



**Vanessa Bicalho Borges**

**Além do mito centralista: O papel descentralizador do STF nos  
Conflitos Federativos em Ações Cíveis Originárias**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade de Brasília, área de concentração “Direito, Regulação e Políticas Públicas”.  
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone.

Brasília

2025

**VANESSA BICALHO BORGES**

**Além do mito centralista: O papel descentralizador do STF nos  
Conflitos Federativos em Ações Cíveis Originárias**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade de Brasília, área de concentração “Direito, Regulação e Políticas Públicas”.

Em 15 de dezembro de 2025, o candidato foi considerado apto pela Banca Examinadora.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone  
(Orientadora – Presidente)

---

Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa  
(Membro interno)

---

Prof. Dr. José Arthur Castilho de Macedo  
(Membro externo)

---

Prof. Dra. Ana Cláudia Farranha  
(Suplente)

## DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a pessoa que esteve ao meu lado desde o início, me fazendo acreditar que eu sempre podia sonhar mais, lutar mais e conquistar mais. Obrigada Rodrigo, por fazer parte dessa jornada e por me fazer buscar novos desafios a cada dia.

Também dedico às duas pessoas mais importantes da minha vida, Henrique e Isabella. Vocês são a razão para que todas as manhãs eu tente ser a minha melhor versão.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço, primeiramente, à pessoa que sempre esteve comigo, Rodrigo, me estimulando a sempre buscar meu melhor, pelo apoio, compreensão e incentivo que foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

Aos meus filhos, Henrique e Isabella, que são a razão pela qual sempre vou buscar o meu melhor, para que eu possa sempre ser motivo de orgulho para vocês.

Registro minha sincera gratidão à minha orientadora, Dra. Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone, pela dedicação, paciência, generosidade intelectual, leitura criteriosa e, acima de tudo, pela confiança depositado no desenvolvimento do trabalho.

Aproveito para também agradecer ao Dr. Rogério Marrone de Castro Sampaio com quem eu dei meus primeiros passos no estudo das Ações Cíveis Originárias e que, generosamente, compartilhou comigo uma fração de seu profundo conhecimento.

Por fim, deixo meu agradecimento aos meus colegas do Supremo Tribunal Federal que trilharam essa jornada comigo, me ajudando, estimulando e contribuindo no desenvolvimento da pesquisa, bem como à Instituição, da qual, com orgulho, faço parte há 25 anos, tendo a honra de trabalhar com matérias que, diante da complexidade e relevância, sempre foram estímulo para meu aprimoramento acadêmico.

## RESUMO

Essa dissertação analisa o papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro, com enfoque especial nas Ações Cíveis Originárias, espaço institucional no qual a Corte atua como Tribunal da Federação na resolução de conflitos concretos entre a União e os Entes Subnacionais. A partir do marco constitucional de 1988, que instituiu o federalismo como princípio estruturante do Estado e do diagnóstico doutrinário majoritário que atribui ao Supremo um comportamento predominantemente centralizador, a pesquisa desenvolve uma análise empírica sistemática de 1.352 Ações Cíveis Originárias, ajuizadas entre 1988 e 2025, das quais 183 envolveram efetivo enfrentamento de controvérsias federativas relacionadas à repartição de competências e à autonomia dos Entes. A partir de uma metodologia que privilegiou a identificação da *ratio decidendi* dos julgados, mitigando distorções decorrentes de análises meramente quantitativas, os resultados revelaram um padrão decisório predominantemente descentralizador no âmbito das Ações Cíveis Originárias, com fortalecimento da autonomia dos Estados e do Distrito Federal em contraposição às pretensões centralizadoras da União. A pesquisa evidenciou, ainda, que o Supremo Tribunal Federal desempenha, em alguns momentos, um papel relevante como fomentador do diálogo institucional, estimulando soluções cooperativas e consensuais entre os Entes federativos. Os achados empíricos desafiam leituras generalizantes sobre a jurisprudência federalista da Corte e indicam que seu comportamento varia conforme o tipo de conflito e o espaço institucional de atuação. Ao final, importantes lacunas são apresentadas, como a necessidade de observância de diversos fatores, entre eles, a *ratio decidendi* dos votos proferidos pelos Ministros da Corte, o tipo de conflito federativo em análise, o perfil dos litigantes e as condições políticas e sociais sob as quais o Tribunal opta por soluções adjudicatórias ou dialogadas, contribuindo para uma compreensão mais precisa e complexa do papel do Supremo Tribunal Federal no federalismo brasileiro.

**Palavras-chave:** Federalismo; Supremo Tribunal Federal; conflito federativo; centralizado; descentralizado.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the role of the Brazilian Supreme Federal Court in the implementation of Brazilian federalism, with a special focus on Original Civil Actions, the institutional space in which the Court acts as the Court of the Federation in resolving concrete conflicts between the Union and Subnational Entities. Starting from the 1988 constitutional framework, which established federalism as a structuring principle of the State, and the majority doctrinal diagnosis that attributes a predominantly centralizing behavior to the Supreme Court, the research develops a systematic empirical analysis of 1,352 Original Civil Actions filed between 1988 and 2025, of which 183 involved the effective confrontation of federative controversies related to the distribution of powers and the autonomy of the Entities. Using a methodology that prioritized identifying the ratio decidendi of judgments, mitigating distortions arising from purely quantitative analyses, the results revealed a predominantly decentralizing decision-making pattern in the context of Original Civil Actions, strengthening the autonomy of the States and the Federal District in contrast to the centralizing ambitions of the Union. The research also showed that the Supreme Federal Court plays, at times, a relevant role in fostering institutional dialogue, encouraging cooperative and consensual solutions among the federative entities. The empirical findings challenge generalizing interpretations of the Court's federalist jurisprudence and indicate that its behavior varies according to the type of conflict and the institutional space of action. Finally, important gaps are presented, such as the need to observe several factors, including the ratio decidendi of the votes cast by the Justices of the Court, the type of federal conflict under analysis, the profile of the litigants, and the political and social conditions under which the Court opts for adjudicatory or dialogued solutions, contributing to a more precise and complex understanding of the role of the Supreme Federal Court in Brazilian federalism.

**Keywords:** Federalism; Supreme Federal Court; federative conflict; centralized; decentralized.

## Sumário

1. INTRODUÇÃO .....	1
2. O FEDERALISMO BRASILEIRO .....	3
<b>2.1 – Federalismo no Brasil</b> .....	3
<b>2.2 - O papel das Cortes Constitucionais na proteção do federalismo</b> .....	5
<b>2.3 - O papel do Supremo Tribunal Federal na proteção do federalismo</b> .....	8
3. ANÁLISE DAS AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS NO STF .....	17
<b>3.1 – Metodologia de análise dos acórdãos selecionados</b> .....	17
<b>3.2 – Análise dos dados dos julgados selecionados</b> .....	20
<b>3.3 – Posicionamento no sentido de um federalismo centralizador</b> .....	25
<b>3.4 – Posicionamento no sentido de um federalismo descentralizador</b> .....	29
<b>3.5 – Análise do comportamento da Corte</b> .....	37
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	45

# 1. INTRODUÇÃO

A presença de um árbitro independente para solucionar os conflitos e preservar a essência do texto constitucional no que concerne à distribuição de poderes é um diagnóstico recorrente na literatura sobre o federalismo. No Brasil, diante do latente desequilíbrio na distribuição de poderes entre os Entes Federados, o Supremo Tribunal Federal, como guardião do pacto federativo, acaba por assumir um papel de ator político na resolução dos conflitos federativos, devendo posicionar-se em relação à linha divisória das competências entre a União e os Estados-membros, em decisões que podem significar a centralização ou descentralização do Estado, na busca da primazia da unidade nacional.

Majoritariamente, a doutrina enxerga o papel do Supremo Tribunal Federal como um ator dotado de viés centralista, promovendo, de forma consistente, um movimento centrípeto na estrutura federalista e fazendo prevalecer os interesses da União, em detrimento da autonomia legislativa dos entes subnacionais. Esse diagnóstico é frequentemente associado ao próprio desenho constitucional de 1988, o qual, apesar de projetar um federalismo descentralizado, estabelece, de forma desproporcional, uma concentração de recursos em poder da União.

Diante desse cenário, a questão central de pesquisa dessa dissertação é: “Como o Supremo Tribunal Federal tem interpretado e aplicado o princípio do federalismo nas Ações Cíveis Originárias em que litigam a União e os Estados/Distrito Federal, especialmente em controvérsias relativas à distribuição de competências constitucionais e à autonomia dos Entes Federados?”. Parte-se da hipótese de que o Tribunal tende historicamente a centralizar as competências, favorecendo a União em detrimento da autonomia dos entes subnacionais, tal como apontado pela literatura dominante.

É importante notar que grande parte das pesquisas que sustentam um diagnóstico da adoção de um posicionamento centralizador pela Corte, estão centradas no exame de Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade. Já a atuação do Supremo, enquanto “Tribunal de Federação”, responsável por solucionar conflitos federativos no âmbito de Ações Cíveis Originárias (ACOs), ainda não foi objeto de muitas pesquisas extensivas e detalhadas.

Ante a carência de estudos mais aprofundados sobre o posicionamento da Corte no âmbito das ACOs, essa dissertação propõe-se a realizar uma análise empírica dos julgados proferidos nesta classe processual, com foco em litígios instaurados diretamente entre a União e os Estados/Distrito Federal, abrangendo controvérsias relativas à distribuição de competências legislativas e à autonomia dos entes federados.

A presente dissertação está estruturada em quatro capítulos. Após esta Introdução (capítulo 1), o Capítulo 2, intitulado “O Federalismo Brasileiro”, dedica-se à revisão da literatura e à contextualização do debate doutrinário sobre o papel do Supremo Tribunal Federal como guardião do pacto federativo, apresentando as abordagens interpretativas predominantes e o panorama do federalismo brasileiro. Em seguida, o Capítulo 3 apresenta a análise empírica das Ações Cíveis Originárias no STF, detalhando a metodologia de coleta e classificação dos julgados, e examinando, a partir de dados concretos, a orientação decisória da Corte em litígios envolvendo a União e os Entes subnacionais, com foco na identificação de padrões centralizadores e descentralizadores. Por fim, o Capítulo 4, “Considerações Finais”, sintetiza os resultados alcançados, confrontando-os com a hipótese inicial da pesquisa e discutindo as implicações do achado sobre o posicionamento descentralizador em ACOs, além de sugerir lacunas e caminhos para futuras pesquisas.

A importância de focar nas Ações Cíveis Originárias reside no fato de que, diferentemente das Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade, que tratam de normas em tese e abstratas, as ACOs provocam a atuação da Corte como Tribunal da Federação e árbitro direto de conflitos concretos entre União e Entes subnacionais. Essa natureza concreta de litígios – que envolve a repartição de competências legislativas e autonomias financeiras – permite observar o Supremo Tribunal fora do juízo de constitucionalidade abstrato, revelando de que forma o Tribunal exerce, na prática, seu papel de guardião do pacto federativo na solução de controvérsias que moldam o equilíbrio entre as unidades federativas.

Adicionalmente, o desenho metodológico da pesquisa foi estruturado de forma a mitigar os riscos inerentes à uma análise puramente quantitativa da jurisprudência. Ao analisar os julgados proferidos pela Corte, em sede de Ações Cíveis Originárias, a metodologia buscou transcender a simples contagem de decisões, focando na *ratio decidendi* dos julgados, identificando o real fundamento constitucional, com o fim de garantir que a identificação de um posicionamento centralizador ou descentralizador fosse atribuída apenas aos casos em que efetivamente versassem sobre a distribuição de competências e autonomia federativa.

Realizada a análise, essa dissertação reafirma a importância de se compreender o Supremo Tribunal Federal como um ator ativo na conformação do federalismo, cuja atuação é capaz de delinear os contornos de autonomia, coordenação e equilíbrios entre os Entes. A pesquisa busca contribuir para o debate, ao fornecer dados empíricos detalhados no âmbito das Ações Cíveis originárias, os quais, na contramão do posicionamento doutrinário majoritário, levam à conclusão de que a Corte adotou um posicionamento descentralizador na maioria esmagadora dos julgados proferidos nessa Classe processual.

A pesquisa vai além e demonstra, empiricamente, que o Tribunal não apenas atua como guardião da autonomia subnacional, mas também se estabelece como um ator político capaz de promover o diálogo institucional e, por vezes, catalisar a atuação dos demais Poderes na busca do equilíbrio federativo, em momentos em que, chamado a se pronunciar sobre determinada controvérsia, age de forma a provocar uma movimentação entre os demais atores do nosso cenário político na busca de uma solução não jurisdicional capaz de solucionar o conflito.

Ao final, ainda fica latente a necessidade de maior aprofundamento dos estudos doutrinários, uma vez identificados vários fatores que são capazes de influenciar diretamente na adoção de um posicionamento centralista ou descentralizador pelo Supremo Tribunal Federal.

## **2. O FEDERALISMO BRASILEIRO**

O estudo do federalismo no Brasil é marcado por debates compostos por múltiplas abordagens teóricas. A literatura especializada apresenta divergências quanto ao papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal como guardião do pacto federativo, especialmente quando se analisa as tensões entre os Entes federados, com enfoque na centralização ou descentralização do poder. De modo geral, é possível identificar três grandes abordagens interpretativas: a primeira, que identifica um caráter centralizador, sustenta que a Corte atua historicamente reforçando o poder da União, em detrimento da autonomia dos Entes subnacionais; a segunda, que identifica um caráter descentralizador, argumenta que o Supremo, diante de determinados contextos, assegura a autonomia dos Estados; e, por fim, a uma linha mais recente que busca compreender quais variáveis levam a Corte a adotar um posicionamento centralizador ou descentralizador, ante a análise de casos concretos. Essa vertente está fundamentada em análises metodológicas mais rigorosas da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Este capítulo busca apresentar os principais fundamentos e debates que estruturam esse campo de estudo, a fim de introduzir os conceitos e posicionamentos necessários para o adequado discernimento da análise empírica que será desenvolvida no capítulo seguinte.

### **2.1 – Federalismo no Brasil**

O federalismo brasileiro constitui um dos temas mais recorrentes e controversos da ciência política e do direito constitucional contemporâneo. Para Marta Arretche (Arretche, 2020), o equilíbrio entre a autoridade do governo central e o direito dos governos subnacionais é um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos. As formas de Estado que concentram excessiva autoridade no ente Central apresentam o risco da tirania da maioria, ante a ausência de freios institucionais à execução de suas

preferências. Em contrapartida, formas de Estado que conferem excessivo poder aos Entes subnacionais podem paralisar o Ente Central e implicar em desigualdade nos serviços prestados aos cidadãos. Arretche afirma que o papel da União e o poder dos Entes subnacionais estiveram no centro das escolhas institucionais quando da formação do Estado, tendo a autonomia das províncias sido sucedida pela progressão de concentração da autoridade da União.

A Carta Magna de 1988(Brasil, 2025) estabeleceu o princípio federativo como cláusula pétrea, com a previsão em seu artigo 1º que “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*”. A Constituição passou a estabelecer em seu artigo 18 que todos os entes da federação são autônomos, detendo capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, dispendo “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”.

Com a nova Constituição, o princípio federativo de Estado foi restaurado, estabelecendo a união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; prevendo autonomia para todos os entes federativos, atribuição de competências administrativas e legislativas, além da descentralização das receitas públicas. Dessa forma, passou-se a adotar um federalismo descentralizado, delimitando as competências federais, estaduais e municipais e criando, teoricamente, um equilíbrio de forças para sustentar o pacto federativo.

Tal como afirmado por Alexandre de Moraes, o mínimo necessário para caracterizar uma organização constitucional federalista exige a decisão do constituinte, na edição da Carta Magna, de criar um Estado e suas partes indissociáveis, considerando que a criação de um Estado Federal pressupõe a renúncia e o abandono de competências administrativas, legislativas e tributárias pelos Entes federativos (De Moraes, 2009).

A literatura recente, entretanto, tem demonstrado que essa percepção idealizada não corresponde integralmente à realidade institucional. Marta Arretche (Arretche, 2012) aponta que o modelo brasileiro se caracteriza por um elevado grau de centralização decisória na União, o que faz do Brasil um caso singular entre países federados. A autora destaca que para entender a extensão da autonomia dos governos subnacionais seria necessário o exame, em duas dimensões, de como essa autoridade está distribuída no arranjo constitucional, ou seja, o exame da autoridade responsável pela formulação das políticas e a autoridade responsável pela execução das políticas.

Para Arretche (Arretche, 2012), os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União, a despeito da decisão em favor da descentralização da execução das políticas públicas, ressaltando que:

“como consequência, o governo federal pode iniciar legislação em praticamente qualquer área política, ao passo que os governos subnacionais não têm competências legislativas exclusivas. Em nenhuma área relevante de política pública está a União impedida de propor legislação, o que lhe confere grande

capacidade de iniciativa legislativa. Portanto, na federação brasileira, o governo federal conta com autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais.”

Assim, como lecionado por Alexandre de Moraes, embora teoricamente a Constituição de 1988 tenha adotado a clássica repartição de competências legislativas para a União, mantendo os poderes remanescentes dos Estados-membros, é perceptível o desequilíbrio federativo na divisão de competências (De Moraes, 2009).

Paulo Sérgio Rosso (Rosso, 2018) também chama a atenção para o fato de que, embora a competência legislativa da União tenha sido fixada de forma bastante extensa, cabendo aos demais entes da federação uma limitada parcela de competência para criação legislativa, recai sobre esses últimos um pesado fardo de incumbências constitucionais. A desproporcionalidade entre repartições e competências mostra-se problemática, à medida em que os Estados são demandados a cumprir relevantes missões constitucionais, tais como segurança pública, saúde e educação, embora caiba à União a possibilidade de criação de contribuições sociais sem a necessidade de repartição dessas receitas com os Estados.

