

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

JEFERSON PAULO CORREA

**PACTO FEDERATIVO E OS LIMITES DA COMPETÊNCIA
LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA NA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988**

ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO

**São Paulo
2011**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

JEFERSON PAULO CORREA

**PACTO FEDERATIVO E OS LIMITES DA COMPETÊNCIA
LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA NA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988**

Monografia Científica apresentada a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, sob a orientação do Professor Doutor Roberto Baptista Dias da Silva.

São Paulo
2011

Dedicatória

Este título vai em homenagem ao meu tio Odair Luiz, pessoa que eu amo, por quem tenho grande apreço e que me ensinou que o Homem há de ser perseverante; porque a vida trás obstáculos pelos quais não podemos temer o fracasso.

Agradecimento

Ao saudoso e eminente professor orientador Roberto Baptista Dias da Silva por toda sabedoria a mim transmitida em aulas ministradas e nesses meses de orientação, momentos pelos quais levarei comigo na busca da excelência acadêmica.

“If men were angels, no government would be necessary”.

(James Madison, Jr., 1751-1836, Federalist Papers – 1787).

“Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo”.

(José Ortega y Gasset, 1883-1955, Meditaciones del Quijote – 1914).

Resumo

O objetivo da presente Monografia Científica, ora intitulada de “Pacto Federativo e os Limites da Competência Legislativa e Administrativa na Constituição Federal de 1988” inicia-se por abordar os aspectos históricos do Federalismo, com fulcro na história do Federalismo norte-americano e sua transcendência para os diversos países, sem prejuízo de outros fatos históricos que o antecederam.

Quando do desenvolvimento textual, analisaremos, também, os aspectos de ordem prática do sistema federalista, cuja sistemática foi introduzida no Brasil por inspiração norte-americana e que possui algumas peculiaridades *sui generis*.

Contemporaneamente, é de relevo repensar o sistema federalista no Brasil a fim de que possamos reduzir a distância do ideal deste instituto, não se esquecendo que o instituto está em linha tênue com o da separação das funções do Estado, que é um dos sustentáculos do Constitucionalismo Moderno.

Palavras Chave: Federalismo, Pacto Federativo, Constitucionalismo.

Abstract

The purpose of this Scientific Monograph, now entitled "Federal Agreement and the Limits of Legislative and administrative in the Federal Constitution of 1988" begins by discussing the historical aspects of federalism, with foundation in the history of American Federalism and its importance for different countries, without prejudice to other historical events that preceded it.

When the textual development, we will examine, also, the practical aspects of the federal system, which was systematically introduced in Brazil by American inspired and that has some *sui generis* peculiarities.

Contemporary, it is relevant to rethink the federal system in Brazil so that we can reduce the distance from the ideal of the institute, making sure that the institute is in line with the slight separation of State functions, which is one of the mainstays of Modern Constitutionalism.

Key Words: Federalism, Federalism Pact, Constitucionalism.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Introdução | 1 |
| Capítulo 1 – NOÇÕES HISTÓRICAS | 3 |
| 1.1. A figura do Estado e sua evolução | 3 |
| 1.2. O Poder do Estado | 10 |
| 1.3. As funções do Estado | 12 |
| 1.4. As formas de Estado | 16 |
| 1.4.1. O Estado Unitário | 17 |
| 1.4.2. O Estado Federado | 19 |
| Capítulo 2 – O FEDERALISMO | 22 |
| 2.1. O momento inspirador do federalismo | 22 |
| 2.2. Os <i>Federalist Papers</i> | 23 |
| 2.3. A transcendência do federalismo para outros Estados | 26 |
| 2.4. Federações republicanas no mundo contemporâneo | 27 |
| 2.4.1. A federação na Alemanha | 28 |
| 2.4.2. A federação na Suíça | 32 |
| 2.4.3. A federação nos Estados Unidos | 33 |
| Capítulo 3 – PACTO FEDERATIVO NO BRASIL | 35 |
| 3.1. Lineamentos históricos | 35 |
| 3.2. Componentes do Estado Federal Brasileiro | 39 |
| 3.3. Debates da repartição das competências constitucionais | 42 |
| 3.4. Competência concorrente e as normas gerais | 44 |
| 3.5. Jurisprudência quanto à competência concorrente | 46 |
| 3.6. Repartição das competências comuns de natureza administrativa | 49 |
| 3.7. Emblemática Jurídica | 52 |
| Conclusão | 54 |
| Bibliografia | 56 |

Introdução

A presente Monografia Científica foi inspirada em aula do tema “Federalismo”.

O interesse veio em abordar os aspectos do instituto no nosso sistema constitucional, para tanto tivemos algumas dificuldades na escolha do tema, pois, a expressão aberta, somente “Federalismo” é deveras abrangente.

Para delimitarmos o tema, pesquisas foram feitas e chegamos ao fechamento, ora intitulado de: “PACTO FEDERATIVO E OS LIMITES DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988”.

Pelas pesquisas elaboradas não encontramos trabalhos científicos que aprofundaram no tema, por isso, a presente obra abordará, além do lineamento histórico norte-americano, todo o sistema constitucional brasileiro até o atual, com as devidas críticas e fazendo comparações evolutivas e até mesmo as reformas constitucionais que retrocederam em alguns aspectos.

O instituto surgiu para impedir o arbítrio do Poder do Estado, de forma a coibi-lo, em um sistema de distribuição da autonomia, ou seja, o Poder pelo sistema federalista torna-se fragmentado.

Por tratar das relações de Poder do Estado a pesquisa científica debruçou, também, em outra área do conhecimento humano, qual seja, a Ciência Política; a dificuldade foi traduzir a visão dos Cientistas Políticos em relação ao Federalismo para os olhares científicos dos Cientistas Jurídicos e Sociais, mormente, os Constitucionalistas.

Para elucidar o desenvolvimento temático, tivemos o cuidado de traduzir capítulo a capítulo a visão dos Cientistas Políticos, juntamente, com os

Cientistas Jurídicos, fazendo-se, assim, uma metodologia híbrida de organização.

Fica claro que em alguns pontos há controversas e que apresentamos nossa posição, longe de querermos fixar qualquer ideologia, pois, trata-se de Ciências Humanas e tal qual trás em seu bojo posições controvertidas, mas o foco foi introduzir parâmetros básicos para a discussão do tema, ou seja, princípios do instituto que devem, necessariamente, serem observados por ambas as Ciências, daí, a conclusão podem ser opostas uma da outra, dependendo do propósito da pesquisa.

O nosso propósito foi consolidado em dados históricos; transcorrer a respeito do tema, para chegarmos à conclusão de que o nosso sistema federativo veio de forma deturpada em sua gênese, porém, possui características peculiares do nosso Estado, então é apresentada algumas propostas para aperfeiçoar o sistema federativo.

