

**JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E CONTROLE NORMATIVO
NA DEFESA DO PACTO FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA DE 1988**

CONSTITUTIONAL JURISDICTION AND NORMATIVE CONTROL
IN DEFENSE OF THE FEDERATIVE PACT IN BRAZIL'S
CONSTITUTION OF 1988

Elísio Augusto Velloso Bastos*
Joseane do Socorro de Sousa Amador**

* Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Graduação e do Mestrado e Membro do Grupo Docente Estruturante do Centro Universitário do Pará - CESUPA. Advogado. Procurador do Estado do Pará. E-mail: elisiobastos@oi.com.br

**Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). E-mail: joseane.amador@ig.com.br

Como citar: BASTOS, Elísio Augusto Velloso; AMADOR, Joseane do Socorro de Sousa. Jurisdição Constitucional e controle normativo na defesa do pacto federativo na Constituição Brasileira de 1988.

Revista do Direito Público, Londrina, v. 15, n. 3, p. 142-161, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 142. ISSN: 1980-511X.

Resumo: O presente artigo trabalha o controle de constitucionalidade como instrumento de defesa do Pacto Federativo firmado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Justifica-se pela importância da existência de uma Jurisdição Constitucional competente para resguardar o funcionamento do Estado acordado na CRFB/1988, considerando os limites da Corte Constitucional como órgão responsável pela prestação da jurisdição, bem como as possibilidades restritas de intervenção da União na autonomia dos Estados e os limites da atividade Legislativa frente ao princípio da autonomia dos entes da Federação. A pesquisa é de abordagem qualitativa, tendo como procedimento o levantamento bibliográfico e documental. Conclui-se que, no Brasil, a forma mais eficaz de controle de constitucionalidade como instrumento de defesa do Pacto Federativo é o controle abstrato via Suprema Corte como o órgão competente e legítimo para dirimir conflitos constitucionais que possam ameaçar a autonomia dos Estados Federados.

Palavras-chave: Jurisdição constitucional. Pacto federativo. Suprema corte.

Abstract: This paper examines constitutionality control as an instrument for defending the federative pact established by the Brazilian Constitution of 1988. This paper examines constitutional jurisdiction because it is important in safeguarding Brazil's state formation as agreed in the Constitution of 1988.

Moreover, this study explores the limits of the Constitutional Court as a body responsible for providing the jurisdiction and the restricted possibilities of intervention by the Union in issues of State autonomy. Moreover, it investigates the limits of Legislative activity vis-à-vis the autonomy principle of the entities of the Federation. This research is qualitative in nature and utilizes literature review and documentary analysis. This paper concludes that the most effective form of constitutional control, as a tool for upholding the federative pact, is abstract control with the Supreme Court as the competent and legitimate body for resolving constitutional conflicts that may threaten the autonomy of the Federated States.

Keywords: Constitutional Jurisdiction. Federal Pact. Supreme Court.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo discutir a importância da Jurisdição Constitucional no Brasil na defesa do Pacto Federativo, principalmente para preservar a autonomia dos Estados. Essa autonomia, que se torna ameaçada com a edição de leis federais violadoras de sua independência, obriga o ente Federado a promover determinada medida sob pena de sanção, quando claramente existe liberdade de escolha condicionada à oportunidade e à conveniência de cada ente.

A questão principal está no modo de organização do Estado Brasileiro, pois o Constituinte de 1987/88 optou pela forma de distribuição de competências e recursos entre os Estados da Federação para a promoção das finalidades estatais. No entanto, após mais de trinta anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), ainda se verificam algumas violações constitucionais a respeito do Pacto Federativo, seja por omissão das diretrizes Constitucionais, seja por medidas que desrespeitam esse pacto.

Nesse sentido, o presente estudo visa primeiramente destacar a necessidade e a importância da Jurisdição Constitucional no Brasil, os tipos de controle de constitucionalidade existentes, os conflitos existentes que violam o Pacto Federativo e a competência do STF para dirimir esses conflitos, como resultado do controle abstrato de normas.

Trata-se de uma pesquisa com método de abordagem qualitativo, tendo como método de procedimento o levantamento bibliográfico e documental, com consulta a estudos e pesquisas, bem como à jurisprudência acerca do controle abstrato das normas jurídicas e do funcionamento da Jurisdição Constitucional no Brasil.

Para tanto, o artigo, está dividido em cinco seções. Além da introdução (primeira seção) e da conclusão (quinta seção), a segunda seção versa sobre a importância da Jurisdição Constitucional e o caminho do controle de constitucionalidade até a CRFB de 1988. A terceira, cujo objetivo é analisar o controle de constitucionalidade e o Pacto Federativo. E a quarta seção discute os fundamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4276/MT proposta pelo Governador do Estado do Mato Grosso como caso emblemático para a demonstração das formas de observância ao Pacto Federativo.

1 A IMPORTÂNCIA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E O CAMINHO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ATÉ A CRFB DE 1988

É possível afirmar que a maior e a pioneira contribuição para o controle abstrato das normas jurídicas foi introduzida por Hans Kelsen, que, a quando da elaboração da Constituição da Áustria de 1920, defendeu a criação de uma Corte Constitucional encarregada da guarda e defesa da Constituição, o Poder “autônomo” para decidir os conflitos decorrentes da incompatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição.

A primeira premissa que se depreende do controle concentrado é a criação de um

ordenamento jurídico, vinculado a um poder centralizador de constitucionalidade, pois todas as normas produzidas pelo Parlamento estão sujeitas à revisão jurisdicional. Essa mudança inovadora precisou ser introduzida com cautela para não fragilizar a independência entre os demais Poderes do Estado: Legislativo e Executivo.

Em que pese o surgimento de uma certa predominância do Poder Judiciário, a Corte Constitucional Austríaca buscou ao longo da sua história um *status* de poder autônomo e independente da organização estatal. Na prática, esse distanciamento não é tão efetivo como deveria, pois a Corte Constitucional é sim um poder de Toga.

Para Kelsen (2003) a declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais ordinários poderia gerar incerteza e insegurança jurídicas, de modo que a Jurisdição Constitucional serviria principalmente para a centralização dos conflitos entre normas infraconstitucionais e normas constitucionais, bem como para modificar a vinculação irrestrita ao Poder do Parlamento, sendo a Constituição uma forma de limitar o poder do Estado e atribuir força política ao povo.

O marco da Constituição de 1988 foi muito importante para sedimentar a estrutura organizacional da jurisdição constitucional do Brasil, porém antes de se adentrar no tema será necessário esclarecer em que consiste a chamada “Jurisdição Constitucional” e quais os limites de sua atuação.

