



ANOTAÇÕES SOBRE UM FEDERALISMO À BRASILEIRA NOTES ABOUT A BRAZILIAN FEDERALISM

Carlos Eduardo Dieder Reverbel*
Mellany Chevtchik**

RESUMO: O artigo aborda a organização do Estado brasileiro e suas peculiaridades. Utiliza, para tanto, a metodologia de pesquisa dedutiva, analisando sua estrutura desde a formação histórica do federalismo até a atual partição dele, em três níveis. Aborda, também, a repartição de competências e repercussões dessas competências no arranjo institucional contemporâneo. A intervenção federal, recentemente utilizada no Estado do Rio de Janeiro, despertou, igualmente, a curiosidade de pesquisa, tema que merece, ainda, um maior aprofundamento na doutrina brasileira, mormente a partir das novas decisões jurisprudenciais nessa matéria. A intervenção no Rio de Janeiro foi o primeiro caso de análise. O mais emblemático, entretanto, foi o ocorrido com a pandemia e a COVID-19, momento em que o STF deu um grande salto na interpretação do federalismo brasileiro. Aprofunda alguns dados federalistas, comparando o sistema brasileiro com o Reino Unido, Estados Unidos e Alemanha, mesmo que o Reino Unido remanesça um Estado Unitário. Vislumbra, igualmente, a mobilidade urbana e a influência do federalismo, neste processo migratório interno do país. Ao final, aponta a necessidade de uma reforma estrutural do Estado Brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Organização do Estado. Federalismo. Intervenção Federal. Pandemia. Reforma Política.

ABSTRACT: The article discusses the organization of the Brazilian State and its peculiarities. For that, it uses the deductive research methodology, analyzing its structure from the historical formation of federalism to its current partition, in three levels. It also aborts the distribution of competences and the repercussions of these competences in the contemporary institutional arrangement. The federal intervention, recently used in the State of Rio de Janeiro, also aroused the curiosity of research, a topic that deserves even greater depth in Brazilian doctrine, especially from the new jurisprudential decisions on this matter. The intervention in Rio de Janeiro was the first case of analysis. The most emblematic, however, was what happened with the pandemic and COVID-19, when the STF took a big leap in its interpretation of Brazilian federalism. It deepens some federalist data, comparing the Brazilian system with the United Kingdom, United States and Germany, even though the United Kingdom remains a Unitary State. It also envisions urban mobility and the influence of federalism in this internal migration process in the country. In the end, it points out the need for a structural reform of the Brazilian State.

KEYWORDS: Functions of state. Federalism. Federal Intervention. Pandemic. Political Reform.

* Advogado. Parecerista. Professor Associado do Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da UFRGS. Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS. Coordenador da Especialização em Direito do Estado da UFRGS. Coordenador do





Projeto de Pesquisa Organização do Estado e das Instituições no Brasil (UFRGS 37614, 2019-atual). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais (PUC/RS), Especialista em Direito do Estado (UFRGS), Mestre em Direito do Estado (UFRGS), Doutor em Direito na área de Direito do Estado (UFRGS – 2012 e USP – 2014). R. Padre Chagas, 66 – Conj. 502 - Moinhos de Vento, Porto Alegre - RS, 90570-080, reverbel@rmad.com.br.

** Bolsista CAPES/PROEX, Assistente de Pesquisa no Projeto de Pesquisa Organização do Estado e das Instituições no Brasil (UFRGS 37614, 2019-atual). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (UFRGS), Especialista em Direito do Estado (UFRGS), Mestre em Direito (UFRGS), Doutoranda em Direito (UFRGS). Av. João Pessoa, 80 - Centro Histórico, Porto Alegre - RS, 90040-000, mellany@ufrgs.br.

1 INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro tem passado por transformações pequenas e irrelevantes ao longo da história. Uma descentralização tímida aqui, uma competência municipal ali, sem, contudo, passar por uma reforma estrutural e orgânica, verdadeiramente descentralizadora e capaz de atender a *cellula mater* da federação – o município.

Vive engessado pelos desígnios da União, vontade arbitrária de presidentes e diletantismos de Ministros de Estado. A real autonomia, ancorada no princípio da subsidiariedade, ficou relegada na história. É um federalismo às avessas, que da União emana toda ordem e toda luz. Municípios com poucos recursos, Estados à sombra de distribuições do Governo Federal e a União rica e soberana faz política partidária com o bolo tributário que lhe favorece.

Carece-se de uma profunda reforma institucional, cujo primeiro passo deve ser dado pela União, abrindo mão de receitas, em prol de Estados e Municípios mais fortes. De outro lado, necessita-se uma reforma municipal, no sentido de aglutinação de municípios pequenos, formando-se regiões metropolitanas, onde o poder local possa ter voz e vez.

Imbuído do intuito de desmistificar esse quadro, o presente artigo analisará a estrutura do federalismo brasileiro, partindo de sua formação histórica à atual organização em três níveis, repartição de competências e repercussões no arranjo institucional, jurisprudência dominante (a partir da análise de casos envolvendo intervenção federal e a pandemia Covid-19), com dados referentes à mobilidade urbana, estatísticas e comparações o sistema eleitoral de do Reino Unido e dos Estados Unidos e com federalismo alemão e norte-americano, utilizando, para tanto, a metodologia de pesquisa dedutiva. Ao final, sugere uma reforma política estrutural.

2 O FEDERALISMO À BRASILEIRA: CENTRALISMO E FORMAÇÃO ÀS AVESSAS

Joaquim Nabuco dizia que o federalismo era uma constante no Brasil (2010, p. 428). João Camilo rebateu isso dizendo que, na verdade, a tendência unitarista teria sido uma constante (OLIVEIRA TORRES, 1961, p. 336). O Federalismo brasileiro possui certas peculiaridades. Seja o Federalismo latente, desde 1817, na Revolução Pernambucana; o Federalismo quase inaugurado com a primeira constituição do Brasil, já em 1824 (pois o debate em torno da forma de Estado foi acirrado, no contexto da Comissão Dissolvida e pelos Deputados da vez); o Ato Adicional de 1834 e o Manifesto Republicano de 1870 redundaram, cedo ou tarde, no Federalismo Republicano em 1889.





O sonho perfeito e idílico desenhado tão lindamente pelos federalistas e Republicanos Históricos, naufragou. Aquela sonhada descentralização, município forte, autonomia local, desconcentração de poderes, não foi bem o que ocorreu. Os capítulos da história federalista, demonstram, ao contrário, uma centralização de poder. A União foi capitaneando esforços, ao longo da República, no sentido contrário daquilo que deveria ser a federação. As competências na Constituição de 1988 bem demonstram isso.