Esse desenho de descentralização da prestação das políticas públicas é abordado por Samuel Pereira de Farias (FARIAS, 2024) ao afirmar que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha conferido mais autonomia aos Estados e Municípios, esses entes subnacionais não teriam acesso a recursos suficientes para efetivar o exercício dessa autonomia, o que acarreta uma dependência em relação às políticas adotadas pelo Governo Central.

Essa desproporção entre responsabilidades descentralizadas e recursos aliados a uma autoridade decisória centralizada consagra um latente déficit federativo que, dada a complexidade na delimitação de competências, exige a intervenção de um árbitro independente capaz de solucionar os conflitos e preservar a essência do pacto federativo.

## **2.2 - O papel das Cortes Constitucionais na proteção do federalismo**

Fernando Santos de Camargo (De Camargo, 2019) afirma que, na teoria clássica do federalismo, a instituição do Poder Judiciário como última instância das disputas federativas está diretamente atrelada à garantia de imparcialidade na composição do conflito. O autor ressalta que a previsão de distribuição de poder entre os entes da Federação requer a existência de um árbitro independente que possa solucionar os conflitos preservando a essência do texto constitucional.

As Cortes Supremas, no exercício de sua função de árbitro da federação, possuem duas atribuições principais: como destacado por Andrea de Quadro Dantas, Maria Helena Martins Rocha Pedrosa e Alessandra Lopes da Silva Pereira (Dantas, 2020). As autoras afirmam que a importância do Poder Judiciário na conformação da estrutura federalista remonta aos artigos federalistas, em que Hamilton já assentava a relevância de um

Tribunal Nacional na função de impedir a usurpação das competências legislativas entre os entes federados, funcionando como um pilar de sustentação do federalismo, promovendo a integração de valores nacionais e garantindo a divisão e o compartilhamento de poderes e competências constitucionalmente estabelecidas.

As autoras destacam que, embora idealmente as Cortes devam agir de forma neutra, o que se observa é que decisões da Suprema Corte raramente são imparciais, promovendo, em regra, um movimento centrípeto ou centrífugo na estrutura federalista.

Patricia Popelier (Popelier, 2017), ao examinar o comportamento dos Tribunais superiores em disputas de federalismo em uma amostra de onze Federações, incluindo o Brasil, explora circunstâncias que levam os Tribunais a adotar uma posição centralizadora ou descentralizadora, destacando a necessidade de aprofundar nas relações causais implicadas nos fenômenos observáveis. Em seu estudo, a autora aponta, como hipóteses de relações causais a serem analisadas para explicar a posição federalista dos Tribunais Superiores: i) a participação dos Entes subnacionais no Governo Central; ii) o sistema de partidos políticos; iii) a forma de nomeação dos Juízes, entre outras.

A autora afirma que, a partir de seus estudos, seria possível afirmar que, em regra, em países federados, os **Tribunais são vistos como dispositivo de formulação de políticas centralizadoras**, citando, como exemplo, a Austrália, Brasil, México e África do Sul. Afirma, ainda, que em nenhum país, a Corte adota uma postura claramente descentralizadora, podendo ser classificados como “equilibrados” os Tribunais da Bélgica, Canadá, Alemanha, Nigéria e Espanha.

No mesmo sentido, é a conclusão adotada por Peter H. Russell (Aroney et al., 2017) ao afirmar que tribunais superiores em países federalistas têm naturalmente um viés centralista. Tendência essa que decorre, entre outros fatores, da convivência dos juízes com os líderes públicos federais que desempenharam um importante papel na sua nomeação, e com os quais compartilham a mesma perspectiva de poder necessária para um governo eficiente. As constituições federais compensam essas tendências mediante o estabelecimento de alguns freios e contrapesos sobre o poder de nomeação do governo central, prevendo um papel significativo do poder legislativo federal na seleção de juízes dos Tribunais superiores.

Ao tratar sobre o Federalismo na Austrália, Nicholas Aroney (Aroney et al., 2017) afirma que a Suprema Corte adotou uma abordagem de interpretação constitucional essencialmente unitarista, interpretando os poderes legislativos do parlamento federal de maneira que exclui a necessidade de se reservar quaisquer poderes específicos dos Estados. O autor ressalva que, embora a tendência geral da jurisprudência do Supremo Tribunal seja centralista, era preciso registrar que, a partir da década de 1940, o Tribunal passa a reconhecer os princípios federais em sua interpretação da Constituição, afirmando que a Carta pretendia criar um sistema federal onde tanto a “Comunidade” (poder Central) quanto os Estados operassem como unidades políticas autônomas. Ao finalizar o artigo, o autor afirma que a crescente independência política, jurídica e constitucional da Austrália em relação ao Reino Unido reforçou a autoridade e o prestígio da

“Comunidade” em detrimento dos Estados, com apoio das interpretações centralistas da Suprema Corte.

Eugénie Brouillet (Aroney et al., 2017) afirma que as grandes mudanças na federação canadense, uma das federações democráticas mais antigas do mundo, foram obra dos Tribunais, devido à grande dificuldade de emenda aos textos constitucionais. O autor destaca que a partir de meados do século XX, a Suprema Corte do Canadá se distanciou da posição dualista para adotar a chamada abordagem cooperativa do federalismo, afirmando que os poderes exclusivos não eram imperativos e que a cooperação intergovernamental era a tendência do federalismo moderno. Assim como no Brasil, o autor destaca que, no Canadá, os regimes fiscais estão se tornando cada vez mais centralizados, sendo que a combinação de um regime fiscal centralizado e o aumento significativo nos custos das responsabilidades provinciais levaram a um desequilíbrio vertical na prática do federalismo.

Sobre o Tribunal Constitucional Federal Alemão, Arthur Benz (Aroney et al., 2017) afirma que uma **tendência muito observável em federações é a presença de Tribunais federais como forças motrizes em direção à centralização e ao unitarismo**. Segundo o autor, o Tribunal Alemão é uma exceção, desenvolvendo um papel importante no desenvolvimento do federalismo descentralizado, especialmente a partir da década de 1980, aplicando o princípio da subsidiariedade na legislação e incentivando a parceria e solidariedade entre os entes.

Elisenda Casanas Adam (Aroney et al., 2017) afirma que o Tribunal Constitucional da Espanha desempenhou um papel importante no estabelecimento do “estado das autonomias”, com uma jurisprudência geralmente percebida como equilibrada entre o Estado Central e as Comunidades Autônomas. A autora afirma que **o Tribunal ajudou a consolidar uma interpretação centralizadora das disposições constitucionais sobre a organização territorial do Estado**, excluindo interpretações mais favoráveis às Comunidades Autônomas. Ao mesmo tempo, a autora aponta que o Tribunal tomou importantes decisões defendendo as Comunidades e limitando as tendências centralizadoras do Ente Central. A autora destaca uma **guinada** nesse posicionamento ao apontar o caso em que se discutiu o Estatuto da Autonomia de Valência e da Catalunha, momento em que o Tribunal, em decisão apertada e controvertida perante a doutrina Espanhola, afirmou que o princípio da autonomia, que assegura uma esfera de autogoverno para as “Comunidades Autônomas”, não pode se opor ao princípio da unidade, sendo abrangido por ele e nele atingindo seu verdadeiro significado. O Tribunal declarou, ainda, que a soberania nacional não é resultado de um pacto entre entidades territoriais, mas uma disposição que emana do poder constituinte com força vinculativa geral.

Em artigo sobre as diferenças entre Brasil (Federal), Colômbia (unitária) e Espanha (quase federal), Helder Ferreira do Vale (Vale, 2013) afirma que as Cortes Supremas desses países estão cada vez mais envolvidas em disputas entre governos central e subnacionais, desenvolvendo, por consequência, um papel determinante na resolução de

conflitos. Para o autor, as Supremas Cortes têm um papel que vai além da função tradicional de freios e contrapesos entre os poderes, exercendo, por meio dos processos de revisão judicial, um papel de ator político, com o estabelecimento de um arcabouço jurídico para a evolução das relações intergovernamentais. Corroborando as afirmações feitas por Elisenda Casanas Adam, Vale afirma que o Tribunal Constitucional Espanhol pode ser considerado uma das instituições mais importantes na mediação das relações entre as Comunidades Autônomas e o Estado Central.

Ao fazer um estudo comparativo entre as Cortes Supremas Americana e Brasileira, Henrique Rangel, Alexandre Fadel, Bianca Neri e Carlos Bolonha afirmam que o modelo jurisdicional americano permitiu que o regime federativo passasse por um profundo amadurecimento, preservando a autonomia dos Estados federados, contando com um reconhecimento sedimentado pelos julgadores envolvidos na atividade da Suprema Corte e em que a sociedade e os demais atores políticos depositam uma expressiva confiança (Rangel et al., 2016). Os autores afirmam que nos **Estados Unidos da América**, a atuação da Suprema Corte foi muito importante na preservação de um **regime que confere ampla autonomia aos estados**, ante sua postura invariável em impedir que a autoridade do Congresso fosse hipertrofiada.

Ao examinar o comportamento dos Tribunais Superiores em diversas federações, a literatura aponta uma tendência geral de adoção de um comportamento centralizador, citada em estudos desenvolvidos sobre países como Austrália, Brasil, México e África do Sul, por exemplo. Uma exceção ao posicionamento centralista das Cortes é descrita no estudo desenvolvido sobre o Tribunal Alemão, apontado como um importante ator no desenvolvimento de um federalismo descentralizador.

A literatura também conclui que o Poder Judiciário é indispensável para manutenção do equilíbrio federativo, exercendo um papel de atores políticos ativos e não de mera função tradicional de freios e contrapesos.

### **2.3 - O papel do Supremo Tribunal Federal na proteção do federalismo**

O trabalho de manutenção e equilíbrio da forma federal adotada pela Constituição é reservado ao Poder Judiciário e será exercido pelo Supremo Tribunal Federal, guardião responsável pela definição da linha que separa as competências da União e dos Estados-membros. Essa tarefa é tão importante para a manutenção do federalismo, que o deslocamento da linha divisória de competências, por força das decisões do Supremo Tribunal Federal, pode significar a descentralização ou centralização do Estado brasileiro (Anselmo, 2006).

O Supremo Tribunal Federal exerce, essencialmente, uma atribuição uniformizadora, no intuito de auxiliar na manutenção da federação, superando a heterogeneidade e primazia da unidade nacional. É importante observar que, ao promover a centralização de forma tão marcante, acaba por restringir a autonomia legislativa dos

entes subnacionais, alterando a estrutura federalista e reduzindo os benefícios da descentralização do poder (DANTAS, 2020).

Esse é o mesmo posicionamento adotado por Edilberto Pontes de Lima (Lima, 2017) ao afirmar que o STF é um ator de extrema relevância das questões federativas, exercendo o papel de guardião da Constituição na solução dos conflitos que lhes são apresentados, sendo que, ao se posicionar de forma majoritariamente centralizadora, acaba por concentrar decisões jurídicas e políticas que transcendem àquelas relacionadas à sua função de árbitro do jogo federativo. O autor afirma, ainda, que um modelo de federalismo que conserve muitas competências para o governo central, atribuindo baixa efetividade ao princípio da subsidiariedade, pode acarretar um déficit democrático, anulando boa parte das vantagens do próprio sistema.

O posicionamento centralista do Supremo Tribunal também é ressaltado por Alexandre de Moraes (De Moraes, 2009) ao afirmar que, principalmente na esfera de competências concorrentes, o Tribunal tende a dirimir eventuais conflitos em favor da União, ressaltando, entretanto, que a alteração da composição da Corte trouxe uma nova percepção sobre a necessidade de revisar esse modelo.

Samuel Pereira de Farias (FARIAS, 2024), após abordar a desproporcionalidade na distribuição de competências frente à baixa capacidade financeira dos Entes subnacionais em arcar com os custos dessas atribuições, resalta a importância do Supremo Tribunal Federal como árbitro dos conflitos federativos e destaca que a doutrina, majoritariamente, revela um comportamento centralizador na jurisprudência da Corte, especialmente em conflitos que versam sobre a competência legislativa.

A importância do papel do judiciário no federalismo também é ressaltada por Andrea de Quadros Dantas Echeverria e Gustavo Ferreira Ribeiro (Echeverria; Ribeiro, 2018) ao afirmar que sua existência seria uma condição indispensável para manter o equilíbrio federativo, garantindo, como órgão independente, a divisão e o compartilhamento de poderes e competências constitucionalmente estabelecidas. Para os autores, o STF, como árbitro do federalismo, deve impedir que o governo central amplie seu próprio poder e incentivar a colaboração dos entes subnacionais, reconhecendo e punindo comportamentos oportunistas.

Segundo Leon Victor de Queiroz Barbosa (Barbosa, 2014), o Supremo Tribunal Federal evita se envolver em conflitos federativos de natureza horizontal, ou seja, quando envolve conflitos entre entes subnacionais e age em favor do poder Central, nas hipóteses de um conflito vertical, ou seja, quando o conflito envolve a União e Entes Subnacionais, não agindo, portanto, como árbitro do federalismo brasileiro, tampouco atua no sentido de equilibrar o jogo federativo. Essa omissão do Supremo acaba por manter o status quo no plano regional, com custos políticos e econômicos elevados, e protege a União no plano nacional.

Ao analisar a existência de uma Corte Constitucional como instrumento de equilíbrio e manutenção do pacto federativo, Francisco Jório Bezerra Martins (Martins,

2019) ressalta que o problema sobre a preponderância do centralismo no federalismo brasileiro não decorre propriamente da Carta Magna e sim da dificuldade dos atores jurídicos e políticos em dar efetividade ao texto da Constituição Federal, especialmente da visão conservadora do Supremo Tribunal Federal ao resistir em garantir autonomia mais efetiva dos entes subnacionais. Para o autor, apesar da importância do papel desempenhado pelo Supremo no equacionamento dos conflitos entre os atores federativos, o que se vê é uma interpretação jurisdicional que contribuiu para a estagnação da federação devido à centralização das políticas públicas no Governo Central aliada a uma restrição da liberdade legislativa subnacional.

O autor analisou, em sua tese de doutorado, julgados proferidos pela Corte em Ações de Controle Concentrado e Difuso de Constitucionalidade, proferidos após 1988, que teriam por objeto a controvérsia sobre o conflito no exercício das competências pelos Entes Federados. Martins afirma que, embora a inclusão de uma autonomia tributária dos Entes Federados tenha sido uma tônica da Constituição de 1988 com o fim de se projetar uma descentralização do poder federado, a centralização das políticas públicas na União, maior concentradora de recursos públicos, e a restrição à liberdade legislativa subnacional, aliadas à interpretação jurisdicional centralizadora, contribuíram para a estagnação federativa no Brasil.

Francisco Jório Bezerra Martins (Martins, 2019) aponta que estudos que evidenciam esse posicionamento centralista da Corte baseiam-se em um levantamento quantitativo de Ações de Controle Concentrado, considerando somente a conclusão da Corte, na declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de normas estaduais ou federais, sem levar em conta fatores importantes, tais como uma repetição de normas estaduais sobre o mesmo tema, em relação a qual o posicionamento da Corte vai se repetir, gerando um fator de multiplicação indevido no posicionamento do STF.

O autor chama a atenção, ainda, para o fato de que devem ser consideradas, para fins de definição do posicionamento federalista centralizador ou cooperativo da Corte, o fundamento adotado no voto condutor do acórdão, que deverá estar embasado sobre a distribuição de competências legislativas, sob pena de se considerar como um posicionamento federalista centralizador as apreciações que se abstiveram de analisar outros vícios materiais ou mesmo vícios estritamente formais.

Leonardo André Paixão afirma que *“os tribunais constitucionais exercem função política basicamente, em relação a quatro grandes temas: separação de poderes, federalismo, direitos fundamentais e funcionamento das instituições democráticas”* (PAIXÃO, 2007). Após fazer uma minuciosa análise histórica do Supremo Tribunal Federal, passando pelas alterações advindas de todas as Constituições, o autor afirma que no campo do federalismo, *“a Corte sempre decidiu de forma a preservar a preponderância da União”* e que *“a jurisprudência centralizadora do Supremo Tribunal Federal, se por um lado ofuscou a autonomia dos Estados, por outro lado contribuiu para a uniformidade de instituições que auxilia a construção de uma visão de mundo uniforme em todo território nacional”*.

Em uma Tese de Doutorado que analisou 140 acórdãos, prolatados em sede de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, em um recorte de acórdãos que tragam como fundamento os §§ 1º e 2º da Constituição Federal, Fernando Bertoletti Bastos (BASTOS, 2020) afirma que muitos observadores, incluindo Ministros da Corte, destacam o caráter excessivamente centralizado do Estado Federal Brasileiro, questionando, inclusive, sobre a possibilidade de se ter ultrapassado a linha que separa um Estado Unitário descentralizado. Para o autor, a centralização do federalismo brasileiro se deve tanto pelas escolhas centralizadoras feitas pelo Constituinte, ao estabelecer extensa e detalhada competência exclusiva privativa da União, como pelo comportamento do Supremo ao intensificar ainda mais esse processo quando opta por reverter escolhas dos Constituintes justamente em pontos que houvera a adoção de escolhas descentralizadas, ao apreciar o exercício de competências concorrentes, por exemplo.

O autor conclui que, embora seja possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 tenha uma natureza centralizadora, parte significativa dessa centralização se deve ao comportamento de uma atuação extensiva do Congresso Nacional combinada com uma postura de autocontenção do Supremo Tribunal Federal.

Essa também foi a conclusão do artigo de Fernando Santos de Camargo (De Camargo, 2019), que afirma que o Supremo favoreceu a expansão da jurisdição legislativa central, a partir da análise de Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas entre 1988 e setembro/2012, que envolviam conflitos federativos entre Estados e União. O autor ressalta que o estudo buscou identificar os legitimados, para, assim, aferir: i) qual ente federado seria responsável pela iniciativa da maioria das Ações; ii) qual o tempo médio de julgamento a partir da identificação do autor, a fim de aferir um possível favorecimento a um dos Entes; iii) a taxa de “êxito/fracasso” nas ações, bem como de concessão de medidas liminares, também a partir dos legitimados ativos.