Conforme Kelsen (2003, p. 124-125), a Jurisdição Constitucional “[...] é um elemento do sistema de medidas técnicas que têm por fim garantir o exercício regular das funções estatais. Essas funções também têm um caráter jurídico: elas consistem em atos jurídicos.” Neste sentido, podem ser atos de criação ou de execução de direito criado e as funções se distinguem em legislação e execução.

As conclusões do II Colóquio de Direito Constitucional inferem que a Jurisdição Constitucional é um suposto fundamental para a preservação dos Direitos Humanos, do Estado moderno, para servir de contrapeso efetivo entre o Poder Executivo, cada vez mais hegemônico, e o Poder Legislativo, cada dia mais ambíguo em sua estrutura e funcionamento. Trata-se de instrumento mais apto para a garantia e a proteção dos Direitos Humanos, ao mesmo tempo em que se constitui no melhor instrumento de controle e de tutela para o funcionamento democrático dos demais Poderes do Estado (BARACHO, 2007).

No entanto, para que ela possa cumprir com seus objetivos, torna-se necessária a existência prévia de condições políticas que assegurem sua independência, pressuposto essencial para que ela seja capaz de garantir os princípios fundamentais que inspiram os ordenamentos constitucionais democráticos. Assim, a criação de Cortes ou Tribunais Constitucionais específicos, cuja competência, devido à complexidade da vida política no Estado moderno, deverá ampliar-se a todos os aspectos que possam originar ofensas ou violação a ordem constitucional.

Além disso, a ampliação das competências da Justiça Constitucional não implica, necessariamente, no fenômeno denominado “politização da Justiça”, desde que o caráter político de um ato não exclui seu conhecimento jurídico, da mesma maneira que o resultado político deste

conhecimento não irá despojá-lo de seu caráter jurídico (BARACHO, 2007).

Desse modo, a Jurisdição Constitucional é importante para qualquer sociedade organizada democraticamente, considerando a Constituição como uma fonte normativa que estabelece limites ao poder do Estado, seja pela fundamentalização de direitos e garantias, seja pela sedimentação da forma de organização do Estado.

Consoante Elísio Bastos (2009, p. 33):

A função precípua da jurisdição constitucional consiste na garantia e defesa da Constituição e das metas e objetivos nela traçados, no controle de constitucionalidade, portanto. Esta competência nuclear da jurisdição constitucional e, no caso brasileiro, do Supremo Tribunal Federal, na qualidade de órgão máximo dessa jurisdição.

Veja que a criação da Jurisdição Constitucional é tão somente uma ferramenta de pesos e contrapesos para o equilíbrio dos Poderes do Estado e a preservação de suas respectivas competências, onde é ofertado ao Judiciário o poder-dever de afirmar ou infirmar, em última instância, a compatibilidade dos atos estatais com determinada interpretação da Constituição adotada pelos magistrados.

Sobre o tema, Klautau Filho (2003) destaca que o controle Controle Judicial da Constitucionalidade (*judicial review*) tem importância histórica ímpar, uma vez que o poder exercido por intermédio do *judicial review* não era uma ideia historicamente familiar. Isso porque se trata do judiciário exercendo o poder de afirmar que o Legislativo (o órgão democraticamente representativo da tradição Parlamentar Britânica e da concepção Madisoniana) desrespeitou a Constituição ao editar determinada lei, devendo, por tal razão, excluir-se do ordenamento jurídico o diploma legal sob exame, o que consiste no *undereview*.

Assim, a partir da segunda metade do século XIX, pode falar-se, mais propriamente, na implantação do *judicial review* como sistema, até então determinado de maneira exclusiva pelo problema central da União ocasionado não pela tensão entre federação e confederação, mas pela conflituosa expansão da democracia e pela definição que em seu bojo exerceria a União (o Estado central), sobretudo em face do desenvolvimento capitalista que desencadeou a unificação do mercado interno, a acumulação de riqueza e a guerra acerca da liberação da força de trabalho negra (SÁNCHEZ, 1998).

Schwartz (1966, p. 257-258) vai mais além, informando que durante a maior parte do primeiro século de vigência da Constituição estadunidense, “importantes questões do poder governamental nacional foram resolvidas no Gabinete e no plenário do Congresso”, pelo que o controle judicial de constitucionalidade apenas se tornou fator importante do Poder Legislativo nacional a partir de 1890, o que se deve, sobretudo, à aceitação, por parte da Suprema Corte, da teoria do *laissez-faire* da função governamental, fundada na doutrina econômica de proteção à propriedade que alicerçou as decisões da Corte até a terceira década do século XX.¹

1 No julgamento do Caso “Marbury contra Madison”, decidido em 1803 pela Suprema Corte dos Estados Unidos,

Com relação à sedimentação desse modelo concentrado e à estruturação de uma Suprema Corte, constata-se que após a superação da resistência dos Estados do Sul, a Supremacia da Constituição teve o seu reconhecimento nos Estados Unidos. Nesse sentido, destaca-se José Acosta Sanchez (1998) ao considerar que a Constituição tinha como finalidade defender o novo Estado frente aos Estados preexistentes e em última instância a constituição nacional. Somente em uma segunda etapa, e também de maneira empírica, esse fim de capital leva à real supremacia da Constituição Federal, desde que o grande obstáculo foi liquidado, o sul que se opõe à União, a lei suprema, agora defendida judicialmente contra todas as leis, inclusive federais, por um órgão central já muito exercido e com poder real.

Portanto, nem a supremacia da Constituição foi anexada à Constituição que foi aprovada em 1789, nem quando essa supremacia realmente ocorreu foi um fim em si mesmo. O objetivo essencial foi outro: atender à consolidação conflitiva do federalismo, nova ordem nacional.

Com relação a essa última afirmação, tem-se como o ponto chave do presente trabalho, veja que o autor destaca a existência da Constituição e o surgimento do Poder de exercer o controle dessa Constitucionalidade como um mecanismo para atender à consolidação conflitiva do federalismo, considerada a nova ordem nacional nos Estados Unidos.

A Jurisdição Constitucional não vigorou no Brasil na época da Constituição do Império em 1824, justamente por ser uma colônia Imperial o poder mais forte estava nas mãos do Imperador e as “tendências jurídicas” obviamente, voltavam-se para validar a força do Parlamento, logo, os chamados homens públicos do império optaram por receber a influencia dos doutrinadores políticos da Inglaterra e da França e não ao Direito Constitucional dos Estados Unidos, “[...] Por isso, não obstante, de há muito, nesse país, o Judiciário exercesse o controle da constitucionalidade dos atos dos outros poderes, no Brasil ignorava-se essa prerrogativa, ou mesmo conhecendo-a os governantes, não se afeiçãoaram a ela.” (VELOSO, 2000, p. 29).

