

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS
DO DIREITO PÚBLICO E DO PRIVADO

NILO MARCELO DE ALMEIDA CAMARGO

**A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO
E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Prof. Dr. Juarez Freitas
Orientador

Porto Alegre
2009

NILO MARCELO DE ALMEIDA CAMARGO

**A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO E
O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre, área de concentração: Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado.

Orientador: Prof. Dr. Juarez Freitas

Instituição depositária:
Biblioteca Central Irmão José Otão
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Porto Alegre

2009

NILO MARCELO DE ALMEIDA CAMARGO

**A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO E
O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre, área de concentração: Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado.

Data de aprovação: 23 de março de 2009

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Juarez Freitas – PUCRS

Examinador: Prof. Dr. Paulo Caliendo Velloso da Silveira – PUCRS

Examinador: Prof. Dr. Igor Danilevicz – UFRGS

*Para os meus pais, pelo apoio,
compreensão e dedicação.*

À Fernanda, com amor e carinho.

AGRADECIMENTOS

Todo trabalho reflete o momento de vida pelo qual alguém está passando, mas, também, e fundamentalmente, as pessoas com quem convivemos e a quem devemos eterna gratidão por compartilhar nosso dia-a-dia, nossas angústias, crenças, esperanças, enfim. Ninguém, tampouco obra alguma, é consequência do esforço isolado de um indivíduo, e esta dissertação não seria diferente.

Em primeiro lugar, agradeço a meu pai e minha mãe, que sempre contribuíram com seus exemplos e presença constante.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Juarez Freitas, pelos seus ensinamentos, pelo seu exemplo de dedicação e amor ao Direito, por sua orientação firme e cordial, permitindo a conclusão desse trabalho.

Aos amigos Marcelo Moutinho, Daniel Luersen, Luiz Cigaran, Gustavo Vanini, pela interlocução, amizade, camaradagem e paciência. Aos colegas José Osmar Pumes, Fabíola Caloy, Patrícia Nunes, Mark Weber, Lafayette Josué Petter, todos incansáveis e valorosos combatentes *parquetianos*. Agradeço também aos colegas de Mestrado Alexandre Curvelo e Rogério Delatorre.

Externo minha gratidão, também, ao Ministério Público Federal, instituição valorosa e independente, a que me orgulho de pertencer, e que forneceu o apoio indispensável para que esse trabalho pudesse ser concluído. Aos servidores da Procuradoria da República de Lajeado, por sua sempre inestimável colaboração, em especial de minha assessora e amiga, Eliana Costella Sartori, bem como de meu estagiário Daniel Rutsatz, por sua colaboração na pesquisa de artigos.

Por fim, agradeço a Nanda, companheira nessa caminhada.

Aliás, as leis são filhas dos hábitos.

Tocqueville

RESUMO

A forma federativa de Estado constitui princípio estruturante, assim como cláusula intangível do Estado brasileiro. Para a federação, além de estar consolidada em uma constituição escrita e rígida, onde constem as regras de competência, dentro das quais se assegura autonomia aos entes federados, é fundamental, ainda, que exista uma instituição especializada, dotada de imparcialidade e independência, com atribuição para a resolução dos conflitos federativos e que assegure o cumprimento do constitucionalmente estabelecido. Nos Estados Unidos, essa função é desempenhada pela Suprema Corte, via *judicial review*, e suas decisões possuem eficácia e vinculação decorrentes do sistema de direito norte-americano. No Brasil, essa função tem sido realizada atualmente pelo Supremo Tribunal Federal, sendo que razões de ordem histórica, política e jurídica justificaram certo atraso em relação à matriz norte-americana, ainda que presente desde a Constituição de 1891. O esforço hermenêutico-sistemático, na ponderação dos princípios colidentes, principalmente no conflito autonomia v. unidade, é encontrado em diversas decisões que corroboram esse entendimento.

Palavras-chave: Federalismo, Princípio, Autonomia, Unidade, Ponderação, Supremo Tribunal Federal, Árbitro, Conflitos.