Esperamos, também, que a presente obra, seja de grande valia aos Cientistas Políticos e aos Cientistas Jurídicos e Sociais, bem como àqueles que queiram de uma forma ou de outra obter o conhecimento deste instituto, que a cada século que se passa, tornar-se, ainda mais, necessário.

Capítulo 1 – NOÇÕES HISTÓRICAS

1.1. A figura do Estado e sua evolução

Aristóteles ao afirmar que o homem é um animal político, por excelência, por natureza, isto quer dizer que os homens devem conviver em sociedade na busca do bem comum, levando em consideração o instinto natural dos homens e não por inibição e afirma que aquele homem que não convive em sociedade é um animal vil ou superior ao próprio homem¹.

Diante desta afirmativa filosófica que transcendeu por séculos, observamos que os homens convivem em sociedade, isto desde a concepção de suas famílias até mesmo na organização de pequenas cidades da antiga Grécia².

Como o homem é um ser, por natureza, social, buscou-se no decorrer da história da humanidade, mecanismos para que ele se tornasse sociável, difícil precisar uma data em que surgiu a figura do Estado tal qual como conhecemos hoje.

Com a proposição acima citada, a inteligência humana foi capaz de criar a figura do Estado para que a sociedade como um todo progredisse no linear dos séculos.

Georges Burdeau leciona com grande maestria a figura do Estado e o impacto de sua atuação na vida social dos homens³:

“Nunca ninguém viu o Estado. Quem poderia negar, porém, que ele seja uma realidade? O lugar que ele ocupa em nossa vida cotidiana é tamanho que não poderia ser retirado dela sem que, ao mesmo tempo, ficassem comprometidas nossas possibilidades de viver. Nós lhe atribuímos todas as

¹ Aristóteles, **Política**, p. 14.

² Aristóteles, **Política**, *passim*.

³ Georges Burdeau, **O Estado**, Introdução.

paixões humanas: é generoso ou avaro, engenhoso ou estúpido, cruel ou bonachão, discreto ou invasivo”.

É de relevo frisar que, em se tratando da formação e transformação do Estado, não pretendemos esgotar as etapas de modo exaustivo até mesmo porque o foco de nosso trabalho aqui é a fragmentação do Poder do Estado, que no século XVIII foi idealizado pelos norte-americanos.

A História aqui nos permite correr um caminho não argumentativo, mas para trazer sólidos conhecimentos a respeito da origem e transformação do Estado.

Pois bem, dissemos que os homens pensaram o Estado. Todavia se conseguíssemos apreender e compreender os reais motivos de sua existência é fato que iremos entender o motivo de ser do Estado, e por via oblíqua, aprender o seu significado passado e a sua força presente⁴.

O Estado precede e procede ao que chamamos de institucionalização do Poder, este é o ponto nevrálgico de todos os questionamentos relacionados ao Estado. A Ciência Política trata das relações do Poder do Estado, ou seja, o jogo político e a Ciência Jurídica e Social organizam o Estado e suas instituições com base na Constituição.

O Poder institucionalizado não nasce do acaso. Ele é fomentado por um conjunto de circunstâncias e condições objetivas. Essas circunstâncias e condições objetivas é o que valida os ideais da formação do Estado é o ideal de organizar-se de uma sociedade⁵.

Há para que o Estado se institucionalize, condições e ou elementos, absolutamente necessários para exercer seu Poder e assim, por conseguinte, dirigir os rumos da sociedade.

⁴ Na verdade o que pedimos à História é a constante explicação do presente.

⁵ Em relação às condições objetivas, podemos, também, identificá-las como elementos constitutivos do Estado aceito na doutrina moderna sem dispersar indagações em bases científicas.

Em relação às condições e circunstâncias objetivas, não há necessidade de insistir que não há Estado sem território, não há Estado sem população ou povo e não há Estado sem soberania ou sem autoridade que governa ou comanda.

Burdeau acredita ser um erro basear-se nessas condições para aduzir os elementos do Estado porque já que podem coexistir todos sem que por isso o Poder deixe de ser individualizado⁶. O que concordo com Burdeau desde que o ponto de estudo esteja ligado, direta e intimamente, ao exercício do Poder, ou seja, aqui não se trata, ainda, das classificações do Estado, que pode ser democrático, autoritário, teocrático, etc.

Por outro lado Burdeau não ignora a importância das condições objetivas e compartilha ao afirmar⁷:

“Mas a verdade é que a maneira de ser deles favorece, em certa medida, a formação da ideia do Estado”.

O nascimento do Estado é associado à finalização no pensar de determinados grupos sociais que incitam a evolução baseado em uma série de fatores e em certo momento de amadurecimento da sociedade envolvida na organização política.

Ao se verificar a evolução histórica do Estado, vê-se que ele se fundamenta por fixar as formas de existir.

O que se depreende dos estudos é que o Estado veio a sofrer mutações em períodos de não continuidade da História, não há como precisar, dispor, cronologicamente, os exemplos e tipos de Estados que tenham existido uns após os outros⁸.

⁶ Georges Burdeau, **O Estado**, p. 14.

⁷ Georges Burdeau, **O Estado**, p. 15.

⁸ Evidentemente, para fins didáticos, faz-se a divisão em épocas da história da humanidade. Isto é feito para melhor compreensão do Estado contemporâneo ou moderno, como é chamado também.

Será que pela história evolutiva do Estado daria para fixar um parâmetro objetivo de “tipos de Estado”?

Esta questão é respondida por Georg Jellinek em citação do Dalmo de Abreu Dallari contribuindo, aliás, para uma de suas precípuas teses no desenvolvimento da Teoria Geral do Estado⁹:

“... é que todo fato histórico, todo fenômeno social oferecem, além de sua semelhança com outros, um elemento individual que os diferencia dos demais, por mais análogos que seja. Dentro da variedade das coisas humanas há algo de permanente e independente das particularidades individuais. Por métodos científicos é possível isolar, sem perder a noção de unidade e continuidade, certos fenômenos sociais ou ainda alguns de seus aspectos particulares”.

E o próprio Dalmo de Abreu Dallari termina o argumento afirmando que¹⁰:

“Mediante esse isolamento consegue-se excluir grande parte do individual e, relacionando-se o particular com o geral, faz-se ressaltar este último. Por esse mesmo critério, pode-se procurar, de início, o conhecimento dos Estados particulares, descrevendo suas singularidades, tanto por seus aspectos histórico-políticos, quanto pelos jurídicos”.

A história da evolução do Estado começa a ser contada a partir de agora, posto que para o bem da elucidação temática foi necessário fixar as lições preliminares acima¹¹.

Procuraremos de forma sucinta estabelecer as características fundamentais do Estado, em seu contexto mais diferenciado nas lições da história da humanidade com o fim de prepararmos melhor a situação pujante e facilitar a transação para o Estado futuro.

⁹ Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 60-61.

¹⁰ Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 61.