O controle de constitucionalidade era exercido pelo Parlamento, ou melhor, era sua atribuição proteger a Constituição, caso assim desejasse, teoricamente, fazê-lo. É certo que o poder de unificar a jurisprudência pátria foi expressa e formalmente delegada ao Poder Legislativo (art. 15, inciso VIII, da Constituição Brasileira de 1824), todavia, na prática, foi exercida pelo Imperador durante todo o período em que vingou o regime imperialista (NOGUEIRA, 2001).

Afinal, por força do art. 98 da Constituição de 1824, cabia ao Imperador, titular privativo do Poder Moderador, zelar pela manutenção da independência, do equilíbrio e da harmonia entre os Poderes Políticos, o que, no preciso dizer de Clève (2000, p. 81), também contribuiu para “inviabilizar o exercício da função de fiscalização constitucional pelo Judiciário, na medida em que cumpria ao Imperador, e não ao Judiciário, resolver os conflitos envolvendo os Poderes.”

no qual um Juiz de Paz nomeado pelo então Presidente John Adams não teve seu termo de posse entregue após a sucessão Presidencial e requereu o reconhecimento da sua nomeação e a entrega do termo através de um *writ of mandamus* impetrado diretamente à Suprema Corte, sendo certo que após essa decisão, muito embora inicialmente com cautela, o controle de constitucionalidade foi definitivamente estruturado pela Suprema Corte dos Estados Unidos e modulado para outros países que pretenderam adotar esse sistema.

Diz-se “também contribuiu”, na medida em que se pode identificar, pelo menos três fatores que serviram para impedir, então, o surgimento de um sistema de controle jurisdicional de constitucionalidade das leis no Brasil, a saber, a soberania do Parlamento, a existência do Poder Moderador e a falta de garantias aos membros do Poder Judiciário para exercer o mister.

No entanto, após a proclamação da República em 1889, as influências doutrinárias começaram a mudar e a Constituição de 1891 adotou o controle de constitucionalidade difuso, cabendo a cada Juiz ou Tribunal zelar para observância da Constituição frente aos casos concretos, sendo certo que nos casos afetos à temática federal a competência era da Justiça Federal e nos casos afetos ao Poder Estadual a competência era da Justiça Estadual. O Constituinte de 1934 também optou pelo controle difuso, com uma curiosa inovação, qual seja, a possibilidade de intervenção da União, que em nome da Constituição e da defesa de seus princípios poderia intervir nos Estados Membros (VELOSO, 2000).

A Constituição de 1937 alterou a sistemática ao determinar que a declaração judicial de inconstitucionalidade pudesse ser anulada pelo Parlamento mediante a iniciativa do Presidente da República. Contudo, há se considerar as observações de Veloso (2000) de que a Constituição de 1937 não sofreu aplicação prática.

A Constituição de 1946 manteve o controle difuso de constitucionalidade das leis e finalmente aboliu a função intermediadora do Procurador Geral da República (PGR) de comunicar a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) ao Senado Federal para que ele suspendesse o ato declarado inconstitucional, nos casos de controle difuso. Além disso, houve importante alteração na sistemática da denominada “representação inerventiva”, a qual, a partir da Constituição de 1946, passou a ter a competência para diretamente avaliar a constitucionalidade da medida, conferindo a compatibilidade da Lei Estadual aos chamados princípios sensíveis (PALU, 2001).

Nesse sentido, a intervenção deferal estava subordinada a apreciação do Poder Judiciário, que no caso era representado exclusivamente pelo STF, pois a lei que decretava a interveção somente seria aplicada após a validação (Declaração de constitucionalidade) aferida pelo STF. Assim, podemos dizer que a representação interventiva é o “berço” do controle abstrato das normas jurídicas e do reconhecimento do STF, como órgão jurisdicional competente para apreciar qualquer tipo de violação a Constituição Federal (MENDES, 2014, p. 64).

O controle de constitucionalidade via ação direta foi efetivamente introduzido no Brasil por meio da Emenda Constitucional n. 16, de 26.11.1965, quando se atribuiu ao STF a competência para processar e julgar originariamente a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo PGR (BONAVIDES, 2012).

Portanto, podemos afirmar que foi somente a partir de 1965 que foi instituída uma Jurisdição Constitucional no Brasil, com todos os seus elementos, haja vista que o controle de constitucionalidade por via de ação foi definitivamente sedimentado no ordenamento jurídico brasileiro, cuja competência para a interposição da ação era do PGR. Registra-se ainda, que “a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, mantiveram o controle de constitucionalidade por via de ação.” (BONAVIDES, 2012, p. 342).

Observa-se, assim, que o constitucionalismo moderno está baseado na organização do Estado por meio de um ordenamento jurídico, cujo poder é regido por uma norma hierarquicamente superior e as ações do Estado devem ser pautadas pelo princípio da primazia da lei, ou seja, todo poder político é legalmente limitado. Nesse sentido, como forma de garantir a limitação do poder do Estado e o cumprimento da norma suprema, então denominada de Constituição, nasce a necessidade de proteger os preceitos dessa norma jurídica, por meio de um órgão, autônomo e independente. A existência desse órgão é essencial para a realização da Jurisdição Constitucional, sem o qual não haveria outros meios de proteger a Constituição, se não por meio do direito abstrato de recorrer à força ou por uma revolução (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 256).

A CRFB/1988 trouxe algumas soluções práticas ao controle de constitucionalidade² e manteve um sistema misto de controle de constitucionalidade, por meio do controle difuso (exercido em qualquer juízo ou Tribunal) e o controle concentrado (via ação direta), bem como estabelece o controle de constitucionalidade preventivo (realizado durante o processo legislativo) e o repressivo, que é realizado após a entrada da Lei no ordenamento jurídico (BONAVIDES, 2012).

Ainda, a respeito das inovações introduzidas pela CRFB/1988, citamos outras espécies de ações que podem ser ajuizadas diretamente ao Supremo Tribunal Federal, vejamos: Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica (ADI) ou (ADIn), Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva (ADIn Interventiva), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADIN por Omissão), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADECON) ou (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Desse modo, a CRFB/88 manteve o STF como guardião³ da Constituição, ou seja, como o órgão, na estrutura dos demais Poderes da República, com o poder de ofertar a última palavra acerca da legalidade das normas jurídicas frente sua compatibilização com a Constituição da República.

Com base no exposto, é importante indagar: se essa é a defesa da CRFB/1988, o que essencialmente se defende? O texto da norma constitucional? Ou todo aparato de direitos e garantias por ela ofertados? Pois bem, acreditamos que a clara intenção da CRFB/88 é a defesa dos direitos e garantias por ela estabelecidos, pelo que fazer valer as suas diretrizes não significa apenas o exercício de um controle de constitucionalidade, mas, sobretudo, a manutenção das garantias e direitos ofertados pelo texto constitucional e também pela manutenção do Estado democrático, de modo a se perpetuar um sistema de legalidades.

