

O FEDERALISMO

Pedro Eduardo Pinheiro Antunes de Siqueira

Advogado da União no Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Público pela UERJ. Professor de Direito Constitucional da Universidade Veiga de Almeida e da Pós-Graduação em Direito Processual Civil da UCAM – Centro.

SUMÁRIO: 1.Introdução; 2. Origens; 3. Teorias federalistas; 3.1. O Federalista e Torqueville (Teoria da dupla soberania); 3.2. Teoria de Calhoun e Syedel (teoria da nulificação); 3.3 Teoria de Zorn (teoria que afirma como único federal); 3.4. Teoria de Laband; 3.5. Teoria de Gierke, Kelsen e Haenel (teoria do terceiro termo); 3.6. Teoria que concebe o Estado federal como forma avançada de descentralização; 4. Caracterização do Estado federal; 5. União de Estados, federação, confederação, Estado descentralizado e Estados semifederais; 5.1. União de Estados; 5.2. Federação e confederação; 5.3. Estado federal e Estado descentralizado; 5.4. Estados semifederados; 6. O Federalismo no Brasil; 6.1. Estados-membros: Constituição e autonomia; 6.2. Repartição de competências no federalismo brasileiro; 6.3. Intervenção Federal; 7. Conclusão; 8. Bibliografia.

1. Introdução

O presente trabalho tem por escopo trazer à baila as diferentes formas de Estado, focalizando, especialmente, o Estado Federal e suas principais teorias, procedendo a uma análise dos seus elementos formadores.

Estuda-se, ainda, a Federação brasileira, e sua distribuição de competências entre os entes federados, bem como o Poder Constituinte dos Estados-Membros. Por fim, observa-se a evolução do princípio federativo no mundo, com suas vantagens e desvantagens, dando-se a conclusão.

2. Origens do Estado Federal

Aponta Le Fur¹ a Grécia Antiga como a terra clássica das confederações. Tal assertiva, todavia, não é precisa, pois a organização lá contida não correspondia, com exatidão, à noção jurídica moderna de confederação. Apresentava-se em tipos diversos, como, p. ex., nas confederações temporárias que surgiam em decorrência de tratados civis e políticos, firmados para a constituição de alianças ofensivas ou defensivas, que eram concluídas, às vezes, perpetuamente, mas que, na maioria dos casos, vigia por tempo determinado. Além disso, cada uma das componentes conservava independência completa, não existindo um Poder Central instituído².

Zippelius³ entende que os primeiros esboços de uma Teoria do Estado Federal ocorreram em 1661, quando Ludolph Hugo designou o Santo Império Romano-Germânico, na sua configuração resultante da Paz de Vestefália (1648), como um “Estado Comum”, em cujos diversos territórios se encontraria, respectivamente, um Estado particular, subordinado a este Estado superior. Segundo o autor, isto caracterizaria um Estado composto por Estados, pois os direitos de soberania se repartiam entre o Império e poderes territoriais.

Em seus contornos modernos, a federação propriamente dita aparece, conforme Manuel García-Pelayo⁴, com a Constituição Americana de 1787. Para o autor espanhol, as formas de organização conhecidas anteriormente correspondiam ao Estado unitário ou à confederação. A partir deste momento histórico, surge uma fórmula intermediária entre ambas. A Constituição proposta pelos “Federalistas” não era nem estritamente nacional e nem federal, mas uma combinação de ambas.

¹LE FUR, Louis *apud*: Baracho, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1986, p. 12.

²BARACHO, José Alfredo. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1986, p. 12.

³ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª edição, 1997, p. 510.

⁴GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Ed., 1999, p. 215.

Após a inovação norte-americana, a maioria dos Estados modernos optou por adotar o princípio federativo, pois o modelo contribuía para a salvaguarda jurídica dos particularismos das minorias étnicas. Com o passar dos anos, os objetivos do regionalismo vieram a ultrapassar esta política étnica, atingindo na atualidade um regionalismo integrado nos grandes programas gerais do princípio da subsidiariedade e da federalização, captando a idéia da resolução de conflitos por via cooperativa⁵. Atualmente, um dos principais objetivos do federalismo é a realização de um desenvolvimento econômico e cultural adequado para as regiões existentes no Estado.

Com o federalismo, através de uma descentralização política e democrática, pode-se assegurar ao indivíduo uma maior participação na formação da vontade comunitária e na regulação das tarefas públicas. Do ponto de vista da economia nacional, ensina Zippelius, "Há muito maior probabilidade de as relações entre custos e benefício, beneficiários e contribuintes de prestações públicas, se tornarem mais transparentes e previsíveis para os interessados"⁶.

