenção dos Estados na União. Politicamente, porque também, ao mesmo tempo, se desenvolveram as funções dos poderes estaduais (os mais próximos do cotidiano das pessoas) e porque os partidos, as carreiras dos homens públicos e a vida política em geral

19

---

9 KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, págs. 436 e 437.

<sup>10</sup> HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Selección y traducción: Pedro Cruz Villalón y Miguel Azpitarte Sánchez. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2011, p. 194/195. Tradução livre: "De mayor significado es la segunda circunstancia que observamos: la inesperada actualización y extensión del principio de confianza federal, a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, que ha elevado el concepto hasta convertirlo en una de las piezas centrales del ordenamiento del Estado federal. Esta tendencia ha sido caracterizada por la tesis de W. Geiger, cuando afirma que tal principio, mediante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, "ha ganado un significado profundo y conformador del conjunto de los elementos de la Constitución", "que hoy tiene más significado que antes", y que tiene "un significado práctico y teórico más intenso que el principio federal".

<sup>11</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional. Tomo I. Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais**. 8. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pág. 138.

são dominados ou influenciados (muito mais que na Europa) pelos condicionalismos locais. Administrativamente, porque, a par da centralização, se tem operado um processo de coordenação entre os serviços federais e estaduais. Nos últimos anos, aliás, tem-se procurado afirmar uma tendência inversa, de diminuição das atribuições e dos encargos federais (ligada quase sempre a uma reação contra o *Welfare State*).

Conforme aduz José Joaquim Gomes Canotilho<sup>12</sup>, o federalismo é considerado um elemento central do esquema constitucional de separação de poderes. Na discussão entre os “federalistas” e os “antifederalistas”, no momento da Convenção de Filadélfia, ou seja, da feitura da Constituição Americana de 1787, a existência de “Estados” dotados de poderes auto-organizatórios e competências próprias (“momento anti-federalista”) revelou-se como a condição ineliminável para a aceitação de um “executivo forte” (“momento federalista”) indispensável a “an extended commercial republic”.

A principal consequência de pertencer a uma federação é, certamente, ostentar competências constitucionais, exclusivas e comuns, materiais ou legislativas, sem intermediários, soerguendo-se uma paridade federativa que admite raras exceções, a exemplos das intervenções federais e estaduais, e do controle de constitucionalidade das leis municipais, distritais, estaduais e federais.

### **3. SISTEMÁTICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO NA ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE 1988**

O federalismo clássico tem origem nos Estados Unidos da América, com a Constituição de 1787. No sistema federalista, o Estado Federal possui personalidade jurídica de direito público internacional e é detentor de soberania. Pelo arcabouço brasileiro, a União, formada pela reunião das partes componentes, possui personalidade jurídica de direito público interno, dispõe de autonomia e exerce as prerrogativas da soberania do Estado federal. O federalismo cooperativo nacional, engloba os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal como membros ativos, possuindo personalidade jurídica de direito público interno, autonomia e competências próprias.

O federalismo implantado no Brasil a partir do Decreto nº. 01, de 15 de novembro de 1889, inspirou-se no modelo estadunidense com a transformação das antigas Províncias em Estados, restou conhecido como federalismo dual

---

<sup>12</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 2ª- Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2006, pág. 587.

(consagrado pela Constituição de 1891), uma vez que ofertou excessiva autonomia (mesmo que formal) aos Estados membros, atribuindo boa parte das competências à União. Durante a fase da Proclamação da República e por toda a República Velha, o Federalismo brasileiro se sustentou na Política dos Governadores, estruturada em torno de acordos informais que dividiam o poder nos Estados e na União. Poder que as elites regionais conseguiam ao controlar as eleições estaduais e federais. O Federalismo funcionava, na prática, como catalisador das oligarquias regionais que limitavam o desenvolvimento econômico e social.