¹¹ Não existe exatidão no tocante a origem do Estado na História da Humanidade até mesmo porque desde que o homem é homem; ele, sempre, conviveu com o que hoje chamamos de elementos de composição do Estado ou condições objetivas de formação, qual seja: o homem sempre esteve em um determinado território, sempre existiu uma população ou povo (ainda que seja dada outra denominação, isto é o que afirmam os antropólogos) – o homem sempre conviveu aglomerado – e para finalizar, também, sempre, na História da Humanidade existiu aquele que manda e outro obedece, ou seja, a quem possuía inteligência dominava e aquele que tinha a força bruta obedecia.

O Estado Antigo começou nas antigas civilizações do Oriente ou do Mediterrâneo, nasceu de forma confusa, pois, não havia diferenciação e, por conseguinte não se distinguia as ideias do pensamento político, religioso, filosófico, dentre outras doutrinas.

Dalmo de Abreu Dallari apresenta duas marcas fundamentais neste período¹²: *a natureza unitária e a religiosidade*.

Em síntese a primeira hipótese quanto à natureza unitária do Estado, na antiguidade ele aparece com uma força uníssona de forma geral, ou seja, não é admitido fragmentação interior, nem territorial, nem de funções, a ideia da unidade do Estado percorreu por toda a antiguidade.

Já o segundo fundamento, corroborada na religiosidade, foi tão marcante na História que muitos autores qualificaram o Estado como Teocrático, em resumo, o Estado dito Teocrático, onde os governantes eram influenciados e haviam de obedecer a Divina Providência.

Na civilização helênica é comum a referência ao Estado Grego, mas não se tem notícia de um Estado único.

Todavia de forma genérica pode-se falar nas características comuns a todos os Estados que transcenderam da civilização helênica. Mesmo com as diferenças nos costumes de Esparta e Atenas, porém, sua forma de organização política foi fonte inspiradora para os séculos que se seguiam.

Em relação a autonomia das *polis* – cidade-Estado – assim conhecida na antiga Grécia, dizia Aristóteles que¹³:

“a sociedade constituída por diversos pequenos burgos forma uma cidade completa, com todos os meios de se abastecer em si, tendo atingido, por assim dizer, o fim a que se propôs”.

¹² Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 62.

¹³ Aristóteles, **Política**, p. 26.

Há uma peculiaridade a ser mencionada no Estado Grego, o indivíduo, assim considerado já gozava do status de cidadania, pois, travestia desta prerrogativa ao participar dos assuntos do Estado, porém, mesmo com o avanço desta ideologia (que está mais, intimamente, ligada com a forma de governo democrático) a manifestação da vontade individual no antigo Estado Grego era restrita a um pequeno grupo elitista que compunham a classe política e por consequência tomavam decisões a respeito dos assuntos do Estado¹⁴.

Falar em Estado Romano é falar, também, de Império Romano, os romanos foram ambiciosos no tocante a extensão territorial, cravaram batalhas e guerras ao longo de sua existência, desde sua fundação em 754 a.C, até a morte do Imperador Justiniano no ano 565 da era Cristã.

A ambição dos romanos era tamanha que chegou-se a aspirar em um Império Mundial¹⁵.

Como na Grécia o Estado Romano manteve restrições na participação do povo nos assuntos do Estado, como se neste momento houvesse o conceito ou a definição do que seria Estado¹⁶.

Dalmo de Abreu Dallari em sua ilustre passagem a respeito do Estado Romano leciona¹⁷:

“Gradativamente, em longa e lenta evolução, outras camadas sociais foram adquirindo e ampliando direitos, sem que, até o final, desaparecessem a

¹⁴ Outra peculiaridade importante de mencionar é no tocante a Democracia, mesmo considerado a Grécia o berço da democracia; à época, havia uma faixa restritiva de participação dos cidadãos em geral nos assuntos de governo porque caso o número de participação se tornasse excessivo o grupo elitista que governava poderia entrar em crise de autoridade e causaria uma instabilidade institucional.

¹⁵ E novamente a História nos remete a vislumbrar que não fora preciso mencionar que este Império, também, sofreu queda, assim como todos os outros que o antecederam e veremos outros, ainda, pela História da Humanidade se formar e caírem.

¹⁶ Ao bem das Ciências Humanas e Sociais, em verdade o homem até este momento não se preocupava com a figura do Estado; estavam mais interessados em estabelecer o seu Poder de governar, por isso a dificuldade de colher dados empíricos para o desenvolvimento do que seria o Estado e isto só foi possível no século XVI com o período do Iluminismo. Não que o homem não tenha pensado a respeito, mas sempre foi a figura do Poder que se sobrepôs ao Estado. O Estado sempre foi estudado secundariamente ao Poder.

¹⁷ Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 65.

base familiar e a ascendência de uma nobreza tradicional. A par disso, verifica-se que só nos últimos tempos, quando já despontava a idéia de Império, que seria uma das marcas do Estado Medieval, foi que Roma pretendeu realizar a integração jurídica dos povos conquistados, mas, mesmo assim, procurando manter um sólido núcleo de poder político, que assegurasse a unidade e a ascendência da Cidade de Roma”.

O Estado Romano foi o berço das Ciências Jurídicas, foi nele em que se esculpiram as regras de convívio social, mais, notadamente, o Direito Civil.

Muito já se escreveu da Idade Média, também, chamada de *noite negra* na História da Humanidade. Para alguns autores foi um momento especial, onde os intelectuais da época foram, praticamente, obrigados a criarem de forma extraordinária os instrumentos e os caminhos da ideia do que depois seria chamado do período do Iluminismo.

No pertinente ao Estado, foi um período de muita instabilidade e um dos períodos mais delicados, neste período foi a influência de fatores que atuaram, concomitantemente ao Estado, ou seja, o Estado Medieval é caracterizado pelo *cristianismo, pelo feudalismo e pelas invasões dos bárbaros*.

A idiossincrasia do Estado Medieval levou-o a erosão de sua própria essência, o Estado ficou fragilizado diante das diversas divisões políticas, Dalmo de Abreu Dallari traça a seguinte observação¹⁸:

“Desde logo, entretanto, é preciso ressaltar que, mesmo onde e quando as formações políticas revelam um intenso fracionamento do poder e uma nebulosa noção de autoridade, está presente uma aspiração à unidade. Pode-se mesmo dizer que, quanto maior era a fraqueza revelada, mais acentuado se tornava o desejo de unidade e força, pretendendo-se caminhar para uma grande unidade política, que tivesse um poder eficaz como o de Roma e que, ao mesmo tempo, fosse livre da influência de fatores tradicionais, aceitando o indivíduo como um valor em si mesmo”.

É de fácil vislumbre compreender este quadro de instabilidade em que se encontrou o Estado na era Medieval, este foi o diagnóstico da causa que tornou em uma grave e inconsequente instabilidade de caráter político, econômico e social, ocasionando por via reflexa a desordem e a desautoridade.

¹⁸ Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 66.

Entretanto, esta situação foi o embrião da criação intelectual do Estado Moderno.