Pode-se classificar o federalismo em dualista, cooperativo, de integração, centrípeto e centrífugo. O federalismo dualista surgiu no século XVIII e marcou presença no século XIX. Foi criação norte-americana, onde havia duas esferas soberanas de poder, dois campos exclusivos e reciprocamente limitadores: de um lado a União, de outro os estados-membros. Sua grande característica foi a repartição horizontal de competências constitucionais. Perdurou até a crise da Bolsa norte-americana. Com a chegada do New Deal de Roosevelt, abandonou-se naquele país este tipo de federalismo para incorporar-se a idéia do federalismo cooperativo. A Suprema Corte norte-americana, em decisões sobre a competência para legislar sobre comércio interestadual e trabalho infantil, decretou o abandono da técnica dualista. Passou-se a um novo modelo, cujo mote principal era a coordenação entre o exercício das competências federais e estaduais debaixo da tutela da União. Sua maior característica, portanto, era a repartição de competências verticais. O federalismo de integração sugere, na verdade, um Estado unitário descentralizado constitucionalmente. Não diria respeito a um Estado Federal. Tudo porque, neste tipo de federalismo, há a sujeição dos estados-membros à União⁷.

⁵ZIPPELIUS, Reinhold. Ob. cit., p. 505.

⁶ZIPPELIUS, Reinhold. Ob. cit., p. 506.

⁷MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002, pp. 622-623.

Fala-se em federalismo centrípeto quando o poder de intervenção econômica federal cresce, fortalecendo o Poder Central. Em oposição a esta idéia, tem-se o federalismo centrífugo ou por segregação, resultante da concepção do Constituinte que se volta para a preservação do poder estadual⁸.

3. Teorias federalistas

3.1. O Federalista e Torcqueville (Teoria da dupla soberania)

Esta tese surgiu na América do Norte com as discussões sobre a Constituição de 1787, e foi popularizada na Europa por Torcqueville. É a teoria que domina o cenário mundial ocidental até o final do segundo terço do século XIX (no século XX, tenta-se alguma restauração dessa teoria).

Concebe-se o Estado federal como uma situação híbrida entre o Estado unitário e a confederação. É definida, pela primeira vez, nos artigos federalistas. O raciocínio é o de que, dentro da esfera de sua competência, a federação é soberana, do mesmo modo que os Estados são soberanos em todas aquelas competências que não foram transferidas à federação. Tem-se uma coexistência de dois poderes iguais e coordenados.

Segundo García-Pelayo⁹, Torcqueville não trouxe nenhuma inovação à teoria dos "Federalistas" norte-americanos ao levá-la para a Europa, e esta teoria só ganhou uma construção jurídica rigorosa com Jorge Weitz.

Para o citado doutrinador alemão¹⁰, a federação e os seus membros são autênticos Estados, já que se caracterizam, de uma parte, por formarem uma união permanente para o cumprimento das tarefas vitais, e de outra, por constituírem um ente independente. Estas condições se realizam tanto na federação como nos estados-membros. Cada qual tem sua própria esfera em caráter de exclusividade. A soberania não pertence unicamente aos estados-componentes, nem ao estado central: ambos são soberanos em sua própria esfera. Ambos atuam de modo imediato sobre os cidadãos. Não se tratava de uma soberania limitada, mas dividida.

⁸MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 623.

⁹GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p.221.

¹⁰WEITZ, GEORGE, in: GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p. 221.

3.2. Teoria de Calhoun e Syedel (teoria da nulificação).

Calhoun foi o jurista que defendeu a chamada “teoria da nulificação” na América do Norte, tendo Syedel feito o mesmo na Alemanha. Seu ponto principal era a negação da realidade jurídica do Estado federal.

Tal teoria, trazia em si uma forte razão ideológica: Calhoun pretendia com ela defender as formas de vida e de civilização dos estados do Sul frente aos estados do Norte, na América do Norte, enquanto Seydel visava à defesa da Baviera diante do Reich na Alemanha¹¹.

Os pontos condicionantes dessa doutrina eram: 1º - A soberania é uma, dividi-la equivaleria a destruí-la, desta forma, ou ela se radica no Poder Central (e neste caso tem-se um Estado unitário) ou nos estados-membros (o que perfaz uma confederação); 2º - o fundamento de um Estado encontra-se em um Tratado ou numa Constituição, no primeiro caso não se dá origem a um Estado, no segundo tem-se um Estado unitário¹².

Para Seydel, o Estado está constituído pela população de um território sob uma vontade soberana (suprema). Então, o único Estado possível seria o unitário, já que duas vontades supremas convivendo ao mesmo tempo, sobre a mesma localidade, seria algo absurdo.

3.3 Teoria de Zorn (teoria que afirma como único Estado o federal)

Zorn parte do princípio de que a soberania é essencial ao Estado. Poder supremo e ilimitado que pode vir a sofrer uma limitação internacional ou constitucional em seu exercício, o que não tem forças para alterar a sua unidade¹³.

Assim, na federação, o Estado renuncia sua soberania em favor de um Poder Central, apesar de possuir o exercício de alguns direitos soberanos. O Poder Central, em contrapartida, limita o exercício legal de sua soberania em favor dos estados-membros. Note-

se que numa confederação isto se dá de modo diferente: são os estados-membros que limitam a sua soberania em favor do Poder Central¹⁴.

O Estado Federal, do ponto de vista da soberania externa, não se distingue substancialmente do Estado unitário. Pode-se até entendê-lo como um Estado unitário qualificado. Só a União é soberana e é Estado, os estados-membros não são nem soberanos, nem Estados. Não existe, então, diferença essencial entre o Estado Federal e o Estado Unitário.