Conforme o diagnóstico de Victor Nunes Leal<sup>13</sup>, na Constituinte instalada em 1890, uma das maiores batalhas sobre a organização do regime federativo, que se inaugurava, veio a ferir-se no terreno da discriminação tributária. Em contraste com a grande celeuma provocada pela divisão tributária entre a União e os Estados, os constituintes da Primeira República não se preocuparam, especialmente, com a receita municipal, como problema independente do das rendas municipais.

Na Revolução de 1930, Getúlio Vargas derruba o Federalismo “oligárquico” e reduz a autonomia dos Estados. Em 1932, São Paulo luta por autonomia por meio da Revolução Constitucionalista. No Estado Novo (1937 – 1945), aumenta a concentração de poder no governo central. Simbolizando a centralização e o fim do regime federativo, o Estado Novo queima as bandeiras dos Estados e nomeia os interventores. Em 1945 o Regime Federativo é retomado como um sistema representativo efetivo e partidos competitivos em âmbito nacional.

Conforme aduzido por Paulo Bonavides<sup>14</sup>, o federalismo do século XX se liga inarredavelmente a fatores intervencionistas. Com isso, coloca-se, de certo modo, diante de um paradoxo, violando sem dúvida a linha clássica do princípio e a alta inspiração doutrinária em que as primeiras gerações republicanas fizeram o tirocínio da liberdade constitucional.

Para Gilberto Bercovici<sup>15</sup>, a Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934, com grande ênfase

---

<sup>13</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 147 e 148.

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, pág. 211.

<sup>15</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, págs. 42 e 43.

na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar do reforço do poder federal, a cooperação e a integração nacional. Foi sob a vigência desta Constituição, na década de 1950, que a Questão Regional ganhou importância no debate político nacional, com a concepção de que a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes elaboradas pela recém-criada CEPAL (Comissão Econômica para América Latina). Desde então, todas as constituições brasileiras têm a preocupação de consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais.

A Constituição Federal de 1988 não modificou apenas a base Democrática do Estado, mas também as vigas mestras do Federalismo. A grande inovação verificada na República Federativa do Brasil, a partir de 1988, é a inclusão dos Municípios, entes locais situados no interior dos entes parciais (Estados), no rol dos integrantes do pacto federativo brasileiro. Neste sentido, regra geral, os Municípios geralmente não são considerados entes federados, à exceção do Brasil, muito embora desfrutem de razoável autonomia e competências constitucionais, na maioria dos casos. Resta indubitável a opção do legislador constituinte originário brasileiro. Os municípios integram a nossa federação, conforme visualização dos artigos 1º e 18, do Texto Constitucional de 1988; a autonomia local foi elevada ao patamar de *princípio constitucional sensível*, consoante leitura do artigo 34, VII, c<sup>16</sup>, da mesma Carta, e seu afrontamento poderá ensejar a mais grave sanção existente no sistema ora em análise, qual seja: intervenção federal no Estado desrespeitoso. Observe-se que a Constituição de 1946 já havia ampliado a autonomia deste ente federativo, embora não houvesse consagrado de forma tão ostensiva e contundente como o fez a Carta de 1988, sendo ali disciplinados artigos específicos (29 a 31 da CF/88) e sobrelevando o mesmo no quesito disciplinamento da organização político, financeira e administrativa da Federação Brasileira, com expressa menção na repartição de competências.

De acordo com Victor Nunes Leal<sup>17</sup>, quem compara os minguados produtos da campanha municipalista na Assembleia de 1933-34 com o êxito que essa mesma campanha obteve em 1946 não deixa de experimentar certa surpresa

---

<sup>16</sup> “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...)VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: (...)c) autonomia municipal;”

<sup>17</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 167.

ante a relativa rapidez com que a ideia de fortalecer as finanças das comunas amadureceu e frutificou.

Segundo Paulo Bonavides<sup>18</sup>, não se conhece uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia. Nunca esteve o município numa organização federativa tão perto de configurar aquela realidade de poder – chamado *pouvoir municipal* – almejado por numerosas parcelas de publicistas liberais dos séculos XVIII e XIX, quanto na Constituição brasileira de 1988.