ABSTRACT

The federative form of state constitutes a structural principle, besides intangible clause of Brazilian state. For federacy, beyond consolidate on a rigid and constitutional written, which there are rules of competence, assuring autonomy to the members, is essential, though, the existence of a specialized institution, with endowed impartiality, with attribution to decide federative conflicts and that it assures the fulfilment to the Constitution. In United States, this function is exercised by U. S. Supreme Court, with judicial review, and their decisions have effects according to the American legal system. In Brazil, this function is realized actually by Supremo Tribunal Federal, perhaps reasons from historical, political and judiciary nature justify his lateness compared with American model, even though established since Constitution of 1891. An hermeneutic-systematic effort, balancing opposite principles, specially in the conflict autonomy v. unity, has been founded in a large kind of decisions, that improve this understanding.

Key-words: Federalism, Principle, Autonomy, Unity, Balancing, Supremo Tribunal Federal, Judge, Conflicts.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADIMC - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AO - Ação Originária

Art. - artigo

EUA - Estados Unidos da América

IF - Intervenção Federal

Min. - Ministro

p.ex. - por exemplo.

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

STF - Supremo Tribunal Federal

US - United States

v.g. - *verbi gratia*

SUMARIO

INTRODUÇÃO	11
1 A FEDERAÇÃO COMO FORMA DE ESTADO	16
1.1 CONFEDERAÇÃO E FEDERAÇÃO.....	16
1.2 PRINCÍPIOS CARACTERÍSTICOS DA FEDERAÇÃO.....	21
1.3 MODELOS DE FEDERALISMO.....	35
1.3.1 O Federalismo Dual	35
1.3.2 O Federalismo Cooperativo	38
1.3.3 O Federalismo de Regiões	42
1.3.4 O Federalismo de Equilíbrio.....	45
1.4 FORMA FEDERATIVA NA ATUAL CONSTITUIÇÃO.....	46
1.5 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	51
2 CONSTITUIÇÃO, CONTROLE E HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL.....	53
2.1 CONSTITUIÇÃO, CONSTITUCIONALISMO E CONSTITUIÇÕES.....	53
2.1.1 O Movimento do Constitucionalismo.....	55
2.1.2 Conceitos de Constituição	57
2.1.3 Classificação das Constituições.....	59
2.1.3.1 Quanto à forma.....	59
2.1.3.2 Quanto à estabilidade.....	60
2.2 CONSTITUIÇÃO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	63
2.2.1 A Supremacia da Constituição	65
2.2.2 Controle de Constitucionalidade	66
2.2.2.1 Modelo Difuso.....	68
2.2.2.2 Modelo Concentrado.....	73
2.2.2.3 Modelo Misto (brasileiro)	75
2.3 HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL: PRINCÍPIOS E FORMA FEDERATIVA....	78
2.3.1 Princípios e Regras: Dworkin, Alexy e a Ponderação	83