3.4. Teoria de Laband

Nesta teoria, a federação representa o único Estado soberano, mas não se nega aos estados-membros o caráter de Estado. Para Laband, “o Estado se caracteriza por possuir a titularidade de um direito de dominação jurídico-político e constituir um poder independente”¹⁵.

O estado-membro tem duas dimensões; visto de baixo (dos cidadãos) é dominador; visto de cima (da federação) é dominado. A situação no Estado Federal é a seguinte: na medida em que prevalece a soberania da federação, perdem os estados-membros seu caráter de Estados e desaparecem as diferenças que os separam entre si, razão pela qual há um território e uma população federais. Estes estados-membros, todavia, trabalham dentro da própria esfera a que se reservaram originalmente, conservando, pois, seu caráter de Estados.¹⁶

Essa teoria teve outra interpretação através de Verdross, Adamovich e Kunz. Estes autores partiram da primazia do Direito Internacional sobre o Direito Interno. Dentro desse entendimento, a soberania é a expressão de uma competência conferida pelo Direito Internacional: quem não é sujeito imediato de Direito Internacional não é soberano. Os estados-membros, em consequência disto, não são soberanos, eis que não têm competências nem personalidade internacional¹⁷.

3.5. Teoria de Gierke, Kelsen e Haenel (teoria do terceiro termo)

¹⁴BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Ob. cit., p. 41.

¹⁵BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Ob. cit., p. 41.

¹⁶GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p.225.

¹⁷GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p.226.

¹¹GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p. 222.

¹²GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p. 222.

¹³GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p. 223.

A idéia aqui é a de que o Estado é portador de um poder supremo, sem limites. Nem a federação, nem os estados-membros apresentam essas características que individualizam a noção de Estado. O Estado federal deve ser a síntese orgânica das duas entidades. Por conta disto, deu-se o nome de “teoria do terceiro termo” (denominação conferida por García-Pelayo¹⁸).

Os estados-membros limitam suas competências sob o aspecto material e deixam um âmbito livre ao Poder Central, que tem caráter jurídico-político. O Estado federal está lado a lado com os estados-membros, pois tão soberano é um como os outros, pelo que não se encontram em relação de superioridade e subordinação, mas de coordenação.¹⁹

Para Kelsen, na federação os estados-membros não estão em relação de subordinação, senão de coordenação. O jurista, contudo, não considera como soberanos a nenhum dos dois, e afirma que ambos estão submetidos a um terceiro (este sim, soberano). Escreve, então, que “cada comunidade jurídica parcial abrange os indivíduos residentes dentro de um desses territórios parciais. Essas unidades jurídicas parciais são os ‘Estados componentes’. Desse modo, cada indivíduo pertence, simultaneamente, a um Estado componente e à federação. O Estado federal, a comunidade jurídica total, consiste, assim, na federação, uma comunidade jurídica central, e nos Estados componentes, várias comunidades jurídicas locais. A teoria tradicional identifica, erroneamente, a federação com o Estado federal total”²⁰.

O Estado Federal, segundo Kelsen, se caracteriza pela seguinte estrutura: a) Constituição conjunta (que compreende tanto a Constituição Federal quanto os princípios fundamentais das Constituições dos estados-membros); b) ordem jurídica federal, formada pelas normas jurídicas que estão dentro de sua competência; c) a ordem jurídica de cada estado-membro, formada pelas suas próprias Constituições, dentro dos limites da Constituição conjunta²¹.

3.6. Teoria que concebe o Estado Federal como forma avançada de descentralização

¹⁸GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p.227.

¹⁹GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p.228.

²⁰KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes Ed., 1ª edição, 2ª tiragem, 2000, p. 452-453.

²¹GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p.229.

Como o próprio nome já diz, esta teoria entende que o Estado federal revela uma forma avançada de descentralização. Distingue-se: a) da Confederação porque esta é uma autêntica união de Estados; b) do Estado unitário descentralizado por países, porque estes não são Estados, carecem de autonomia constitucional²².

Durand concebe, também, o Estado federal como um Estado descentralizado, caracterizado pelo fato de que sua descentralização se baseia na Constituição e não em lei ordinária. Além disso, dentre as competências descentralizadas, há algumas que o são a título exclusivo e à margem da intervenção do Poder Central²³.

Segundo Mouskheli²⁴: o Estado federal é caracterizado por uma descentralização, compondo-se de coletividades que são membros dominados por ele, mas que possuem autonomia constitucional e participam na formação da vontade federal, distinguindo-se, desse modo, de todas as coletividades públicas inferiores.

4. Caracterização do Estado Federal

Os autores, de uma forma geral, indicam como condição *sine qua non* para a existência do Estado federal a confecção de uma Constituição Federal: as bases jurídicas do Estado Federal se fulcram em uma Constituição, em seu sentido jurídico-político, não num pacto.

A segunda condição, conforme Baracho, é a existência das relações de coordenação e subordinação entre os estados-membros e o Poder Central. Assim, a federação supõe “uma repartição de competências estatais entre duas espécies de órgãos superpostos: uns situam-se em nível de estados-membros; os outros ao nível da federação. Em decorrência dessa repartição, determinada pela Constituição, surgem variações entre os diversos Estados, devendo-se acentuar que a competência internacional permanece reservada ao governo federal”²⁵. Faz-se, ainda, necessária a participação das coletividades integrantes do Estado Federal nas decisões tomadas pelos órgãos comuns.