2 Essas soluções advem da forma clara com que se coloca as competências do STF e resolvendo a questão da concentração da competência do ajuizamento da ação nas mãos do PGR, ampliando o leque de legitimados para interpor a ação direta de inconstitucionalidade, por meio do Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa das Assembleia Legislativa dos Estados, Governadores, O Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Partido Político com representação no Congresso Nacional e confederação Nacional ou entidade de classe de âmbito nacional.

3 A expressão “guardião” foi cunhada por Carl Schmitt, em uma obra de 1931 intitulada “O Guardião da Constituição” (*Der Hüter der Verfassung*). No entanto, existia uma controvérsia ente Kelsen e Schmitt sobre o guardião da Constituição. Aquele autor criticava a tentativa de Schmitt de atribuir a guarda da Constituição à um Chefe de Estado, pois essa concepção transformaria o Presidente do *Reich* em senhor soberano Para Schmitt, a tese do poder neutral daria ao presidente do *Reich* poderes destinados à guarda da Constituição, om um poder mediador, regulador. No entanto, Kelsen entendia que o guardião da Constituição seria o Tribunal Constitucional (KELSEN, 2003).

Por essa razão, é comum associar o controle de constitucionalidade à defesa de direitos e garantias individuais e coletivas, mas não é só isso. A Constituição também reserva grande parte de seu conteúdo à organização do Estado Federativo, ou seja, ao funcionamento e à forma de organização do Estado. Assim, além de ser social e cidadã, a CRFB/1988 garante o Estado Democrático de Direito e sua forma federativa. E é exatamente nesse sentido que pretendemos trabalhar a necessidade da Jurisdição Constitucional, para garantir os valores constitucionais do Estado democrático e da forma Federativa de organização do país.

Portanto, parece-nos certo que, sem a manutenção do Estado democrático que garanta as liberdades individuais, longe estará a garantia dos direitos e das diretrizes sociais entabuladas pela CRFB/1988, bem como, a forma de organização definida deverá ser defendida e preservada, pois é por meio sua correta operacionalização que o status “social democrata” é viabilizado. Assim, passaremos adiante ao estudo do Pacto Federativo conforme descrito pelo texto constitucional, as suas fragilidades e a necessidade de sua preservação.

2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E O PACTO FEDERATIVO

No item anterior foi possível compreender a chamada Jurisdição Constitucional e a sua importância. Destacaremos agora os elementos que caracterizam o chamado Pacto Federativo, a sua previsão constitucional, os casos de exceção a autonomia dos entes federados, devidamente autorizados pela CRFB/88 e as formas de violação desse pacto. Além disso, trataremos da importância do controle de constitucionalidade para a defesa do texto constituicional e conseqüentemente para a defesa da organização federativa e a sua autonomia.

Hubert Pope (1913) elucidou que, o que explica o fato de que na Inglaterra e nos EUA, sob o mesmo sistema legal, tenham ocorrido resultados diferentes, é o fato do Parlamento inglês ter sido, ao mesmo tempo, corpo legislativo e tribunal supremo, não se podendo reconhecer nenhuma lei fundamental superior a suas decisões. O Parlamento, assim, era supremo não em face de sua soberania legislativa, mas em face de sua soberania judicial. Inexistia, pois, qualquer tribunal que pudesse interpretar uma norma fundamental de forma contrária à interpretação do Tribunal Supremo do Parlamento.

A diferença de resultado, portanto, não advém dos EUA terem alcançado, primeiro do que os ingleses, uma Constituição escrita, mas que nos EUA o corpo com competência para legislar não detinha o poder judicial último para interpretar a lei fundamental. Esta é a razão que leva Sánchez (1998, p. 41) a afirmar, acertadamente, que “a fonte da primeira lei suprema e da primeira Jurisdição Constitucional se encontram na separação real entre os poderes: o corpo que legisla não tem o poder último para interpretar a lei fundamental.” O Poder Judiciário nos EUA passou, pois, a servir de articulador dos interesses sociais contrapostos.

Foram os Estados Unidos da América o primeiro país a adotar os mecanismos para o controle do Poder Político, tanto vertical quanto horizontal. Lá, pois, mesclaram-se instrumentos

de controle horizontal, dando-se preponderância ao *judicial review*, e de controle vertical, o federalismo. Desse modo, o *judicial review* e federalismo nos EUA atuaram, nitidamente, com o objetivo de limitar o Poder Legislativo, inicialmente o dos estados membros (SANCHEZ, 1998) e, posteriormente, também o federal. A história do *judicial review* está, pois, desde suas origens, ligada à história do federalismo.

O Federalismo, portanto, é mais do que uma forma de organização do Estado, é uma concreta e organizada divisão do poder estatal. E segundo Bobbio, Matteuci e Pasquino (1998) é uma divisão vertical do poder, pois conforme a sua formação clássica não há hierarquia entre os membros de uma federação. Assim, o Constitucionalismo é a divisão de poder que impede o arbítrio; mas, se a aversão ao arbítrio constitui o fim último do Constitucionalismo, os modos de “divisão do poder” não são apenas historicamente diversos, como também seguem lógicas diversas: a divisão do poder horizontal, a famosa separação dos poderes, e a divisão vertical, o Federalismo (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 248).

Conforme o modelo estadunidense, o federalismo está dividido em duas esferas de poder: a União e os Estados Federados, também conhecido como federalismo de dois níveis. Nesse modelo, tem-se como elemento histórico uma formação centrípeta, originada efetivamente da união de blocos de poder descentralizados, que concordam voluntariamente em restringir o seu poder soberano, em nome de uma nova organização, pautada pela ficção jurídica denominada União (pessoa jurídica de direito público interno) e os Estados Federados, dentre os quais não há hierarquia (MAGALHÃES, 2000).

Destaca-se que o modelo de Federalismo adotado pelo Brasil, a partir da CRFB/1988, reconhece o Município como ente Federado e conseqüentemente como um terceiro nível de poder, podendo, inclusive, estabelecer a sua própria Constituição (lei orgânica). Apesar de inovador, o Federalismo Brasileiro foi copiado do modelo Norte Americano, mas “os precedentes históricos transformaram o modelo centrípeta em centrífugo, haja vista que o ponto de partida do federalismo Brasileiro foi um Governo Central e não a união de Estados independentes.” (MAGALHÃES, 2000, p. 16).