A partir desses dados, Camargo afirma que, embora o STF não tenha se eximido do seu papel de árbitro da federação, seria evidente o favorecimento e a legitimação de um federalismo centralizador sob a ótica dos três itens mencionados.

A presença de um modelo federativo altamente centralizado no Brasil, com grande pluralidade de critérios alternativos de federalização, acaba por tornar mais propensa a centralização, ante a presença de distintos fatores que a justifiquem, segundo Henrique Rangel, Alexandre Fadel, Bianca Neri e Carlos Bolonha (Rangel et al., 2016). Para os autores, essa pluralidade de critérios significativamente abrangentes permite que a centralização seja um ponto de partida para o próprio Supremo Tribunal Federal, que tende a preferir, de plano, a centralização política em detrimento da autonomia dos Estados.

Edilberto Pontes Lima (Lima, 2017) destaca o papel enfático da atuação do Supremo na centralização do país, em um claro fortalecimento da União, limitando particularidades locais e padronizando questões que deveriam permanecer abertas à pluralidade típica do federalismo. O autor lista alguns julgados da Corte em que foram

proferidos importantes votos que sinalizavam a necessidade de revisar o posicionamento majoritário pela centralização, citando como exemplo os votos proferidos pelo Min. Menezes Direito e pela Min. Cármen Lúcia nos autos da ADI 2.872; o voto do Min. Eros Grau no julgamento da ADI 3.167; os votos do Min. Luiz Fux e do Min. Gilmar Mendes na ADI 4.060, sendo que nessa o autor aponta uma sinalização do STF em direção a conferir maior prestígio ao princípio da autonomia dos Estados.

Em estudo mais recente, em um período pós-pandemia, Miguel Gualano de Godoy e Renata Naomi Tranjan (Godoy; Tranjan, 2023) fazem uma análise sobre qual o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no que concerne ao federalismo, no recorte temporal de março/2020 e janeiro/2021, no âmbito de 93 ações de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, bem como em Ações Cíveis Originárias. Os autores afirmam que os estudos apontavam, até então, que as ações de controle de constitucionalidade vinham sendo utilizadas, majoritariamente, como ferramentas de fortalecimento das competências da União, impondo aos Estados e Municípios seu desenho institucional. O posicionamento da Corte, em momento anterior à Pandemia do COVID-19, se mostrava predominantemente centralizador.

Os autores ressaltam, contudo, que o advento da pandemia COVID-19, aliado ao posicionamento adotado pelo Chefe do Executivo Federal, acarretou um posicionamento diverso do Supremo Tribunal Federal, com o reconhecimento, por parte da Corte, do perigo inerente à adoção de um comportamento omissivo, no caso de formulação de políticas públicas, especialmente em relação às ações essenciais exigidas pelo artigo 23 da Constituição Federal. A partir da análise empírica, os autores identificaram que o posicionamento descentralizador do STF, durante a pandemia, se concentrou nas seguintes temáticas: políticas públicas no combate à pandemia; orçamento público; requisições administrativas; ventiladores pulmonares; requisições de leitos de UTI; impugnação de dispositivos à LC 173/2020; possibilidade de leis estaduais que proíbam corte de serviço essencial por inadimplemento. Por outro lado, o posicionamento centralizador ficou restrito aos temas: relações contratuais e política de crédito; possibilidade de leis estaduais legislarem sobre mensalidades de instituições de ensino privadas.

Os autores concluíram que, antes da pandemia, o posicionamento da Corte era majoritariamente centralizador, mas a crise sanitária fez aflorar um posicionamento descentralizador, sem que seja possível, entretanto, destacar, com profundidade, os fundamentos jurídicos que levaram a essa alteração de entendimento, tendo em vista que não foi possível identificar uma releitura da compreensão da temática com a repartição de competências pela Corte.

Em trabalho também desenvolvido pós-período pandêmico, Samuel Pereira de Farias (FARIAS, 2024) apresenta um estudo sobre o comportamento do Supremo Tribunal Federal, especialmente no ciclo da emergência sanitária decorrente da COVID-19, na afirmação do federalismo brasileiro, analisando três importantes julgados proferidos pela Corte, no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, nas quais

foram enfrentadas a temática sobre a repartição de competência entre os entes federativos. O autor observa, inicialmente, que revendo literatura acadêmica sobre a jurisprudência do Supremo em relação ao federalismo e à repartição de competências entre os Entes federados, seria possível concluir que a Corte teria uma tendência a privilegiar os interesses da União, em um posicionamento majoritariamente centralizador. Entretanto, o autor registra que uma divergência na metodologia adotada em cada estudo acarreta conclusões diversas, apontando a diferença de identificação de um posicionamento centralizador ou cooperativo a partir das classes processuais que foram objeto do estudo.

O autor conclui que os julgados analisados demonstraram uma mudança na postura do Supremo, que passa de um posicionamento centralizador, privilegiando os interesses da União, para um posicionamento de prevalência das competências legislativas e administrativas estaduais, durante a pandemia.

A pesquisa sobre uma possível alteração de comportamento do Supremo no período pandêmico também foi objeto de estudo apresentado por Fernanda Leoni (Leoni, 2022), no qual a autora afirma que a jurisprudência do STF, até esse momento de perturbação social, era pacífica no sentido de privilegiar a União em eventuais combates com outros entes federativos. Ressaltando, entretanto, que a pandemia mundial trouxe à tona embates gerados especialmente a partir de conflitos de competências decorrentes da adoção de diferentes posicionamentos no combate ao vírus pelos Entes da federação, exacerbando a dificuldade de coordenação federativa.

Para embasar o artigo, Leoni faz uma revisão de estudos que analisaram o papel do STF na mediação dos conflitos federativos em momento anterior à pandemia e analisa decisões proferidas pela Corte, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, durante o período de um ano desde o reconhecimento da pandemia (20/03/2020 a 20/03/2021), em um universo de 22 ações, com decisões liminares ou de mérito, que tratavam, direta ou indiretamente, sobre o conflito federativo decorrente da crise sanitária mundial e que envolvesse controvérsia sobre competência.

Leoni chama a atenção para o fato de que o resultado da pesquisa aponta um quadro de maior descentralização dependendo do tipo de ação ajuizada e que, embora seja possível identificar o surgimento de um posicionamento menos centralista pela Corte, no período da pandemia, ainda não se pode afirmar sobre uma efetiva alteração jurisprudencial, considerando que, em termos quantitativos, mesmo em período pandêmico, o STF manteve um posicionamento mais centralizador, favorecendo as competências da União em relação aos outros entes federados.

Outro estudo sobre o comportamento do STF, especialmente no período da pandemia da COVID-19, foi feito por Vanessa Elias de Oliveira e Lígia Mori Madeira (Oliveira; Madeira, 2021), em artigo no qual foram analisadas Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade ajuizadas entre março e novembro de 2020, relacionadas a ações de controle do coronavírus, em um universo de 101 ADI's, 25 ADPF's e 02 ADO's. Na mesma linha dos trabalhos já abordados, as autoras ressaltam o posicionamento pacífico do Supremo, antes da pandemia, na adoção de um entendimento

centralizador, em favor da União e em detrimento dos interesses defendidos pelos governos estaduais em ações envolvendo conflitos federativos. Já em um período pandêmico, as autoras identificam uma adoção de decisões favoráveis à descentralização dentro de um universo específico, relacionado às medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia, ressaltando, contudo, não ser possível aferir uma mudança efetiva de orientação por parte da Corte, sendo necessária uma análise de longo prazo.

Andrea de Quadro Dantas, Maria Helena Martins Rocha Pedrosa e Alessandra Lopes da Silva Pereira (Dantas, 2020) analisam uma possível guinada jurisprudencial do STF no período da pandemia da Covid-19, a partir de revisões bibliográficas de estudos existentes sobre o tema entre 1988 e 2012 e de levantamento de acórdãos que discutiram os principais temas de competência concorrente a partir de 2012. As autoras, na mesma linha dos estudos já abordados, afirmam uma propensão do STF em admitir a ampliação dos limites da União para editar normas gerais no âmbito de sua competência concorrente, reduzindo o espaço de atuação legiferante dos Estados, restringindo, por consequência, a autonomia estadual. Elas afirmam, ainda, que a despeito da ausência de estudos exaustivos recentes, a análise de acórdãos proferidos pelo Supremo em período posterior a 2015 apontava uma redução da postura centralizadora, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, diminuindo a hegemonia da União e ampliando os espaços de autonomia dos Estados, embora de forma tímida.

O estudo conclui que, embora seja possível afirmar que a partir de 2015, o STF apresentou uma redução do comportamento centralizador, com o surgimento de votos nos quais foram apresentados argumentos que ressaltam a importância de reconhecer maior autonomia legislativa aos entes subnacionais, como forma de fortalecimento do federalismo, esse discurso nem sempre reverberou na conclusão dos julgados, o que demonstra que ainda permanece uma cultura jurídica que valoriza o ente central como produtor de normas, mesmo durante a pandemia.

Essa conclusão se deve ao fato de que, ao analisar os fundamentos dos votos proferidos em acórdãos que, aparentemente, indicavam uma mudança efetiva no posicionamento dos Ministros, no sentido de reconhecer uma maior autonomia legislativa aos entes subnacionais, o que se verifica, de fato, é a adoção de um parâmetro norteador normativo da Organização Mundial de Saúde e outros órgãos técnicos nacionais e internacionais.

Rubens Glezer, Ana Laura Pereira Barbosa e Matheus Silva Cadedo (Glezer; Barbosa; Cadedo, 2021) propõem uma nova metodologia para aferir como o Supremo Tribunal Federal interpreta e resolve conflitos federativos, em artigo que afirma que, embora as poucas pesquisas empíricas sobre o tema apontem uma jurisprudência centralizadora da Corte, esse diagnóstico estaria embasado em premissas metodológicas equivocadas. Os autores destacam que os trabalhos que analisam ações envolvendo conflitos federativos estão centrados, em regra, no exame das Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade, sob a premissa de que sempre haverá essa espécie de conflito nas ações em que são impugnadas leis estaduais.

Para os autores, os estudos feitos, sem que se considerem as razões jurídicas envolvidas em cada caso, possuem bases frágeis ao partir da premissa equivocada de que a declaração de inconstitucionalidade de uma norma estadual implicaria, necessariamente, em um posicionamento centralizador da Corte. Para exemplificar a fragilidade dessa conclusão, os autores mencionam, por exemplo, a declaração de inconstitucionalidade da norma por vícios formais no processo legislativo, bem como o vício constitucional devido à usurpação de competência dos municípios.

Apontadas as fragilidades, os autores afirmam que analisar a jurisprudência do STF, no que concerne aos conflitos federativos somente a partir do binômio “concentração X desconcentração” seria um equívoco, sendo necessária a análise dos agentes envolvidos no litígio, considerando que, em muitos casos, é possível constatar o uso do judiciário para marcar um posicionamento político ou questionar política pública objeto de derrota no poder legislativo. Nessa hipótese, não estaria configurado um conflito federativo e sim um conflito intraestadual.

Os autores concluem que, dentro do universo exploratório da pesquisa, na qual foram estudadas 124 ações de controle concentrado, foi possível verificar que, em média 60% das ações, o STF agiria mais como mediador de conflitos políticos do que como árbitro de conflitos de competências.

Essa análise sobre a preponderância de conflitos intraestaduais nas Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade julgadas pelo Supremo também foi objeto de estudo apresentado por Helder Ferreira do Vale (Vale, 2013), no qual o autor observa que os principais autores dessas ações foram os governadores dos Estados.

Andrea de Quadro Dantas, em um artigo sobre a judicialização entre os Entes da Federação, “*O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO*”, ao delimitar seu estudo no âmbito das Ações Cíveis Originárias, destaca que, embora existam diversos estudos e artigos dedicados a analisar a jurisprudência federalista da Corte em sede de controle concentrado de constitucionalidade, “*a atuação dessa Corte enquanto Tribunal da Federação, ou seja, enquanto órgão judicial responsável por solucionar os conflitos federativos, ainda não foi objeto de uma pesquisa extensiva e detalhada*” (DANTAS, 2020). A autora analisou 2.948 ACOs ajuizadas entre 05/10/1988 e 31/12/2019, descrevendo a evolução jurisprudencial do conceito de conflito federativo construído pelo Supremo, com enfoque, principalmente, no “*núcleo essencial do conflito federativo, qual seja, o confronto direto entre União e Estados*”.

Em outro artigo, no qual também se aborda o papel do STF na estrutura federalista, Dantas faz uma análise sobre os aspectos das crises fiscais apresentadas pelos Estados Brasileiros após a Constituição de 1988, afirmando que o novo “*arcabouço constitucional brasileiro apresentava a perigosa mistura de uma ampla autonomia para contrair empréstimos com uma baixa capacidade de arrecadação de recursos, além de uma excessiva centralização de competências legislativas e de serviços no âmbito da União*” (Echeverria; Ribeiro, 2018).

DANTAS afirma que, devido à explosão das crises fiscais dos Estados, foi necessária a reestruturação do “*desenho federalista brasileiro, com o intuito de alterar a citada matriz de incentivo ao comportamento oportunista dos Estados*”, mediante inovações normativas, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após a análise desses pontos, DANTAS aborda o papel do STF na reestruturação federalista, destacando que “*no que se refere ao centro constitucional de disputa federativa, momento no qual o STF se transforma no denominado tribunal da federação, não foi possível localizar nenhuma pesquisa sobre o tema*”. Veja que, novamente, a autora destaca a ausência de pesquisa sobre essa temática, especialmente, no âmbito das Ações Cíveis Originárias.

A revisão da literatura apresentada revela, portanto, que o debate sobre o papel do Supremo Tribunal Federal na proteção do pacto federativo é marcado por posições divergentes: uma corrente que destaca o viés centralizador do Supremo; outra que identifica movimentos descentralizadores em determinados contextos; e uma terceira que busca compreender as condições sob as quais o Tribunal adota cada uma das posturas. Os diferentes recortes adotados pelas pesquisas empíricas, em especial a natureza das ações analisadas – Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade ou Ações Cíveis Originárias - tem mostrado que o comportamento da Corte é mais complexo.

Essa constatação reforça a necessidade de se investigar as Ações Cíveis Originárias - ACOs como espaço de exercício do papel do Supremo Tribunal Federal como guardião do pacto federativo, dada a possibilidade de litígio direto entre o Ente Central e os Entes subnacionais.

As Ações Cíveis Originárias representam uma classe processual fundamental para melhor compreender a atuação da Corte Suprema enquanto Tribunal da Federação. Por meio das ACOs, o Supremo julga, originariamente, conflitos concretos entre os Entes Federados, envolvendo controvérsia sobre repartição de competências, autonomia financeira dos Entes subnacionais, responsabilidades na adoção de políticas públicas e desequilíbrios federativos. Ao examinar os julgados proferidos pela Corte, em Ações Cíveis Originárias, é possível observar de que forma o Supremo está exercendo seu papel na busca desse equilíbrio federativo.

O capítulo seguinte, portanto, se dedica à análise empírica dessas ações, buscando identificar os padrões decisórios e a orientação federativa prevalente na Corte.

### **3. ANÁLISE DAS AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS NO STF**

Após a revisão teórica apresentada no capítulo anterior e antes de iniciar a análise empírica, é necessário compreender o que são as Ações Cíveis Originárias e o porquê elas constituem um relevante campo para o estudo sobre o papel da Corte na proteção do federalismo.

As ACOs, nos termos do artigo 102, I, “f”, da CF/88, são ações de competência originária do Supremo Tribunal Federal, destinadas a dirimir conflitos entre União, Estados, Distrito Federal, ou entre uns e outros, e suas respectivas entidades da administração indireta. Diferentemente das Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade, em que o debate se estrutura em torno de normas abstratas, as Ações Cíveis Originárias abordam conflitos concretos, nas quais a Corte é chamada para atuar como árbitro direto do pacto federativo, resolvendo controvérsias que envolvem a repartição de competências legislativas, a autonomia financeira dos Entes subnacionais e os limites de cooperação entre os Entes federados.

Por essa razão, o exame das Ações Cíveis Originárias oferece importante perspectiva empírica para compreender o papel do Supremo como Tribunal da Federação. Ao analisar os julgados da Corte, é possível identificar se o Tribunal tende a reforçar o poder do Ente Central, ou se reconhece maior autonomia aos Estados e ao Distrito Federal. O presente capítulo, portanto, busca sistematizar e interpretar esse conjunto de julgados, de modo a permitir a avaliação, a partir de dados concretos, de como o Supremo Tribunal tem interpretado e aplicado o princípio federativo no contexto das ACOs.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: na primeira parte, apresenta-se a metodologia de coleta e análise dos julgados; na segunda, realiza-se a exposição e interpretação dos dados obtidos, com enfoque na identificação dos julgados com perfil centralizador ou descentralizador; e, por fim, discute-se as implicações desses resultados para a compreensão do papel do Supremo como árbitro da Federação.

#### **3.1 – Metodologia de análise dos acórdãos selecionados**

A competência originária cível do Supremo Tribunal Federal está prevista no artigo 102, I, “e” e “f”, da Constituição Federal (Brasil, 2025), que dispõe:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

[...]

- e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;
- f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;
- [...]
- l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;
- m) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;
- n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;
- o) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;
- p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;
- q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;
- r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;”

Dentro deste vasto campo de competência originária da Corte, este trabalho ficou delimitado à análise de Ações Cíveis Originárias, dada a natureza do posicionamento do Supremo que se busca identificar no estudo, qual seja, proteção do federalismo no enfrentamento de controvérsias que envolvam conflitos sobre autonomia e competência dos Entes Federados.

Embora não se desconheça a competência da Corte para julgamento de Ações Cíveis Originárias envolvendo entes da administração direta e indireta, bem como organismos internacionais, nos polos da Ação, uma vez identificada a carência de estudos mais aprofundados sobre qual o posicionamento da Corte em relação ao federalismo no âmbito dessa classe processual, foi feita uma delimitação no escopo a fim de realizar uma análise empírico-descritiva, com a apreciação de dados relacionados aos julgamentos realizados em Ações nas quais figurem União e Estados Federados nos polos ativos e passivos da Ação.