2.3.1.1 O modelo de regras e princípios de Dworkin	85
2.3.1.2 O modelo de regras e princípios de Alexy.....	88
2.3.1.3 O Procedimento da Ponderação	95
2.3.2 SubPrincípios da Forma Federativa e Ponderação.....	102
2.4 A FORMA FEDERATIVA E A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL	106
2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	116
3 HISTÓRIA DA FEDERAÇÃO NOS EUA E NO BRASIL	119
3.1 O FEDERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS: ORIGEM E EVOLUÇÃO	121
3.1.1 Período Revolucionário: Independência e a era Marshall	123
3.1.2 Período Pós-Secessão (Séc XIX): o <i>Laissez-Faire</i>	134
3.1.3 Século XX: Roosevelt e o New Deal	137
3.1.4 Século XX: O Mundo Pós 2ª Guerra	141
3.2 A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: HISTÓRIA DA FEDERAÇÃO NO BRASIL	143
3.2.1 Construção da Ordem – Império Brasileiro (Tavares Bastos v. Uruguai)144	
3.2.2 A Invenção Republicana: Política dos Governadores e Coronelismo	157
3.2.3 A República pós-1930: de Getúlio a Castelo e Tancredo.....	165
3.2.3.1 A Era Vargas: Governo Provisório, Constituição de 1934 e Estado Novo... 166	
3.2.3.2 A Breve Democracia (Populismo): 1946-1964	173
3.2.3.3 Do Golpe de 64 à Nova República.....	175
3.2.4 A República Atual.....	177
3.3 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	178
4 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: O TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO.....	182
4.1 DECISÕES REFERENTES À AUTO-ORGANIZAÇÃO.....	186
4.2 DECISÕES REFERENTES AO AUTOGOVERNO.....	198
4.2.1 Regime de Previdência	198
4.2.2 Educação: Reforma, Eleição de Diretores e Pré-Escolas	208
4.2.3 A denominada “Guerra Fiscal”.....	213
4.3 DECISÕES REFERENTES À AUTO-ADMINISTRAÇÃO	221
4.3.1 Remuneração Salarial Funcionalismo	221
4.3.2 Poderes Legislativos	223
4.4 INTERVENÇÕES FEDERAIS	224
4.5 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	233
CONCLUSÕES	236
REFERÊNCIAS.....	242

INTRODUÇÃO

A “forma federativa de Estado” é princípio fundamental estruturante da República brasileira (art. 1º, *caput*), bem como cláusula intangível (cláusula pétrea, na linguagem consagrada pela doutrina), sendo insuscetível de deliberação qualquer proposta de emenda tendente a aboli-lo (art. 60, § 4º, I).

O Brasil, assim, constitui-se em República Federativa, formada por 27 (vinte e sete) Estados-membros, 1 (um) Distrito Federal, a União, e mais de 5.000 (cinco mil) municípios. O que caracteriza, contudo, a forma federativa de Estado? Como é possível verificar - e qual a importância dessa verificação pelo Poder Judiciário - as leis, atos normativos e emendas que eventualmente possam infringir esse princípio, e devem, desse modo, necessariamente ter sua aplicação afastada do ordenamento jurídico?

Este trabalho objetiva analisar e comentar algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, todas prolatadas sob à égide de atual Constituição, a fim de que se verifique a importância de uma corte imparcial e independente no julgamento dos conflitos federativos. E observar, como, no caso brasileiro, mormente os mecanismos e o modelo implementado pela Carta de 1988, o STF desempenha esse papel, que ponderações são efetuadas, quais relações de precedência consignadas.

Inicialmente, para a consecução desse objetivo, mister verificar os elementos que caracterizam a forma federativa de Estado. Como e quando surgiu a federação, os motivos que levaram as 13 colônias norte-americanas a constituir pela primeira vez na história esta forma de Estado, em síntese, seus principais elementos. O primeiro capítulo resume-se a esses aspectos, e permite concluir que, a par da diversidade de federações existentes pelo mundo, todas com

peculiaridades próprias, adaptadas as suas realidades e necessidades, pelo menos três elementos devem coexistir: (1) existência de uma Constituição escrita e rígida, em que delimitadas as competências dos entes componentes da federação, assegurando-se-lhes autonomia para o desempenho de suas atribuições nessa esfera prescrita; (2) participação dos membros na formação da vontade geral nacional (v.g, pelo Senado); (3) presença de instituição especializada, com prerrogativas de imparcialidade e independência, para o arbitramento dos conflitos federativos, garantindo o cumprimento do estabelecido no texto constitucional.

Em que pese o Senado ser nominalmente composto de representantes dos Estados (art. 46, *caput*), sabe-se que mesmo em sua matriz originária, os Estados Unidos da América, principalmente após a promulgação da Emenda nº 17, de 1913, essa exigência foi consideravelmente abrandada. Atualmente, importa somente a eleição de representantes pelo povo, para a composição da Câmara dos Deputados (proporcionalmente) e do Senado (majoritariamente).