Nesse sentido, cumpre destacar trecho da obra de Coelho (1999, p. 177), vejamos:

O federalismo brasileiro é artificial e, portanto, lógico e estrutural, ao contrário do norte-americano que é empírico e histórico. Ao Norte, colônias que se tornaram Estados autônomos reuniram-se primeiramente numa Confederação frustrada e depois numa Federação, a princípio débil, com o Poder Central incorporando prerrogativas lentamente. Aqui, a Federação surgiu com a República já na Constituição de 1892, dos escombros do Império Unitário dos Orleans e Bragança, por considerações de ordem política, privilegiando a descentralização. Ao longo do devir histórico foi paulatinamente tomando as feições da nação Brasileira.

A partir dessa tendência centralizadora ou descentralizadora, também se pode dizer que existem dois tipos de formação do Federalismo, sendo um de agregação, quando os Estados se unem para a formação de um Poder Central, e outro de segregação, que ocorre quando o Poder Central se

desmembra para a divisão de responsabilidades e competências, sendo certo que o objetivo desses dois processos de formação é o mesmo, qual seja estabelecer uma estrutura descentralizada de Poder (FERREIRA FILHO, 1999).

Portanto, as atuações do Legislativo e do Executivo da União que forem contrárias à Constituição da República e que tendam a centralizar competências, centralizar recursos, centralizar poderes, uniformizar ou patronizar entendimentos direcionados aos Estados Membros e/ou municípios, revelar-se-á como conduta inconstitucional e deve ser combatida, inclusive por intermédio de ação por crime de responsabilidade.

Nesse aspecto, lembrem-se as lições de Hesse (1998, p. 57) ao eleger como um importante princípio da interpretação constitucional o critério da exatidão funcional, por intermédio do qual os órgãos estatais não podem alterar as competências atribuídas pela Constituição, pelo que a distribuição das funções fixadas pela norma constitucional não poderá ser alterada pela maneira ou pelo resultado de sua interpretação.

Conforme, ademais, preceitua Conti (2004) a grande questão que se coloca com relação ao modelo de Federalismo adotado pelo Brasil é a necessidade de compatibilizar os limitados recursos disponíveis com as múltiplas e diferenciadas necessidades regionais, ou seja, “[...] maximizar as potencialidades econômicas do país como um todo, sem tender para uma excessiva centralização e concentração de poderes.” Assim, o “federalismo será então mais eficaz à medida que melhor prover os recursos financeiros necessários para que todos os entes possam definir quais as suas prioridades dentro do orçamento que lhes foi destinado.” (CONTI, 2004, p. 11-12).

Desta feita, observamos que no Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição da República, por meio de uma distribuição de competências e rendas, consoante estipulam os artigos 18 a 27 e 145 a 161, respectivamente. A cada esfera de competência atribui-se renda própria (artigos 153, 155 e 156), para que suas competências possam ser exercidas, de vez que conferir competência é o mesmo que imputar encargos.

Assim, dispõem Araújo e Nunes Júnior (2001) que a CRFB/1988 defere aos entes federados, tarefas consubstanciadas nas mais variadas competências. Os encargos que devem ficar sob a responsabilidade dos Estados-membros devem vir acompanhados de renda suficiente para que eles possam desempenhá-los. O mesmo ocorre com a União. Portanto, é necessário haver um equilíbrio entre tarefas e rendas, de forma que não basta uma repartição constitucional de competências (encargos) sem o devido acompanhamento do suporte financeiro (por via de arrecadação ou repasse de verbas) para a consecução dos objetivos fixados na CRFB/1988.

Desse modo, pode-se, por enquanto, afirmar que o Estado Federal tem autonomia que é revelada por meio de uma repartição constitucional de competências como forma de manter o equilíbrio e o Pacto Federativo e que o primeiro requisito de existência da Federação é a repartição constitucional de competências e rendas.

É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de renda suficiente, pois, do contrário, a autonomia política torna-se apenas nominal, de vez que não

pode agir com independência quem não dispõe de recursos para prover as incumbências constitucionais recebidas.

Por fim, destaque-se que o poder político é compartilhado pela União e pelas demais Unidades Federadas com autonomia política, esta representada pela auto-organização e normatização, pelo autogoverno e pela autoadministração.

Como forma de assegurar a manutenção da autonomia dos entes federados, o Constituinte Originário petrificou a forma federativa de Estado Brasileiro, por meio do art. 60, § 4º da CRFB/1988, de tal sorte que é inconstitucional qualquer emenda tendente a abolir a forma federativa do Estado.

Posto isto, verifica-se que o Estado Federal tem como uma de suas principais características a divisão das receitas tributárias e dos ônus financeiros para atender às necessidades públicas, o que torna a discussão muito mais acirrada quando cotejada essa forma de Estado com a concepção de um Estado Social.

Vislumbra-se como uma das principais necessidades públicas da sociedade, a manutenção das atividades estatais e a obrigação de o Estado (sentido lato) prestar serviços sociais, tais como: saúde, educação, esporte, lazer, segurança, previdência social, assistência social entre outros, onde para fazer frente a essas demandas o Estado necessita de recursos, conforme determinado pela CRFB/1988.

Observa-se diante desse panorama, que por questão de uma experiência de Estado Unitário, o Brasil adota sistema de repartição de receita extremamente concentrador nas mãos da União⁴, ao contrário da distribuição das competências, onde a técnica utilizada é da descentralização política, consoante prescrevem os arts. 18 a 27 da CRFB/1988, momento em que se enumeram as competências da União e dos Municípios, reservando aos Estados-membros as demais atribuições não delimitadas no texto da CRFB/1988.

Essa forma desigual de repartição de rendas foi observada por Barroso (2002, p. 146-147) ao considerar que “as relações intergovernamentais, fundadas em repasses federais, comprometem a integridades do sistema federativo, por ficar a viabilidade das entidades dependentes de decisões políticas tomadas no âmbito de órgãos e entidades federais, muitas vezes condicionadas por circunstâncias partidárias e eleitorais.”

Esta realidade constitucional deixa os Estados-membros e os municípios em situação de eterna dependência econômica e financeira do ente central, o que foi mitigado pela CRFB/1988⁵, mas não o suficiente para resolver os problemas de independência do Pacto Federativo. Nesse sentido, 88% dos Municípios brasileiros dos que possuem menos de 50 mil habitantes, 80% desses dependem exclusivamente de transferências tributárias (ALMEIDA; ALMEIDA, 2013).