Os antecedentes históricos no tocante ao Estado foram alimentando a consciência de se buscar a unidade, que fora concretizada para a busca de um poder soberano, assim reconhecido como supremo dentro de uma expansão territorial.

Os tratados de paz de Westfália tiveram como característica a formação de um novo modelo de Estado.

No Estado Moderno ou Contemporâneo o importante, independente da teoria adotada, é que foram fixadas as bases mínimas do Estado enquanto essência, ou seja, fixou a ideia de que o Estado é constituído pelo território, pelo povo e pela soberania (parece-nos que pela corrente doutrinária moderna o conceito de soberania está ultrapassado e precisa ser revisto, mas aqui, para o desenvolvimento da Teoria Geral do Estado, o termo soberania está, intimamente, inter-relacionado com outro instrumento do Estado que é o Poder).

E também a ideia de Estado Moderno depois de fixada suas diretrizes de base, em verdade estamos nos referindo a forma de governo, toda a construção filosófica e ideológica acerca deste assunto fomo-nos brindado com o pensamento do Iluminismo.

1.2. O Poder do Estado

Abordar o tema “Poder do Estado” é um trabalho árduo, pois, há de ter um ponto de partida para se chegar à conclusão preterida.

O Estado para se institucionalizar no decorrer de sua história utilizou-se da força que é um dos elementos do Poder, porém, com a evolução de sua teoria chegou-se a um Poder institucionalizado com regras a serem obedecidas

pelo próprio ente, ou seja, o Poder do Estado é, contemporaneamente, limitado, isto, independente de sua forma de governo¹⁹.

Aqui faremos uso do Poder político do Estado, já que o Poder jurídico fica a cargo da Teoria Geral da Constituição e que não é primordial ao nosso desenvolvimento – por enquanto – temático do trabalho monográfico.

Poder é o fenômeno que se encontra na capacidade de um indivíduo obter um comportamento de outro indivíduo que não seja obtido de forma espontânea, atribui-se a isso a força que o Poder tem em sua plenitude.

Todavia para que esse Poder seja político é, absolutamente, necessário que seja socializável e, posteriormente, socializado como um bem em si, ou seja, a finalidade, o bem comum.

O Poder só encontra razão de ser se for instrumento pelo qual uma sociedade o constitui com um objetivo-fim.

Neste contexto filosófico Georges Burdeau afirma que²⁰:

“A sociedade é sua própria finalidade pois é, por si só, o fundamento dos valores com referência aos quais as relações de Poder se organizam em seu seio. Não são determinadas por um critério exterior (religioso, econômico, cultural ou outro); resulta de sua própria necessidade como condição de sua própria necessidade como condição de existência do ser coletivo. Então é que há sociedade política”.

Diante deste ensaio, chegamos à conclusão que o Poder do Estado é institucionalizado por meio de sua fragmentação funcional²¹.

Não há consenso no tocante aos elementos do Poder entre os Cientistas Políticos, o que vamos mencionar são os elementos comuns que são: a força, a ideia ou ideologia e unicidade.

¹⁹ Pela atual Teoria do Estado em consonância com os Direitos Humanos Fundamentais e da Teoria da Constituição o Poder do Estado é jurídica e politicamente limitado, posto que deva respeitar e garantir por meio de instrumentos próprios os Direitos Individuais e Coletivos de uma dada sociedade, afinal o conceito de Estado trás em seu bojo uma promessa de fazer o bem comum.

²⁰ Georges Burdeau, **O Estado**, p. 3.

²¹ Ver neste Capítulo no Subcapítulo 1.3.

A força se observa por meio de um ordenamento jurídico que se baseia na Constituição, aqui existe um contrato social onde há limitação por parte do Estado e garantido os direitos mínimos dos indivíduos e organização do próprio ente.

A ideia ou ideologia é formada pelos vários segmentos da sociedade que mesmo com as diferenças existentes (religiosa, econômica, cultural) buscam uma finalidade em comum e que se concretiza através do Poder institucionalizado.

A unicidade significa que o Poder do Estado é uno e indivisível, e o que se fragmenta, o que se separa são as funções estatais para o bom exercício do Poder e, que a Democracia assim sugere para evitar arbítrios por parte do Estado.

1.3. As funções do Estado

As funções do Estado estão incorporada à teoria da separação de poderes de Montesquieu que fora, também, incorporada ao constitucionalismo, isto com a finalidade de assegurar as liberdades públicas, um mínimo de direito individual em face do Poder do Estado.

A ideia de separação dos poderes de forma sistêmica teve início no século XVIII, porém, a ideia da separação apareceu somente no século XIX, quando a dogmática se tornou na prática o artifício e instituto capaz de conter a fúria invasiva do Estado em face do indivíduo, a partir de então a doutrina foi se aperfeiçoando e chegou-se a conclusão de que o Poder do Estado é uno e indivisível, sendo suas funções fragmentadas ou divisão de funções ou poderes como preferem a maioria dos doutrinadores.

Mas o que resta importante é que a dogmática de que o Poder do Estado é uno e indivisível se encontra sedimentada no seio das Ciências Jurídicas e Sociais e, também, para a Ciência Política.

A celeuma da discussão em desconcentrar o Poder do Estado, Dalmo Dallari frisa que²²:

“De fato, quando se pretende desconcentrar o poder, atribuindo o seu exercício a vários órgãos, a preocupação maior é a defesa da liberdade dos indivíduos, pois, quanto maior for a concentração do poder, maior será o risco de um governo ditatorial”.

E conclui ao afirmar que²³:

“Diferentemente, quando se ignora o aspecto do poder para se cuidar das funções, o que se procura é aumentar a eficiência do Estado, organizando-o da maneira mais adequada para o desempenho de suas atribuições”.

Podemos então afirmar que o Poder do Estado está consubstanciado, contemporaneamente, às funções legislativa, executiva e judiciária.

Talvez o marco do Estado Moderno esteja entrelaçada por esta teoria da separação dos poderes com a intenção de enfraquecer o Poder do Estado, buscando a sustentabilidade da Democracia, isto no bojo da Constituição, pois, é fonte limitadora do exercício do Poder Estatal.

Para elucidação histórica, a Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, consta em seu parágrafo 5.º que *“os poderes executivo e legislativo do Estado deverão ser separados e distintos do judiciário”.*

A exigência para que o Estado adote a teoria da separação dos poderes é tão latente que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, declara em seu artigo XVI que *“toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição”.*

²² Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 216.

²³ Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 216.

Está claro que este movimento pela teoria da separação de poderes, com suas funções autônomas, porém, em harmonia, refletiu diretamente em todo o trajeto do constitucionalismo.

Nesta celeuma histórica temos uma importante passagem de Madison quando da elaboração da Constituição norte-americana, num dos artigos de “O *Federalista*”, Madison prescreve que²⁴:

“A acumulação de todos os poderes, legislativos, executivos e judiciais, nas mesmas mãos, sejam estas de um, de poucos ou de muitos, hereditárias, automeadas ou eletivas, pode-se dizer com exatidão que constitui a própria definição da tirania”.