Com o novo delineamento atribuído pela Constituinte de 1988 e de acordo com o citado artigo 29, o Município detém a tríplice capacidade (norteadora da autonomia dos entes federativos): de *auto-organização* – por meio de suas Leis Orgânicas; de *autogoverno* – por intermédio de eleições próprias para os cargos do Poder Executivo municipal – Prefeito e vice e para o Poder Legislativo local – Câmara dos Vereadores, sem ingerência dos outros entes da federação; e o *poder normativo próprio ou de autolegislação* – mediante elaboração de leis municipais circunscritas às suas competências atinentes aos assuntos de interesse local, consoante determina o art. 30, inciso I da CF/88.

Gilberto Bercovici<sup>19</sup> averba que a Constituição de 1988 institui expressamente, em seu artigo 23, o Federalismo Cooperativo, elencando uma série de matérias cuja competência é comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O Federalismo Cooperativo se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção. Antes, portanto, de o Estado Social estar

---

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2.006, pág. 347.

<sup>19</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, págs. 56 e 57.

em contradição com o Estado Federal, o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social.

Para Paulo Bonavides<sup>20</sup>, o Art. 30, discriminando a matéria de competência dos municípios, tem uma latitude de reconhecimento constitucional desconhecida nos textos antecedentes de nosso constitucionalismo.

A forma federativa do Estado Brasileiro está protegida no artigo 60, § 4º, inciso I, que versa sobre as proibições de deliberação por emenda constitucional. Apresenta a qualificação de cláusula pétrea. Mesmo que haja certa facilidade de promover emendas à Constituição Brasileira, no caso específico da forma federativa de Estado não há possibilidade de modificação.

O STF utilizou-se da questão atinente à federação nos seguintes casos: (1) ao analisar o art. 18, §3º- da CF/88 consignou que a utilização de termos distintos para as hipóteses de desmembramento de estados-membros e de municípios não pode resultar na conclusão de que cada um teria um significado diverso, sob pena de se admitir maior facilidade para o desmembramento de um estado do que para o desmembramento de um município. Esse problema hermenêutico deve ser evitado por intermédio de interpretação que dê a mesma solução para ambos os casos, sob pena de, caso contrário, se ferir, inclusive, a isonomia entre os entes da federação, bem como que O desmembramento dos entes federativos, além de reduzir seu espaço territorial e sua população, pode resultar, ainda, na cisão da unidade sociocultural, econômica e financeira do Estado, razão pela qual a vontade da população do território remanescente não deve ser desconsiderada, nem deve ser essa população rotulada como indiretamente interessada. Indiretamente interessada - e, por isso, consultada apenas indiretamente, via seus representantes eleitos no Congresso Nacional - é a população dos demais estados da Federação, uma vez que a redefinição territorial de determinado estado-membro interessa não apenas ao respectivo ente federativo, mas a todo o Estado Federal (STF- ADI 2650 / DF, Relator: Min. Dias Toffoli, julgamento: 24/08/2011); (2) o controle abstrato de lei ou de ato normativo do Poder Público não pode ser o objeto principal da ação cível originária. Necessidade de demonstração de conflito federativo entre os entes da federação (art. 102, inc. I, alínea f, da Constituição da República) – STF- ACO 1574 AgR / CE, Relatora: Min. Cármen Lúcia, julgamento: 19/05/2011; (3) a

24

---

<sup>20</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2.006, pág. 346.