4 Para se ter uma ideia da concentração de recursos financeiros na União, a lei orçamentária anula (LOA) nº. 13.115, de 20 de abril 2015, da União, dispõe aproximadamente de 2 trilhões, novecentos e oitenta e dois bilhões, como receita para o ano de 2015. Ao passo que São Paulo tem um orçamento de duzentos e quatro bilhões de reais aproximadamente, de acordo com a Lei nº. 15.646/2014. O Estado do Pará, ente com maior PIB e população da região Norte, tem, por volta de, 20 bilhões e 800 milhões de orçamento para o ano de 2015, de acordo com a lei n. 8.095, de 30 de dezembro de 2014. Isso demonstra uma total concentração de recursos, em um único ente, e uma desigualdade profunda de recursos financeiros entre os entes.

5 Conforme previsto nos artigos 157 a 159 da CRFB (BRASIL, 1988).

Mesmo com essa garantia constitucional a União vem paulatinamente reduzindo as transferências financeiras decorrentes. Mas ainda há uma preponderância da individualidade de cada ente sobre o outro, não se cooperando entre si para alcançar os objetivos constitucionais (PRADO, 2013).

Tal situação pode ser observada na denominada “Guerra Fiscal”, na arrecadação exagerada de contribuições por parte da União prejudicando as transferências constitucionais (MENESCAL, 2010), na pouca ou inexistente relação intergovernamental cooperativa, ou de cooperação (ABRUCIO, 1996; PRADO, 2013), o que faz aumentar a importância de um efetivo exercício da Jurisdição Constitucional como um elemento de controle dos abusos, usos indevidos ou desrespeito às competências constitucionais.

Nesse sentido, o presente trabalho reafirma a existência de uma Justiça Constitucional competente e capaz de garantir o fiel cumprimento do Pacto Federativo, com poderes para declarar a inconstitucionalidade das leis e de atos que visem macular a autonomia dos Estados Federados, considerando que a lesão ao Pacto Federativo pode advir dos outros Estados.

A repartição horizontal de competências caracteriza-se pela distribuição privativa ou exclusiva de cada ente da federação, a exemplo das competências materiais da União definidas no art. 21 da CRFB/1988 e das competências legislativa definidas no art. 22 e assim sucessivamente aos Estados e Municípios, de tal sorte que os poderes que não são atribuídos à União e nem expressamente vedados a ela, serão da competência Estadual (BELERA, 2013). Esse modelo seria excelente se não fosse o crescente aumento de competências atribuídas à União, estabelecendo uma tendência cada vez mais centralizadora.

Com relação à repartição vertical de competências, esta ocorre mediante a distribuição de funções comuns para todos os entes federados, a exemplo do artigo 23 da CRFB/1988 que estabelece a possibilidade de criação de Lei Complementares para a cooperação entre os entes da Federação (BELERA, 2013). Nesse sentido, ressalte-se que:

[...] Os entes federativos não podem atuar isoladamente no exercício dessas competências, devendo existir colaboração entre eles para a execução das tarefas estipuladas pelo Constituinte no art. 23, sem que haja supremacia de nenhuma das esferas neste exercício, além disso, como as responsabilidades também são comuns, não pode nenhum dos entes federativos se eximir de atuar (BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, 2008, p. 54-55).

Pois bem, é exatamente nesta seara que ocorrem os conflitos que demandam a intervenção do controle de constitucionalidade, seja pela omissão de quem detém a competência para legislar e não o faz, seja pela atuação legislativa da União que invade as competências dos Estados Federados, e tais reclamações só poderão ser dirimidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Bastos (2017, p. 343) reforça que este sistema federativo em que as entidades estatais não são auto-sustentáveis gerou um conjunto de distorções de natureza política e fiscal que comprometem drasticamente o seu funcionamento. Assim, “a União pôde beneficiar-se do próprio controle sobre

a política monetária, fiscal, e da dívida pública, além de utilizar-se da ampla massa de recursos resultantes de certas poupanças compulsórias”. No entanto, “os Municípios e, sobretudo, os Estados desenvolvem uma crônica dependência de recursos alternativos aos que lhes resultam da partilha constitucional de rendas”.

Com relação aos casos de omissão legislativa, Bastos (2017) conclui que há um comprometimento das receitas estaduais, com o desequilíbrio fiscal e o consequente impacto no cumprimento das obrigações dos entes federados⁶.

Ademais, ainda que em dezembro de 2003, a desoneração ampla das exportações e o sistema de compensação foram alçados a categoria de norma Constitucional, por meio da Emenda Constitucional n. 42/03, também denominada de reforma tributária. No entanto, a Lei Complementar que exigida no art. 91, caput da EC 42/03, que deveria implementar o sistema de compensação financeira em benefícios dos estados exportadores não foi editada até a data de conclusão deste trabalho (BASTOS, 2017, p. 335). Desse modo, a omissão legislativa igualmente, se constitui em ofensa ao Pacto Federativo, demandado a tão necessária Jurisdição Constitucional por meio da ADI-O n. 25/2013.

Porém, a guarda da Constituição não se limita aos casos de omissão, muito pelo contrário, ela se amplia no que se refere à edição normas federais que tendem, não a abolir o Pacto Federativo (haja vista o impedimento exarado por clausula pétrea, art. 60 da CRFB/1988), mas desqualificá-lo e até reduzi-lo de modo a torná-lo quase que inexequível.

Assim, alguns dos problemas enfrentados pelo excesso de competência e pela força centralizadora da União, especialmente no que concerne à distribuição de recursos os gastos efetuados podem ser vistos em Firjan (2017) ao afirmar que o problema das contas públicas estaduais não é explicado por elevados estoques de dívidas contraídas no passado.

O problema é estrutural e está relacionado ao elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatório, notadamente despesas de pessoal. Dessa forma, momentos de queda na receita se traduzem em elevados déficits, pois “[...] *há pouca margem de manobra para adequar as despesas à capacidade de arrecadação, deixando as contas públicas extremamente expostas à conjuntura econômica.*” (FIRJAN, 2017, p. 2).

E ainda, em pese toda a crise fiscal enfrentada pelos Estados, registra-se que o terceiro ente da Federação também se encontra em sérias dificuldades. Conforme Máximo (2017), um levantamento realizado pela FIRJAN verificou que 715 prefeituras, equivalente a 15,7% dos municípios analisados, encerraram 2016 sem caixa para cobrir as despesas do ano anterior, entre as quais duas capitais: Campo Grande e Goiânia. O rombo deixado para os novos gestores que assumiram este ano somou R\$ 6,3 bilhões. Além disso, o orçamento rígido e a arrecadação em queda têm sacrificado os investimentos municipais, que atingiram o menor nível desde 2006. No ano passado, 2.701 municípios (59,4% do total analisado) aplicaram menos de 8% da receita

6 O referido autor cita como exemplo a Lei Complementar n. 87/96, que em seu art. 3^a, inciso II, estabeleceu a desoneração do ICMS sobre as exportações de uma forma ampla – e não mais apenas sobre os produtos industrializados. Portanto, com o objetivo de se compensar as perdas decorrentes dos dispositivos acima citados, a própria Lei Complementar n.º 87/96 criou, em seu art. 31, um sistema de entrega de recursos financeiros da União em benefício dos Estados e seus Municípios.

corrente líquida em obras e em compra de equipamentos para hospitais e escolas.