²²GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p.231.

²³GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p.231.

²⁴MOUSKHELI, M., *apud*: GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p.231.

²⁵BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Ob. cit., p. 47-48.

A terceira condição, citada por Baracho, é a “igualdade entre as coletividades que participam dessa união: consagrada na maioria dos Estados Federais pela regra de que, cada estado-membro, qualquer que seja a sua população ou a extensão de seu território, terá um número igual de representantes na Câmara dos Estados”²⁶.

Portanto, o Estado federal não se revela por um simples equilíbrio entre um Poder Central e uma pluralidade de poderes, mas por uma síntese dialética entre ambos.

5. União de Estados, Federação, Confederação, Estado descentralizado e Estados semifederais. Diferenças.

Existem diversos tipos de Estados federais. Isto se dá porque “(...) o tipo básico do federalismo é o Estado federal. Mas a estrutura federativa, entendida em sentido mais amplo tem um alcance que se estende desde a 'descentralização democrática' dos estados-membros em regiões, conselhos e autarquias, por um lado, até as uniões internacionais de Estados, por outro”²⁷. Abaixo expõe-se algumas dessas formas de Estados Federados.

5.1. União de Estados

Dentro dessa concepção, podemos encontrar a “União Pessoal ou subjetiva”, quando as Coroas de dois reinos coincidem com a pessoa do mesmo titular, conservando-se ambas comunidades estatais independentes e distintas²⁸.

A União Pessoal se produz de maneira casual, ou seja, por aplicação automática das leis sucessórias de Coroas distintas, nunca por um ato intencional. Ex. Inglaterra e Hannover (1714-1838).

Há, ainda, a chamada “União Real”. Neste caso, tem-se um só monarca como titular de duas Coroas, que permanecem distintas, independentes. Aqui, a união não é provocada de forma casual, se apóia num fundamento jurídico estabelecido de modo deliberado e consciente. Tem caráter permanente, e, normalmente, conseqüências orgânicas

constitucionais para cada um dos Estados. Sua origem está em um pacto ou num tratado internacional²⁹.

Para que a União Real seja dotada de efetividade, devem ser promulgadas leis acordadas em ambos os Estados. Tais normas jurídicas conformam o atuar, apenas, de seus próprios súditos, não interferindo nos do outro Estado. Não há um novo Estado, mas dois Estados independentes cujas soberanias não se encontram afetadas pelo pacto que os uniu. Cada um dos órgãos são independentes, inclusive as Coroas³⁰. Ex. união da Áustria com a Hungria em 1723.

5.2. Federação e confederação

A confederação é uma vinculação entre Estados, criada por um pacto internacional, com intenção de perpetuidade, que dá lugar a um poder que se exerce sobre os Estados-membros, e não de modo imediato sobre os indivíduos que os compõem³¹.

Esta forma de Estado apresenta algumas diferenças com relação à federação. Assim, pode-se notar que a confederação baseia-se em um tratado internacional, enquanto que a federação tem como pressuposto uma Constituição. A confederação é uma entidade jurídico-internacional, enquanto que a federação é uma entidade jurídico-política.

Na confederação, os estados-membros estão vinculados diretamente à comunidade internacional, enquanto que no Estado federal, somente a federação é sujeito de Direito Internacional.

Outro dado interessante, que diferencia as duas formas de Estado, é que na confederação a soberania externa continua pertencendo aos estados-membros, e no Estado federal, isto cabe somente à federação, que detém o Poder Originário.

Aponta-se, ainda, que as decisões da federação obrigam diretamente aos cidadãos que habitam em seu território, enquanto que a confederação, como visto, carece de poder direto sobre os súditos: para que suas decisões os vinculem devem ser transformadas em leis

²⁶BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Ob. cit., p. 48.

²⁷ZIPPELIUS, Reinhold. Ob. cit., p. 504.

²⁸GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p. 205.

²⁹GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p. 207.

³⁰GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p. 207.

³¹GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob. cit., p. 209.

nos diversos Estados-membros. Aliás, as relações da confederação com os Estados confederados e entre estes são de Direito Internacional.

5.3. Estado federal e Estado descentralizado

O Estado descentralizado unitário é aquele em que certas entidades territoriais têm uma esfera de competência própria, exercida através de órgãos próprios, expressão de suas vontades, e não através de agentes do Poder Central. Distingue-se da “desconcentração” porque esta é mera delegação do Poder Central a funcionários ou agentes de competências que a ele pertencem³².

Algumas diferenças existem entre este modelo e o modelo federal. Por exemplo, na federação, os estados-membros possuem autonomia constitucional, enquanto que nos Estados unitários, os estatutos das regiões autônomas são estabelecidos, ou, por vezes aprovados, pelo Poder Central, e, em todos os casos, têm natureza jurídica de leis deste mesmo poder.

Os estados-membros participam na formação da vontade da federação através da Câmara Federal, intervindo, ainda, na reforma da Constituição, enquanto que o mesmo não se dá no Estado unitário descentralizado.