Por outro lado, continua de especial interesse as considerações acerca da (1) constituição escrita e rígida, fixando-se as competências e garantindo-se autonomia, bem como (2) instituição imparcial e independente para o arbitramento dos conflitos federativos.

Tendo isso em mente, o segundo capítulo do trabalho aborda, desse modo, a origem do movimento do constitucionalismo no séc. XVIII, a era das Revoluções Liberais, e procura estudar o significado de constituição, assim também os conceitos de rigidez, e demais aspectos formais correlatos. Decorrente do conceito de rigidez, encontra-se a supremacia da Constituição em relação ao restante do ordenamento jurídico, tendo como consequência a elaboração dos mecanismos de controle de constitucionalidade. Os sistemas difuso (americano), concentrado (europeu) e misto (brasileiro) são, por isso, analisados, com suas peculiaridades e distinções

Há longa discussão doutrinária acerca de o controle de constitucionalidade das leis ser consequência lógica do modelo federativo, tese essa, inclusive esposada por ilustres defensores, como, por exemplo, Rui Barbosa. Não se pode afirmar tanto, mas, *a contrario sensu*, indubitável que o mecanismo de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos é essencial ao sistema federativo. E

isso decorre, em parte, da vedação do direito de secessão (união indissolúvel), sendo primordial um sistema alternativo de solução das controvérsias.

O segundo capítulo aprofunda essa imprescindibilidade de uma corte especializada, independente e imparcial, para a função de árbitro do sistema federativo. Nos Estados Unidos da América, o *judicial review*, vinculado aos institutos e tradições da *common law*, fez com que essa escolha se fixasse na Suprema Corte. No Brasil, fatores históricos, sociais (presidencialismo forte, regimes nitidamente autoritários, e, fundamentalmente, ausência de cidadania e democracia, com maior participação popular), aliado a fatores jurídico-institucionais (carência de institutos que dotassem de eficácia plena e vinculabilidade as decisões do STF), determinaram que, a par de o Supremo Tribunal Federal ser o guardião da Constituição e intérprete final, somente recentemente, na ordem constitucional atual, essa função possa ser desempenhada mais eficazmente.

Os juízes interpretam a Constituição, e, ao fazê-lo, os ministros do Supremo Tribunal Federal realizam o cotejo das leis, atos normativos e emendas e estaduais, com o princípio da forma federativa de Estado. O processo hermenêutico utilizado consiste na ponderação, visto que sempre se *deve ponderar os princípios* eventualmente conflitantes no caso concreto sub análise. O modelo de regras e princípios, suas discussões, suas especificações, também são estudados, com o objetivo de se compreender a dinâmica do sistema jurídico-federativo.

Diga-se desde já, de antemão, que o núcleo das ponderações reside, em última instância, na garantia de autonomia do ente federado *v.* unidade federativa. Federação deve traduzir equilíbrio, não necessariamente predomínio da autonomia, tampouco da centralização, objetivando a consecução do interesse público (art. 3º, CF), devendo-se estabelecer um meio-termo na tensão sempre presente entre a diversidade regional, que deve conviver, para a consecução de objetivos comuns, e a unidade central. O esforço hermenêutico empregado para essas ponderações tem que reconhecer e procurar esse equilíbrio.

Não há hermenêutica que dispense a realidade histórica subjacente (Gadamer). A interpretação constitucional pressupõe problemas concretos, solucionáveis, sem desconsiderar-se a pré-compreensão dos intérpretes, os fatos e os momentos históricos em que se encontram inseridos. Mister sempre considerar a

história, o que não impede de lutarmos contra ela muitas vezes (Gadamer). O terceiro capítulo, a fim de compreender melhor o desenvolvimento e formação da problemática e dificuldades encontradas na aplicação do princípio federativo, estuda, numa perspectiva comparada, a formação dos estados norte-americano e brasileiro, contextualizando-os do ponto de vista federativo. Tenta-se, com isso, entender porque a federação americana é mais efetiva, ao passo que o Brasil vive em uma sempre mencionada crise federativa. E, também, como esses fatores interferem nas decisões e escolhas interpretativas por vezes realizadas, os valores e políticas utilizadas, principalmente quando do sopesamento dos princípios e a seleção das relações de precedência respectivas.