O sistema da separação de poderes, onde há a nítida repartição e desconcentração das funções está consagrado na maioria das Constituições e está associada à ideia de Estado Democrático, numa engenhosa dogmática aclamada pelo conhecido sistemas de freios e contrapesos.

Como todo o sistema, é necessário fazer algumas alterações, hoje a tradicional teoria da separação dos poderes já não contempla seu rigor formalista, porque os anseios da sociedade evoluiu e o Estado necessita de dar respostas rápidas e adequadas.

As críticas ao sistema é no sentido de que seria mera formalidade, não estando sido exercido na prática, nesta crítica compartilhamos o entendimento de Dalmo Dallari que enfatiza²⁵:

“A análise do comportamento dos órgãos do Estado, mesmo onde a Constituição consagra enfaticamente a separação dos poderes, demonstra que sempre houve uma intensa interpretação. Ou o órgão de um dos poderes pratica atos que, a rigor, seriam de outro, ou se verifica a influência de fatores extralegais, fazendo com que algum dos poderes predomine sobre os demais, guardando-se apenas a aparência de separação”.

Outra crítica é no sentido de que a separação de poderes, não conseguiu garantir as liberdades individuais ou, também, as chamadas liberdades públicas tampouco assegurar o regime democrático.

²⁴ Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, **O Federalista**, p. XLVII.

²⁵ Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 220.

Novamente Dalmo Dallari leciona que²⁶:

“A sociedade plena de injustiças criada pelo liberalismo, com acentuadas desigualdades e a efetiva garantia de liberdade apenas para um pequeno número de privilegiados, foi construída à sombra da separação de poderes. Apesar desta, houve e tem havido executivos antidemocráticos e que transacionam de fato com o poder legislativo, sem quebra das normas constitucionais. Não raro, também o legislativo, dentro do sistema da separação dos poderes, não tem a mínima representatividade, não sendo, portanto, democrático”.

Dadas as críticas, e talvez todas feitas com veemência e merecedoras de apreço intelectual, não podemos, entretanto, esquecermos de que a separação dos poderes é um dogma e está associado a ideia de democracia, e por isso o temor de afrontá-lo.

Por isso hoje se busca aperfeiçoar o sistema, buscando soluções que permitem elevar a eficiência estatal mantendo a roupagem da teoria da separação dos poderes.

Para finalizar este ensaio Dalmo de Abreu Dallari, apregoa:²⁷

“Na verdade, as próprias exigências de efetiva garantia da liberdade para todos e de atuação democrática do Estado requerem deste maior dinamismo e a presença constante na vida social, o que é incompatível com a tradicional separação dos poderes. É necessário que se reconheça que o dogma da rígida separação formal está superado, reorganizando-se completamente o Estado, de modo a conciliar a necessidade de eficiência com os princípios democráticos”.

Em outras palavras, o Estado em épocas atuais, nunca foi tão instado a se manifestar na vida da sociedade como neste século, e com a mudança voraz de comportamento social o Estado jamais poderá ser estático e muito menos rígido e arraigados em conceitos que ficaram esvaídos diante da complexidade social.

²⁶ Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, *passim*.

²⁷ Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 222.

1.4. As formas de Estado

O conceito mais trabalhado pelos tratadistas de Direito Público²⁸ é a base para se configurar em concreto os elementos diversos e condições de existência do próprio Estado. E assim há de ser, também, para se traçar toda a estrutura constitucional do Estado alinhado na relação entre a sociedade e o poder político.

Das formas de Estado, dele deve-se distinguir, por excelência, de outros conceitos ou definições de formas políticas (*lato sensu*) tais como: tipos históricos de Estado, formas de governo, sistemas de governo e regimes políticos.

O conceito de formas de Estado só se torna verossímil e funcional no interior de um mesmo tipo de histórico de Estado.

Contemporaneamente só interessa distinguir Estado Unitário e Estado Federal no cerne do Estado moderno de arquétipo europeu e, em especial a partir do constitucionalismo.

Todas as teorias desenvolvidas para se compreender o Estado tiveram seus princípios baseados em Estados Simples ou Unitários e os que são chamados Federais.

Jorge Miranda conceitua a Forma de Estado como sendo²⁹:

“O modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político)”.

As formas de Estado referem-se à composição geral do Estado, no sentido de que os métodos possíveis da criação da ordem estatal, as formas

²⁸ Paulo Bonavides, Dalmo de Abreu Dallari, Jorge Miranda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, são os tratadistas que compactuam que a estrutura constitucional há de estar alinhado aos anseios da sociedade com relação ao poder político.

²⁹ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 298.

políticas em consonância dos conteúdos típicos das normas que regulam o Direito.

Uma característica peculiar e que se faz necessário apontar é no tocante à estrutura do poder e organização do Estado, Jorge Miranda acentua com maestria que as formas de Estado dizem respeito³⁰:

“à estrutura do poder no Estado – poder político uno ou associação de poderes; os regimes políticos em sentido amplo ou formas políticas dizem respeito aos fins do poder (regimes políticos em sentido estrito) e às modalidades de exercício”.

Modernamente em síntese, podemos afirmar que quando existe um único centro dotado de capacidade legislativa, administrativa e política, do qual emanam todos os comandos normativos, temos como exemplo: Cuba.

Quando existe uma repartição constitucional de competências e mais de um centro dotado de capacidade política. É a própria Constituição que estabelece a estrutura Federativa, proibindo sua abolição, em exemplos temos: Brasil, Estados Unidos da América do Norte, Alemanha, entre outros.

Passamos a seguir a examinar as formas de Estado, ou seja, o Estado Unitário e o Estado Federal, com suas características e peculiaridades que lhes são próprias.

1.4.1. O Estado Unitário

O tipo puro do Estado simples é aquele que existe um único Poder Legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário, todos centralizados e estabelecidos na Capital. As autoridades executivas ou judiciárias existentes num determinado Território, são delegações do Poder Central, extirpam dele sua força; é o Poder Central que os nomeia e lhe fixa as

³⁰ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 299.

atribuições. O Poder Legislativo em um Estado Unitário é único, não existe nenhum outro órgão com as atribuições de elaborar as leis³¹.

Em verdade, todavia, há uma complexidade. Os Estados Unitários são desmembrados em partes, os quais denominaram como sendo: municípios, comunas, departamentos, províncias, etc., onde há uma autoridade eleita e, também, conselhos, câmaras, etc., com poderes de editarem leis de aplicabilidade regional, local.

Mesmo assim, estas autoridades continuam exercendo suas funções por delegação do Poder Central, que as controlam e fiscalizam.

O Poder Central tem competência institucional (e assim há de ser) para atribuir ou mesmo suprimir àquelas circunscrições, ou reduzir sua extensão e até sua competência.