5.4. Estados Semifederados

Também são chamados de Estados “quase-federais”. São aqueles cuja Constituição não acolhe, em sua totalidade, o princípio federal. Também estão aqui relacionados, aqueles que, mesmo possuindo uma Constituição plenamente federal, a desvirtuam na prática³³. A União Soviética, v.g., era um Estado “quase federal”, pois lhe faltava a participação dos estados-membros na reforma constitucional.

Kunz³⁴ tem um conceito interessante, traçado a partir da soberania. Distingue entre Estado federal autêntico e Estado federal falso. Para o autor, o Estado federal é autêntico quando seus membros carecem plenamente de soberania, apesar da Constituição Federal lhes deferir certas competências internacionais.

³² GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob.cit., p. 242-243.

³³ GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob.cit., p.246.

³⁴ KUNZ, in: GARCÍA-PELAYO, Manuel. Ob.cit., p.207

Note-se que é possível existir autêntico Estado federal, mesmo quando os estados-membros tenham competências internacionais, desde que elas derivem da Constituição Federal. Através de uma eventual reforma da Constituição estes estados-membros podem perder tais competências.

No Estado federal falso, os estados-membros são parcialmente soberanos. Formada a federação pela união de Estados preexistentes, estes conservam certas competências de índole internacional. Aqui, as competências internacionais não têm fulcro na Constituição, mas em um tratado anterior ou anexo à ela. Tais competências não podem ser anuladas via reforma constitucional, já que sua regulamentação não compete ao Direito Interno, mas ao Direito Internacional.

6. O Federalismo no Brasil

A forma federal de Estado foi adotada entre nós, inicialmente, com a primeira Constituição republicana, em 1891. Apareceu como solução, segundo Diogo de Figueiredo, para reduzir “o perigo da excessiva concentração de poder num único ente político e para adaptar o seu exercício às peculiaridades regionais”³⁵.

Desde então, O modelo federal vem sendo adotado sucessivamente pelas Cartas Políticas nacionais. Houve apenas, segundo a doutrina majoritária, uma exceção à esta regra: a Constituição de 1937, onde se aderiu ao Estado unitário.

Outra exceção ao federalismo em território nacional, todavia, se deu, segundo Raul Machado Horta³⁶, com o advento da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, onde havia um “federalismo puramente nominal e semântico, em permanente dissídio com as exigências da organização federal”. Menciona o autor mineiro que nosso modelo federal foi restaurado com a Carta Magna de 1988.

A Constituição de 1891, correspondente ao período clássico do federalismo brasileiro, consagrou, originariamente, a tríplex dimensão informadora do Poder Constituinte do estado-membro estabelecendo que cada um deles seria regido pela

³⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 12ª edição, 2001, p. 37.

³⁶ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2ª edição, 1999, p. 317.

Constituição e leis que adotasse, respeitando-se os princípios constitucionais (art. 63); que os estados-membros teriam qualquer poder ou direito que não lhes fosse negado por cláusula expressa ou implícita da Constituição Federal (art. 65, § 2º) e; que os estados-membros poderiam dispor a respeito da decretação de suas Constituições estaduais em prazo fixado nas disposições transitórias (art. 2º)³⁷.

As Constituições de 1934 e 1946 mantiveram essa tríplice dimensão, introduzindo alterações em seu conteúdo, transformando o federalismo clássico brasileiro em um novo federalismo. Estas se deram, conforme Raul Machado Horta, na "(...) explicitação e no alargamento dos princípios constitucionais federais, que passaram a condicionar, diretamente, o exercício do poder de auto-organização constitucional do estado-membro"³⁸.

As Cartas de 1937 e 1967, embora mantendo a estrutura do Poder Constituinte dos estados-membros, afastaram-se do modelo federal das suas antecessoras. A Constituição de 1967, p. ex., "adotou técnica inferiorizadora do Poder Constituinte do estado-Membro, para, ignorando a atividade sucessiva desse poder, dar-lhe a secundária incumbência de realizar simples reforma da Constituição do Estado e de promover a mera adaptação do texto da Constituição Federal, em queda de seu nível hierárquico"³⁹.

Pinto Ferreira⁴⁰ observa que o modelo federal é o mais indicado para o caso brasileiro, já que se trata de um "país de verdadeira imensidão territorial", "uma nação continental", cuja diversidade de condições naturais obriga a uma descentralização. Para o professor pernambucano, com a acolhida do princípio federativo ocorre "(...) a consagração da pluralidade geográfica regional englobada na unidade nacional". Sem isto, o país se desagregaria. Desvela-se, pois, a causa social do vínculo federativo.

O federalismo brasileiro também se explica de forma histórica, já que o país, de longa data, tem tido um governo regional descentralizado. Vislumbra-se tal fato na origem dos estados-membros que o compõe: "(...) historicamente, os atuais estados-membros derivam das províncias do Império e do Reino Unido, do mesmo modo que essas províncias

³⁷ HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 65.

³⁸ HORTA, Raul Machado. *Ob. cit.*, p. 66.

³⁹ HORTA, Raul Machado. *Ob. cit.*, p. 66.