No quarto e último capítulo, esses elementos convergem para se verificar como o Supremo Tribunal Federal, na ordem constitucional de 1988, desempenha essa função. Selecionou-se uma série de casos dentre as questões mais relevantes submetidas à Corte nos últimos 20 (vinte) anos, a fim de discuti-las, selecionar os argumentos utilizados, os fundamentos adotados, e que relações de precedência a Corte adota. De antemão, na Constituição atual, os mecanismos prescritos permitem que o STF atue como árbitro da federação. Subdividiram-se as decisões, para fins de melhor explanação, nos três sub-princípios que caracterizam a autonomia, este, também, por sua vez, sub-princípio essencial da forma federativa: (a) autogoverno; (b) auto-administração; (c) auto-organização.

O Judiciário Federal, os Tribunais Regionais Federais, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais de Justiça também exercem, em suas respectivas esferas de competências, funções que acabam interferindo nas relações federativas. Muitos julgamentos envolvem conflitos entre os entes federativos, e não se pode esquecer o importante papel exercido por essas instituições, imparciais e independentes, para o desenvolvimento e equilíbrio da federação brasileira. Este trabalho, contudo, restringe o estudo do objeto àquela instituição que, em última instância, decide os conflitos federativos, e, pelas atribuições que lhe são previstas constitucionalmente – principalmente em sede de controle concentrado de constitucionalidade – pode resolver essas questões com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante: o Supremo Tribunal Federal.

Muito se ouve, a final, acerca da maior necessidade de descentralização, da gravidade da crise federativa, dos grandes problemas por que passam estados e municípios. A realidade histórica brasileira apresenta motivos pelos quais algumas soluções foram adotadas, outras não. A federação brasileira, em um país marcado por ausência de cidadania, pela falta - consequência lógica do primeiro fator -, de instituições democráticas, ainda que pautada em forte centralização, também possui aspectos positivos. Ninguém por certo se esquece da República dos coronéis, ainda hoje realidade muito presente em certas regiões.

Nesse contexto, o Poder Judiciário, e, mais especificamente, o Supremo Tribunal Federal – muitas vezes, atualmente, sob acusações de ativismo judicial – contribui para a construção do Estado Federal brasileiro. Uma construção hermenêutica, democrática, objetivando o interesse público, com respeito à pluralidade e a garantia da inafastabilidade do controle judicial.

CONCLUSÕES

Concluindo o presente trabalho, importante se faz algumas considerações, as quais serão apresentadas, na medida do possível, na ordem em que foram expostas ao longo dos capítulos.

1. A “forma federativa de Estado” constitui princípio estruturante da República brasileira (art. 1º, *caput*), sendo também cláusula intangível (pétrea), a teor do art. 60, § 4º, I, razão pela qual a inconstitucionalidade de eventual lei ou ato normativo, estadual, ou federal, que com ele confronte, é consequência lógica, assim como a de eventual emenda.

2. O Estado Federal surgiu, na era moderna, e com as características atuais que hoje o consagram, nos Estados Unidos da América, resultante da união das 13 (treze) colônias originárias. É o modelo centrípeto, em que Estados soberanos se uniram para constituir o ente central (União). Diferentemente do caso brasileiro, em que, com o advento da proclamação da República, as antigas províncias do Império unitário converteram-se em Estados. No Brasil, a União adotou a forma federal, resolveu se federalizar.