Constituição da República confere ao Supremo Tribunal Federal a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, “f”), atribuindo-lhe, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A regra de competência inscrita no art. 102, I, “f”, não incide em virtude da mera oposição de interesses entre unidades da Federação (STF- [ACO 2713 AgR/RR](#), Relator: Min. Celso de Mello, julgamento: 19/11/2018); (4) responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de direito à saúde (STF- [RE 1451895 AgR/AL](#), Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgamento: 21/11/2023); (5) Distinção entre “conflito entre entes federativos” e “conflito federativo”. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que a simples presença da União e de estado federado em polos distintos da ação não é suficiente para instaurar automaticamente a competência originária do Supremo Tribunal Federal inserta no art. 102, I, f, da Constituição Federal de 1988. Inexistência de conflito federativo. Demanda versante sobre interpretação de cláusula de convênio celebrado entre entes federados (no caso, entre o Estado de Santa Catarina e a União), relativa, tão somente, à forma de atualização monetária dos valores recebidos por força do ajuste, tem natureza patrimonial, sem potencialidade ofensiva apta a vulnerar os valores que informam o Pacto da Federação, gera a incompetência do STF para processar e julgar o feito (STF- ACO 2101 AgR / SC, Relator: Min. Dias Toffoli, julgamento: 25/11/2015); (6) “ 1. Agravo regimental em Ação Cível Originária. 2. Fixação de fronteira. Disputa territorial entre Estados da Federação. Art. 12, caput, e § 4º, do ADCT. Prazo de três anos, a contar da data da promulgação da Constituição, para demarcação administrativa entre os envolvidos. Ação proposta antes de findo o prazo constitucional. Judicialização indevida. 3. Falta de interesse de agir. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF- ACO 445 AgR / ES, Relator: Min. Edson Fachin, julgamento: 22/10/2015).

A adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras

constitucionais, tendentes não somente à configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade, pois a simples federação pura é tão irrealizável quanto um sistema unitário, pois é uma aliança e estas tendem a não perdurar.

Exsurge a Federação como a associação de Estados (*foedus, foederis*) cujo escopo é a formação de novo Estado, qual seja, o Federal, com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal, caracterizadora dessa igualdade jurídica, considerando que ambos extraem suas competências da mesma norma. Daí cada qual ser supremo em sua esfera, tal como disposto no pacto federal.

O mínimo necessário para a caracterização da organização constitucional federalista exige, inicialmente, a decisão do legislador constituinte, por meio da edição de uma Constituição, em criar o Estado Federal e suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-membros, pois a criação de um governo federal supõe a renúncia e o abandono de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais. Essa decisão está consubstanciada nos arts. 1º- a 18 da Carta Política de 1988.

Outrossim, a Constituição deve estabelecer os seguintes princípios: (a) os cidadãos dos diversos estados-membros aderentes Federação devem possuir a nacionalidade única dessa; (b) repartição constitucional de competências entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios; (c) necessidade de que cada ente federativo possua uma esfera de competência tributária para que possua renda própria (autonomia orçamentária); (d) poder de auto-organização dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, atribuindo-lhes autonomia constitucional; (e) possibilidade constitucional e taxativa de intervenção federal, para manutenção do equilíbrio federativo, em caso de violação dos princípios constitucionais sensíveis; (f) participação dos Estados no Poder Legislativo Federal, de forma a permitir-se a ingerência de sua vontade na formação da legislação federal; (g) possibilidade de criação de novo Estado ou modificação territorial de Estado existente dependendo da aquiescência da população do Estado afetado; (h) a existência de um órgão de cúpula do Poder Judiciário para interpretação e proteção da supremacia da Constituição Federal; (i) soberania da federação; (j) indissolubilidade do vínculo federativo; (j) intervenção estadual nos respectivos municípios de forma excepcional e limitada.

O federalismo salvaguarda o ideário da preservação da unidade em um contexto de diversidade, sendo esse um fator determinante, essa forma de governo foi adotada em países de grandes dimensões territoriais, e conseguiu ordenar políticas econômicas uniformes, além de garantir uma divisão da soberania pela coexistência de muitas ordens de governo sob o manto de idêntica ordem jurídico-política solidária.

O princípio da indissolubilidade em nosso estado federal foi consagrado em nossas constituições republicanas desde 1.891 (art. 1º-) e tem duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora.

O art. 1º- da Constituição Federal afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; sendo completado pelo art. 18 que prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende *a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios*, todos autônomos e possuidores da tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

Com ampla inspiração no modelo estadunidense, o federalismo brasileiro converteu as antigas Províncias em Estados-Membros. Insculpiu o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, para resguardar a unidade nacional e a necessidade descentralizadora o Estado Unitário se caracteriza pela centralização político-administrativa em um único centro de poder produtor de decisões.