A própria formação do federalismo foi às avessas. Rui Barbosa genialmente descreveu: “Tivemos União antes de ter Estados, tivemos o todo antes das partes, a reunião das coisas reunidas” (OLIVEIRA TORRES, 1961, p. 21). Acrescente-se: a junção das coisas já juntas, a aglomeração das coisas já aglomeradas. Se federação, como o radical da palavra latinha (*fædus*) indica junção, reunião, aglomeração, o Brasil conheceu o federalismo por um telegrama, remetido do poder central às localidades distantes. Foi um federalismo por segregação, contrariando a regra do federalismo por agregação, na clássica teoria idealizada por George Scelle (SCELLE, 1944, p. 192; REALE, 1960, p. 43).

3 UM FEDERALISMO DE TRÊS NÍVEIS: AINDA CENTRÍPETO

O federalismo brasileiro foi planejado em três níveis, contrariando a tese de Bryce, para quem no Estado Federal, sobre o mesmo território e aplicado às mesmas pessoas, se exerce simultânea e harmonicamente, a ação de dois governos distintos: o Federal e o Estadual¹. A federação pátria, diferentemente, desborda da descentralização do todo (união) em partes (estados), pois o Municipalismo faz a descentralização das partes, a repartição das repartições. Trata-se de uma descentralização em três ordens: uma central (União); outra regional (Estados); a última local (Municípios)², dotadas de auto-organização, auto legislação, competência e rendas, o que vem da leitura conjunta dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, “c” da CRFB/88, consagrando-se um federalismo de segundo grau (FERREIRA FILHO, 2011, p. 174). A mais importante página escrita sobre o tema é de MEIRELLES TEIXEIRA, a qual merece reprodução:

[...] como se vê, adotou-se no Brasil uma descentralização política e administrativa total, com uma nota, todavia, que não encontramos nos demais regimes federativos: a descentralização levada aos municípios como garantia é constitucional, ou melhor, um regime federativo que comporta, além do poder central e dos poderes regionais, também poderes municipais, instituídos e garantidos pela Constituição.

A autonomia municipal, ou local, self-government, é tão antiga como a civilização, e corresponde, como já vimos, à imperiosa necessidade, decorrente da própria natureza das coisas, de que os assuntos e problemas de cada cidade, de cada agrupamento comunal da população, sejam entregues ao próprio governo desta, à solução dos próprios interessados (vizinhos).

Mas o que há de novo, de extraordinário, no Direito Constitucional brasileiro, é que, enquanto nos demais países o governo local autônomo é mera criação dos costumes,

¹ “There are two loyalties, two patriotisms; and the lesser patriotism, as the incident in the Episcopal convention shows, is jealous of the greater. There are two governments, covering the same ground, commanding, with equally direct authority, the obedience of the same citizen.” (BRYCE, 1995, p. 15. A mesma passagem aparece no livro do Queiroz Lima, citada por vários autores, sem se buscar a fonte, mas que não se faz referência ao doutrinador americano Bryce. Veja-se o trecho de QUEIROZ LIMA: “A federação caracteriza-se pelo fato de, num mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, simultânea e harmonicamente, a autoridade de dois governos nacionais – o federal e o estadual (...)”. (1951, p. 171).

² “É por isso que já dissemos alhures que, em contraposição ao ianque, que é bidimensional (União e Estados), o nosso federalismo é tridimensional (União, Estados e Municípios)”. (REALE, 1960, p. 48).



ou da lei ordinária, podendo, portanto, ser suprimido por esta, no Brasil ele se apresenta como instituição, como *garantia constitucional*, pairando, portanto, acima da lei ordinária, que será *inconstitucional* sempre que atinja, fira, prejudique, desconheça ou destrua a autonomia municipal, tal como estabelecida na Constituição. Gettel, em seu já citado livro *Political Science*, tratando da descentralização política, do regime federativo, etc., após proceder à exposição da teoria do Estado Federal como uma ordem dúplice de governos – o central e os regionais –, estabelecida por uma Constituição rígida, acrescenta:

Seria perfeitamente possível, para a Constituição nacional, criar também o estatuto e os poderes das *divisões locais e menores*, tais como cidades por exemplo. Neste caso, existiria uma forma *tríplice de governo*. *Nenhum sistema semelhante foi ainda experimentado*.

Como se vê, desconhece o ilustre mestre de Ciência Política o caso do Brasil cuja Constituição é realmente única ao criar um regime municipal por dispositivos tais que os municípios se apresentam, frente aos Estados e à União, com uma autonomia quase tão extensa quanto a dos Estados-membros, frente à União.

[...] os Estados Unidos, por exemplo, isso absolutamente não ocorre. Ali, p. ex., os municípios constituem mera criação dos Estados-membros, não lhes assistindo um direito próprio, fundado na Constituição, de governarem-se a si mesmos. E isso porque nenhum dispositivo existe, na Constituição Federal norte-americana, que assegure a autonomia municipal, donde a conclusão de todos os publicistas daquele país, de que sendo os municípios, ali, mera criação da lei ordinária ou das Constituições dos Estados-membros, podem estes suprimi-los, seja por via de lei ordinária, seja por meio de reforma da Constituição estadual respectiva. (1991, p. 652-653).

Considerando-se o critério de autonomia, encargos, poderes e competências entregues aos entes federativos, o federalismo brasileiro apresenta-se como um federalismo simétrico. Essa simetria, entretanto, é sufocante. Não há uma verdadeira autonomia no sentido amplo da palavra. Cada Estado é um mero repetidor dos conceitos advindos do texto federal. Assim, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT é federal, o Código Tributário Nacional – CTN é federal, a legislação consumerista (em que pese a previsão expressa de regulamentação estadual³) segue na órbita federal, a Legislação Penal é federal... O Brasil não incentiva a competitividade entre os Estados, nem a assimetria como forma de migração interna da população. Ser cidadão de Santa Catarina e do Paraná não afeta diretamente a vida das pessoas, já que o Imposto de Renda de Pessoa Física – IRPF, a legislação consumerista, penal e laboral é a mesma.

Repete-se no plano local o quadro federal. Uma leitura dos textos promulgados pelos Estados da Federação demonstra a mera repetição do Texto Federal na Constituição dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro... Isso se deve, em parte, pelo forte engessamento criado pelo Constituinte de 1988, pela inércia do legislador estadual, que quando resolve legislar e sair da inércia, se vê atado aos ditames federais, nacionais e centralizadores. Não há espaço e respeito às assimetrias naturais, culturais, linguísticas, sociais e econômicas. A União de cima, controla, engessa e elimina essa natural diversidade, contrariando, o próprio conceito de federalismo: unidade na diversidade.