⁴⁰ PINTO FERREIRA, Luiz. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Saraiva, 10ª edição, 1999, p. 234.

derivam das antigas capitanias. Assim sendo, o nosso governo regional tem raízes históricas remontando há cerca de quatrocentos anos"⁴¹.

6.1. Estados-membros da federação brasileira: Constituição e autonomia

A fonte jurídica do Poder Constituinte dos estados-membros é a Constituição Federal, sendo que o federalismo nacional possui três elementos informadores da natureza deste Poder: sua origem jurídica, a delimitação de competência e a atividade sucessiva ao Constituinte Federal.

Ao lado do chamado Poder Constituinte Decorrente, cabe o reconhecimento nas Constituições Estaduais dos "(...) poderes que, na repartição efetuada pela Constituição Federal, lhes forem destinados - essa é a *amplitude de sua ação*. Tal desdobramento há de ser feito com observância dos limites fixados também constitucionalmente pelo Poder Constituinte Originário - essa *a sua limitação*"⁴².

Da conformidade das Constituições estaduais com a Constituição Federal, decorre uma implicação negativa: nem a Constituição Estadual, nem a legislação estadual, podem contrariar a Carta Política. Verifica-se, ainda, uma implicação positiva: as Constituições estaduais, e o Direito interno estadual, devem ser reflexo dos princípios e do espírito da Constituição Federal. Para Anna Cândida, "a conjugação dessas implicações - negativa e positiva - consubstancia a regra geral que deve nortear o exame das limitações do Poder Constituinte Decorrente"⁴³.

A precedência da Constituição Federal sobre as Constituições dos estados-membros é decorrência lógica da estrutura federal, tornando a Carta Magna sede de normas centrais (aquelas que dão homogeneidade aos ordenamentos parciais, constitutivos do Estado Federal, no plano Constituinte Estadual ou em seu Direito interno). "As normas centrais podem referir-se aos princípios informadores do regime político, como são, no constitucionalismo brasileiro, os princípios constitucionais que encontraram acolhimento inicial na reforma da Constituição de 1891, promulgada em 1926, e prosseguiram na enunciação ulterior desses princípios nas Constituições de 1934 (art. 7º, I, a-h), de 1946 (art.

⁴¹ PINTO FERREIRA, Luiz. *Ob. cit.*, p. 235.

⁴² FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado Membro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p.131.

⁴³ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Ob. cit.*, p. 133.

7º, VII, a-g), de 1967 (art. 10, VII, a-g) e de 1988 (art. 34, VII, a-d)”⁴⁴, vale dizer, os *princípios constitucionais sensíveis*.

Outro tipo de normas centrais é formado pelos *princípios constitucionais estabelecidos*, que limitam o Constituinte Estadual em seu poder de auto-organização e no exercício de seus poderes reservados. Isto se passa de acordo com a regra de que, aos Estados-membros, se reservam todos os poderes que não lhe tenham sido vedados, implícita ou explicitamente pela Carta Magna. Segundo Raul Machado Horta⁴⁵, “a identificação dos princípios estabelecidos reclama a interpretação do texto da Constituição Federal no seu conjunto, para reunir as regras dispersas que definam a origem, a causa, o começo, o germe, o elemento predominante da Constituição Federal”.

Por fim, há aquelas normas centrais formadas pelas regras de organização dos estados-membros, pré-fixadas pela Constituição Federal. Exemplo disto é o tratamento homogêneo conferido ao Poder Judiciário dos estados-membros.

Verifica-se, ainda, em âmbito estadual, limites ao Poder Constituinte de Revisão Estadual. Têm-se, especificamente, consoante ensina Anna Cândida, dois pontos: “em primeiro lugar, os limites de fundo, expressos ou implícitos do Poder de Revisão Estadual podem ter duplo assento; de um lado, na Constituição Federal, e de outro, na própria Constituição Estadual. Em consequência, os limites do Poder de Revisão Estadual deverão ser analisados tendo presente esse duplo ângulo. Em segundo lugar, os limites explícitos ou implícitos impostos pela Constituição Federal ao Poder Constituinte Decorrente Instituidor alcançam, também, por decorrência lógica, o Poder Constituinte de Revisão Estadual”⁴⁶. Citam-se como limitações expressas ao Poder Constituinte Decorrente, aquelas denominadas de circunstanciais, materiais e temporais.

A autonomia dos estados-membros, é a “revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos”⁴⁷. Tal autonomia, como acima explicitado, decorre da Constituição Federal. Isto faz com que os poderes reservados aos Estados-membros sejam aqueles enumerados na Carta Magna, acrescidos de seus poderes implícitos.

⁴⁴ HORTA, Raul Machado. Ob. cit., p. 67.

⁴⁵ HORTA, Raul Machado. Ob. cit., p. 68.

⁴⁶ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Ob. Cit., p. 248.

⁴⁷ HORTA, Raul Machado. Ob. cit., p. 374.

6.2. Repartição de competências no federalismo brasileiro

A autonomia do estado-membro pressupõe uma repartição de competências realizada pela Constituição Federal, com vistas à efetivação de sua atividade normativa. Conforme dispõe a doutrina, a repartição de competências é elemento essencial do federalismo.