Assim, a par de todos os problemas enfrentados pelos Estados e Municípios, diante da concentração de competências e da omissão legislativa no que concerne a distribuição equilibrada de recursos, ainda existem sérios problemas com a edição de normas federais que ultrapassam os limites do Pacto Federativo. E como o Brasil adotou o controle abstrato de constitucionalidade, a quantidade de ações diretas a respeito do tema tem de fato sobrecarregado o STF, deixando muitos assuntos, a diluir por um longo período de tempo, não atingindo por vezes a prestação jurisdicional constitucional efetiva e tempestiva, pelo menos, no que diz respeito à proteção do Pacto Federativo.

Desse modo, vejamos o que expões o próprio STF a respeito do assunto:

Há 121 anos, no dia 15 de novembro de 1889, data da proclamação da República Federativa, o Brasil deu um grande passo para o início da consolidação do Estado Democrático de Direito, constituído pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, sendo todos eles autônomos. Dois anos após, a Constituição de 1891 descentralizou o Estado brasileiro unitário, promovendo uma repartição de competências entre as entidades autônomas dos Três Poderes da República, o chamado Pacto Federativo. No Supremo Tribunal Federal (STF), o assunto é tema de diversos processos e ações, que buscam assegurar a proteção ao Pacto, uma das cláusulas pétreas da Carta Magna brasileira (BRASIL, 2010).

Pelo exposto, o presente trabalho destaca que a defesa do Pacto Federativo precisa de maior atenção por parte dos Poderes que exercem o controle de constitucionalidade, nele, incluído, não somente o controle repressivo, mas igualmente o controle preventivo, pois ao fim e ao cabo da composição parlamentar no Congresso Nacional, estão os representantes dos Estados Federados, que deveriam ser os primeiros a buscar o cumprimento do Pacto Federativo e garantir o suprimento dos recursos necessários para a execução dos fins de cada Ente da federação.

Por fim, analisaremos um dos 4.450 casos do controle repressivo de constitucionalidade ajuizados perante o STF, a respeito de possíveis violações do Pacto Federativo.

3 ANÁLISE DE CASO: OS FUNDAMENTOS DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 4276 PROPOSTA PELO GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4276 foi ajuizada pelo Governador do Estado do Mato Grosso e julgada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) em 20/08/2014, tendo como relator o Ministro Luiz Fux. No caso em questão, o Estado do Mato Grosso ajuizou a ação com pedido de liminar, contra a Lei Complementar Estadual nº 358/09, que “dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), na aquisição de automóveis para uso dos servidores que ocupam cargo de Oficial de Justiça e dá outras providências.”

Para o Estado, a lei complementar é inconstitucional ao prever isenção de ICMS nas aquisições de veículos novos por oficiais de justiça, tendo em vista o disposto no art. 155, § 2º, XII, ‘g’, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), que torna necessário o prévio convênio interestadual para a concessão de benefício fiscal a respeito do referido imposto estadual, de acordo com a Lei Complementar nº 24/75.

Além disso, sustenta que a lei padeceria de inconstitucionalidade material por violar o princípio constitucional da isonomia tributária (BRASIL, 1988, art. 150, II), na medida em que concedida a isenção a categoria de servidores públicos sem base razoável que a justificasse. Segundo a inicial, o argumento de que os oficiais de justiça utilizariam seus veículos particulares para o cumprimento de funções públicas, a rigor, se entenderia a diversas outras categorias de servidores.

Em seu voto, o ministro relator fundamentou que quem detém competência para legislar sobre direito tributário, concorrentemente, é a União, estabelecendo normas gerais -, os Estados membros e o Distrito Federal suplementando as lacunas da lei federal de normas gerais a fim de afeiçoá-la às particularidades locais e, inexistindo lei federal sobre normas gerais acerca das matérias enunciadas no citado artigo constitucional, os Estados exercerão a competência legislativa plena.

Assim, a competência tributária abrange a competência para instituir benefícios fiscais, de que são exemplos as isenções, a concessão de crédito presumido e a redução da base de cálculo do tributo, este aspecto envolto em controvérsia doutrinária. Logo, a edição de lei específica pelo ente tributante, nos termos do art. 150, § 6º, da CRFB/1988, seria suficiente. No entanto, isso não se aplica ao ICMS, pois a CRFB/1988 instituiu regime particular a respeito do modo como tais exonerações fiscais devem ser colocadas em prática no campo do ICMS, exigindo, para que isso ocorra, a existência de deliberação entre os Estados-membros, nos termos de disciplina por lei complementar, tal como proclamado pelo art. 155, § 2º, XII, ‘g’, da CRFB/1988.

Se cada ente federativo regional instituisse suas exonerações de forma independente, o resultado seria uma guerra fiscal, uma vez que a busca pela redução da carga tributária em cada Estado com o objetivo de atrair empreendimentos e capital, causaria um prejuízo para o próprio federalismo fiscal. Assim, o relator cita 12 precedentes do STF em que foi decidido a invalidade de leis estaduais ao conceder favores fiscais relativamente ao ICMS. Portanto, a ausência de convenio interestadual é suficiente para afastar a sua validade.

O Ministro Marco Aurélio divergiu do relator e julgou improcedente o pedido formulado na ADI, por entender que o tributo é da competência do próprio estado, logo, tem-se o Estado como único prejudicado. Além disso, entendeu que o Estado “observou a forma quanto à natureza da lei, que acabou por isentar os oficiais de justiça do ICMS, ou seja, a lei complementar.” (BRASIL, 2014, p. 19). Por fim, por maioria de votos e nos termos do voto do Relator, o STF julgou procedente a ação direta, sendo vencido o Ministro Marco Aurélio.

O caso citado é emblemático por entender que o Pacto Federativo reclama, para a preservação do equilíbrio horizontal na tributação, a prévia deliberação dos Estados-membros

para a concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, na forma prevista no art. 155, § 2º, XII, 'g', o STF prestigia uma interpretação literal do texto escrito da CRFB/1988.

CONCLUSÃO

O objetivo do presente artigo foi demonstrar a importância da existência de uma Jurisdição Constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, como um instrumento de defesa da CRFB/1988 e em especial do Pacto Federativo, quando houver ameaças por normas jurídicas inconstitucionais, ou mesmo, pela omissão de normas jurídicas que não foram criadas para garantir a autonomia financeira dos entes federados, conforme os preceitos emanados pelo Poder Constituinte de 1988, uma vez que tais lacunas e leis inconstitucionais geram insegurança jurídica e desigualdades entre os Estados da federação.