No que se refere ao federalismo cooperativo e dual, alemão e norte-americano, modelos tradicionais de federalismo (REVERBEL, 2012, p. 18 e 81), o Brasil filiou-se às duas correntes, mantendo competências, expressas ou enumeradas da União e Municípios, residuais ou remanescentes dos Estados, comuns, concorrentes e autorizadas. Embora a adoção de uma

³ O primeiro Código Estadual de Defesa do Consumidor é do Estado de Pernambuco, instituído através da Lei nº 16.559, de 15 de Janeiro de 2019.



nomenclatura bonita, coesa e completa, a descentralização, de fato, demonstra-se diminuta, colocando o Brasil (mesmo que sob o rótulo de federalismo) como um dos países mais centralizados do planeta, perdendo em descentralização até mesmo para estados tradicionalmente unitários como França, Reino Unido, Bélgica (REVERBEL, 2007, p. 41). De federalismo carrega-se somente o nome. Basta ser realista e enxergar as competências, os encargos e os recursos na federação. Quem detém os recursos, costuma não deter os encargos, e quem detém os encargos, costuma não dispor de recursos.

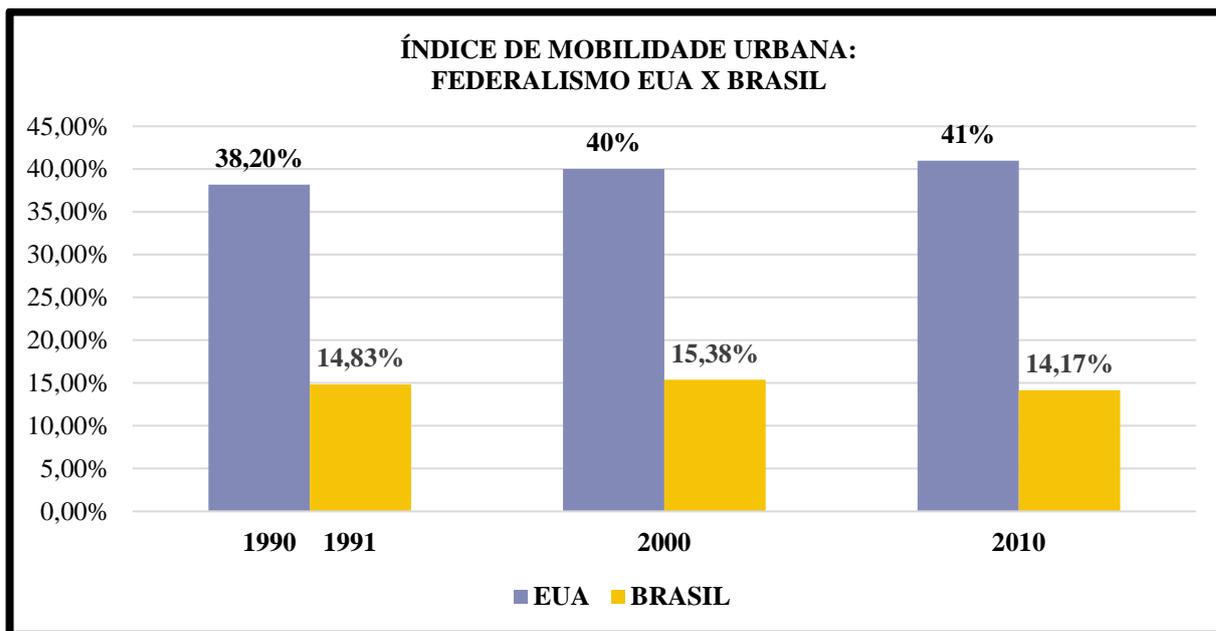
Na esfera tributária, praticamente 67 % a 68% da receita arrecada dos impostos fica a cargo da União, quando os Municípios ficam com aproximadamente 6% a 7%, e os Estados em torno de 25% (BRASIL, 2022). Todos os dados demonstram cabalmente a centralização e a força centrípeta de nossa federação. De outro lado, o país é recortado por 5.570 Municípios (considerando-se o Distrito Federal e Distrito Estadual de Fernando de Noronha), alguns com menos de 1000 habitantes⁴, mecanismo errôneo para descentralizar alguma competência à localidade, pois os vereadores, os prefeitos e vice-prefeitos, com suas pastas, acabam vertendo algum recurso a mais àquela localidade.

Esse municipalismo não expressa uma representatividade orçamentária, financeira e fiscal que possa reverter em serviços públicos de qualidade. Retalhado por mais de 5 mil municípios, o país fica refém dos afagos do poder central, dos recursos e dotações da União. Na localidade – à exceção das capitais dos Estados e algum outro município mais populoso – a receita, o orçamento e a autonomia não servem para praticamente nada. Qualquer política mais expressiva necessita do fomento do Estado e da benevolência da União. Os municípios não possuem hospitais, universidades, planos de moradia, nem podem alterar a estrutura das estradas. Qualquer obra de maior envergadura, mesmo dentro de municípios mais expressivos, depende das verbas federais e estaduais. O Estado, igualmente, é carente de recursos, pois, aproximadamente 70 % da receita fica nas mãos da União.

4 O FEDERALISMO E OS ESTADOS: A MOBILIDADE URBANA

O federalismo brasileiro não estimula a migração interna da população, como ocorre em outros países. A título de exemplo, a tabela abaixo apresenta uma comparação da migração interna (proporção de migrantes) entre unidades federativas, do Brasil e dos Estados Unidos, para que se possa ter uma dimensão da importância da vida federalista no âmbito regional, que pressiona, não somente, os índices econômicos, culturais e sociais, mas que afeta diretamente os índices de mobilidade urbana:

⁴ O Município de Serra da Saudade – MG era a cidade menos populosa do país em 2022, com 836 habitantes; Borá – SP, com 877 habitantes; Ananguera – GO, com 927 habitantes, conforme estimativa divulgada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022).



Fonte: U. S. Census Bureau (1990; 2000; 2011) e IBGE (2010).

O índice de mobilidade urbana reflete os benefícios do federalismo. Nos EUA, o direito, a economia, os tributos, as relações laborais variam, fortemente, de um Estado da federação para outro. Existem cinturões econômicos, locais mais turísticos, empregos e setores especializados por Estados, locais mais liberais e mais conservadores, tudo isso é um reflexo, também, do federalismo, o que força – de uma forma ou de outra – a mobilidade urbana. Ou seja, em média 40 % dos americanos não permanecem, nem se radicam no local de nascimento. A mobilidade interna é muito grande, se comparada ao federalismo Brasileiro, cifra quase 3 vezes menor.

As pessoas organizam a sua vida em estados mais conservadores ou mais progressistas, com maior ou menor intervenção econômica, com mais liberdade, menos impostos, indústrias, oportunidades de emprego num setor A, B ou C. Promove-se, nos Estados Unidos da América, um federalismo de competição. Os Estados fazem a diferença, competem pela atração de receita, pela migração de pessoas, pelo aumento do orçamento, melhora da qualidade de vida. Essa a razão pela qual o federalismo e as assimetrias importam à federação. Uma autonomia de verdade faz a diferença. Nos Estados Unidos da América o Governo Estadual impacta mais a vida das pessoas, do que o Governo Federal. No Brasil, *a contrario sensu*, a vida federal vira a vida Estadual: de norte a sul, de leste a oeste.