Em todo o território, enfim, somente há um governo estatal, quem dirige toda a vida política e administrativa.

Temos como exemplos de Estado do tipo Unitário: Afeganistão, África do Sul, Arábia Saudita, Bélgica, Bolívia, Chile, China, Cidade do Vaticano, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Dinamarca, Egito, Espanha, França, Grécia, Irã, Iraque, Itália, Japão, Líbano, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, Suécia, entre outros.

Traçaremos agora a característica mais aparente do Estado Unitário. Eles podem ser centralizados e descentralizados; um Estado centralizado é aquele que concentra, exclusivamente, a direção do governo nacional e pode, ainda, ser dividido em circunscrições para facilitar a execução dos serviços do governo central à população.

³¹ Darcy Azambuja, **Teoria Geral do Estado**, p. 364.

Já o Estado Unitário descentralizado é aquele em que o governo nacional dirige e executa os serviços de carácter geral e os serviços de carácter local ficam a cargo dos entes descentralizados.

Frisa-se que mesmo aqui o governo central é que fica com a exclusividade, o monopólio da governabilidade.

Uma observação interessante que Darcy Azambuja faz é que³²:

“O Estado rigorosamente centralizado só é possível quando se trata de pequenos países, com população reduzida. A grande extensão territorial, a população numerosa, acarreta a diversidade do clima, da produção, do comércio, da indústria e, conseqüentemente, com a complexidade da administração, a descentralização, que tem diversos graus”.

Mesmo em pequenos países, a questão da centralização do poder há de ser analisada, pormenorizadamente, pois o excesso de poder centralizado pode levar à tirania. O que a democracia manda é descentralizar o poder, somente por uma questão de extremos é que se adota a centralização.

1.4.2. O Estado Federado

A expressão Estado Composto ou Estado Federado é a formação por dois ou mais Estados que se unem por motivos diversos.

São variadas as formas de união entre Estados que se apresentam em forma de Estado Composto ou Estado Federado. Existe destas uniões de Estados o carácter jurídico-político.

Estas uniões e os motivos que levam as uniões tem um carácter social, pois, estão ligados por laços culturais estreitos, em exemplo citamos: (os povos que possuem os mesmo interesses); Estados europeus, Estados americanos, Estados asiáticos.

³² Darcy Azambuja, **Teoria Geral do Estado**, p. 365.

Dalmo Dallari faz uma importante observação no tocante às formas de Estado e destaca³³:

“Modernamente alguns autores sustentam a existência de uma terceira espécie, o Estado Regional, menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo”.

Nesta celeuma de discussão, o Estado Regional para a maioria dos tratadistas entendem e sustentam que o Estado Regional é uma forma de Estado Unitário com a descentralização reduzida, e no mesmo pensamento, é de relevo frisar que dada esta peculiaridade de divisão interna de competências não elide a unicidade e superioridade política e jurídica do Poder Central.

Em termos de etimologia, federação (do latim *foedus*) significa pacto, aliança.

Neste contexto o Estado Federal, é, por excelência, um pacto, quer dizer, uma aliança entre Estados. Contudo ao nos referirmos à história, sempre, veremos união entre Estados³⁴.

Em verdade, o Estado Federal é um fenômeno contemporâneo, que surge no século XVIII, porém, sempre, temporárias e limitadoras de determinados objetivos, o que não implica, necessariamente, a integralidade nos interesses, Dalmo Dallari traça um paralelo e leciona³⁵:

“Alguns autores entendem que o primeiro exemplo dessa união total e permanente foi a Confederação Helvética, surgida em 1291, quando três cantões celebraram um pacto de amizade e de aliança. Na verdade, porém, essa união, que se ampliou pela adesão de outros cantões, permaneceu restrita quanto aos objetivos e ao relacionamento entre os participantes até o ano de 1848, quando se organizou a Suíça como Estado Federal”.

A Suíça é um país de pequena extensão territorial, com uma população reduzida e que poderia perfeitamente adotar a forma de Estado

³³ Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 254.

³⁴ Ao nos debruçarmos pelos acontecimentos da história da humanidade, veremos que o motivo das grandes guerras, foram os domínios por terras, povos, e muita das vezes os Estados Antigos – expressão utilizada por Georg Jellinek – uniam-se para com o mesmo objetivo, porém este dado histórico não nos relata a essência do que realmente é o Federalismo.

³⁵ Dalmo de Abreu Dallari, **Elementos de Teoria Geral do Estado**, p. 255.

Unitária, mas por questões culturais e históricas adotou o Estado Federal, o que se encontra mais alinhado aos pilares da Democracia.

A federação Suíça será analisada no Capítulo que se segue e outros aspectos relevantes ao desenvolvimento do presente trabalho.

Capítulo 2 – O FEDERALISMO

2.1. O momento inspirador do federalismo

Não há contrarrazões em afirmar que fora nos Estados Unidos o início e desenvolvimento da ideia do que chamamos hoje de “federalismo”. Porém, antes, abordaremos o sistema constitucional de matriz americana, posto que esteja de forma concorrente aliada, também, ao momento inspirador do federalismo.

A Constituição dos Estados Unidos da América do Norte data de 1787.

Contudo, o Direito Constitucional norte-americano não teve início apenas e tão somente neste ano.

Jorge Miranda – frisa que, além da Constituição Americana³⁶:

“Sem esquecer os Covenants e demais textos da época colonial (antes de mais, as Fundamental Orders of Connecticut, de 1639), integram-no, desde logo, em nível de princípios e valores ou de símbolos a Declaração de Independência, a Declaração de Virginia e as outras Declarações de Direitos dos primeiros Estados”.

Com a igual força normativa dos 7 artigos da Constituição estão os 26 Aditamentos, aprovados até então e que a modificaram ou complementaram em certos aspectos, principalmente, no tocante aos Direitos Fundamentais.

Mencionamos, também, o caráter interpretativo de grandes questões judiciais, isto, com fundamento nos princípios norteadores quando da elaboração da Constituição dos Estados Unidos, princípios arraigados e que os

³⁶ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 83.

magistrados da Suprema Corte julgam, quase sempre, em conformidade com estes³⁷.

O Federalismo – instituto – ou movimento federalista é um produto histórico onde houve uma mudança dos Estados independentes que veio a suceder as colônias britânicas.

O Federalismo americano não surpreende quanto à sua estrutura, pois, nos dizeres de Jorge Miranda³⁸:

“... o federalismo americano é um federalismo perfeito em que se verificam, simultaneamente, uma estrutura de sobreposição (cada cidadão sujeito simultaneamente a dois poderes políticos e a dois ordenamentos constitucionais) e uma estrutura de participação (o poder político central como resultante da agregação dos poderes políticos dos Estados federados)”.

A estrutura do federalismo americano foi pensada e debatida, com o ideal da liberdade, e aquele era o momento de pensar, debater e fazer uma nação, construir uma sociedade que pungsse pelos séculos vindouros.