Segundo Gilberto Bercovici<sup>21</sup>, a materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Este tipo de repartição é o previsto pelo art. 24 da Constituição de 1988.

Dessa forma, inadmissível qualquer pretensão de separação de um Estado-membro, do Distrito Federal ou de qualquer Município da Federação, inexistindo em nosso ordenamento jurídico o denominado *direito de secessão*. A mera tentativa de secessão do Estado-membro permitirá a decretação de intervenção federal (art. 34, inciso I), devendo sempre a Constituição ser interpretada de sorte que não ameace a organização federal por ela instituída,

---

<sup>21</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, págs. 59 e 60.

ou ponha em risco a coexistência harmoniosa e solidária da União, Estados e Municípios.

Gilberto Bercovici<sup>22</sup>, faz uma análise crítica do atual estágio do federalismo brasileiro: é a falta de uma política nacional coordenada, e não a repartição de competências concorrentes e comuns, que faz com que determinados programas e políticas públicas sejam realizados por mais de uma esfera governamental e outros por nenhuma. Falta de coordenação e cooperação, esta que, emblematicamente se revela na ausência da lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição, que deve regulamentar as normas para a cooperação entre a União e os entes federados. A guerra fiscal, a questão do endividamento dos Estados, a “descentralização por ausência” de políticas sociais e a reconcentração de receitas tributárias na esfera federal demonstram a existência de uma crise no federalismo brasileiro. O discurso oficial de que a Constituição de 1988 descentralizou receitas, mas não encargos ou deveres é falso. A crise fiscal é, hoje, vista como o elemento central dos problemas do federalismo no país. Realmente, o problema fiscal é de fundamental importância, mas ele não explica nem resolve, por si só, os impasses do federalismo brasileiro. O real problema da descentralização ocorrida após 1988 é a falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União, ou seja, falta de efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto.

Também Paulo Bonavides<sup>23</sup> critica o federalismo das Regiões brasileiro: faz-se mister introduzir, quanto antes, profunda reforma no sistema republicano federativo, ou seja, acabar com a falsa Federação, que ora existe, preservando, porém, nas instituições o substantivo, e suprimindo o adjetivo por via de uma reforma institucional profunda. Quando se apontam as mazelas estruturais do federalismo brasileiro, o que se deve acabar não é com a Federação em si; esta é perpétua e indissolúvel, conforme se deduz do §4º do art. 60 da Constituição, onde se aloja, de maneira explícita e ostensiva, a garantia suprema de sua continuidade. Deve-se acabar, sim, com a composição formalmente dualista do sistema, a dualidade União- Estado- Membro, por estivar-lhe os mecanismos funcionais debaixo do constante açoitamento de uma realidade

---

<sup>22</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, pág. 72.

<sup>23</sup> BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, págs. 338 e 339.

nacional perante a qual o modelo, já exaurido, se curva impotente, contraditório, ultrapassado. Em outras palavras, realidade de que o País federal se acha de todo divorciado.

Como corolário da adoção do federalismo cooperativo adotado pela CF/88, que a par da existência de competências privativas e exclusivas, possuem competência concorrente ou comum para executar tarefas de interesse geral. A nova sistemática significou um importante avanço na execução das tarefas de interesse público, deixando de lado o obsoleto modelo de poder compartimentado, estanque e centralizado, para um modelo que prioriza à cooperação, a ajuda, o mutualismo entre os entes federativos. A Constituição Brasileira de 1988 evidencia o federalismo cooperativo em alguns momentos: competência comum e competência legislativa concorrente.

No modelo de federalismo estadunidense, observa-se que a autonomia dos Estados-Membros é evidente. E, é ela que alimenta os ideais de descentralização e democracia nas Nações centralizadas e autoritárias. Arquétipo que permite a criação de um Estado forte sem o ônus da grande concentração de poder, combinando princípios de representação popular e divisão do poder.