5 PRESIDENCIALISMO, PRESIDENCIÁVEIS E O FEDERALISMO

É fato incontroverso que os candidatos à Presidência saem dos Estados. As inter-relações entre presidencialismo e federalismo, no entanto, são um fator inexplorado pela doutrina brasileira. Costuma-se apresentar uma nominata originária, em sua grande parte, dos Estados mais fortes e mais populosos. Lembre-se, por outros motivos, da república café-com-leite. Hoje São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro querem assumir esse protagonismo. Acresça-se, nas duas últimas décadas, o protagonismo natural de Brasília⁵, sem se relegar,

⁵ Vale lembrar, que o protagonismo de Brasília vem se acentuando na federação. Sendo a sede do governo, dos Tribunais e das próprias estatais, existe uma crescente ascendência de políticos, embora nem todos nascidos em



entretanto, a importância dos gaúchos, que fizeram nada menos que 9 presidentes na história da República, remanescendo o Estado com maior tempo de mandato Presidencial, graças a figura emblemática de Getúlio Vargas.

Na história da República São Paulo igualmente fez 9 presidentes. Minas Gerais 8 presidentes. Rio de Janeiro 7 presidentes. Santa Catarina, 2. Alagoas, 2. Ceará, 2. Maranhão, 2. Paraíba, 2. Rio Grande do Norte, 1 presidente. Mato Grosso, 1. Mato Grosso do Sul, 1. Pernambuco, 1. Tem-se ainda a peculiaridade do Presidente Itamar Franco haver nascido em Mar Territorial. Essa é a estatística na história da República⁶.

Os presidentes costumam sair de máquinas estais mais sólidas, de redutos eleitorais mais populosos, do primeiro degrau ao palácio do planalto. Outro ponto inexplorado, são as alianças presidenciais, que envolvem igualmente estratégia estadual e eleitoral dos vice-presidentes. Escolhe-se, portanto, um presidente de São Paulo e um Vice-Presidente de Minas, e assim sucessivamente. Essa estratégia é cada vez mais comum, para somar ao pleito dois redutos eleitorais fortes. Antigamente, essa dualidade de Estados era ainda mais forte, na corrida presidencial. Hoje a mídia e as redes sociais transpassam, por vezes, a dimensão do Estado. Remanesce, igualmente, outro ponto carente de exploração nos livros.

De outro lado, a polarização entre direita e esquerda volta a se acentuar. O populismo ganha espaço nas últimas eleições. A terceira via tenta, também, coligar partidos e estados, visando furar o bloco radical capitaneado pelos radicais de direita e esquerda. O brasileiro, entretanto, pensa mais nas pessoas do que nas instituições. O voto é personalista, bairrista, para não dizer auto interessado. A representação é mais dos interesses e das vontades mesquinhas, do que uma genuína representação das opiniões acerca do bem comum⁷. A cada quatro anos renova-se a esperança numa única pessoa, um superpresidente.

Os Governos Estaduais e Municipais, em países genuinamente federalistas, fazem a diferença. Em verdade, a vida das pessoas é local e o impacto das decisões desses governos estaduais é que deveria repercutir no *modus vivendi*. Infelizmente, a União centraliza tudo: de cima todos domina; na base todos regula; nos fins tudo dirige; nos meios tudo ordena. As eleições no plano local perdem o brilho. A imagem desse presidente se projeta numa esperança criada pelos eleitores frenéticos e agoniados, com tantos problemas a serem resolvidos. Tudo decai, entretanto, na primeira ventania e chuva forte. As causas dos problemas institucionais não estão nas pessoas, mas na forma como organizam-se as instituições.

Esse sistema federativo e governamental não se sustenta. A centralização acelera processos autoritários. Como tudo é federal... imagina-se que é lá que se resolverá. João Camilo de Oliveira Torres referia ao *mito do herói-salvador*: “Raro o brasileiro que não acredita em alguém ‘que vai salvar o país’. Ou, pelo menos, numa revolução salvadora – sempre se espera algo de uma ação política que será a definitiva realização de todas as aspirações coletivas.” (2017, p. 51). Segundo o autor, “os políticos populares no Brasil sempre foram políticos autoritários e governantes que souberam encarnar vivamente a mística do poder” (p. 81). Na realidade, o povo é politicamente fraco e depende do poder.

6 INTERVENÇÃO FEDERAL E A INTEGRIDADE NACIONAL

Brasília, mas que, por força da profissão e dos cargos, acabam radicados na Capital Federal, assumindo cargos e ganhando destaque nacional, lançando-se, futuramente, ao cargo de Presidente. Veja o exemplo do Fernando Henrique Cardoso que, ao assumir a pasta da Fazenda, torna-se candidato à Presidência da República, mesmo sendo natural do Rio de Janeiro.

⁶ Outro ponto a ser observado é comparar os vice-presidentes neste estudo. Isso ajudaria a compreender melhor as alianças e acordos políticos entre os Estados. Mas esse não é, por hora, o objetivo deste estudo.

⁷ Sobre a teoria da representação ver HOLTZENDORFF, 1885, p. 221 e ss.



A Intervenção Federal tende a ser encarada como algo “estranho”, vinda de fora, de cima, uma forma de se subjugar o Estado recalcitrante. Pelo contrário, mostra-se um instituto político-administrativo de proteção e equilíbrio da própria federação, da nação (FERREIRA FILHO, 2018, p. 3). A unidade nacional, a segurança e a soberania, o equilíbrio e a harmonia dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) representam um princípio e um vetor para qualquer regime federal. Este, por sua vez, depende do reconhecimento (mais ou menos extenso) do mecanismo constitucional da Intervenção Federal (SARLET; MARINONI; MITIDIERO; 2016, p. 841). Essa a razão pela qual alguns Estados soberanos suspendem repasses aos Estados-membros, impondo restrições de ordem econômica, como forma de pressão.

Por ironia das circunstâncias, a *intervenção* acaba beneficiando o próprio Estado-membro que a sofre. Beneficia, igualmente, os demais entes federados, onde a soberania e união das partes perfaz o todo, voltado para dentro, na relação interestadual; voltado para fora, na relação com estados estrangeiros. Isso é tão verdade, que o ato de intervenção pressupõe a participação de todos os demais Estados da federação. São os Estados Unidos em benefício da federação, contra o ente recalcitrante.

A intervenção deve ser a exceção e não a regra. Deve ser um ato extremo, pois a regra é que a União não intervirá, o Estado não intervirá... SALVO, e nesse salvo é que vêm as hipóteses da intervenção. Taxativas, diga-se de passagem. O constituinte de 1988 ampliou a intervenção ao Distrito Federal e permitiu aos Estados a intervenção nos Municípios. As hipóteses são bem claras:

- I** - manter a integridade nacional;
- II** - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III** - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV** - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V** - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI** - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII** - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

Recentemente o Brasil viu ser aplicado o inciso III, do artigo 34, da CRFB/88, quando houve a Intervenção Federal no Rio de Janeiro para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. É na ausência, lacuna ou no vácuo do poder do Estado — já que no Rio de Janeiro inviável estava manter a ordem — que o espaço à Intervenção Federal é aberto. A União assume a tarefa substitutiva, subsidiária, porém, temporária. O Poder Federal, pelas mãos do interventor, atua no lugar do Poder Estadual, administrando e repondo a situação daquilo que o Rio de Janeiro não conseguiu fazer.