3. Na caracterização dessa ordem federal, em que pese as diferenças resultantes das peculiaridades de cada país, pode-se apontar como elementos comuns característicos da forma federativa: (1) a existência de uma constituição escrita e rígida, em que consagradas as competências dos entes membros, dentro das quais é assegurada sua autonomia para o desenvolvimento das atribuições; (2) participação dos componentes na formação da vontade geral, geralmente por intermédio de um Senado, embora não necessariamente; e (3) presença de um instituição especializada, com as prerrogativas de imparcialidade e independência, com a função de arbitrar os conflitos federativos que se instauram entre os estados membros, como decorrência, principalmente, da inexistência do direito de secessão e da imprescindibilidade de um meio não-violento para dirimir os litígios.

4. O movimento jurídico-político do constitucionalismo impulsionou a adoção de Constituições pelos Estados nacionais modernos, consagrando-se a separação dos poderes e os direitos fundamentais. As constituições dos países que instituem a

forma federativa de Estado devem ser rígidas, cuja principal característica é possuir um mecanismo diferenciado para sua reforma, garantindo, assim, maior racionalidade e estabilidade ao ordenamento jurídico constitucional, e dotadas de supremacia, ou seja, as normas constitucionais são hierarquicamente superiores às demais normas do ordenamento jurídico. Nesse contexto, é imprescindível o desenvolvimento de um mecanismo de controle de constitucionalidade das leis e demais atos normativos, a fim de garantir a Constituição.

5. Embora não se possa considerar que o controle jurisdicional de constitucionalidade das leis seja decorrência da forma federativa – na verdade, deflui mais da superioridade hierárquica da Constituição (supremacia), mostra-se imprescindível, por outro lado, à federação, o mecanismo de controle de constitucionalidade, e, conseqüentemente, que seja exercido por instituição especializada dotada de imparcialidade e independência.

6. O método mais tradicional de controle de constitucionalidade constitui o sistema difuso, originariamente desenvolvido nos Estados Unidos (*judicial review*), no precedente *Marbury v. Madison* (1803). Nesse sistema, qualquer juiz decide incidentalmente, em um processo *inter partes*, caso concreto, se a lei ou ato normativo está em conformidade ou não com o texto constitucional. Nos Estados Unidos, devido a institutos típicos da *common law*, como, por exemplo, o *stare decisis*, aliado às tradições de hierarquia, respeito e autoridade dos precedentes judiciais, as decisões da Suprema Corte acabam possuindo eficácia geral e efeito vinculante. Esse sistema foi adotado pela Constituição republicana brasileira de 1891, sem, contudo, recepcionar-se os institutos característicos da *common law*, e remanesce até os dias atuais.

7. Na década de 1920, foi desenvolvido por Hans Kelsen o denominado método concentrado de controle de constitucionalidade, amplamente adotado por diversos países europeus após a Segunda Guerra Mundial. Neste sistema, uma instituição especializada – Corte Constitucional (e somente ela) –, mediante provocação de um rol determinado de agentes, aprecia, em abstrato (em tese), a constitucionalidade de leis ou atos normativos, prolatando decisões com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante. No Brasil, foi implantado pela EC nº 16/65, sendo que somente após a Constituição de 1988 foi definitivamente consagrado, ante a ampliação dos legitimados, bem como a eficácia vinculante (EC nº 3/93).

8. Para a Federação, então, mostra-se necessário, além de constituição escrita e rígida, garantindo-se autonomia aos entes federados, dentro das competências constitucionalmente previstas, um árbitro que possa dirimir os conflitos entre os membros componentes. Nos Estados Unidos, essa função, após lento desenvolvimento jurisprudencial, consolidou-se na Suprema Corte, tribunal que, em última instância, decide os conflitos federativos. Essa efetividade pôde ser estabelecida por intermédio de institutos inerentes à *common law*, como a força vinculante dos precedentes (*stare decisis*), acrescido da tradição de respeito e autoridade às decisões judiciais pelas diversas instâncias e instituições.