Para o estudo, extraíram-se dados de duas fontes: i) Dimensões do Sistema de Business Intelligence SAP Business Objects (SAP/BO) via Portal de Informações Gerenciais (PIG); e ii) Tabelas do banco de dados transacional por meio de consulta na linguagem de programação SQL (Structured Query Language).

A primeira fonte refere-se a um pacote centralizado para criação de relatórios e para a visualização e compartilhamento de dados. Nela, os dados brutos são trabalhados segundo critérios e indicadores pré-definidos, permitindo acesso mais rápido. Foi utilizada para extrair informações sobre o quantitativo de decisões e o perfil dos processos.

Extraídos os dados da base, foi necessária uma limpeza para padronização de alguns itens, como por exemplo, a nomenclatura dos polos passivos e ativos, ante a identificação de redações diversas para identificação do mesmo Ente.

A segunda fonte foi usada supletivamente para responder aos questionamentos de pesquisa cujas variáveis não estavam mapeadas no SAP/BO e não poderiam ser respondidas via FIG. Por exemplo, as informações sobre comportamento de decisões monocráticas e votos proferidos por ministros.

Nessa fase, foram inseridos dados na base a partir da análise de cada uma das ações, com identificação da parte dispositiva, bem como dos fundamentos determinantes naquelas em que identificado o enfrentamento de questões afetas ao federalismo.

O recorte temporal escolhido foi o período entre a promulgação da Constituição Federal de 1988, 05/10/1988, e 08/2025. Os critérios analisados foram: i) número da ação; ii) ano de distribuição; iii) identificação das partes autoras e réis; iv) Ministro Relator; v) identificação das matérias que foram objeto dos casos julgados; vi) natureza das decisões proferidas, mérito ou sem mérito; vii) posicionamento da Corte sobre o federalismo.

Foram identificadas um total de 3.277 Ações Cíveis Originárias distribuídas ao Supremo Tribunal Federal desde a instituição da Corte. Dessas, 74 foram distribuídas antes de 1988, 13 tiveram a autuação cancelada, foram apensadas ou reautuadas, motivo pelo qual não foram objeto de pesquisa.

Não foram pesquisadas as ações em que o Estado ou União não figuravam no polo passivo, 193 ACO's, ou no polo ativo, 1.652 ACO's.

Descartado o universo mencionado, foram analisadas 1.351 ACOs que foram efetivamente o escopo da pesquisa.

Dentro deste escopo selecionado, foram categorizados grandes grupos de acordo com a parte dispositiva da decisão, a fim de identificar as Ações que tiveram o mérito efetivamente analisado pela Corte, por meio da análise individual de cada uma das decisões proferidas, momento em que foram separadas as Ações que tiveram: i) homologação de acordo, desistência, renúncia ao direito sobre o qual se funda a ação; ii) extinção da ação, sem resolução de mérito, ante a perda superveniente do objeto, ausência de interesse de agir, carência de ação, coisa julgada, inépcia da inicial, litispendência e abandono da causa; iii) Ações em que foi declinada a competência para julgamento do mérito; iv) Ações que tiveram o mérito julgado, ou liminar deferida, sem que a questão do federalismo tenha sido objeto dos fundamentos do *decisum*; e v) Ações em que o fundamento dos julgados estavam embasados no federalismo.

Catalogadas as Ações nas quais, efetivamente, se deu o debate sobre o federalismo, foram identificados os fundamentos da decisão proferida, monocrática ou colegiada, em sede liminar ou meritória, bem como o direito material controvertido, com o fim de, finalmente, bem categorizar o posicionamento da Corte.

Para fins de organização dos dados coletados, bem como elaboração de gráficos e tabelas constantes no trabalho, foi utilizada a plataforma Power BI.

Dessa forma, a metodologia empregada, focada na triagem criteriosa e na análise da *ratio decidendi* dos julgados, buscou transcender a mera contagem de decisões,

mitigando o risco do fator de multiplicação indevido e garantindo que o posicionamento centralizador ou descentralizador fosse atribuído apenas aos casos em que efetivamente versassem sobre a distribuição de competências e autonomia federativa. Com esse cuidado, a seção seguinte apresentará os dados quantitativos e qualitativos obtidos para a análise empírica.

### **3.2 – Análise dos dados dos julgados selecionados**

Com a base empírica delimitada e organizada, esta seção apresenta os principais resultados obtidos a partir da análise de 1.351 Ações Cíveis Originárias (ACOs) identificadas, com o objetivo de identificar e compreender os julgados em que, efetivamente, a Corte atuou em seu papel de guardião do Federalismo.

A análise parte de uma triagem inicial, que permitiu identificar as ações em que efetivamente se analisou a controvérsia à luz do federalismo, excluindo aqueles em que os fundamentos apresentados não interessavam ao debate, ou seja, decisões em que não foi proferido julgamento de mérito (declaração de incompetência; homologações de desistências; homologações de acordos; extinção da ação sem resolução de mérito em razão da prejudicialidade superveniente, ausência de interesse de agir, coisa julgada, etc.). Também foram excluídas as decisões em que, apesar de proferido julgamento de mérito, o fundamento utilizado não dizia respeito ao federalismo (violação à ampla defesa e ao contraditório dos Estados/Distrito Federal; normativos internacionais sobre saúde pública, etc.).

Ao final, procede-se a classificação da decisão, mérito ou liminar, em que o fundamento central foi o federalismo, conforme o tipo de resultado, centralizador ou descentralizador.

Essa etapa visa não apenas apresentar estatísticas gerais, mas também contextualizar o comportamento institucional do Tribunal, destacando as circunstâncias, com identificação do direito controverso, em que a Corte atua como vetor de centralização ou descentralização.

Dentro desse objetivo, foram extraídos os seguintes dados:

**1** – 1.225 ACOs tiveram Estados/Distrito Federal figurando como parte autora, enquanto a União figurou em 127.

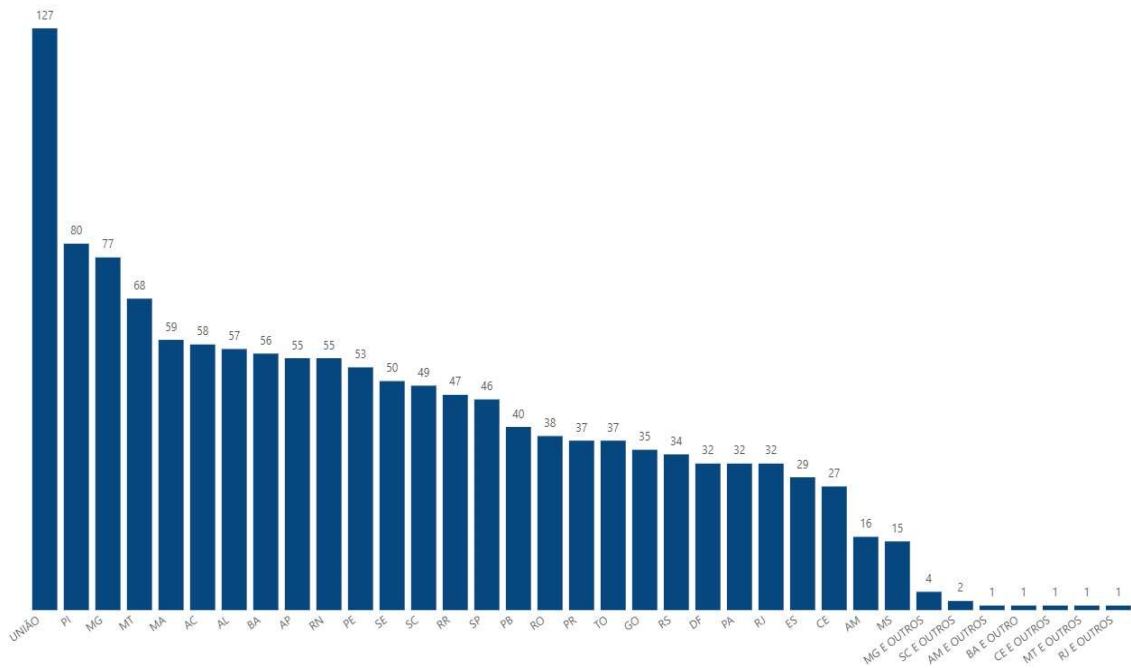


Gráfico 1 - Número total de Ações por unidade da Federação

**2** - 129 ACOs receberam decisão de homologação de desistência, acordo ou renúncia ao direito sobre o qual se funda a ação.

Gráfico 2



Gráfico 2 - Número de Ações com homologação de desistência, renúncia ou acordo

**3** - 244 ACOs foram extintas, sem julgamento de mérito, por prejudicialidade superveniente, ausência de interesse de agir, carência de ação, coisa julgada, inépcia da inicial, litispendência, pedido genérico e abandono da causa.

Gráfico 3

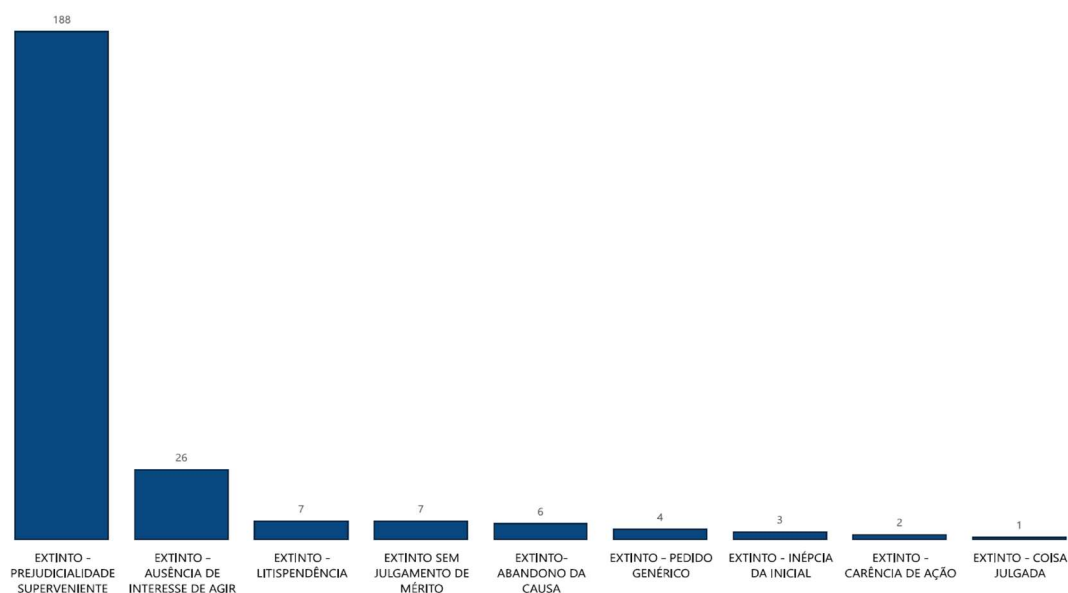


Gráfico 3 - Ações que foram extintas sem julgamento de mérito

4 - 214 ACO's receberam decisão de reconhecimento de incompetência do Supremo Tribunal Federal para apreciar a matéria, por envolver, em sua maioria, controvérsia de natureza meramente patrimonial, tais como: i) pedidos de declaração de nulidade de autos de infração fiscal, ii) nulidades de títulos de propriedades, iii) nulidade de créditos tributários, iv) pedidos de prorrogação, assinaturas de convênios, v) execuções fiscais; entre outras.

Polo Ativo	DECLINA A COMPETÊNCIA	Total
UNIÃO	58	58
MG	11	11
SE	11	11
SP	11	11
AC	10	10
RS	10	10
SC	10	10
BA	9	9
PR	8	8
RR	8	8
AL	7	7
DF	7	7
TO	7	7
ES	6	6
GO	6	6
PI	5	5
MT	4	4
PB	4	4
RJ	4	4
RN	4	4
RO	4	4
PA	3	3
MS	2	2
AM	1	1
AP	1	1
BA E OUTROS	1	1
CE	1	1
MA	1	1
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>214</b>

Tabela 1 - Ações com competência declinada por Ente da Federação

5 - 520 ACOs receberam decisão sem que fosse abordada qualquer controvérsia sobre a distribuição de competências ou autonomia dos Entes subnacionais. Essas ações envolveram, em sua grande maioria, controvérsia sobre ofensa aos princípios da ampla

defesa e do contraditório quando da inclusão dos Entes subnacionais em cadastros de inadimplência da União (394 ACOs).

Polo Ativo	LIMINAR - SEM FEDERALISMO	MÉRITO - SEM FEDERALISMO	Total
PB	3	41	44
MT	3	39	42
PI	1	39	40
MG	1	30	31
AC	2	26	28
MA	1	27	28
AP		27	27
AL	1	24	25
RN	2	18	20
UNIÃO		20	20
TO		19	19
SC	3	14	17
PA	1	15	16
BA	1	14	15
PR	1	14	15
RO	1	14	15
SP	1	14	15
RR	1	13	14
SE	1	13	14
ES	2	10	12
GO		12	12
CE	1	9	10
MS	1	9	10
DF	1	8	9
RJ	1	8	9
AM	1	7	8
RS	1	3	4
CE E OUTROS		1	1
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>488</b>	<b>520</b>

Tabela 2 - Ações com decisões de mérito sem fundamento sobre federalismo por unidade da Federação

6 - Em 40 ACO's ainda não foram proferidas decisões de mérito ou deferidas medidas liminares fundadas no federalismo centralizador ou descentralizador.

Polo Ativo	SEM DECISÃO DE MÉRITO	Total
UNIÃO	7	7
SC	4	4
SP	4	4
BA	2	2
GO	2	2
MG	2	2
MT	2	2
PB	2	2
PI	2	2
RO	2	2
AC	1	1
AL	1	1
AM	1	1
AP	1	1
ES	1	1
MT E OUTROS	1	1
PA	1	1
PR	1	1
RJ	1	1
RR	1	1
TO	1	1
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>40</b>

Tabela 3 - Ações sem decisão liminar ou de mérito por unidade da Federação

Separadas essas decisões, nas quais, embora figurem os Estados Federados e a União como legitimados ativos ou passivos, a controvérsia objeto de estudo no presente artigo não foi o fundamento adotado pela Corte, restaram 183 Ações Cíveis Originárias, nas quais foram feitas análises detalhadas dos decisum proferidos.

Das 183 ACO's, foram identificadas 35 ACO's em que proferidas decisões de mérito em que o Supremo Tribunal Federal adotou uma posição favorável à centralização, privilegiando as competências da União, além de 05 decisões liminares com o mesmo entendimento.

Polo Ativo	LIMINAR - CENTRALIZADOR	MÉRITO - CENTRALIZADOR	Total
AL		5	5
RS	1	3	4
MA		3	3
MG	1	2	3
RJ	1	2	3
AC		2	2
DF	1	1	2
PB		2	2
PR		2	2
SC E OUTROS		2	2
SE		2	2
SP		2	2
UNIÃO		2	2
AP		1	1
BA		1	1
ES		1	1
MS		1	1
MT		1	1
PA	1		1
<b>Total</b>			
	5	35	40

*Tabela 4 - Ações com decisões fundadas no federalismo centralizador por unidade da Federação*

Por outro lado, a Corte se posicionou no sentido de privilegiar as competências e autonomia dos Estados em 77 ACO's em que foram prolatadas decisões de mérito e 66 liminares.

Polo Ativo	LIMINAR - FEDERALISMO COOPERATIVO	MÉRITO - FEDERALISMO COOPERATIVO	Total
MG	9	5	14
MA	7	5	12
SP	5	3	8
RJ	6	1	7
BA	4	2	6
PI	3	3	6
RN	2	4	6
RR	1	5	6
SE	3	3	6
AL	2	3	5
AP	3	2	5
DF	2	3	5
MT	1	4	5
UNIÃO		5	5
CE	2	2	4
MG E OUTROS	3	1	4
PB	2	2	4
PE	2	2	4
PR	1	3	4
RO	3	1	4
SC		4	4
TO		4	4
AC	3		3
ES	1	2	3
GO	1	2	3
PA		3	3
RS		2	2
AM		1	1
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>77</b>	<b>143</b>

*Tabela 5- Ações com decisões fundadas no federalismo descentralizador por unidade da Federação*

Apresentados os dados preliminares, o próximo capítulo cuidará de analisar os julgados da Corte em que efetivamente foram adotados como razões de decidir o federalismo centralizador ou descentralizador.

### **3.3 – Posicionamento no sentido de um federalismo centralizador**

Nessa subseção, são examinados os julgados em que o Supremo Tribunal Federal adotou uma postura centralizadora, privilegiando a União, em detrimento da autonomia dos Entes subnacionais. A análise busca evidenciar os fundamentos jurídicos e políticos que sustentaram esse comportamento, bem como os contextos em que as controvérsias foram apresentadas à Corte.

A identificação desse padrão decisório é fundamental para compreender as razões que levaram a Corte a reforçar a posição da União no pacto federativo.

Ao longo da análise, serão destacados os principais julgamentos em que esse comportamento foi observado, permitindo estabelecer um quadro comparativo com os julgados de natureza descentralizadora, que serão apresentados na seção seguinte.

Do universo de 185 Ações Cíveis Originárias, foi possível verificar um posicionamento centralizador do Supremo Tribunal Federal em 40 Ações. Na análise desses números, é importante atentar para o fato de que esse posicionamento centralista da Corte, no âmbito das Ações Cíveis Originárias, em momento posterior à promulgação

da Constituição, tinha por base o caráter centralista da Carta Magna, considerando que o Poder Judiciário, como afirmado por Dantas (DANTAS, 2020), se inclina a reproduzir a tendência prevista na Constituição.