Claro que o processo interventivo depende de critérios formais, sem os quais a União atuaria num campo vazio, sem pressupostos claros e objetivos. O processo de intervenção pode



ser *espontâneo* ou *provocado*. O presidente da República deverá atentar para a conveniência e oportunidade do ato de intervenção, não se eximindo das suas responsabilidades se usar de excesso ou colocar interesses político-partidários acima do bem comum, contrariando o fim e o escopo da intervenção.

O Decreto de Intervenção é ato privativo do Presidente da República, tal qual o disposto no art. 84, X, da CRFB/88. Esse decreto determina a *amplitude, o prazo e as condições dessa intervenção*. O interventor terá amplos poderes para solucionar o problema do Estado, função estrita e de confiança, delegada pelo Presidente (LEWANDOWSKI, 2018, p. 99 e 137), porém sujeitas tanto ao controle de natureza política (Poder Legislativo) e Jurisdicional (Poder Judiciário).

7 FEDERALISMO E O CONTROLE DA PANDEMIA NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

A Pandemia ocasionada pelo Coronavírus mexeu com a estrutura social, política e econômica dos países. Infelizmente, o mundo foi abalado em suas estruturas, por uma das mais rigorosas pandemias da sua história. O impacto e os efeitos deletérios dessa doença se propagaram aos quatro cantos do planeta. No Brasil, as medidas de combate ao vírus, as restrições relativas ao isolamento social, ao distanciamento, à imposição de quarentena e à suspensão de atividades públicas e privadas causaram enorme controvérsia, mormente pela quantidade de óbitos e casos graves. Nesse ponto, o Supremo Tribunal Federal desempenhou um papel importante, reforçando a federação, a autonomia local e o princípio da subsidiariedade.

Se na década de 90 o Supremo Tribunal Federal adotava interpretação jurisprudencial mais consentânea com o princípio da simetria, ainda arraigado ao velho conceito do artigo 188 da Carta de 1967, que delimitava um prazo extremamente exíguo de adaptação das cartas estaduais (AMARAL JÚNIOR, 2022, p. 36-37), sob pena de serem automaticamente incorporadas ao texto federal, nos anos 2000 o STF vai amainar essa compreensão mais engessada e retrógrada, dando ar, luz e espaço criativo aos entes estaduais e municipais. Nas duas últimas décadas a interpretação não tão simétrica ganha mais relevo e admiração. Hoje, ao que tudo indica, é bonito descentralizar, dar mais liberdade aos Estados e Municípios. Diferenciar o entre central dos locais, pela autonomia e maior liberdade e até maleabilidade na tomada de decisões, lá na ponta...

No âmbito da saúde, a competência da União foi expressa na Lei 13.979/20, a qual dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Entretanto, o exercício de competência da União não “diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços”. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341-DF, o STF, por maioria de votos, referendou a Medida Cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio, para dar interpretação conforme ao § 9º, do artigo 3º, da Lei 13.979/20 (MENEZES DE ALMEIDA, 2022, p. 19-20), “a fim de explicitar que, preservada a atribuição de esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais”.

Quanto à repartição das competências, ficou assentado que “sob o manto da competência exclusiva ou privativa, (não se pode permitir) premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas competências, implementem as políticas públicas essenciais”. De outro lado, o artigo 198, ao mencionar que as ações e “serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada”, não quer dizer



hierarquia entre os entes federados. A União detém competência para legislar sobre vigilância epidemiológica (Lei Geral do SUS, Lei nº 8.080/90). Essa competência legislativa, entretanto, não pode subtrair a liberdade dos Estados e Municípios, uma vez que diversos dispositivos constitucionais regulamentam a saúde e a relação entre os entes federados.

O tema está detalhado na Constituição junto aos artigos 23, 24, 30 e 198. Ademais, a legislação esparsa trata da descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde junto aos artigos 6º e 7º da Lei nº 8.080/90. O artigo 23, inciso II, estabelece ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “cuidar da saúde e assistência pública...”. Na competência concorrente, no artigo 24, inciso XII compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “previdência social, proteção e defesa da saúde”.

Por mais que o Município não esteja contemplado no *caput* do artigo 24 – dando a entender uma vedação legislativa nas matérias concorrentes – o artigo 30, inciso II, colmata essa lacuna, facultando aos municípios o poder de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Estando incompleta ou mesmo inexistente a lei federal e estadual, poderá o Município legislar, nesta matéria, para atender às suas peculiaridades. Norma local, norma municipal, jamais uma Norma Geral, como equivocadamente entendem alguns juristas⁸.

Na ADPF 672 MC-REF/DF, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, ficaram assentados esses pressupostos. Ou seja, o Poder Executivo Federal exerce um papel central, organizando e planejando as ações governamentais na matéria da saúde pública. Tal ação centralizadora e regulamentar, em hipótese alguma, tende a afastar as políticas complementares dos governos estaduais, distrital e municipais, os quais, no exercício de sua competência constitucional, devem adotar medidas conformadoras, sanitárias e mais eficazes, podendo, assim, deliberar sobre o fechamento de estabelecimentos, imposição de quarentena, suspender atividade de ensino e de cultos religiosos, em prol de uma saúde pública. Tal regulamentação local, entretanto, não fica imune de exageros e desrespeito do comando central, forte a análise da autoridade jurisdicional competente.

Ficou expressamente referendado o princípio da subsidiariedade, na medida em que restou demonstrado que os Estados e Municípios são as autoridades responsáveis por avaliar as condições e dar o melhor diagnóstico do avanço da doença, do contágio, da lotação de hospitais e, portanto, centralizando a capacidade técnica de determinar as restrições sanitárias, objetivando achatar a curva de contágio da doença. Aqui a federação mostra-se na sua inteireza, pois quem está mais próximo do problema é quem detém a competência para estabelecer as restrições sanitárias, para o melhor controle e repressão da propagação do vírus.

O caso da Covid foi tão impactante na jurisprudência da federação que o Supremo Tribunal Federal, em outubro de 2020, produziu um material de compilação de casos, intitulado *Case Law Compilation*. O tema ganhou notoriedade e celeridade no STF, em razão da necessidade e urgência das decisões. Tratou-se da celeridade, tecnicidade, respeito aos protocolos, prevenção e precaução da doença, analisou-se, igualmente, os atos do presidente da república, a data limite das eleições municipais, medidas tomadas pela municipalidade, durante a pandemia, o compartilhamento de informações e dados do Instituto de Geografia e Estatística,

⁸ Ora, a Norma Geral só pode vir da União para ser suplementada pelos Estados. Na ausência de Norma Geral da União, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades, existindo, pois, a possibilidade de regulação da matéria pelos Estados. Nesse caso, o Estado faz também uma Norma Geral, na inexistência de Norma Geral da União, pois essa norma aplicar-se-á aos Municípios vinculados ao Estado específico. O Município não pode elaborar Norma Geral, pois ele é o destinatário final da norma. Assim, sua norma carrega um outro nome, seja local, municipal, jamais o qualificativo Geral (ATALIBA, 1987, p. 63-78).



respiradores e sua disponibilidade, dentre outros temas, cuja compilação segue no rodapé, aos que desejarem maior aprofundamento⁹.