9. No Brasil, consoante já referido, diversos fatores contribuíram para que o Supremo Tribunal Federal somente na época atual possa estar exercendo efetivamente suas atribuições constitucionais. A longa tradição de autoritarismo brasileira, a ausência de instituições democráticas efetivas, de participação e representação popular, com grande exclusão de parcela significativa da população dos direitos mais básicos de cidadania, adicionado, no aspecto jurídico, de institutos que dotassem de eficácia geral e vinculante as decisões do STF, determinaram esse descompasso em relação à matriz norte-americana, incorporada constitucionalmente em 1891.

10. Assentadas as duas premissas (constituição escrita e rígida; corte constitucional), no caso brasileiro há três modos principais pelo qual o Supremo Tribunal Federal pode julgar questões envolvendo membros da Federação brasileira: (1) na representação interventiva; (2) por ação originária envolvendo litígios entre os Estados; (3) em sede de controle de constitucionalidade, via ação ou por exceção (recurso extraordinário, ADI, ADC e ADPF). Em sede de controle de constitucionalidade, especificamente, à Corte podem surgir as seguintes situações: (1) em sede direta, leis ou atos normativos *federais* (inclusive emendas), que podem ferir o princípio federativo; (2) ainda em sede direta, leis ou atos normativos *estaduais*, pelo mesmo fundamento (em ambos casos, há inconstitucionalidade por contrariedade à cláusula da forma federativa, seja como princípio formador do Estado brasileiro, seja por constituir-se em cláusula intangível). Atualmente, em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, também, em tese, leis e atos municipais, bem como atos anteriores à Constituição; (3) em sede de recurso

extraordinário (incidental), nos casos previstos nas alíneas 'a' a 'c' do inciso III do art. 102;

11. De um ponto-de-vista operacional, a dinâmica da jurisdição constitucional não prescinde do fenômeno hermenêutico, no qual o intérprete deve submeter as diversas leis e atos normativos, estaduais ou federais ao confronto com o princípio da forma federativa de Estado. Em se tratando de princípios, mandatos de otimização, que determinam que algo seja cumprido na maior medida do possível ante as possibilidades fáticas e jurídicas (Alexy), o procedimento a ser utilizado remonta invariavelmente na ponderação (*caráter prima facie*, dimensão de peso), sendo que o núcleo dessas ponderações reside, a mais das vezes, nos sub-princípios autonomia v. unidade, aos quais se acrescentam outros princípios e valores constitucionais. Não há respostas corretas, e nesse exercício hermenêutico – considerando a Constituição um complexo de princípios, regras e valores que devem ser harmonizados sistematicamente pelo operador do direito (Juarez Freitas) – deve-se observar os princípios da unidade da Constituição e da concordância prática. Outrossim, não se deve esquecer as pré-compreensões presentes por aquele que realiza a leitura do texto constitucional, seus valores, crenças, e, principalmente, o contexto histórico em que se insere.

12. Na primeira fase do procedimento da ponderação, faz-se um cotejo entre os enunciados normativos envolvidos. Após, procede-se a um minucioso exame da realidade fática subjacente, procurando-se averiguar detalhadamente todos os dados disponíveis. Finalmente, procede-se à ponderação propriamente dita, formulando-se as relações de precedência entre os princípios colidentes, obtendo-se a lei de colisão.

13. No estudo da forma federativa de estado, enquanto princípio considerado como parâmetro para cotejo do exame de constitucionalidade das leis e atos normativos, mais necessário ainda se mostra – considerada a hermenêutica constitucional – um estudo da realidade histórica, para que se possa entender algumas das pré-compreensões (Gadamer) inerentes às ponderações efetuadas pelo Supremo Tribunal Federal em suas decisões. Importante, ainda, para se perceba as dificuldades da efetivação do federalismo no Brasil, e sua plena aplicabilidade nos Estados Unidos.

14. Nos Estados Unidos, a sociedade se caracterizou por um maior grau de organização, de participação política, educação, enfim, por direitos de cidadania em um sentido amplo. A federação constitui-se por aglutinação, sendo que os Estados lutam pela manutenção de prerrogativas que já lhes pertencem, ao passo que a União sempre procurou o fortalecimento. Atualmente, na República Presidencial, o governo de Washington é poderoso – razões históricas, como a crise de 1929, duas Guerras Mundiais, enfim – condicionaram esse processo de centralização, mas os Estados ainda detêm considerável parcela de poder e atribuições.