A partir de sua clássica sistemática, o Federalismo consiste na união (ou pacto) de vários Estados em um único, cada qual com certa independência e autonomia interna, porém, submetidos a uma Constituição única que enumera e limita suas competências (art. 25, § 1º da Carta de 1988). Baseia-se, fundamentalmente, na distribuição e exercício do poder político, resultante da necessidade de preservação da diversidade existente nos Estados-membros. Nesse contexto, possui íntima relação com as concepções de soberania e autonomia; sendo a primeira a nota caracterizadora do Estado na ordem internacional, representativa do “poder” e da autoridade suprema, ao passo que a segunda, por seu turno, refere-se à ordem jurídica dividida em domínios particulares internos, ou seja, aos Estados-membros.

O grande desafio do federalismo do Século XXI não está em legitimar a centralização do poder, mas em ampliar e fortalecer todos os entes federativos, ou seja, a necessidade de inclusão e democracia deve ser encarada como uma realidade federativa e não como mero recurso, reverberando em todas as esferas da soberania, realidade existente principalmente a partir do contexto dos conflitos surgidos no momento de transpandemia de Covid-19, ou seja, a formalidade cede espaço à materialidade democrática no federalismo, gerando

uma extensão que ultrapasse o político e abarque todas as relações sociojurídicas na compleição do Estado de Direito, a fragilização das entidades federativas cede espaço à cooperação, especialmente em sede de políticas públicas.

Afinal, consoante diagnosticado por Luigi Ferrajoli<sup>24</sup>, de fato, a grande conquista do constitucionalismo do século XX foi atacada pelos cortes nos gastos sociais: a dimensão substancial da democracia gerada pelas obrigações de serviços vitais impostas pelos direitos sociais, como fontes de legitimação substancial do sistema político, além de a velha dimensão e legitimação puramente formal expressa pela representação política.

A formação de um genuíno e efetivo federalismo cooperativo, portanto, perpassa pela legitimidade e aprofundamento dos direitos humanos na verticalização da democracia, dos direitos humanos e da cidadania.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A passagem do federalismo clássico estadunidense para o federalismo balizado pela solidariedade presente na Constituição de 1988, é fruto das contingências que, superando uma conduta meramente negativa a ser assumida em termos de liberdades públicas, faz surgir um modelo de Estado deveria atuante, promotor de igualdade material, na mitigação das problemáticas sociais e atento aos clamores das complexidades socioeconômicas emergentes.

O federalismo clássico tem origem nos Estados Unidos da América, com a Constituição de 1787. No sistema federalista, o Estado Federal possui personalidade jurídica de direito público internacional e é detentor de soberania. Pelo arcabouço brasileiro, a União, formada pela reunião das partes componentes, possui personalidade jurídica de direito público interno, dispõe de autonomia e exerce as prerrogativas da soberania do Estado federal. A experiência estadunidense demonstrou que, por parte dos Estados o efeito jurídico de maior relevo foi a perda da soberania que detinham a qual passou a pertencer à União, restando-lhes a autonomia de entes federados. Vale dizer, que as decisões do poder autônomo devem ser tomadas dentro dos limites fixados na

---

<sup>24</sup> FERRAJOLI, Luigi. Manifesto per l'uguaglianza. Seconda edizione. Roma: Editori Laterza, 2019, p. 91. Tradução livre: "È stata infatti aggredita, dai tagli alle spese sociali, la conquista maggiore del costituzionalismo novecentesco: la dimensione sostanziale della democrazia generata dagli obblighi di prestazioni vitali imposti dai diritti sociali, quali fonti di legittimazione sostanziale del sistema politico, in aggiunta alla vecchia dimensione e legittimazione puramente formale espressa dalla rappresentanza politica."

Constituição Federal e sujeitas ao controle de constitucionalidade por um órgão da União.

O federalismo cooperativo nacional, engloba os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal como membros ativos, possuindo personalidade jurídica de direito público interno, autonomia e competências próprias. Desde o modelo original estadunidense, as definições e características dos vários tipos de federalismo, todavia, nunca poder ser consideradas como absolutas. Observa-se que a Teoria da Federação apresenta facetas variáveis conforme os dilemas a serem enfrentados nos Estados onde se verificarem, de acordo com critérios de historicidade.