Divide-se a repartição de competências constitucionais em horizontal, quando a Carta Política discrimina a quem compete a normatividade em determinada matéria, e em vertical quando a Lei Fundamental institui um condomínio legislativo, ou seja, distribui a mesma matéria legislativa entre os entes da federação.

Segundo Raul Machado Horta⁴⁸, no sistema federal a repartição horizontal de competências admite três soluções: “a) repartição exaustiva da competência de cada ordenamento; b) enumeração da competência da União e atribuição aos estados-membros dos poderes reservados ou não enumerados; c) enumeração da competência dos estados-membros e atribuição à União dos poderes reservados”.

A Constituição Federal brasileira de 1988 explorou a repartição vertical de competências, perfazendo um federalismo de cooperação. Nesta técnica, a “lei de princípios” ou “legge-cornice” (direito italiano) ou “loi de cadre” (direito francês), chamada na Carta Magna nacional de “normas gerais” (art. 24, § 1º), serve de modelo à legislação local. Já a repartição horizontal adotada por nós tratou de atribuir à União competências demarcadas, restando aos municípios a legislação de interesse local e aos Estados-membros a competência residual (arts. 22, 23, 24 e 30, I, da CRFB/88).

6.3. Intervenção Federal

É o instrumento através do qual revela-se a superioridade política e jurídica da União sobre os estados-membros da federação. A intervenção, segundo Pinto Ferreira⁴⁹ não tem natureza jurídica de medida de polícia, nem de ato administrativo, nem tampouco de

⁴⁸ HORTA, Raul Machado. Ob. cit., p.320.

⁴⁹ PINTO FERREIRA, Luiz. Ob. cit., p. 281-282.

medida de segurança ou ato de execução. Trata-se de medida de ordem jurídico-política, com a finalidade de preservação da ordem constitucional.

Suas origens encontram-se no direito político norte-americano, com previsão na Constituição de 1787. O instituto ficou definitivamente consolidado naquele Estado com a decisão da Suprema Corte norte-americana, no caso *Texas vs. White*, de que os estados-membros não têm o direito de se separar da União.

A técnica da intervenção foi consagrada em território brasileiro na Constituição de 1891, artigo 6º, e segundo Pinto Ferreira⁵⁰, “a prática excessiva das intervenções foi uma das manchas da Primeira República, ao lado do estado de sítio, favorecendo o caudilhismo”.

No texto da Carta Magna de 1891, não havia a previsão da figura do interventor. Isto fez com que surgissem controvérsias doutrinárias a respeito da sua possibilidade no direito nacional. Esta celeuma só encontrou fim quando, em 1914, foi nomeado interventor no Ceará o Coronel Fernando Setembrino de Carvalho. Daí em diante, Rui Barbosa logrou sedimentar seu o posicionamento de que o interventor, figura, no Brasil, criada pela jurisprudência, tinha como fonte “(...) a boa razão, estribando-se na consideração de que quem quer os fins quer os meios, e de que, em se conferindo um poder, implicitamente se tem outorgado, a quem o recebe, os poderes de execução necessários ao uso eficaz daquele”⁵¹.

O interventor é figura que se originou do direito público argentino, onde tinha o nome de “*comisionado*” (apesar de, hoje na Argentina, o nome ser interventor e não mais comissionado). Na Lei Fundamental de Bonn (1949), por exemplo, o interventor federal é chamado de “comissário federal”.

O rol das hipóteses a autorizar a intervenção não foi sempre o mesmo no direito brasileiro. As Cartas Políticas apresentaram um conteúdo variado: ora um rol extenso, ora um mais moderado. A Constituição de 1988 traz sete hipóteses de intervenção federal, que estão reguladas nos incisos do seu art. 34. O primeiro caso é o de manutenção da integridade nacional (inciso I). O segundo, repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da

Federação na outra (inciso II). O terceiro é pôr termo à grave comprometimento da ordem pública (o que difere do preceito contido na Carta de 1946, onde a intervenção se dava para pôr termo à guerra civil – conceito mais explícito que o da Carta atual, inciso III). O quarto caso é a intervenção para garantir o livre exercício dos Poderes nas unidades da Federação (inciso IV). O quinto refero-se à reorganização das finanças em uma unidade da Federação (inciso V, “a” e “b”). O sexto caso contempla a intervenção realizada para prover a execução de Lei federal, ordem ou decisão judicial (inciso VI). Por fim, o sétimo caso traz a relação dos princípios constitucionais sensíveis, no inciso VII, nas alíneas “a” até “e”.

7. Conclusão

Verifica-se, de forma geral, no direito constitucional moderno o aumento de competências federais. García-Pelayo enumera as causas imediatas e concretas disto: 1º – A guerra e as depressões econômicas: só se pode lhes fazer frente com uma regulamentação e atuação unitária, que exigem sacrifício da autonomia estatal; 2º – o intervencionismo estatal, com o crescimento dos serviços públicos; 3º – crescente complexidade da estrutura econômica, o condicionamento recíproco cada vez maior de cada uma de suas partes integrantes, a concentração capitalista em empresas gigantes, em particular a concentração de capital financeiro, assim como a revolução dos transportes, deram lugar à uma série de matérias que antes tinham uma natureza e uma significação regional ou estatal e, agora, geral.