8 JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE E A FEDERAÇÃO

Apesar do sopro de descentralização esboçado no tema da COVID 19, as decisões do Supremo Tribunal Federal, infelizmente, centralizam as competências, muito em razão do próprio texto constitucional, cuja interpretação não pode destoar tanto do vetor centralizador imposto pelos artigos expressos no título III, Da Organização da Forma do Estado.

A interpretação do STF vem limitando as competências dos Estados, em várias matérias. Um exemplo disso aparece na declaração de inconstitucionalidade de norma da Constituição do Paraná, a qual concedia subsídio mensal vitalício aos ex-governadores daquele Estado. A relatora da ADI 4545, ministra Rosa Weber, expressamente vedou o pagamento, uma vez que só seria permitido o pagamento durante o exercício do cargo¹⁰, centralizando a decisão aos ditames da União.

Outra decisão igualmente centralizadora do Supremo Tribunal Federal foi provocada pelo Governador do Espírito Santo, o qual questionava se caberia exclusivamente aos Estados decidirem sobre a aplicação dos recursos provenientes dos Royalties. O plenário do STF, por maioria, julgou improcedente a ADI 4846, a qual questionava a aplicabilidade do artigo 9º, da Lei Federal 7.990/89. A Lei Estadual 5.886/06 foi declarada inconstitucional pelo STF, acolhendo o pedido formulado pela Associação Nacional dos Magistrados, na ADI 4114, afastando a obrigatoriedade da realização dos depósitos nas contas do Estado, pois não cabe ao Poder Judiciário a iniciativa de lei para disciplinar o sistema financeiro de contas e dos depósitos judiciais, sendo uma competência legislativa privativa da União.

Da mesma forma, na via centralizadora e podando os poderes legiferantes do Estado, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a Lei do DF que proíbe a inscrição de mutuários do SFH em cadastro de inadimplentes. A Lei 3.335/04 foi declarada inconstitucional na ADI 3623, entendendo ser competência legislativa privativa da União a edição de normas gerais sobre proteção e defesa do consumidor.

O Supremo Tribunal Federal igualmente declara inconstitucional lei do Distrito Federal (nº 5.694/16) que determinava doações de alimentos próximo do vencimento às instituições beneficentes. O STF, seguindo o voto do relator, Ministro Gilmar Ferreira Mendes, na ADI 5838, decidiu que a Lei invade competência privativa da União (art. 22), direito de propriedade, Direito Civil. A Ação foi intentada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC).

De igual forma, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a Lei 7.917/18, do Estado do Rio de Janeiro, a qual limitou a 180 dias o prazo de vigência de prisões provisórias nas unidades do sistema penitenciário estadual. No julgamento da ADI 5949, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, a Corte seguiu o entendimento da Ministra Relatora, Cármen Lúcia, segundo a qual o RJ invadiu competência privativa da União para legislar sobre direito processual penal (igualmente art. 22).

⁹ Análise pormenorizada: ADPF 635 MC; ADPF 709 MC-REF; ADPF 690 MC; ADI 6421 MC; HC 184828; ADI 6359 MC-REF; ADPF 568; ADI 6357 MC-REF; ADPF 672 MC; ADI 6387 MC-REF; ADI 6343 MC-REF; ADI 6351 MC-REF; ADI 6342 MC-REF; ACO 3385; ADI 6363 MC-REF; ADI 6341 MC-REF; ADPF 662 MC; ADPF 663 MC.

¹⁰ Igualmente foi declarada a inconstitucionalidade de dispositivos de duas leis estaduais: (1) a que previa o pagamento de pensão às viúvas dos ex-governadores; (2) a que estabelecia que o valor do subsídio seria idêntico ao estabelecido na Constituição estadual.



Apenas cabe mencionar mais um, dentre tantos casos, em que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5908, declarou inconstitucional dispositivos da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral de Rondônia (Lei Complementar estadual nº 620/2011) que trata da intimação dos processos, nos quais atuam os procuradores do Estado. O Ministro Relator Alexandre de Moraes entendeu que a comunicação dos atos processuais é uma competência privativa da União, havendo expressa violação ao artigo 22, inciso I, da CRFB/88. Enfim, a interpretação do Supremo é centralizadora, mas não poderia ser muito diferente, pois a diretriz da constituição.

9 A REESTRUTURAÇÃO GEOPOLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO

O Brasil, se comparado com os países estrangeiros, apresenta uma estruturação geopolítica bastante *sui generis*. Dotado de 8.516.000 km², conglomerava apenas 26 estados-membros mais o Distrito-Federal. Um país de dimensões continentais, com apenas 27 estados. Essa extensão territorial permite que o Brasil possua uma média de 5.794.593 eleitores por circunscrição eleitoral, considerando os mais de 156.454.011 eleitores aptos a votar em 2022, conforme levantamento do realizado pelo TSE e dados constantes no Relatório de Gestão (2023, p. 44). A federação e a atual repartição territorial do poder em Estados gigantescos faz com os candidatos disputem uma eleição numa territorialidade imensa, com custos altíssimos das campanhas eleitorais.

A título de comparação, o Reino Unido detém 650 circunscrições eleitorais e 46.560.452 eleitores registrados, conglomerando uma média de 71.631 eleitores por circunscrição eleitoral (533 circunscrições eleitorais na Inglaterra, com um total de 38.889.429 eleitores e uma média de 73.000 votantes por circunscrição eleitoral; 59 na Escócia, totalizando 4.028.717 eleitores e uma média de 68.300 por circunscrição; 40 no País de Gales, totalizando 2.307.877 eleitores e uma média de 57.700 por circunscrição; 18 na Irlanda do Norte, totalizando 1.334.429 eleitores e uma média de 74.100 por circunscrição), conforme dados do boletim de estatísticas eleitorais do Reino Unido de dezembro de 2021 (2022, p. 2). Os Estados Unidos, por sua vez, contam com uma média de 430.400 eleitores nas suas 538 circunscrições eleitorais, considerando-se o total de 231 milhões de eleitores aptos a votar nas eleições de 2020 (2022, p. 4)¹¹.

A comparação é bastante ilustrativa. Uma ilha como Reino Unido, reparte o território em 650 circunscrições eleitorais; os Estados Unidos em 538 circunscrições eleitorais, enquanto que o Brasil, com dimensões continentais, reparte o país em míseras 27 circunscrições eleitorais.