No caso brasileiro, a Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar de reforçar o poder federal, a cooperação e a integração nacional.

Sob a égide do federalismo de cooperação, se exige maior coordenação, solidariedade e cooperação entre União, Estados membros e Municípios. A cooperação passa a ser um mecanismo de maior aproximação entre as esferas do poder central em concatenação aos poderes regionais e locais, tendo o princípio da subsidiariedade como balizador da formulação de políticas públicas entre os entes federativos.

A principal consequência de pertencer a uma federação é, certamente, ostentar competências constitucionais, exclusivas e comuns, materiais ou legislativas, sem intermediários, soerguendo-se uma paridade federativa que admite raras exceções, a exemplos das intervenções federais e estaduais, e do controle de constitucionalidade das leis municipais, distritais, estaduais e federais.

A Constituição Federal de 1988 não modificou apenas a base Democrática do Estado, mas também as vigas mestras do Federalismo. A grande inovação verificada na República Federativa do Brasil, a partir de 1988, é a inclusão dos Municípios, entes locais situados no interior dos entes parciais (Estados), no rol dos integrantes do pacto federativo brasileiro. Neste sentido, regra geral, os Municípios geralmente não são considerados entes federados, à exceção do Brasil, muito embora desfrutem de razoável autonomia e competências constitucionais, na maioria dos casos. Resta indubitável a opção do legislador constituinte originário brasileiro.

A adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras

constitucionais, tendentes não somente à configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade, pois a simples federação pura é tão irrealizável quanto um sistema unitário, pois é uma aliança e estas tendem a não perdurar.

O federalismo salvaguarda o ideário da preservação da unidade em um contexto de diversidade, sendo esse um fator determinante, essa forma de governo foi adotada em países de grandes dimensões territoriais, e conseguiu ordenar políticas econômicas uniformes, além de garantir uma divisão da soberania pela coexistência de muitas ordens de governo sob o manto de idêntica ordem jurídico-política solidária.

O real problema da descentralização ocorrida após 1988 é a falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União, ou seja, falta de efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto. O grande desafio do federalismo do Século XXI não está em legitimar a centralização do poder, mas em ampliar e fortalecer todos os entes federativos, ou seja, a necessidade de inclusão e democracia deve ser encarada como uma realidade federativa e não como mero recurso, reverberando em todas as esferas da soberania, realidade existente principalmente a partir do contexto dos conflitos surgidos no momento de transpandemia de Covid-19, ou seja, a formalidade cede espaço à materialidade democrática no federalismo, gerando uma extensão que ultrapasse o político e abarque todas as relações sociojurídicas na compleição do Estado de Direito, a fragilização das entidades federativas cede espaço à cooperação, especialmente em sede de políticas públicas.

É intrínseca a relação entre a solidariedade que visa ao desenvolvimento regional e o federalismo cooperativo, democrático e inclusivo.

## REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 1ª ed. 13ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CANAL-FORGUES, Éric. RAMBAUD, Patrick. **Droit international public**. 2. ed. Paris: Champs Université, 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi. **Manifesto per l'uguaglianza**. Seconda edizione. Roma: Laterza, 2019.
- FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia**. Traducción: Perfecto Andrés Ibáñez, Carlos Bayón, Marina Gascón, Luís Prieto Sanchís y Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Trotta, 2011.
- HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Selección y traducción: Pedro Cruz Villalón y Miguel Azpitarte Sánchez. Madrid: Coloquio Jurídico Europeo, 2011.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LIPSKY, Seth. **The citizen's constitution**. New York: Basic Books, 2011.
- LOWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución**. Traducción: Alfredo Gallego Anabitarte. Segunda Edición. Barcelona: Ariel, 1970.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional. Tomo I. Preliminares. O Estado e os sistemas constitucionais**. 8. ed. Coimbra: Coimbra, 2009.