Os primeiros julgados nos quais é possível identificar um posicionamento centralista da Corte foram proferidos em Ações Cíveis Originárias, ajuizadas após 05/10/1988, que tinham por objeto a controvérsia sobre a exigibilidade, pela União, das contribuições para o PASEP. Na ocasião, o STF declarou a inconstitucionalidade de diversas normas estaduais que previam a desvinculação do Estado ao Programa de Formação do Servidor Público-PASEP, sob o fundamento de que o PASEP, com o advento da nova Constituição, passou a ter uma natureza tributária, enquanto Contribuição social destinada a financiar programas de seguro-desemprego e desenvolvimento econômico. Então, tendo caráter coercitivo, de cumprimento obrigatório, seria inconstitucional a natureza facultativa presente nas normas estaduais. Nesse sentido foram as decisões proferidas nos autos das ACOs 471, 546, 580, 585, 620, 621, 1.890.

Na mesma linha de um posicionamento centralista, o STF, ao apreciar os pedidos de compensação financeira pelas perdas decorrentes das desonerações do ICMS sobre as exportações, previstas na Lei Kandir, formulados pelos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, nos autos da ACO 792; pelo Estado do Rio de Janeiro na ACO 779, pelo Estado do Pará na ACO 864 e pelo Estado do Mato Grosso na ACO 1.044, entendeu que a política relativa ao ICMS havia sido discutida entre todos os Entes da Federação e aprovada pelo Poder Legislativo com o fim específico de alavancar as exportações brasileiras, sem que houvesse a previsão, em qualquer dispositivo legal, sobre eventual compensação integral de eventuais prejuízos decorrentes da política pública adotada. O Min. Dias Toffoli ressaltou, ainda, nos autos da ACO 779, em sede liminar, que os dispositivos constitucionais que embasavam a política pública buscavam favorecer toda a federação, estimulando a cadeia produtiva do país, com incentivo à geração de receitas tributárias a todos os Entes federados.

É importante destacar que, em sede de controle concentrado, nos autos da ADO 25, Rel. Min. Gilmar Mendes, ajuizada pelo Estado do Pará, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação, para declarar a mora do Congresso Nacional na edição de Lei complementar prevista no artigo 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 (doze) meses para que a omissão fosse sanada. À época, o Min. Teori Zavascki já chamava a atenção para o posicionamento extremamente centralista do Supremo ao afirmar que “o voto do Ministro Gilmar fez um apanhado muito claro do estado da arte do nosso esfrangalhado federalismo fiscal, mostrando que, na verdade, ao invés de acentuar o federalismo, nós estamos acentuando um centralismo fiscal. Nosso federalismo, com essa escalada de criação de contribuições passa a ser, cada vez mais, um arremedo de federalismo. O voto conseguiu espelhar isso com muita clareza”.

Ao apreciar controvérsias sobre a inclusão do percentual máximo do Fundo Social de Emergência na base de cálculo dos repasses de Imposto de Renda para fins do cálculo

do Fundo de Participação dos Estados – FPE, o Supremo mantém o posicionamento centralista. O Min. Gilmar Mendes, ao apreciar a ACO 713, em que pese ter afirmado que a CF/88 foi impulsionada pela luta da descentralização política e garantia da autonomia dos entes subnacionais, e que, se de um lado o Constituinte desenhou um quadro fiscal descentralizador, de outro possibilitou à União a instituição de outras espécies tributárias que estariam livres de partilha com os demais Entes, o que acarretou efeitos perversos tal como a centralização fiscal, julgou improcedente os pedidos formulados pelo Estado do Maranhão, reafirmando o posicionamento da Corte no sentido de que “Apesar de reconhecer que eventual asfixia das transferências constitucionais obrigatórias poderia comprometer as finanças dos entes subnacionais, com repercussão no federalismo cooperativo, o Tribunal admitiu que a União possa conceder incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao imposto de renda, com repercussão no FPM (e igualmente no FPE), sem que gere qualquer direito compensatório ou indenizatório posterior, devendo tal situação resolver-se no âmbito político”. A mesma conclusão foi adotada pela Corte no julgamento das ACOs 724, 758 e 761.

O mesmo posicionamento centralista do STF foi observado nas decisões proferidas nos autos da ACO 664, Relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, em que a Corte analisou pedido de revisão de Contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas do Estado do Rio de Janeiro, e se posicionou pela legalidade do pacto, em detrimento da autonomia financeira dos Estados.

Também chama a atenção o julgamento da ACO 3.085, Rel. Min. Roberto Barroso, na qual a Corte afastou a alegação de onerosidade excessiva em desfavor do Estado decorrente da aplicação do artigo 1º, §8º, da LC 156/2016, que instituiu o programa de reestruturação das dívidas dos Estados com a União, exigindo desistência de ações que tinham por objeto das dívidas decorrentes de contratos renegociados, protegendo os interesses da União.

No julgamento da ACO 1.356, Rel. Min. Marco Aurélio, o Plenário da Corte, em resultado proclamado em razão de empate na votação, afastou a alegação de que a União teria extrapolado sua competência ao editar o artigo 9º da Lei 9.717/1988, afirmando que a atribuição da União não se restringiria à disciplina da previdência social quanto aos respectivos servidores, alcançando, também, a elaboração de norma nacional que verse sobre normas gerais. Esse entendimento se repete no julgamento da ACO 2.884, em um julgado marcado por uma mudança na jurisprudência, que, até então, se inclinava na proteção das competências dos Estados.

O Supremo também protegeu a competência do Ente Central, ao afirmar que, segundo o artigo 21, XII, “f”, da CF/88, competia à União e à ANTAQ a análise de requisitos para reclassificação de outorga de serviço portuário. Na ocasião, o Min. Roberto Barroso afirmou, nos autos da ACO 867, que não cabia ao Poder Judiciário intervir em questões de ordem técnica, dependente de análise de especialistas.

Destaca-se o julgamento proferido nos autos da ACO 3.113, na qual se apreciou pedido do Estado do Acre para reconhecer a competência material da União na gestão e

custeio integral de despesas com imigrantes que ingressaram no território nacional e passaram a residir nos Estados de fronteira. Esse julgado chama a atenção por demonstrar o quão limítrofe se mostra o posicionamento da Corte em algumas questões, tendendo ora para um posicionamento centralizador, ora para descentralizador. O Min. Alexandre de Moraes, ao proferir o voto condutor do acórdão, afirmou não ser da União, no exercício da sua competência privativa, a atribuição exclusiva para custear as despesas com imigrantes que entram no país. Segundo o Ministro, o que se tem, constitucionalmente, é a competência exclusiva da União para legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros. Não lhe cabendo, entretanto, o custeio ou a manutenção deste tipo de despesa, considerando que o refugiado, quando reconhecido como tal, passa a ter os mesmos direitos e deveres do estrangeiro e, nesta condição, se integra ao território nacional, se beneficiando dos serviços sociais os quais, por sua vez, são de atribuição dos Entes federados.

A importância desse julgamento se dá em razão da Corte ter se posicionado em sentido oposto ao apreciar o mesmo pedido, formulado pelo Estado de Roraima, nos autos da ACO 3.121, em que o Min. Alexandre de Moraes ficou vencido.

No âmbito da pandemia Covid-19, destaca-se a decisão liminar proferida nos autos da ACO 3.425, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, por ser uma das raras decisões no sentido de um federalismo centralizador no período pandêmico, que, ao apreciar pedido do Estado do Rio Grande do Sul de que fosse afastada a proibição prevista na Portaria Interministerial 419/2020, que vedava voos internacionais em território brasileiro, indeferiu o pedido sob o fundamento de que a controvérsia envolvia a repartição de competências federativas em tempos de pandemia e que, no caso concreto, deveria ser aplicado o princípio da preponderância de interesse, cabendo à União as matérias e questões de predominante interesse geral e nacional, ao passo que aos Estados caberiam os assuntos de interesse regional, concluindo que a União agiu dentro de sua esfera de competência.

Os dados apresentados demonstram que o Supremo Tribunal Federal, no âmbito específico das Ações Cíveis Originárias, acaba por adotar um posicionamento centralista, privilegiando as competências da União em detrimento dos Estados e do Distrito Federal, em um número significativamente menor de julgados, conforme se infere do seguinte quadro comparativo:

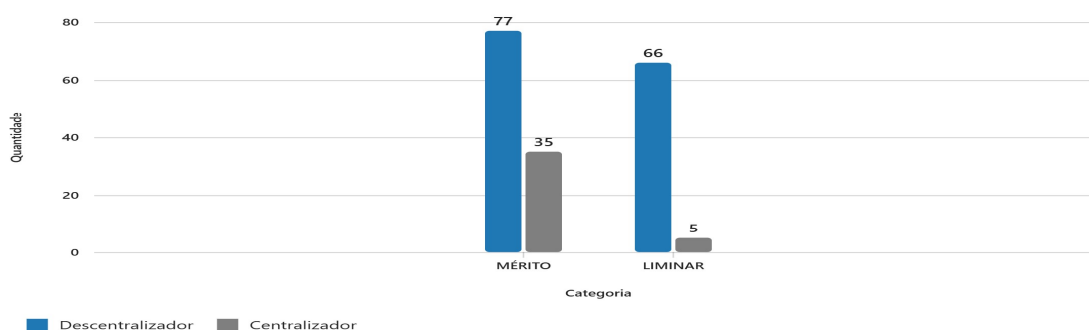


Gráfico 04 – comparativo entre julgados centralizadores e descentralizadores

### **3.4 – Posicionamento no sentido de um federalismo descentralizador**

Esta subseção examina os julgados em que o Supremo adotou um posicionamento descentralizador, reconhecendo e reforçando a autonomia dos Entes subnacionais no exercício de suas autonomias legislativas e financeiras, ou até mesmo, reforçando a obrigação da União em observar o federalismo cooperativo, ante circunstâncias concretas. O objetivo é compreender em que contexto a Corte se afasta de sua tendência centralizadora tradicionalmente apontada pela literatura e passa a assumir um papel de promoção do equilíbrio federativo.

Ao longo dessa análise, são destacados julgados em que ressaltada a necessidade de se reforçar a autonomia dos Estados, bem como de reconhecer o direito dos Entes subnacionais a uma participação mais efetiva na formulação e execução de políticas públicas. São destacados, ainda, julgados em que a Corte reconhece a importância da cooperação intergovernamental como um elemento estruturante do federalismo, em uma leitura mais dinâmica e funcional do pacto federativo.

A partir desses precedentes, busca-se identificar padrões de descentralização que dialogam com contextos específicos - como o enfrentamento de crises fiscais e, mais recentemente, a pandemia da COVID-19 -, evidenciando que o comportamento do Supremo, no exercício do papel de guardião do pacto federativo, pode variar conforme as condições e a natureza do conflito federativo apresentado.

Do universo de 185 Ações Cíveis Originárias, foi possível verificar um posicionamento descentralizador do Supremo Tribunal Federal em 143 Ações. Na análise desses números, verifica-se um total de 77 ACO's em que foram prolatadas decisões de mérito e 66 liminares, entre as quais, passa-se a analisar, de forma mais detalhada, os fundamentos condutores dos julgados proferidos nas principais ações.

O primeiro grupo de Ações Cíveis Originárias no qual foi possível verificar um posicionamento de federalismo descentralizador da Corte envolve um pedido formulado pelos Estados para o pagamento de diferenças alusivas à complementação, pela União, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, considerada a divergência da metodologia adotada pela União para calcular o valor mínimo anual por aluno. Na ocasião, ao apreciar a ACO 648, Rel. Min. Marco Aurélio, o Min. Edson Fachin, prolator do voto condutor do acórdão, assentou a ilegalidade do Decreto 2.264/1997, na medida em que extravasou a delegação do § 1º do art. 6º da Lei 9.429/1996, em razão da subversão da lógica federativa e solidária da norma. Esse entendimento foi aplicado no julgamento das ACOs 658, 660, 661, 669, 683, 700, 701, 718 e 722.

Outra controvérsia recorrente no Supremo, no âmbito das Ações Cíveis Originárias, nas quais era possível identificar o posicionamento descentralizador da Corte, era sobre

a alegação de extrapolação de competência da União ao editar o artigo 7º da Lei 9.717/1988.

A Corte vinha pacificamente adotando o entendimento de que a União, ao editar a Lei 9.717/1998, na redação anterior à Lei 13.846/2019, teria extrapolado sua competência, ao não se limitar à regulamentação de caráter geral sobre a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos entes federativos. Para o Supremo, a União, ao definir regras impositivas de deveres específicos a serem cumpridos pelos entes estaduais responsáveis pela administração dos regimes próprios de previdência social, usurpou a autonomia concedida aos entes federativos para gerir seus regimes de previdência, conforme disposto na Constituição Federal. Esse posicionamento foi adotado em um número expressivo de Ações: ACOs 830, 1.062, 2.040, 2.421, 2.490, 2.494, 2.607, 2.634, 2.783, 2.821, 2.829, 2.913, 2.963, 2.999, 3.004, 3.007, 3.023, 3.081, 3.128, 3.134, 3.154, 3.191, 3.201, 3.279, 3.373, 3.350, 3.388, e 3.396.

Esse entendimento, até então pacífico, sofreu uma recente guinada de jurisprudência, conforme ressaltado no tópico em que se tratam os precedentes da Corte que adotaram o posicionamento de federalismo centralizador, no qual ressaltou-se o pronunciamento do Plenário do STF, nos autos da ACO 1.356, Rel. Min. Marco Aurélio, em que foi afastada a alegação de que a União teria extrapolado sua competência ao editar o artigo 9º da Lei 9.717/1988, afirmando que a atribuição da União não se restringiria à disciplina da previdência social quanto aos respectivos servidores, alcançando, também, a elaboração de norma nacional que verse sobre normas gerais.

Também é possível identificar uma guinada de jurisprudência, de um federalismo descentralizador para centralizador, nas hipóteses em que o Tribunal analisou a necessidade de desistência de ações que tinham por objeto as dívidas decorrentes de contratos objeto de renegociação no Programa de reestruturação e ajuste fiscal previsto na LC 148/2014 e 151/2015. Até o julgamento da ACO 3.085, Rel. Min. Roberto Barroso, o Supremo mantinha entendimento no sentido de que a necessidade de desistência das ações prevista no normativo acabava por impor ao ente subnacional uma onerosidade excessiva, considerando que a União não poderia oferecer a possibilidade de repactuar a dívida do ente federado com o ente central, com o fim de melhorar as condições de ajuste, e, ao mesmo tempo, impor uma piora na situação ante a necessidade da renúncia prévia de um direito ainda sob análise do judiciário. Esse foi o posicionamento adotado no julgamento liminar das ACOs 2.805 e 2.810, tendo sido posteriormente modificado para permitir a exigência por parte da União em detrimento aos interesses dos Estados, sob o fundamento de que a adesão ao acordo, nos termos da legislação aplicável, seria voluntária e não compulsória, devendo o Ente federado ponderar os possíveis benefícios gerados pela renegociação com os encargos correspondentes, não havendo, portanto, que se falar em abuso no exercício da competência legislativa da União.

Outra controvérsia recorrente em várias Ações foi a discussão sobre a repartição das receitas obtidas a partir da incidência do art. 8º da Lei 13.254/2016, que disciplinou o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária - RERCT. A Min. Rosa Weber

deferiu medidas liminares em Ações da maioria dos Entes da Federação (ACOs 2.931, 2.934, 2.935, 2.936, 2.938, 2.940, 2.941, 2.942, 2.948, 2.949 e 2.953), reconhecendo o direito dos Estados à repartição da multa incidente sobre o pagamento da alíquota de 15% de Imposto de Renda sobre valor declarado nos termos do RERCT.

Ao deferir a medida liminar, a Relatora afirma que, embora a destinação da multa tenha sido vetada pelo presidente na promulgação da Lei 13.254/2016, sob o fundamento de que “em razão da natureza jurídica da multa devida em decorrência da adesão ao Regime, sua destinação não deve ser necessariamente a mesma conferida à arrecadação do imposto de renda”, não haveria dúvidas de que a multa moratória ordinariamente prevista na legislação do Imposto de Renda faria parte do montante a ser distribuído aos Fundos de Participação, nos termos do art. 159, I, da CF/88. A Min. Rosa Weber destacou a importância dos repasses entre os Entes da Federação, ressalta que os entes subnacionais nem sempre possuem competências tributárias em necessária correspondência às obrigações de prestações de serviços previstas.

Importante o registro de que, após a concessão de medidas liminares, todas as ACOs foram julgadas extintas, sem resolução de mérito, devido à perda superveniente do objeto, tendo em vista que foi acrescentado o § 3º ao art. 8º da Lei 13.254/2016 que permitiu a inclusão da multa cobrada no âmbito do Regime Especial de Regularização Cambial na base de cálculo do Fundo de Participação dos Estados.

Também versando sobre a repartição de receitas, temos os julgamentos proferidos nos autos de Ações Cíveis Originárias que tinham por objeto o direito dos Entes Estaduais ao produto de arrecadação do Imposto de Renda, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título, incluindo aqueles pagos a pessoas físicas ou jurídicas em razão do fornecimento de bens e serviços.

O Ministro Alexandre de Moraes iniciou seu voto ressaltando que a Constituição Federal de 1988 implementou a descentralização de competências e receitas aos entes subnacionais, garantindo a autonomia financeira necessária ao cumprimento de suas obrigações, rompendo com o paradigma anterior em que se verificava uma concentração de poder econômico por parte do ente central. Segundo o Ministro, a análise dos dispositivos constitucionais sobre a repartição de receitas entre os entes federados devia considerar a premissa de uma descentralização dos recursos e os valores do federalismo, que ele chamou de cooperativo, visando o fortalecimento da autonomia dos entes subnacionais.

Aplicando o federalismo descentralizador, a Corte entendeu que, embora seja incontroversa a competência da União para instituir o tributo, no caso, o imposto de renda, uma vez instituído, o Ente Central não poderia inibir ou restringir o acesso dos entes constitucionalmente agraciados com a repartição de receitas aos valores que lhes corresponderia. Esse entendimento se replicou nas ACOs 2.847, 2.864, 2.866, 2.897, 2.930, 2.970 e 3.296.