	Brasil	Reino Unido	Estados Unidos
Circunscrições Eleitorais (CE)	27	650	538
Nº de eleitores aptos a votar (total)	156.454.011	46.560.452	231.600.000
Votantes por CE (média)	5.794.593	71.630	430.483

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em termos territoriais, os Estados Unidos, cujo território possui 9.834.000 km², divide o país em 50 Estados-membros. A Alemanha, com apenas 357.588 km² é dotada de 16 Estados-membros:

	Brasil	Estados Unidos	Alemanha
--	---------------	-----------------------	-----------------

¹¹ Em que pese a estimativa de eleitores aptos a votar, calculada com base nos dados do Censo, seja em torno de 231 milhões de pessoas, o número de eleitores registrados geralmente costuma ser bastante inferior e o número de votantes ainda menor, com 168 milhões de eleitores registrados e apenas 154 milhões de votantes nas eleições de 2020 (U. S. 2022, p. 4).



Dimensão Territorial (km²)	8.516.000	9.834.000	357.588
Nº Estados-membros	27	50	16

Fonte: Elaborado pelo autor.

Este fator demonstra como se torna cara uma campanha eleitoral quando se divide o território nacional do Brasil em apenas **27 circunscrições eleitorais**. Gasta-se no Brasil o dobro do valor gasto nos Estados Unidos, em eleições. Nossas eleições são as mais caras do planeta. O Deputado deve percorrer centenas de Municípios (e temos 5570 Municípios) para conquistar os eleitores das mais diversas localidades, o que torna uma eleição praticamente impagável pelo candidato que não detém o “patrocínio benevolente” do seu financiador, que posteriormente cobra esse favor generosamente ofertado.

A Federação mais bem estruturada e uma consequente reordenação do território Brasileiro reduziria o custo da campanha, aproximaria o candidato dos eleitores, afastaria com maior facilidade as notícias falsas (*Fake News*), que se propagam facilmente em circunscrições eleitorais gigantescas. Percorrer todo o estado de São Paulo, com seus 645 Municípios, com praticamente 34,6 milhões de eleitores é bem pior do que uma campanha franciscana no distrito eleitoral de *Orkney and Shetland*, com cerca de 34.400 eleitores. Aqui se comprova como a boa organização territorial do poder gera mais liberdade, mais autonomia, mais independência, enfim, mais democracia. Com certeza a organização territorial do poder comportaria mais estados federados. O país de dimensões continentais comporta, seguramente, mais de 40 estados-membros.

De outro lado, insustentável manter as atuais 5.570 municipalidades. No Brasil há municipalidades inviáveis de serem mantidas. A título de exemplo, em Minas Gerais, na Serra da Saudade, na Região Centro-Oeste do Estado, vivem apenas 836 habitantes. O município fica atrás de Borá, no interior de São Paulo, que tem 877 habitantes, e Anhanguera, em Goiás, com população de 927 pessoas. No outro extremo, São Paulo conglomera nada menos do que 12 milhões de habitantes. Impossível manter na geopolítica brasileira Municípios minúsculos, com o único objetivo de se conseguir um cargo de Prefeito e Vereadores, com as suas respectivas secretarias.

Para se ter uma ideia, de acordo com o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF, 2021), em 2020 mais de mil municípios, isto é, 1.704 prefeituras não geraram receita suficiente para suprir os custos necessários para manter a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa. Juntos, esses municípios precisam de R\$ 4,5 bilhões de reais para custear sua estrutura. E não é só isso: 563 municípios terminaram o ano no vermelho, sem recursos para cobrir as despesas postergadas para o ano seguinte. Mais de 1/3 das prefeituras, o equivalente a 1.818 municípios, gastaram mais de 54% de sua receita líquida com a folha de pagamento do funcionalismo público.

A readequação do território brasileiro, por si só, já reequilibraria as finanças tão centralizadas na União. Fortalecer-se-ia o poder local, em detrimento do poder nacional. Municipalidades mais fortes ajudaria na reestruturação da federação com o consequente enfraquecimento do poder central. Outra jabuticaba brasileira é deter o Município de Altamira, um dos maiores Municípios do planeta terra, com 159.534 km². Tal Municipalidade, em extensão territorial, supera muitos Estados Europeus:

Países com extensão territorial maior que o município brasileiro de Altamira

1. Cidade do Vaticano (0,44 km ²)	14. Albânia (28.748 km ²)	27. Geórgia (69.700 km ²)
2. Mônaco (2 km ²)	15. Armênia (29.800 km ²)	28. Irlanda (70.280 km ²)
3. San Marino (61 km ²)	16. Bélgica (30.510 km ²)	29. Sérvia (77.651 km ²),
4. Liechtenstein (160 km ²)	17. Moldávia (33.843 km ²)	30. República Checa (78.866 km ²)
	18. Suíça (41.290 km ²)	31. Áustria (83.858 km ²),



5. Malta (316 km ²)	19. Países Baixos (41.526 km ²)	32. Azerbaijão (86.600 km ²)
6. Andorra (468 km ²)	20. Dinamarca (43.094 km ²)	33. Portugal (92.391 km ²)
7. Ilhas Faroe (1.399 km ²)	21. Estónia (45.226 km ²)	34. Hungria (93.030 km ²)
8. Luxemburgo (2.586 km ²)	22. Eslováquia (48.845 km ²)	35. Islândia (103.000 km ²)
9. Chipre (9.250 km ²)	23. Bósnia e Herzegovina (51.129 km ²)	36. Bulgária (110.910 km ²)
10. Kosovo (10.887 km ²)	24. Croácia (56.542 km ²)	37. Grécia (131.940 km ²)
11. Montenegro (13.812 km ²)	25. Letónia (64.589 km ²)	38. Altamira (159.534 km²)
12. Eslovénia (20.273 km ²)	26. Lituânia (65.200 km ²)	
13. Macedónia (25.333 km ²)		

Fonte: Elaborado pelo autor.

O estudo aqui apresentado somente corrobora que jamais se pensou racionalmente na repartição territorial do poder político no Brasil. Suas fronteiras seguem o curso dos rios e o acidente da interconexão entre os índios, bandeirantes e portugueses, que foram fatiando o território de acordo com as conjunturas do tempo e da natureza. No Império chegou-se a ter 20 províncias. Os atuais Estados da Federação, com algumas adaptações, herdaram o legado proveniente daquela antiga separação das províncias. Jamais se pensou racionalmente numa organização territorial do poder. Quantos Municípios e Estados-membros são necessários? Qual o seu tamanho? Quantos eleitores deve comportar uma circunscrição eleitoral? Seguramente deve existir uma reunificação das municipalidades, conglomerando regiões metropolitanas em harmonia com estados operosos e efetivos.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da evolução e da crise federativa sem precedentes na história do Brasil, propõe-se uma readequação das competências na CRFB/88 via emenda Constitucional. A pauta de reformas deve levar em consideração os temas tratados nesse estudo. O Mundo inteiro vem descentralizando competências do centro à periferia. Até mesmo os Estados Unitários como França e Inglaterra engendraram esforços no sentido da descentralização das competências às Províncias. Impressiona que Brasil mantenha, em pleno século XXI, praticamente 70 % do bolo tributário nas mãos da União, em desfavor dos Estados e dos Municípios.