2.2. Os *Federalist Papers*

Os *Federalist Papers* – O Federalista – trata de uma obra com 85 artigos, que trás em seu bojo a estruturação e implementação do Estado americano em paralelo a uma nova forma de governo, isto com a ratificação da Constituição dos Estados Unidos.

O Federalista é o resultado de diversas reuniões que ocorreram na Filadélfia no ano de 1787, cujo objetivo era a elaboração da Constituição Americana. Dessas reuniões renderam vários artigos.

³⁷ É de importância mencionar que embora a Constituição dos Estados Unidos tenha 7 artigos, as suas seções são, extremamente, extensas o que não é tarefa fácil, nem simples de se conhecer o Direito Constitucional de Matriz Americana.

³⁸ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 85.

Não é do acaso que surgem os fatos sociais. Um processo de mudança requer, necessariamente, um ambiente propício que o possibilite. É neste ambiente propício à mudança que encontramos as forças externas e internas que move todo o processo.

No século XVIII, as treze colônias já não tinham representatividade e havia um descontentamento americano com a Coroa Inglesa. Consequência disto foi a Guerra da Independência Americana (1775-1783), por via oblíqua a este fato social elabora-se uma Constituição, que travestia o país como uma Confederação.

Em 1787 houve uma Convenção Constitucional da Filadélfia, com o fito de rever os artigos da Confederação.

James Madison (um dos fundadores do Partido Republicano, junto com Thomas Jefferson), **Alexander Hamilton** (primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos, criador do sistema financeiro dos Estados Unidos) e **John Jay** (coautor da Constituição), foram os articulistas que tinham a intenção de criar um novo governo.

Os autores por não concordar em vários assuntos, decidiram firmar um acordo em defender a Constituição que seria elaborada pela Convenção Federal, uma vez que consideravam à época superior à Constituição da Confederação.

Em resumo, a proposta da novel Constituição Americana era de estruturar o Estado Americano, com a finalidade de tornar os Estados Unidos uma República Federativa com o sistema de governo presidencialista, juntamente com o princípio da separação dos poderes, fundamentado no ideal de liberdade.

Em *O Federalista* n.º 2 John Jay diz que³⁹:

³⁹ Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John, “**O Federalista n.º 2**”.

“... nada é mais certo do que a indispensável necessidade de um governo, e é igualmente inegável que, quando e como quer que ele seja instituído, o povo deve ceder-lhe alguns de seus direitos naturais, a fim de investi-lo dos necessários poderes”.

Já O *Federalista* n.º 51 James Madison⁴⁰ faz uma relação com a natureza do ser humano ao afirmar que:

“... se os homens fossem anjos, não seria necessário termos governos”.

Ainda para MADISON⁴¹,

“A fim de lançar os devidos fundamentos para a atuação separada e distinta dos diferentes poderes do governo (...) é evidente que cada um deles deve ter uma personalidade própria e, conseqüentemente, ser de tal maneira constituído que os membros de um tenham a menor ingerência possível na escolha dos membros dos outros. Para que esse princípio fosse rigorosamente observado, seria necessário que todas as designações para as magistraturas supremas do executivo, do legislativo e do judiciário tivessem a mesma fonte de autoridade – o povo (...)”.

“Ao constituir-se um governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens – a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo (...). Assim, para frear a relação de poder entre as esferas do executivo, legislativo e judiciário, ressalta ainda que (...) os membros de cada um dos três ramos do poder devem ser tão pouco dependentes quanto possível dos demais”.

Neste sentido, MADISON continua⁴²:

“Todavia, a grande segurança contra uma gradual concentração de vários poderes no mesmo ramo de governo consiste em dar aos que administram, a cada um deles, os necessários meios constitucionais e motivações pessoais para que resistam às intromissões dos outros. (...) A ambição deve ser utilizada para neutralizar a ambição. Os interesses pessoais serão associados aos direitos constitucionais. (...) Em outras palavras, um poder deve controlar o outro ou as pessoas devem controlar as outras. Assim, os interesses privados de cada cidadão devem ser uma sentinela dos direitos público”.

“A solução (...) está em repartir essa autoridade entre diferentes ramos e torná-los – utilizando maneiras diferenciadas de eleição e distintos princípios de ação – tão pouco interligados quanto o permitir a natureza comum partilhada por suas funções e a dependência em relação à sociedade”.

⁴⁰ Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John, “O *Federalista* n.º 51”.

⁴¹ Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John, “O *Federalista* n.º 51”.

⁴² Madison, James; Hamilton, Alexander; Jay, John, “O *Federalista* n.º 51”.

Em conclusão, a inovação da teoria defendida pelos Federalistas, é incontestável. É evidente, também, que eles construíram bases sólidas para o liberalismo. A ciência política moderna encontra-se com a modernidade nesta época.

Desta feita, ficam evidenciadas algumas inovações que foram implementadas a partir de *O Federalista*, quais sejam: República – coisa pública, forma de governo na qual o povo é soberano. Federação – união entre os Estados independentes à formação de uma única entidade soberana, formando, o Estado Federal que é dotado de características próprias.

E, também, por assim dizer é latente a adoção do princípio da separação dos poderes, no sistema de freios e contra-freios na qual o governo passa a controlar o próprio governo e o povo é a expressão superior do Estado, com fulcro na Constituição.

2.3. A transcendência do federalismo para outros Estados

Ante às críticas que foram lançadas ao sistema federativo, os federalistas conseguiram a vitória de apor na Constituição este novel modelo de governar e, por aí se afigurou pelos séculos seguintes.

O sistema federativo de repartição vertical de competências e o modo como se exerce, assegura a descentralização do poder do Estado, este fica fragmentado o que dificulta ações nada republicanas e viabiliza o diálogo político, o que se faz necessário na Democracia, ainda que representativa, mas de forma direta.

No mundo atual o sistema federalista é o melhor instituto de descentralização política.

Dado o sucesso institucionalizado nos Estados Unidos que por séculos se mostrou coerente com a Democracia, os Estados que sofreram com as

tirantias ou que ante a um fato social relevante tiveram a oportunidade de adotar o sistema de Estado Federal, o fizeram.

Fato que o Estado Federal nasceu de acontecimentos históricos da época e dentro do contexto norte-americano, mas nada obsta que outros Estados adotem como teoria, posto que a própria história norte-americana revela que vem dando certo até os dias atuais.

Óbvio que o Federalismo americano é perfeito, pois como criação de um fruto histórico não há razão para ser diferente, os ideais que o emanaram foi o que deu início à nova Ciência Política, e sua transcendência para outros Estados iria se tornar evidente e portanto inevitável.

2.4. Federações republicanas no mundo contemporâneo

Conforme análise de textos anteriores, reconhecemos a pulverização do Estado Federado, como sinônimo de limitação ao Poder Estatal face aos direitos fundamentais.