Cabe também o destaque de decisões proferidas em ações que tinham por objeto o pedido dos Estados de que a União se abstinhasse de executar cláusulas de contragarantias previstas em contratos de financiamento firmados com instituições financeiras. O STF se posicionou no sentido de proteger as finanças dos Estados em prejuízo aos interesses da União, ao deferir medidas acautelatórias com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que pudesse comprometer a continuidade da execução de políticas públicas ou de prestações de serviços essenciais à população.

A Min. Cármen Lúcia, ao analisar medida liminar nos autos da ACO 2.972, afirma que o Supremo Tribunal Federal atua como “órgão de equilíbrio do sistema federativo”, ressaltando passagem de voto proferido pelo Min. Celso de Mello no sentido de que, embora pertencente à estrutura da União, o Supremo tem um caráter nacional que o habilita a decidir, com independência e imparcialidade, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a União e qualquer dos Estados federados.

Esse espírito de federalismo cooperativo fundamentou a decisão liminar proferida pelo Min. Luiz Fux, ao deferir medida liminar nos autos da ACO 3.233, em que restou assentado que não havia dúvidas de que o sistema federativo brasileiro, previsto na Constituição Federal de 1988, tem um cunho cooperativo, exigindo dos Entes federados uma solução consensual das desavenças, na busca pela maximização do bem-estar da sociedade, afastando, com isso, uma disputa autofágica entre as diferentes esferas públicas em detrimento da população.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao referendar medida liminar deferida pela Min. Rosa Weber, nos autos da ACO 3.235, assentou a necessidade de observar princípios que norteiam a República Federativa, em especial, a cooperação entre os Entes Federados. Segundo a Relatora, a cooperação entre União e Estados deve ser orientada pelo equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, passando pela possibilidade, no caso das finanças públicas, da recuperação fiscal do Ente subnacional.

Outro momento em que o STF se posicionou a favor da adoção de um federalismo cooperativo, com a proteção das finanças, competências e autonomia dos Entes Subnacionais, foi durante a pandemia da COVID-19. Ao apreciar Ações Cíveis Originárias, ajuizadas pela quase totalidade dos Entes Federados, a Corte deferiu medidas liminares determinando a suspensão de execução de contragarantias pela União; suspendendo a requisição administrativa, efetivada pela União, de ventiladores pulmonares adquiridos pelos Estados; permitindo a importação de vacinas diretamente pelos Entes subnacionais; reconhecendo o dever da União em custear as UTIs em hospitais estaduais; determinando a prorrogação de prazo para prestação de contas de contratos e convênios firmados pelos Entes Subnacionais, entre outras.

Ao apreciar pedido de invalidação de ato por meio do qual a União teria feito a requisição administrativa de ventiladores pulmonares adquiridos pelos Estados junto a empresas privadas, nos autos da ACO 3.393, o Min. Roberto Barroso deferiu medida liminar ressaltando a importância de manter o equilíbrio federativo com a devida preservação da autonomia dos Estados. O Relator afirmou que, não obstante o importante

papel da União no planejamento de políticas públicas em âmbito nacional, referida competência deveria ser exercida em coordenação com os entes federados. Concluiu que a requisição administrativa dos ventiladores pulmonares pela União caracterizaria um abuso de prerrogativa do Ente Central em afronta à autonomia dos Estados e à competência comum para a adoção de medidas protetivas da saúde da população. Esse posicionamento foi adotado nos autos das ACOs 3.385 e 3.398.

O Min. Ricardo Lewandowski, ao analisar pedidos de autorização de importação da vacina Sputnik, sem prévia autorização da ANVISA, desde que registrada em pelo menos uma das autoridades sanitárias estrangeiras e liberadas para distribuição nos respectivos países, deferiu medida liminar em diversas ações, assinalando que o STF já tinha firmado orientação no sentido da competência concorrente dos Entes federados para adotar providências normativas e administrativas necessárias ao combate da pandemia do novo coronavírus, ressaltando que o exercício da competência da União para legislar sobre vigilância epidemiológica não restringiria a competência própria dos Estados para implementarem ações no campo da saúde.

O Ministro afirmou que os entes regionais estão investidos do poder dever de empreender medidas de enfrentamento à pandemia, com base na Constituição que outorgou a todos os Entes Federados a competência comum no cuidado da saúde. Esse entendimento o Plenário do STF referendou nos autos das ACOs 3.451, 3.477, 3.497, 3.500 e 3.505.

Outro entendimento do Supremo Tribunal Federal que reforça a necessidade de um federalismo de cooperação em favor dos entes subnacionais foi o firmado no julgamento de Ações Cíveis Originárias, ajuizadas pelos Estados, que tinham por objeto o custeio, pela União, de leitos de UTI necessários ao enfrentamento da COVID-19. Ao referendar medida liminar deferida pela Min. ROSA WEBER, nos autos das ACOs 3.474 e 3.473, o Plenário da CORTE assentou que o federalismo cooperativo, como previsto na Constituição de 1988, impunha à União o dever de atuar como ente central no planejamento e coordenação das ações integradas no combate à pandemia. No julgamento do mérito das referidas Ações, o Plenário do STF afirmou que o dever da União de repassar aos Entes subnacionais sua quota federal para abertura e manutenção dos leitos de UTI-COVID decorre da posição central que deve exercer durante o estado de emergência sanitária, não se confundindo com o repasse de verbas federais para ações universais. Esse entendimento se repetiu no julgamento das ACOs 3.475, 3.478 e 3.483.

Ao apreciar a controvérsia sobre pedidos de compensação imediata em parcelas de contratos de dívidas dos Estados com a União, das perdas decorrentes da alteração legislativa promovida pela LC 194/2022 que alterou a base de cálculo do ICMS incidente sobre gasolina, energia elétrica e comunicações, o Min. Alexandre de Moraes deferiu medidas liminares afirmando que a análise das características e dos institutos do federalismo mostra que se trata de um sistema baseado na manutenção da autonomia dos Estados-membros, com a consagração da divisão constitucional das competências.

O Ministro ressaltou que, durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poderes mutuamente exclusivos e limitadores para um novo modelo federal baseado na cooperação, respeitando o traço nuclear do Estado Federal, qual seja, a interdependência, observado o equilíbrio entre competição e cooperação.

Esse foi o mesmo entendimento do Min. Gilmar Mendes, ao afirmar, em medidas liminares deferidas em Ações sobre a mesma controvérsia, que o federalismo institui um controle vertical de poder, ao dotar os entes subnacionais de autonomia, inviabilizando, por consequência, a concentração de poder no ente central. O Ministro ressaltou que somente a partilha de competência entre os Entes federados não seria suficiente, sendo necessária que a repartição das competências estivesse acompanhada de divisão de recursos próprios para fazer frente às diversas tarefas atribuídas constitucionalmente aos Entes subnacionais, considerando que as competências constitucionais se esvaziam sem as condições materiais necessárias ao seu exercício.

Gilmar Mendes afirma que a tão desejada autonomia política não poderia existir sem que estivesse estritamente ligada à autonomia financeira, dependendo, fundamentalmente, da divisão de competências tributárias e da devida partilha do produto de arrecadação tributária. O Ministro resalta que a existência de um sistema federal implica no dever de lealdade ao princípio federativo, devendo os Entes Federados, no exercício de suas competências, respeitar os interesses uns dos outros, em uma espécie de filtro à liberdade da União e dos Estados no exercício de suas próprias competências, de modo a evitar abusos.

O entendimento da Corte, reproduzido na concessão de medidas liminares deferidas nos autos das ACOs 3.586, 3.587, 3.590, 3.591, 3.594, 3.595, 3.596, 3.601, 3.607, 3.614 e 3.620, foi no sentido de que não se podia tolerar tamanha intervenção restritiva da União, que impedia um ente subnacional de exercer plenamente sua competência de impor uma obrigação tributária principal, no caso do ICMS, de acordo com sua legitimidade constitucionalmente prevista.

O Min. Cristiano Zanin, ao proferir decisão nos autos da ACO 3.330, analisou pedido para que a União se abstinhasse de exigir, como requisito para a celebração de convênios e contratos de repasses públicos, a apresentação de declaração do Chefe do Poder Executivo que comprove a regularidade na denominação de bens públicos de qualquer natureza, prevista na Portaria Interministerial 424/2016. O Relator entendeu que o Ente Central, ao criar norma sem previsão legal, vinculando os demais entes da federação, extrapolou em seu poder regulamentar, colocando em risco o pacto federativo. Esse posicionamento se repete no julgamento da ACO 3.512.

Também tratando sobre a repartição de competências entre os entes da federação, temos o julgamento da ACO 2.187, em que a Corte analisou pedido de expropriação de bem do Estado, pela União. A Ministra Rosa Weber afirmou não ser possível invocar a primazia do Ente Central sobre os Entes subnacionais, bem como de que não havia razoabilidade na justificativa de supremacia da União, não sendo cabível o confisco de bem de um ente federado por outro. Esse entendimento já havia sido firmado pelo

Plenário da Corte no julgamento da ACO 967, também de relatoria da Ministra Rosa Weber, e se repetiu na decisão proferida pelo Ministro Nunes Marques no julgamento da ACO 1.964.

Além das decisões mencionadas, nas quais é possível aferir que o posicionamento do STF se repete em julgados proferidos em Ações Cíveis Originárias ajuizadas por diferentes entes da Federação, também é possível verificar entendimentos firmados em Ações isoladas nas quais se tem como razões de decidir a controvérsia sobre a adoção de um federalismo descentralizado, protegendo a autonomia e a competência dos entes subnacionais.

Isso é possível se verificar, por exemplo, no julgamento da ACO 2.178, onde o Plenário da Corte julgou parcialmente procedente pedido formulado pelo Estado do Espírito Santo para determinar que a União restituísse ao Estado quantia correspondente à metade dos ganhos que excederam o valor de face dos royalties cedidos mediante contrato de cessão de créditos firmado entre os Entes. No voto condutor do acórdão, o Min. Roberto Barroso ressalta que o sistema constitucional já proporciona uma posição privilegiada à União, ao prever uma concentração tributária relevante e uma arrecadação adicional de fundos geradores de recursos extras. O Ministro destaca o momento crítico pelo qual o federalismo brasileiro passa, marcado pelo que ele nomeia de “insuficiências e desequilíbrios”, que tem, entre outros, o centralismo tributário da União como fator contributivo.

Com essas premissas, o Min. Roberto Barroso afirma que as subunidades de qualquer Estado federal têm deveres de lealdade e cooperação, devendo os Entes federados agir como parceiros em busca de objetivos comuns que correspondam ao interesse público primário.

Em outro julgado que analisa controvérsia sem capacidade de repetição com os demais Entes da Federação, o Supremo, nos autos da ACO 2.521, analisou pedido formulado pelo Estado de Roraima de prorrogação de convênios firmados com a União, que tinham por objeto o reforço da segurança pública no âmbito do Estado. O Min. Gilmar Mendes, no voto condutor do acórdão proferido pelo plenário da Corte, afirmou que o repasse aos Estados, de responsabilidades e serviços constitucionalmente outorgados à União, sem a outorga de condições financeiras para a sua devida implementação equivaleria à ruína das bases do postulado do federalismo cooperativo.

Vale mencionar o julgamento proferido nos autos da ACO 3.121, onde o Plenário da Corte reconheceu a necessidade de contribuição financeira, por parte da União, devido ao aumento de serviços públicos em Roraima por causa da crise migratória dos refugiados venezuelanos. A relatora, Min. Rosa Weber, ressaltou que a situação excepcional de êxodo populacional da República Bolivariana da Venezuela acarretou aumento de gastos nos serviços públicos, não sendo razoável, diante da excepcionalidade e magnitude do evento, exigir que um Estado federado tenha computado em seu limitado orçamento o risco de um evento migratório massivo.

A Relatora destacou que, embora não se possa questionar as opções políticas adotadas pelo Ente Central de adesão a tratados internacionais, é impossível ignorar os impactos desta política aos Estados federados. Ela mencionou doutrina no sentido de que as competências comuns exigem atuação conjunta dos entes federados para desenvolver atividades conjuntas de forma a melhor atender à população, evitando o vazio normativo por meio da descentralização das ações.

A Ministra menciona voto proferido pelo Min. Edson Fachin, nos autos do RE 194.704, em que ficou assentado que a federação brasileira ainda se mostra altamente centralizada, com uma relação não harmônica entre a unidade nacional e a autonomia local, ressaltando a necessidade da adoção de um federalismo cooperativo, com observância do princípio da solidariedade no âmbito das relações entre os Entes.

Destaco o julgamento da ACO 3.427, onde o Min. Edson Fachin aprecia pedido formulado pelo Estado da Bahia para a retirada da Força Nacional do Estado. O Relator deferiu medida liminar, afirmando que a definição dos contornos do federalismo cooperativo pressupõe que os entes federados sejam protegidos de eventuais tendências expansivas do Ente Central, sendo necessário salvaguardar a autonomia dos entes descentralizados. O Ministro ressalta que o pacto federativo é crucial para o correto funcionamento das instituições republicanas e que o Supremo Tribunal Federal tem atribuído significativo peso argumentativo à autonomia dos Estados-membros.

No mesmo julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes afirma ser necessário que o exercício das competências dos entes federativos respeite a interdependência, outro traço nuclear do Estado Federal. O Ministro destacou não ser aceitável, sob pena de ferir a autonomia do ente estadual, que as tropas da Força Nacional de Segurança Pública sejam enviadas sem que haja prévia solicitação expressa do respectivo Governador do ente Subnacional.

A necessidade de proteção da autonomia dos Estados também foi objeto do voto proferido pelo Min. Roberto Barroso, que, embora tenha divergido do Relator para indeferir a liminar, registra que o traço essencial da característica de uma federação é a autonomia de cada um dos Entes federados, sendo que um dos sentidos dessa autonomia está, justamente, na titularidade de competências próprias.

A Ministra Cármen Lúcia faz importantes apontamentos sobre o federalismo brasileiro ao afirmar que no Brasil ainda há um déficit federativo, considerando que sempre que se cogita em federação, há uma expansão das competências da União em detrimento do desempenho democrático federativo. A Ministra destaca que a distribuição de competências é o cerne da federação, e o é porque incidindo mais de uma ordem jurídica no espaço territorial, a única possibilidade de convivência federativa é aquela que respeita o modelo de repartição de competências. Ela prossegue afirmando que a autonomia é definida justamente por este espaço de competência primária e prioritária de cada uma das entidades federadas, delimitando, por consequência, o modelo federativo adotado, podendo-se ter maior ou menor descentralização.

### 3.5 – Análise do comportamento da Corte

Feita a análise empírica dos julgados em que o Supremo adotou posicionamento de um federalismo centralizador, é possível verificar que dos 40 pronunciamentos, 02 foram proferidos entre 1988 e 1999; 01 proferido entre 2000 e 2010; 15 proferidos entre 2011 e 2019; os demais proferidos em ano posterior a 2020.

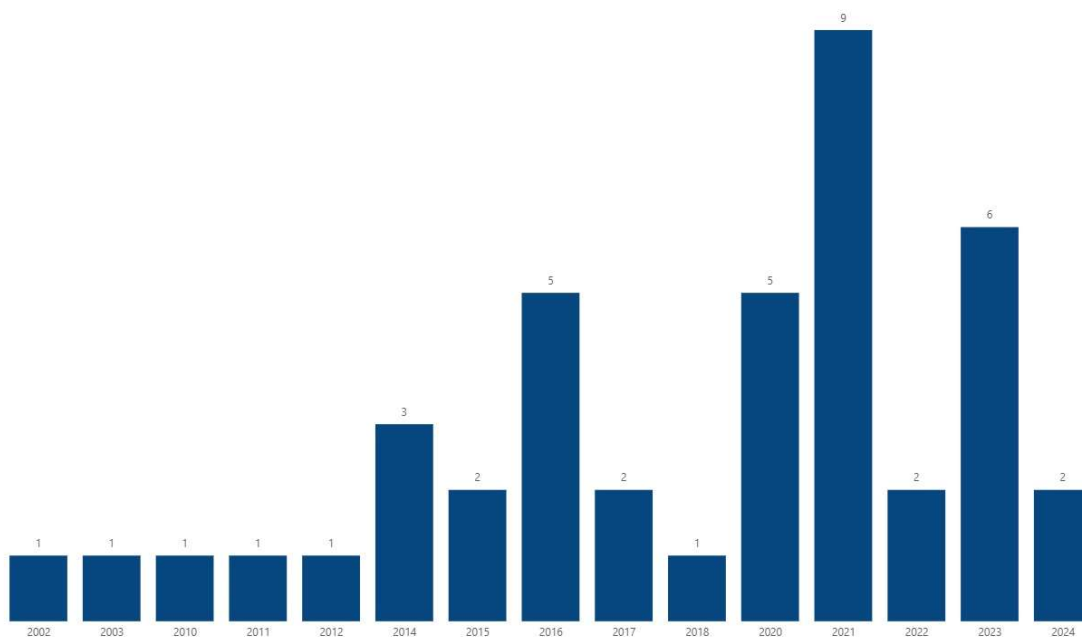


Gráfico 5 - Ano em que proferidas as Ações no sentido de um federalismo centralizador

É possível verificar, ainda, a adoção de um posicionamento descentralizador em 143 pronunciamentos, sendo 01 proferido entre 2000 e 2009; 67 proferidos entre 2010 e 2019; 75 proferidos em ano posterior a 2020.