A existência de uma Corte Constitucional se apresenta como o poder legitimado para garantir a eficiência do princípio da independência e harmonia entre os poderes da República (executivo, legislativo e judiciário). Apesar de a Corte Constitucional ser um órgão do Poder Judiciário, reforça-se que a composição dos membros da Corte reflete uma conjugação de esforços para viabilizar a participação de todos os poderes, com a nomeação dos ministros envolvendo tanto o Executivo (indicando os nomes) como o próprio Legislativo (aprovando a indicação). Portanto, todo o processo de composição e renovação da Corte nos parece que cumpre os preceitos da CRFB/1988, visando garantir a total independência da Corte Constitucional nos seus pronunciamentos de defesa da Constituição.

Destacou-se também as contribuições de Kelsen para o poder constituinte Austriaco de 1920, cuja Lei Constitucional Federal foi redigida sob a sua influência, quando Kelsen firmou posição sobre a necessidade de existência de um Tribunal Constitucional, com a função de garantir e guardar a integridade da Constituição. Identificou-se que o sistema de controle constitucional preventivo ainda é muito incipiente no Brasil, pois a tendência do ordenamento jurídico brasileiro foi promover a concentração da defesa da constituição ao controle abstrato, mediante ações junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Desse modo, o artigo abordou a necessidade de salvaguardar o Pacto Federativo, diante das violações constitucionais praticadas contra a independência dos entes da federação, principalmente com relação à autonomia fiscal, que impede o cumprimento das obrigações estatais.

A análise da ADI 4276 apresenta com clareza a posição do STF sobre o Pacto Federativo, de modo a preservar o equilíbrio horizontal na tributação, a prévia deliberação dos Estados-membros para a concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, prestigiando uma interpretação literal do texto escrito da CRFB/1988. Portanto, a existência de uma corte constitucional independente pode garantir a defesa e a guarda da Constituição, em especial ao cumprimento da divisão de competências e recursos entre os entes da Federação.

Assim, em que pese a proteção do Pacto Federativo pelo controle concentrado de constitucionalidade, ainda existem graves problemas a serem enfrentados, os quais o Guardião

da Constituição não tem a força executória necessária para resolver. Tratam-se dos casos de inconstitucionalidade por omissão, nos quais o STF não possui poder interventor de criar normas jurídicas, nem o poder suficiente de intervir no parlamento, restado precária a tutela constitucional neste aspecto.

Acredita-se que a tutela jurisdicional da constituição compete a Corte Constitucional, porém a exemplo da proteção do Pacto Federativo é preciso que ocorra a inclusão de força executória nas decisões da Suprema Corte e que essa força tenha a grandeza suficiente para em nome da Constituição promover a intervenção no parlamento, ou seja, não apenas um poder reativo, mas sobretudo um poder proativo e eficaz.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. **O impasse da federação brasileira: o cenário político-financeiro e as suas consequências para o processo de descentralização.** Cadernos Cedec – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - nº. 5. São Paulo: Cedec, 1996.

ALMEIDA, Aloísio Flávio Ferreira; ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira. O equilíbrio federativo como desafio ao novo formato de Fundo de Participação dos Estados (FPE). **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, set. 2012/fev. 2013.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2001.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral da justiça constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, ano 15, n. 59, p. 176-212, abr./jun. 2007.

BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional.** Rio de Janeiro Renovar, 2002.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. A desoneração do ICMS sobre as exportações de que trata a lei complementar nº 87/96 e a emenda constitucional nº 42/03. O Estado do Pará. Os custos de tal desoneração. Reflexos na execução de políticas públicas. Um evidente caso de inconstitucionalidade por omissão. **Direitos Humanos na Amazônia**, Salvador, parte 2, p. 331-356, 2017.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. **A garantia jurisdicional da Constituição Brasileira: análise e propostas para o seu aprimoramento.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, Método. 2009.

BELERA, Felipe Penteadó. **Federalismo e as possíveis alterações no Território dos Estados Federados.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O artigo 23 da Constituição da Constituição de 1988 e as competências comuns. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC)**, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, p. 54-55, 2008.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** Brasília: UnB, 1998.

- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da república Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 4.276 Mato Grosso**. Isenção Fiscal. ICMS. Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso. Relator: Luiz Fux, 20 de agosto de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6760771>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pacto Federativo é pilar de atuação do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: STF, 2010. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=165750>. Acesso em: 18 jan. 2019.
- CLÈVE, Clèmerson. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. **O controle de constitucionalidade das leis e o poder de tributar na constituição de 1988**. 3 ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FIRJAN. **A situação fiscal dos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: FINRJAN, 2017. Disponível em : <http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/default.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.
- HESSE, Konrad. **Elementos de direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1998.
- KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- KLAUTAU FILHO, Paulo. A primeira decisão sobre controle de constitucionalidade: Marbury vs. Madison (1803). **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, v. 2, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/50/50>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- MÁXIMO, Wellton. Quase 86% dos municípios estão em situação fiscal difícil ou crítica, diz estudo. **Agência Brasil**, Brasília, 10 ago. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2017-08/quase-86-dos-municipios-estao-em-situacao-fiscal-dificil-ou-critica-diz>. Acesso em: 17 jan. 2019.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. O controle abstrato de normas no Brasil

e na Alemanha. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENESCAL, Leonardo Alcantarino. Guerra fiscal, desigualdades regionais e federalismo fiscal no Brasil. *In*: CONTI, José Maurício Conti; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (coord.). **Federalismo fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial-IBDF, 2010. p. 327-344.

NOGUEIRA, Octaviano. **Constituições brasileiras**: 1824. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

PALU, Osvaldo Luiz. **Controle de constitucionalidade**: controle, sistemas e efeitos. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

POPE, Hubert. The fundamental law and the power of the courts. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. XXVII, p. 45-67, 1913.

PRADO, Sergio. A “federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na federação brasileira. *In*: REZENDE, Fernando (org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adanauer Stiftung, 2003.

SANCHEZ, José Acosta. **Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional**: fundamentos de La democracia constitucional. Madrid: Tecnos, 1998.

SCHWARTZ, Bernard. **Direito Constitucional Americano**. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

VELOSO, Zeno. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

Como citar: BASTOS, Elísio Augusto Velloso; AMADOR, Joseane do Socorro de Sousa. Jurisdição Constitucional e controle normativo na defesa do pacto federativo na Constituição Brasileira de 1988. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 142-161, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 142. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 31/07/2019.

Aprovado em: 14/10/2019.