A Itália recentemente realizou reformas federativas no sentido da descentralização das Competências. O Canadá e os Estados Unidos da América apresentam um excelente modelo de Federalismo e de descentralização de Competências. A Alemanha é um modelo federativo bem estruturado e com competências cooperativas bem estruturadas entre os entes federativos. O Brasil, diante de tantos modelos harmônicos e bem estruturados, segue com uma federação altamente centralizadora do poder, lembrando os velhos estados absolutistas.

Em todos os artigos da CRFB/88 (arts. 1º, 18, 19, 24) a lógica federativa é invertida – UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. Pelo princípio da subsidiariedade, devemos valorizar o MUNICÍPIO como *cellula mater* da federação, readequando as competências federativas no sentido da valorização e do protagonismo do papel do Município dentro da Federação. Os artigos 21, 22 e 153 alocam praticamente todas as competências legislativas, administrativa e tributárias nas mãos da União, relegando aos Municípios e aos Estados um papel extremamente secundário na federação brasileira. Os Municípios possuem no artigo 30 da Constituição míseras 09 competências, sendo que 03 delas exercidas em parceria com a União.

Os Estados, igualmente, não ganharam a devida autonomia financeira e orçamentária, sempre dependentes da benevolência do poder central, o qual utiliza dos recursos existentes como mecanismo de pressão para aprovação das pautas do governo do dia. Resumindo: libera-se verbas e emendas parlamentares, em troca de apoio político dos Estados e dos parlamentares. A reciprocidade se retroalimenta. O parlamentar é bem visto ao trazer recursos para a sua



localidade. O Governo aprova os projetos pagando com emendas e liberando recursos. Assim o ciclo se fecha. Quem perde, no fundo, com tudo isso, é o Estado Brasileiro. A federação e a tributação são apenas um braço da reforma política mais profunda que necessitamos.

A federação é um braço importante da reforma política. O problema, como demonstrado, perpassa séculos. A solução do problema demanda, entretanto, uma profunda reforma estrutural, seja no aspecto administrativo e político, como também no aspecto tributário. É imperativo que se leve adiante reformas estruturais mais profundas, único mecanismo que pode levar o Brasil ao patamar de desenvolvimento e progresso desejado.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. A conjuntura excepcional da pandemia e seus reflexos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: LEAL, Roger Stiefelmann. **O Estado Federal em Tempos de Pandemia**: reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia Forense Editora, 2022.

ATALIBA, Geraldo. regime federativo. In: FAORO, Raymundo. **Constituição e Constituinte**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 63-78.

BRASIL. Ministério da Economia; Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil – 2021** (Análise por Tributos e Bases de Incidência). Brasília, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.545-PR. Relatora: Min. Rosa Weber, 05 dez. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 13 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.846-ES. Relator: Min. Edson Fachin, 09 out. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 18 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.114-SE. Relator: Min. Luiz Fux, 13 dez. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 12 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.623-DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 11 out. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 04 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.838-DF. Relator: Min. Gilmar Mendes, 20 nov. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 09 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.949-RJ. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 25 out. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 11 nov. 2019.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.908-RO. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 nov. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 04 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Case law compilation: Covid-19**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341-DF. Relator: Min. Marco Aurélio, 15 abr. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 13 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672-DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 out. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 29 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de Gestão 2022**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2023.

BRYCE, James. **The American Commonwealth**. Indianapolis: Liberty Fund, 1995. 2v.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Intervenção Federal e Segurança Pública. **Cadernos Instituto Pimenta Bueno – Associação Brasileira dos Constitucionalistas**, São Paulo, n. 4, fev. 2018.

HOLTZENDORFF, Franz von. **Princípios de política**: introdução ao estudo científico das questões políticas da actualidade. Rio de Janeiro: Laemmert, 1885.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Prévia da População dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Proporção de Migrantes segundo a informação de lugar de nascimento – Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/proporcao-de-migrantes-entre-grandes-regioes-ufs-e-municipios.html>. Acesso em: 23 abr. 2023.

IFGF 2021: Índice Firjan de Gestão Fisca. – Rio de Janeiro: Firjan, 2021.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando. Considerações gerais à jurisprudência constitucional em matéria de federação no contexto do enfrentamento da crise sanitária. In: LEAL, Roger Stiefelmann. **O Estado Federal em Tempos de Pandemia**: reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia Forense Editora, 2022.



NABUCO, Joaquim. **Textos de Munhoz da Rocha Netto e Gilberto Freire e seleção de discursos de Gilberto Freire**. 2. ed. ampl. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

OLIVEIRA TORRES, João Camilo de. **A Formação do Federalismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1961.

OLIVEIRA TORRES, João Camilo de. **Interpretação da Realidade Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

QUEIROZ LIMA, Eusebio de. **Teoria do Estado**. 6. ed. Rio de Janeiro: A casa do Livro Ltda., 1951.

REALE, Miguel. **Nos quadrantes do Direito Positivo**. Estudos e Pareceres. São Paulo: Gráfica-Editora Michalany Ltda., 1960.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Federalismo, Descentralização e Subsidiariedade. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta (Coord.) **Direito do Estado: estudos sobre federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007, p. 39-64.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCELLE, Georges. **Droit International Public**. Paris: Domat-Montchrestien, 1944.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

U. K. Office for National Statistic. **Electoral statistics, UK: December 2021. 5 Apr. 2022**. Disponível em:

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/elections/electoralregistration/bulletins/electoralstatisticsforuk/december2021/pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

U. S. Census Bureau. **Percent born in state of residence and rank: 1990**. U.S. Department of Commerce, 1995. Disponível em: <https://www2.census.gov/programs-surveys/demo/tables/geographic-mobility/1990/place-of-birth-decennial/pob-rank.txt>. Acesso em: 23 abr. 2023.

U. S. Census Bureau. **Place of Birth for the United States and Puerto Rico by Region and State: 2010**. U.S. Department of Commerce, 2011. Disponível em: <https://www2.census.gov/library/publications/2011/acs/acsbr10-07.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

U. S. Census Bureau. **State of Residence in 2000 by State of Birth: 2000**. U.S. Department of Commerce, 2005. Disponível em: <https://www2.census.gov/programs-surveys/decennial/2000/phc/phc-t-38/phc-t-38.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.





U. S. Census Bureau. **Voting and Registration in the Election of November 2020**. U.S. Department of Commerce, 2022. Disponível em:
<https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2022/demo/p20-585.pdf>.
Acesso em: 23 abr. 2023.