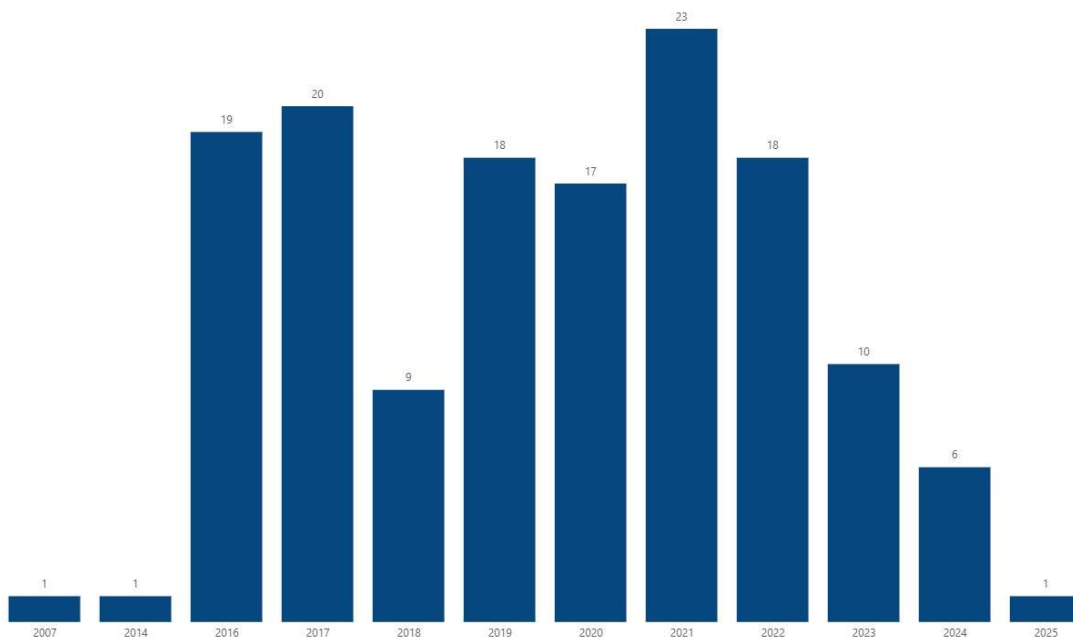


Gráfico 6 - Ano em que proferidas as Ações no sentido de um federalismo descentralizador

Dentro dessa análise temporal, pode-se afirmar que não há variação de comportamento da Corte, pela adoção de um posicionamento centralizador ou descentralizador, de acordo com o tempo em que proferida a decisão. A maior parte dos julgados, seja em um sentido ou em outro, foi proferida no intervalo entre 2016 e 2023, o que reforça a ideia de que o posicionamento da Corte, no sentido centralizador ou descentralizador, está calcado em situações fáticas e concretas que envolvem especificamente o litígio apresentado nas Ações Cíveis Originárias.

Um momento em que é possível verificar um posicionamento quase uníssono da Corte no sentido de um federalismo descentralizador ocorreu durante a pandemia COVID-19. Nas 22 Ações Cíveis Originárias ajuizadas dentro do contexto da pandemia, em que foi identificado um fundamento centrado na questão do federalismo, apenas 01 julgado foi embasado na necessidade de observância da competência privativa da União. Todas as demais ações foram julgadas no sentido de se resguardar a autonomia dos Entes subnacionais.

Ano	CENTRALIZADOR - COVID	COOPERATIVO - COVID	Total
<b>2019</b>		<b>2</b>	<b>2</b>
maio		1	1
julho		1	1
<b>2020</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
abril		1	1
maio		1	1
junho		1	1
setembro	1		1
dezembro		2	2
<b>2021</b>		<b>12</b>	<b>12</b>
janeiro		1	1
abril		5	5
agosto		1	1
novembro		5	5
<b>2022</b>		<b>2</b>	<b>2</b>
janeiro		1	1
março		1	1
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>22</b>

Tabela 6 – Decisões proferidas no período da COVID fundadas no federalismo centralizador e descentralizador

Mesmo que destacados os julgados referentes às demandas que tinham como tema de fundo as controvérsias advindas do período pandêmico, nos quais se verificou uma adoção de entendimento praticamente unânime em favor do fortalecimento dos Entes Subnacionais, é possível verificar a predominância do posicionamento descentralizador da Corte no âmbito das Ações Cíveis originárias.

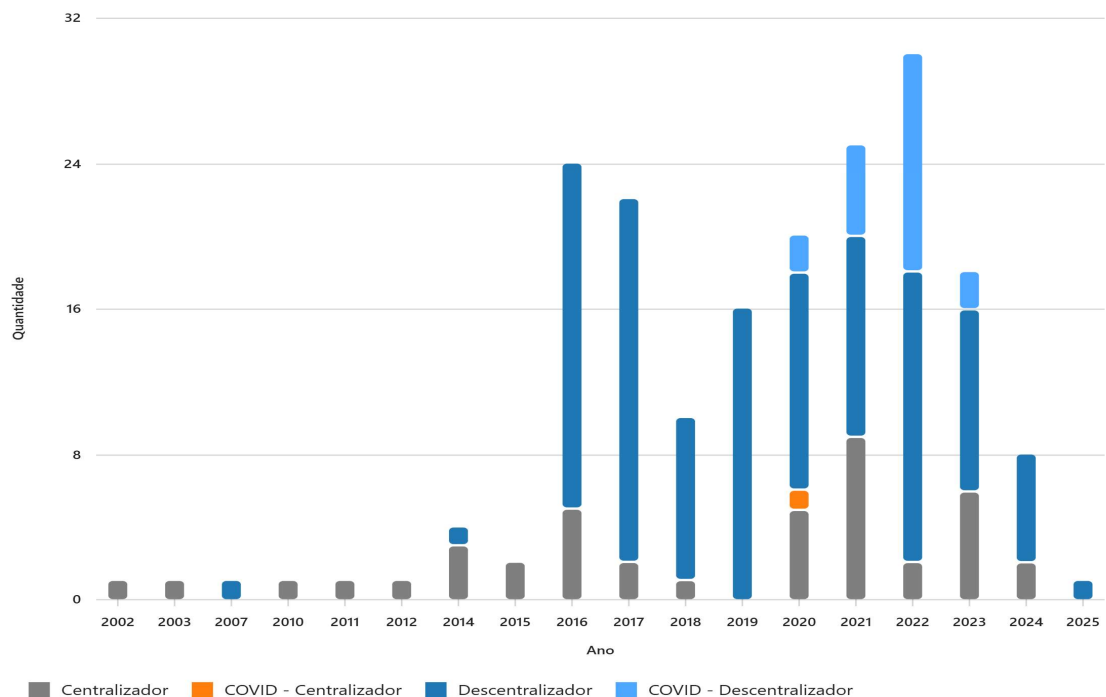


Gráfico 7 - Comparativo dos posicionamentos período COVID-19

Da mesma forma, ante a análise dos dados apresentados, não seria possível a afirmação de que determinado Ministro adota um posicionamento centralizador ou descentralizador, cabendo aqui a mesma assertiva em relação à análise temporal, qual seja, esse comportamento deve ser analisado diante de situações concretas.

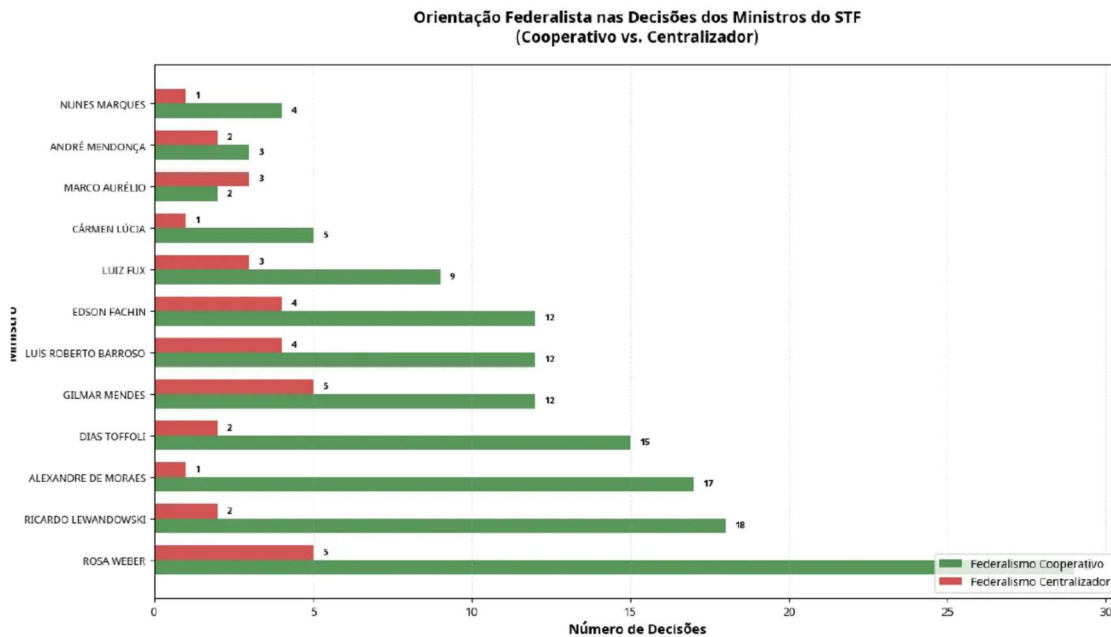


Gráfico 08 - Ministro prolator da decisão

Esses dados reforçam a tese de que a conclusão sobre o posicionamento centralista ou descentralizador da Corte depende, além da necessidade de análise dos dados objetivos - parte vencedora, Ministro prolator e análise temporal - que os estudos se debrucem, de maneira criteriosa, sobre os fundamentos do voto condutor do acórdão. Essa análise se mostra essencial para identificar se o voto condutor do *decisum* adota como razão de decidir, a distribuição de competências legislativas, a autonomia dos entes federativos ou até mesmo a imposição da necessidade de observância de um comportamento cooperativo entre os Entes, sob pena de se considerar como um posicionamento federalista centralizador, as ações que se abstiveram em analisar outros vícios materiais ou mesmo, vícios estritamente formais.

A análise empírica das Ações Cíveis Originárias revelou que o comportamento do Supremo Tribunal Federal em matéria federativa é mais complexo e multifacetado do que sugerem as interpretações exclusivamente teóricas. Embora se confirme uma tendência histórica de centralização - sobretudo em estudos realizados a partir de julgados proferidos em Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade -, os dados

apresentados demonstram a existência de momentos e contextos nos quais a Corte adota uma postura descentralizada e reforça a autonomia dos Entes subnacionais.

Os julgados classificados como centralizados evidenciaram a preocupação recorrente do Tribunal com a preservação da Unidade do Estado Central, em detrimento das reivindicações estaduais. Já as decisões com perfil descentralizador indicaram a capacidade do Supremo, diante de circunstâncias concretas, atuar como um garantidor de espaços de autonomia local e de arranjos cooperativos entre os Entes federados.

Essa oscilação entre centralização e descentralização reforça a leitura de que o federalismo brasileiro, tal como interpretado pelo Supremo, não é estático, mas condicional e contextual. A atuação da Corte parece responder tanto à natureza dos conflitos submetidos à sua apreciação quanto às conjunturas políticas e econômicas do país.

Para além da adoção de um federalismo descentralizador em sua essência, fundado na proteção da autonomia dos Entes federativos, importante destacar os momentos em que a Corte adota uma terceira figura, o federalismo cooperativo. Ao adotar a necessidade de um comportamento cooperativo entre os Entes da federação, a Corte deixa de exercer um papel de ator político, alterando o cenário centralizador para descentralizador, para exercer um papel de moderador entre os Entes.

Isso fica claro nos fundamentos do voto proferido pela Min. Rosa Weber, no julgamento da ACO 3.121, no qual fica expressamente consignada a impossibilidade de se questionar as opções políticas adotadas pelo Ente Central de adesão a tratados internacionais, ressaltando, entretanto, ser necessário considerar os impactos desta política aos Estados federados. A Ministra reforça a necessidade de cooperação dos Entes no desenvolvimento de atividades conjuntas de forma a melhor atender à população, evitando o vazio normativo por meio da descentralização das ações. Veja que nessa Ação, não se alteram as competências da União, tão somente afirma-se a necessidade de que o Ente Central, diante de uma situação específica, haja em cooperação com o Estado na busca da efetividade na aplicação das políticas públicas necessárias ao bem-estar social.

Outro momento em que a Corte opta pela adoção de um federalismo cooperativo se dá no julgamento de Ações ajuizadas no contexto da pandemia do COVID-2019, em especial, naquelas em que se questionava o custeio de leitos de UTI necessários ao enfrentamento à crise sanitária. Na ocasião, sem que fosse afastada a competência dos Estados, o Supremo Tribunal Federal afirmou que a Constituição Federal impunha à União o dever de atuar em cooperação com os Entes subnacionais, reconhecendo a obrigação do Ente Central de repassar verbas federais para abertura e manutenção dos leitos de UTI-COVID, sem prejuízo dos repasses das verbas federais para ações universais.

O Plenário da Suprema Corte, ao referendar medida liminar deferida pela Min. Rosa Weber nos autos da ACO 3.235, assenta que a necessidade de observância do federalismo cooperativo decorre do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal que dispõe

que “*Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*”. Na ocasião, levando em consideração a situação financeira do Estado de Minas Gerais, ante a situação de calamidade decorrente da tragédia do rompimento da Barragem de Brumadinho, o Supremo determinou a suspensão de contragarantias em desfavor do Ente Estadual, assentado que o sistema federativo brasileiro é de cunho cooperativo, exigindo que entre os Entes Federados ocorra a prevalência de soluções consensuais e calcadas pela maximização do bem-estar da sociedade, não sendo legítima a disputa autofágica entre as esferas públicas em detrimento do cidadão.

Nesses cenários, foi possível verificar uma distinção no comportamento centralizador ou descentralizador da Corte. O papel de árbitro da federação, frequentemente mencionado pela doutrina, refere-se ao exercício da função de demarcar a linha divisória de competências e de autonomia dos Entes. Entretanto, a análise revela que, em momentos de crise ou de litígios de grande impacto social, o Tribunal também assume a figura de moderador, inerente à materialização do federalismo cooperativo. Nesta qualidade, a Corte não se limita a realinhar a distribuição formal de competências, mas exige a observância de um comportamento de cooperação, especialmente – não exclusivamente – por parte da União, na busca de soluções consensuais e calcadas na maximização do bem-estar da sociedade. Nesse papel, a Corte atua como um ator que, mesmo sem alterar a estrutura constitucional, impulsiona o diálogo institucional e o equilíbrio das forças federativas.

Outro fator importante a se observar, tal como apontado por Arthur Bens (Aroney et al., 2017), é a assertiva de que as Cortes Constitucionais tendem a seguir tendências gerais na discussão política, aumentando a probabilidade de que seus posicionamentos sejam implementados pelo Poder Legislativo, em um diálogo institucional. Isso fica claro ao analisarmos, por exemplo, Ações em que foram proferidas decisões de extinção, sem resolução de mérito, ante a perda superveniente do objeto, tendo em vista a promulgação de normas nas quais se reconhece o direito dos Entes Federativos, após o deferimento de medidas liminares em que o STF se manifestou em favor dos Estados.

Um exemplo desse comportamento foi a edição da MP 753/2016, que acrescentou o § 3º ao art. 8º da Lei 13.254/2016, permitindo a inclusão, na base de cálculo do Fundo de Participação dos Estados, do montante da multa cobrada no âmbito do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) instituído pela Lei 13.254/2016, que acarretou a perda superveniente de objeto de diversas ações nas quais o Tribunal já tinha se manifestado pela necessidade de inclusão da multa na base de cálculo do Repasse ao Fundo de Participação dos Estados.

Outros julgados que bem demonstram esse diálogo institucional foram as decisões liminares deferidas em ACOs nas quais foram formulados pedidos de compensação imediata, em parcelas de contratos de dívidas dos Estados com a União, das perdas decorrentes da alteração legislativa promovida pela LC 194/2022 que alterou a base de

cálculo do ICMS incidente sobre gasolina, energia elétrica e comunicações. Após o deferimento de medidas liminares nas Ações Cíveis Originárias, todas as ações foram suspensas para se aguardar a formalização de acordo firmado entre todos os Estados e a União, nos autos da ADI 7.191 e ADPF 984, ambas de Relatoria do Min. Gilmar Mendes, acordo esse homologado pelo Plenário do Supremo, no qual a União se comprometeu a pagar a quantia nominal de R\$ 27.014.900.000,00 (vinte e sete bilhões, catorze milhões e novecentos mil reais) aos Estados e ao Distrito Federal, dividida proporcionalmente à perda de arrecadação, ao passo que os Estados se comprometeram a solicitar a imediata suspensão de todas as ações, com a respectiva suspensão dos efeitos de todas as liminares já deferidas.

Nessas hipóteses, a extinção da Ação, por perda superveniente do objeto ou mediante a homologação de desistência ou renúncia ao direito sobre o qual se funda a ação, pode ser vista como a materialização do Supremo Tribunal como um ator político que, ao invés de impor uma decisão judicial centralizadora ou descentralizadora, acaba por mediar o conflito federativo mediante o estímulo da busca do equilíbrio por meio de uma cooperação intergovernamental.