15. No Brasil, a formação do Estado brasileiro caracterizou-se, desde o início, por extrema centralização. Manter a colônia unida, ou, posteriormente, possibilitar a construção da ordem imperial, mantendo a unidade territorial e preservando-se a escravidão – essencial à sobrevivência econômica do país, fizeram com que se procedesse a um processo centralizador, não sem diversas manifestações em contrário, culminando muitas vezes em revoluções. A população brasileira não possuía identidade de pátria, era marcada por um elevado grau de exclusão, analfabetismo, pobreza, em síntese, pelos direitos mais básicos da cidadania. Não havia participação popular em sentido amplo, tampouco instituições verdadeiramente democráticas, sendo que o povo assistiu à proclamação da República bestializado.

16. No presente século, muitas mudanças sociais foram operadas no Brasil, até pelos acontecimentos decorrentes da ordem mundial reestruturada. A República operou a implantação do federalismo, que, na verdade, somente serviu ao fortalecimento das oligarquias regionais (Política dos Governadores). O coronelismo, enxada e voto, conseqüência de um sistema eleitoral inadaptável à estrutura social vigente. A Revolução de 1930 começou o processo de centralização – que já existia anteriormente, reforce-se – na busca de um Estado Nacional (Francisco Campos), de instituições nacionais, concentrando economicamente o poder na União, e retirando atribuições dos Estados-membros. Posteriormente, esse processo se acelerou ainda mais, com o Governo Militar. A Constituição atual busca restabelecer o equilíbrio federativo, contudo, tendo apresentado dificuldades principalmente na questão do poderio econômico da União (Seabra Fagundes, em 1959, já o advertia), e na distribuição de competências.

17. Como disse Pontes de Miranda: “a União não nasceu da federação; a União adotou a organização federal.”¹ Ou ainda, “não houve pacto federativo entre Estados independentes que criaram a União; pelo contrário, houve uma concessão do Estado unitário”². Os Estados e Municípios, assim, lutam pela manutenção dessa concessão, por poderes que estão ou pretendem lhe sejam atribuídos. Essa noção se encontra na pré-compreensão da interpretação constitucional brasileira consagrada em muitas decisões da Suprema Corte brasileira.

18. A discussão de algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, prolatadas posteriormente à Constituição de 1988, permite inferir, ainda que a amostra deva ser expandida em pesquisa futura, que a Corte vem desempenhando um papel significativo no controle dos conflitos federativos. A autonomia dos entes federados (auto-organização, autogoverno, e auto-administração), dentro das possibilidades que a hermenêutica jurídica oferece, tem sido conciliada com a unidade nacional, essencial à manutenção da Federação. Pode-se afirmar haver uma tendência centralizadora, por razões históricas (referidas expressamente em algumas decisões), ou por ser inerente, na atualidade, o exercício de determinadas atividades e competências de maneira uniforme, requerida pela segurança jurídica e à necessidade de não se conferir tratamentos anti-isonômicos (v.g., guerra fiscal).

¹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. v. I (art. 1º -36). Rio de Janeiro: Henrique Cahen Editor, 1947. p. 349.

² Voto do Min. Nélson Jobim na ADI nº 2024-2.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C172 Camargo, Nilo Marcelo de Almeida

A forma federativa de estado e o Supremo Tribunal Federal pós-Constituição de 1988 / Nilo Marcelo de Almeida Camargo – 2009.
251 f. ; 29 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2008.

Orientação: Prof. Dr. Juarez Freitas.

1. Federalismo - Brasil. 2. Supremo Tribunal Federal (STF) - Brasil. 3. Constituição (1988) – Brasil. I. Título

CDD: 341.224

Ficha Catalográfica elaborada por
Idelma Maria Pegoraro