Contam-se, conforme Zippelius, o equilíbrio e o controle mútuo dos poderes que derivam da repartição federal das atribuições e competências do Estado, como vantagens deste sistema. A obtenção de flexibilidade e proximidade em relação aos assuntos da comunidade também é um benefício seu. Através desta técnica surgem “campos de ensaio” de dimensão limitada: a descentralização política oferece uma oportunidade e um estímulo para que, num espaço restrito em termos geográficos (conseqüente com menor risco para o Estado global), ensaiem-se novos modelos de ordenamentos, para depois se colherem as experiências e pô-las à disposição para aproveitamento geral. Há ameaças, contudo, para a unidade jurídica (normativo-abstrata) e para a conformidade da ação administrativa: com a divisão de competências o risco de uma dispersão da responsabilidade política não pode ser descartado.⁵²

⁵⁰ PINTO FERREIRA, Luiz. Ob. cit., p. 283.

⁵¹ PINTO FERREIRA, Luiz. Ob. cit., p. 284.

⁵² ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. cit.*, pp. 514 e 515.

A prática do federalismo se afigura difícil sobretudo quando são introduzidas técnicas de cooperação, pois os conflitos de interesses entre a federação e os estados-membros têm de ser resolvidos reiteradamente através de um complicado e demorado processo de negociação, o que pode conduzir ao imobilismo. Isto é compensado pelo fato de que os conflitos não são suprimidos, buscando-se o máximo de consenso possível para que o sistema global e os seus resultados possam ser aceitos duradouramente pela maioria⁵³.

Paulo Bonavides, referindo-se ao Federalismo brasileiro, denuncia que há trinta anos a revolução social vem derrubando no país as instituições do liberalismo, substituindo-as por um regime inspirado na justiça do Estado Social. Entende que o intervencionismo que aqui é praticado suscita graves apreensões, e que o alargamento progressivo da interferência do Estado impôs uma reforma conceitual do federalismo. Prevê, ainda, o fim do federalismo caso se ignore que somente o Estado congrega meios e capacidade para promover determinados fins. Deve-se combater, na verdade, segundo o professor cearense, o desvirtuamento da prática intervencionista, a politização dos fins a que serve a intervenção do Estado⁵⁴.

Outras mazelas podem decorrer do federalismo. Para se ter uma idéia, basta focalizar a repartição de competências tributárias e as transferências intergovernamentais de rendas que se fazem no direito brasileiro. A Constituição de 1988 procurou dar nova face ao federalismo brasileiro, reformulando o modelo centralizador que havia sido adotado no regime de 1967 e da Emenda Constitucional de 1969. Estados e municípios tiveram sua autonomia formal revista no campo das competências político-administrativa e legislativa, bem como no âmbito das competências tributárias e da divisão de rendas. Isto, todavia, não fez com que estados-membros e municípios pudessem viver equilibradamente através dos recursos correspondentes às suas arrecadações próprias, somadas às transferências intergovernamentais previstas na Carta Política. Verificou-se que os tributos municipais somente tinham expressão econômica em áreas desenvolvidas e urbanas, e que nos Estados, o ICMS, a principal fonte de recursos, ficou comprometido por causa da guerra fiscal e das distorções causadas pela existência de alíquotas internas e interestaduais, dentre outros fatores⁵⁵.

⁵³ ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. cit.*, p. 516.

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3ª edição, 2ª tiragem, revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1999, pp. 88-89.

⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. "A Derrota d Federação: O Colapso Financeiro dos Estados e Municípios" in *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n° 53. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos, 2000, pp. 109-110.

Este tipo de sistema federativo, onde tais entidades estatais não são auto-sustentáveis, provocou uma série de distorções políticas e fiscais que comprometeram o seu funcionamento. O ente central, a União, beneficiou-se do controle sobre as políticas monetária e fiscal e a dívida pública, valendo-se, ainda, da utilização de recursos resultantes de certas poupanças compulsórias (FGTS, PIS, etc.). Por sua vez, municípios e Estados-membros desenvolveram uma dependência de recursos alternativos aos que lhes cabiam através da partilha de rendas constitucional. Com o esgotamento da oferta de empréstimos externos e a escassez do crédito interno proveniente do governo federal, o equilíbrio deste sistema rompeu-se, instaurando-se a crise⁵⁶.

Pode-se perceber, portanto, que o modelo federal deve ser repensado de forma a atender às necessidades culturais e econômicas de cada país. Um modelo mundialmente padronizado resta longe de atingir um resultado benéfico, simultaneamente, para os países desenvolvidos e para os chamados "países emergentes", a cujo grupo pertence o Brasil.

8. Bibliografia

BARACHO, José Alfredo. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. "A Derrota d Federação: O Colapso Financeiro dos Estados e Municípios" in *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n° 53. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3ª edição, 2ª tiragem, revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1999.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado Membro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Ed., 1999.

⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 110.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2ª edição revista e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes Ed., 1ª edição, 2ª tiragem, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 12ª edição, 2001.

PINTO FERREIRA, Luiz. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Saraiva, 10ª edição, 1999.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª edição, 1997.