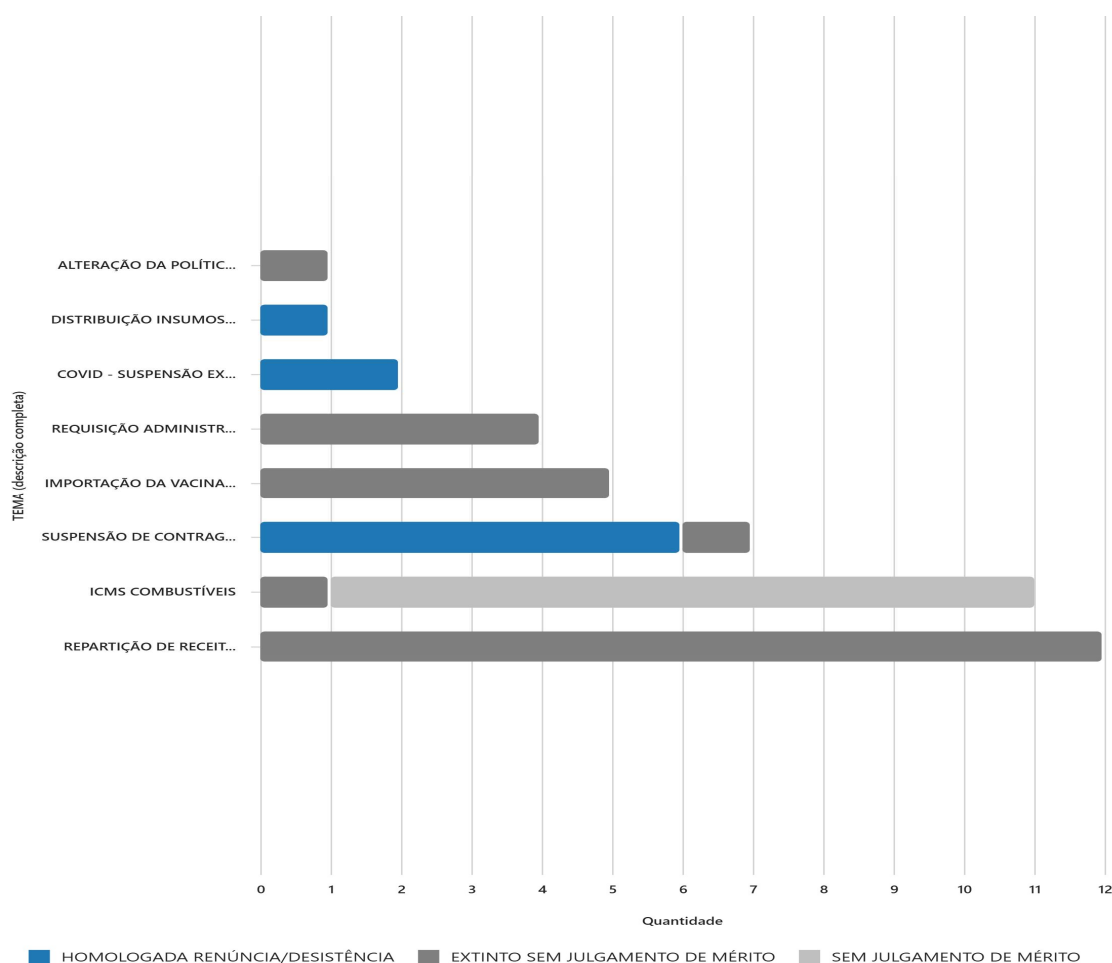


Gráfico 09 - Ações com diálogo institucional

É fundamental que a quantificação dos julgados que revelam um viés centralizador ou descentralizador seja analisada sob a lente do fator de multiplicação indevido, um risco metodológico inerente ao estudo de classes processuais em que se verifica a repetição de controvérsias idênticas por múltiplos Entes Federativos (BASTOS, 2020). Ao descrever os precedentes nos quais se foi possível aferir um comportamento descentralizador da Corte, por diversas vezes apontamos que o mesmo entendimento foi firmado em um número expressivo de ações que, embora ajuizadas por Entes diferentes, tinham como controvérsia o mesmo direito pleiteado, à exemplo do que decidido pelo Tribunal no julgamento sobre o pedido de complementação ao FUNDEF pela União em favor dos Estados, considerado o cálculo com base no valor mínimo nacional por aluno.

Essa distinção é crucial, pois, embora esse entendimento tenha se repetido em diversas Ações Cíveis Originárias, o que se observa é a consolidação de um único entendimento descentralizador do STF. Essa interpretação da jurisprudência confere maior precisão à conclusão de que a Corte prestigia, frente a hipóteses determinadas e concretas, a autonomia dos Entes subnacionais.

Consideradas essas constatações, as Ações Cíveis Originárias se revelaram um campo privilegiado para compreender a dimensão prática do federalismo no Supremo Tribunal Federal. Diferentemente das Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade, elas permitem observar o Tribunal em sua função de árbitro direto da Federação na solução de controvérsias concretas que moldam o equilíbrio entre as unidades federativas.

Esses resultados empíricos reforçam a hipótese central da pesquisa: o comportamento federativo do Supremo Tribunal Federal é variável, dependente das condições institucionais e do tipo conflito analisado. Essa constatação abre espaço para uma reflexão mais ampla – desenvolvida no capítulo seguinte – sobre o significado dessa atuação para o desenho do federalismo cooperativo brasileiro e para os limites do papel do Supremo como ator político.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados empíricos alcançados ao longo da pesquisa permitem afirmar, de forma consistente, que o Supremo Tribunal Federal exerce um papel decisivo na conformação do federalismo brasileiro, atuando ora como árbitro da federação, ora como um fator de equilíbrio entre os Entes. A análise empírica das Ações Cíveis Originárias evidencia que, nesse espaço específico de resolução de conflitos federativos concretos, a atuação da Corte não reproduz o viés centralizador apontado pela literatura majoritária, atuando, na contramão do que até então apontado, com um padrão decisório predominante descentralizador.

A pesquisa revela que a literatura, majoritariamente, enxerga o papel do Supremo Tribunal Federal como um ator político dotado de um viés centralista, fazendo prevalecer os interesses da União em detrimento de uma efetiva autonomia dos entes federativos, fazendo apenas a ressalva de que esse comportamento centralista encontrou um momento de inflexão no contexto da Pandemia da COVID-19, no qual o Supremo, ante a omissão do Poder Central na formulação de políticas públicas emergenciais, adotou uma postura descentralizadora, demonstrando a capacidade da Corte de exercer o papel de garantidor da autonomia política e administrativa dos Entes subnacionais.

Entretanto, os dados apresentados nesse estudo evidenciam que tal leitura não se sustenta da forma generalizada com se aponta, quando o foco recai sobre as Ações Cíveis Originárias. Nessas demandas, o Tribunal tem reiteradamente adotado soluções que fortalecem a autonomia dos Entes Subnacionais.

A pesquisa comprova que para se concluir sobre qual o posicionamento majoritário do Supremo Tribunal Federal na proteção do federalismo, em um viés centralizador ou descentralizador, é necessário um estudo mais criterioso por parte da doutrina, no qual se passe a adotar a análise de diversos fatores, até então ignorados, sob pena de conclusões rasas ou precipitadas que não irão refletir, de forma adequada, o papel da Corte como ator político no desenvolvimento do federalismo.

Sob esse prisma, a análise das Ações Cíveis Originárias contribui para ampliar a compreensão do federalismo sob uma perspectiva empírica, permitindo observar o Supremo fora do âmbito das Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade e dentro de um espaço concreto de resolução de conflitos federativos.

Considerado que o Supremo é, antes de tudo, o guardião da Constituição Federal, o estudo sobre seu comportamento, no que concerne ao federalismo, deve partir de uma análise da própria Constituição Federal, pois como já afirmado, embora seja possível identificar uma tônica da Carta Magna de 1988 no sentido de projetar uma descentralização do poder federado, restou assentada uma centralização das políticas

públicas em poder da União, com alta concentração de recursos públicos, aliada à restrição da liberdade legislativa subnacional.

Ou seja, o Supremo, na análise de casos nos quais se controverte sobre questões federalistas, tem como ponto de partida uma Constituição ainda centralista, reverberando teóricos da revisão judicial do federalismo, que afirmam que a atuação das Supremas Cortes espelha as tendências previstas na estrutura constitucional de cada país, de modo a reforçar o movimento centrípeto de federalismo já centralizados e valorizar a autonomia dos Estados em sistemas mais descentralizados (DANTAS, 2020).

Rubens Glezer, Ana Laura Pereira Barbosa e Matheus Silva Cadedo (Glezer; Barbosa; Cadedo, 2021) chamam a atenção para o fato de que os trabalhos que se propõem a analisar ações envolvendo conflitos federativos na Corte de modo exaustivo estão, em regra, calcados em análise de Ações de Controle Concentrado, sem que, contudo, sejam consideradas as razões jurídicas que embasaram os julgados, o que acaba por acarretar uma conclusão frágil sobre o tema.

De fato, o estudo demonstra que essa análise se mostra essencial para a definição do posicionamento federalista centralizador ou cooperativo da Corte. É necessário identificar se o fundamento adotado no voto condutor do acórdão está embasado sobre a distribuição de competências legislativas ou a necessidade de observância da autonomia dos entes federativos, sob pena de se considerar como um posicionamento federalista centralizador, as apreciações que se abstiveram em analisar outros vícios materiais ou mesmo, vícios estritamente formais (BASTOS, 2020).

Isso fica muito claro quando verificamos que, do total de 1.351 Ações Cíveis Originárias analisadas, somente 185 receberam decisões nas quais efetivamente se observou a adoção, pelo Tribunal, de um fundamento centralizador ou descentralizador. Sendo que em 520 Ações, a Corte, embora tenha procedido uma análise, em juízo de cognição sumária ou meritória, não se manifestou sobre questões relacionadas ao federalismo.

Esse é o caso de 394 Ações Cíveis Originárias, nas quais a Corte analisou pedidos de exclusão dos Estados dos Cadastros de inadimplência da União, em que o fundamento da procedência das Ações está restrito à violação à ampla defesa e ao contraditório dos Entes Subnacionais.

Outro exemplo são as decisões proferidas, em juízo de cognição sumária, nos autos de diversas Ações Cíveis Originárias, nas quais foram deferidas medidas liminares em favor dos Estados, determinando a suspensão das dívidas estaduais com a União, decorrentes de contratos de refinanciamento da dívida pública, durante o período da Pandemia, sob o fundamento de proteção do direito universal à vida e à saúde, nada falando sobre eventual necessidade de proteção ao federalismo.

A análise empírica realizada no estudo, a partir desses elementos que foram apontados como hipótese de relação causal para explicar o posicionamento federalista do Supremo Tribunal Federal, no âmbito das Ações Cíveis Originárias, leva à conclusão, na contramão do posicionamento doutrinário majoritário, de que a Corte, confrontada diretamente, diante de hipóteses concretas, nas quais foram consideradas a situação econômica dos Entes em determinados momentos políticos e até de situações pandêmicas mundiais, adotou um posicionamento descentralizador, prestigiando, na maior parte do tempo, a autonomia dos Entes Federativos.

O estudo evidencia, ainda, que o Supremo Tribunal Federal revela-se como um ator capaz de participar do processo político em dinâmicas de acomodação institucional e deliberação compartilhada, ao proferir decisões que sinalizam determinadas direções interpretativas, que, por vezes, acabam por estimular o Poder Legislativo ou a atuação conjunta dos Entes Federados na construção de soluções normativas ou consensuais que sejam capazes de superar o conflito judicial, resultando na perda superveniente do objeto das ações. Esse comportamento reforça a tese de que o STF se insere em um modelo de federalismo cooperativo, contribuindo para a produção de acordos e arranjos políticos que evitam a centralização decisória e favorecem o equilíbrio federativo por meio do diálogo institucional e de cooperação intergovernamental.

Essa conclusão acaba por problematizar a visão centralista da jurisprudência da Corte, ressaltando a necessidade de se aprofundar em alguns questionamentos, com o aprofundamento de estudos sobre alguns fatores relevantes que não foram objeto desse estudo.

Embora seja possível afirmar que o posicionamento da Corte, no âmbito das Ações Cíveis Originárias, esteja muito relacionado às questões fáticas apresentadas, como condição econômica do Estado em determinados momentos políticos, esse não é, necessariamente, o fator mais relevante no âmbito das Ações de Controle Concentrado, no qual outros fatores podem ter peso mais relevante na análise do comportamento da jurisprudência do Supremo.

Para aprofundar o entendimento do comportamento flutuante do Supremo, é imperativo que novas pesquisas enfrentem explicitamente as hipóteses causais já apontadas pela literatura especializada. Esse estudo demonstrou a importância crucial de se analisar a *ratio decidendi* dos julgados, por exemplo. Entretanto, fatores institucionais e políticos permanecem como lacunas substanciais. Dentre eles, a forma de nomeação dos Ministros da Suprema Corte, como afirmado por Patrícia Popelier (Popelier, 2017). Esse fator também foi ressaltado por Alexandre de Moraes ao afirmar que “*algumas alterações na composição, forma de investidura, garantia e impedimentos dos membros do Supremo Tribunal Federal são absolutamente indispensáveis para a preservação de*

*sua legitimidade e a ampliação da sua independência e imparcialidade, tornando-o, efetivamente, um dos órgãos de direção do Estado” (Moraes, 2003).*

Outro fator relevante a ser considerado em um aprofundamento do estudo até então desenvolvido é a análise dos agentes envolvidos no litígio, considerando que, em muitos casos, é possível constatar o uso do judiciário para marcar um posicionamento político ou questionar política pública objeto de derrota no poder legislativo (Glezer; Barbosa; Cadedo, 2021).

Também há que se refletir sobre as hipóteses em que constatada a ausência de manifestação da Corte. Embora mais complexo, seria importante, do ponto de vista acadêmico, aprofundar os estudos sobre as condições em que a Corte não aprecia, nem ao menos em juízo de cognição sumária, pedido formulado pelo Ente Federado em desfavor da União, em sede de Ação Cível Originária, até que sobrevenha fato superveniente capaz de acarretar a prejudicialidade do pedido. A importância desse dado se revela ante a constatação da expressiva taxa de 188 decisões de extinção da ação, sem resolução de mérito, ante a perda superveniente do objeto, sem que a Corte tenha se manifestado, sequer liminarmente, sobre a controvérsia de fundo. A ausência de manifestação da Corte acaba por acarretar, seja por autocontenção ou por estratégia, em manutenção do *status quo* no plano regional, com o conseqüente favorecimento da União.

Logo, a conclusão apresentada ainda pode ser alterada com o avanço da pesquisa, sendo necessário que futuros estudos se aprofundem em todas as hipóteses de relação causal que foram objeto de análise no âmbito das Ações Cíveis Originárias também em relação à demais classes processuais nas quais a Corte adote o fundamento do federalismo como razões de decidir, a fim de se oferecer resposta mais precisas sobre até que ponto o Supremo Tribunal atua como guardião do pacto federativo ou como um agente de sua reconfiguração centralizadora.

Assim, essa dissertação reafirma a importância de compreender o Supremo Tribunal Federal como um ator ativo na conformação do federalismo brasileiro, cuja atuação é capaz de delinear os contornos de autonomia, coordenação e equilíbrio entre os entes da federação. O desafio que se impõe é o de identificar, em futuras pesquisas, de que forma o Tribunal pode contribuir para a efetivação de um federalismo que preserve a unidade nacional sem sacrificar a autonomia e capacidade de autogoverno dos entes subnacionais.

## REFERÊNCIAS

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. Tese de Doutorado—[S.l.]: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, 2006.

ARONEY, Nicholas *et al.* (ORGS.). **Courts in federal countries: federalists or unitarists?** Toronto: University of Toronto Press, 2017.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. [S.l.]: SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

ARRETCHE, Marta. Um federalismo centralizado. **Blog DADOS–Revista de Ciências Sociais**, 2020.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Guerra fiscal e o ativismo judicial negativo: mapeando o conflito federativo no Supremo Tribunal Federal. **Revista Política Hoje**, v. 23, n. 2, p. 43–66, 2014.

BASTOS, Fernando Bertoletti. **Estado federal e jurisdição constitucional**. Doutorado Direto em Direito do Estado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 30 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 135/2024**. Brasília, DF: Senado Federal, 2025.

DANTAS, Andrea De Quadros. A Pandemia de Covid-19 e os Precedentes do STF sobre as Competências Constitucionais dos Entes Federativos: uma Guinada Jurisprudencial Ou Mera Continuidade da Função Integrativa da Corte? v. 17, n. 96, 2020.

DANTAS, Andrea De Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 2, p. e1964, 2020.

DE CAMARGO, Fernando Santos. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E FEDERALISMO: CONTROLE ABSTRATO/CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE COMO MECANISMO PARA LIMITAR A DESCENTRALIZAÇÃO. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E FEDERALISMO: CONTROLE ABSTRATO/CONCENTRADO DA CONSTITUCIONALIDADE COMO MECANISMO DE LIMITAR A DESCENTRALIZAÇÃO**, 7 fev. 2019.

DE MORAES, Alexandre. Federação brasileira - necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, p. 11–27, 1 maio 2009.

ECHEVERRIA, Andrea De Quadros Dantas; RIBEIRO, Gustavo Ferreira. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO ÁRBITRO OU JOGADOR? AS CRISES FISCAIS DOS ESTADOS BRASILEIROS E O JOGO DO RESGATE. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 4, n. 2, p. 642–671, 18 dez. 2018.

FARIAS, Samuel Pereira. **O Supremo Tribunal Federal às voltas com a erosão democrática: tensão social, estresse institucional e federalismo na pandemia de Covid-19.** Dissertação de Mestrado—[S.l.]: UFMG, 29 jan. 2024.

GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus Silva. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. n. 47, 2021.

GODOY, Miguel Gualano De; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. **Revista Direito GV**, v. 19, p. e2311, 2023.

LEONI, Fernanda. O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1–17, 1 fev. 2022.

LIMA, Edilberto Pontes. O STF E O EQUILÍBRIO FEDERATIVO: ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO E A INÉRCIA CENTRALIZADORA. 26 set. 2017.

MARTINS, Francisco Jório Bezerra. O FEDERALISMO BRASILEIRO NA INTERPRETAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2019.

MORAES, Alexandre de. Jurisdição constitucional breves notas comparativas sobre a estrutura do Supremo Tribunal Federal e a Corte Suprema norte-americana. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, n. 1, 2003.

OLIVEIRA, Vanessa Elias De; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, p. e247055, 2021.

PAIXÃO, Leonardo André. **A função política do Supremo Tribunal Federal.** Tese de Doutorado—[S.l.]: Universidade de São Paulo, 2007.

POPELIER, Patrícia. Federalism Disputes and the Behavior of Courts: Explaining Variation in Federal Courts' Support for Centralization. **Publius-the Journal of Federalism**, v. 47, n. 1, p. 27–48, 1 jan. 2017.

RANGEL, Henrique *et al.* Judicialização do federalismo e federalismo formal. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, p. 217–250, abr. 2016.

ROSSO, Paulo Sérgio. **O Federalismo na Visão dos Estados**, Federalismo brasileiro: Origens históricas da tendência centralizadora. Ed. Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 342

VALE, Helder Ferreira Do. The judicialization of territorial politics in Brazil, Colombia and Spain. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 88–113, 2013.