Sem prejuízo faremos agora uma distinção necessária em conformidade com o que preceitua Jorge Miranda⁴³:

“... a federação repousa na sobreposição, porque um poder novo e distinto, o poder federal, surge acima dos poderes políticos dos Estados nela integrantes, os Estados federados; ao invés, a união real na fusão ou na colocação em comum de alguns dos órgãos do Estado que a constituem, de tal modo que fica a haver, ao lado dos órgãos particulares de cada Estado, um ou mais órgãos comuns (pelo menos, o Chefe do Estado é comum) com os respectivos serviços de apoio e execução”.

“Complementarmente, o grau de integração dos Estados componentes e, portanto, a complexidade jurídica da organização são muito mais acentuados no Estado federal do que na união real. O poder central é mais forte naquele e maiores, por isso, quer a interpenetração no plano do Direito interno quer a identidade de sistemas políticos; pelo contrário, os Estados-Membros da união real – muitas vezes, uma formula de transição –

⁴³ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 305-306.

conservam as suas peculiaridades e, não raro, mantêm uma limitada capacidade internacional”.

Passaremos a verificar alguns exemplos de Estado Federal que foi o resultado de uma construção racional do constitucionalismo moderno.

Também, iremos analisar nos exemplos abaixo, as duas formas conhecidas de Estado, quais sejam àqueles de união real e de federação propriamente dita.

2.4.1. A federação na Alemanha

O federalismo na Alemanha está intimamente ligado à monarquia constitucional.

O século XIX foi marcado em toda Europa pelo constitucionalismo moderno, não mencionaremos as monarquias absolutistas.

No entanto, o federalismo possui um significado diferente nos países da Europa ocidental, onde conseguem quase todos os governos resistir de modo duradouro às doutrinas liberais e democráticas.

É encontrada na Alemanha com algumas atenuações, por um lado, a monarquia constitucional de tipo francês em que o princípio democrático prevalece sobre o monárquico. O Rei é investido de poder em virtude da Constituição e isto é obra do poder constituinte que pertence ao povo, neste momento o Rei está em igualdade de condições de exercício do poder com o Parlamento.

Por outro lado, encontra-se a monarquia do tipo austro-alemão, uma espécie de monarquia limitada, em que o princípio monárquico se sobrepõe ao democrático com intervenções sistêmicas no governo.

Neste momento, por volta de 1848 a Constituição possui agora um conteúdo de menor intensidade e é outorgada pelo Monarca que, assim, aceita a limitação de seu poder. Ao passo que conserva a integridade de sua autoridade em tudo que não disciplina a Constituição, o Parlamento tem a sua área de atuação, estritamente, demarcada⁴⁴.

A monarquia constitucional propriamente dita, pois, vem, a ser àquela em que a autoridade do Rei, embora com um federalismo ainda não evidenciado e com os poderes centralizados no Rei, está subdividida e reduzida pelo efeito da existência de diversos órgãos efetivos do Estado.

Daqui resulta que tudo que não seja atribuído aos outros órgãos cabe ao Rei e, em caso de dúvida ou conflito, presume-se a sua competência.

Os outros órgãos devem ser, necessariamente, subordinados ao Monarca, pelo menos, dependentes no sentido de que a sua vontade, o seu ininterrupto funcionamento ou ainda o conferir de força jurídica às suas decisões dependem da vontade do Monarca⁴⁵.

No mesmo tempo, no tocante aos direitos e liberdades, domina a concepção, igualmente, limitativa no confronto da que então vai prevalecer na Europa ocidental. Na prática significa que se mantém um conjunto de restrições e autorizações, bem próximas das que tinham caracterizado o Estado de Polícia.

Jorge Miranda neste contexto afirma que⁴⁶:

“Apesar desta situação, não foi de pouco relevo o labor teórico dos grandes juspublicistas alemães do século XIX, aos quais se deve a elaboração de importantíssimos conceitos, que mais tarde frutificariam o Direito positivo”.

“É na base de instituições entendidas desta maneira que vão reger-se os Estados alemães, em três surtos subsequentes, respectivamente, a 1818,

⁴⁴ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 124.

⁴⁵ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 125.

⁴⁶ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 125.

1830 e 1848, e que se vem a organizar o Império Alemão pela Constituição de 1871 (vigente até 1918)”.

“Elemento assinalável nesta Constituição é o enaltecimento do Chefe do Governo, dito Chanceler, único Ministro com funções políticas: daí o chamado sistema de governo de chanceler ou de dualismo de poder executivo com concentração de poderes”.

No contexto da Constituição de Weimar, resumidamente, podemos assinalar que com a derrota na Primeira Guerra Mundial, desapareceram os chamados Impérios Centrais e proclamaram-se os sistemas republicanos em substituição. Daí frisa-se o nascedouro do federalismo na Europa ocidental que de seguida e vencidas as perturbações do momento, preparam-se os novos textos constitucionais.

A Constituição do *Reich* alemão, aprovada em 11 de agosto de 1919 na cidade de Weimar, considera-se o mais importante texto nesta altura concebido e espelha toda a mudança no modo de encarar os problemas políticos, sociais e económicos do século XIX e a transição para o século XX.

No tocante à organização política, a Constituição faz uma tentativa de conciliação da tradição e, por ventura, da necessidade, de a Alemanha se dotar de um Parlamento plenamente soberano.

Prescreve a regra de dupla responsabilidade política do Governo (arts. 52.º e 54.º), nomeia e demite o Chanceler e, sob proposta deste, os Ministros (art. 53.º) entre outros artigos da Constituição de Weimar de cunho republicano e de carácter federativo.

Jorge Miranda pelas circunstâncias históricas descreve que⁴⁷:

“... com o nacionalismo exacerbado pela guerra e pelo tratado de Versalhes e com os gravíssimos problemas económicos e sociais da época, tanto em nível alemão como em nível mundial (crise de 1929), o sistema não funcionaria corretamente. O Reichstag depressa ficaria desacreditado e verificar-se-ia grande instabilidade ministerial; por outro lado, a prática dos

⁴⁷ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 126.

“governos do Presidente”, incapazes de resolver os problemas, viria a ser a porta aberta para o acesso de Hitler e do nacional-socialismo ao poder”.

Mesmo com todas as agruras a Constituição de Weimar é sobretudo a primeira das grandes Constituições europeias a interessar-se pela questão social, em contraste com a neutralidade das Constituições liberais.

A Constituição de Bona.

Não bastaram as fórmulas constitucionais para combater a corrupção que sofreu a Constituição de Weimar, considerada uma das causas da conquista do poder pelos nacionais-socialistas, no segundo pós-guerra, há de ser mais forte a consciência das limitações dos sistemas jurídico-formais, assim como se haveria de procurar colher as lições da provação que a Alemanha tinha acabado de passar.

As lições da História nos mostram que as experiências ligadas aos imperativos do regresso da Alemanha à convivência pacífica europeia projetam-se com vigor na Lei Fundamental de 23 de maio de 1949 ou Constituição de Bona, elaborada provisoriamente para a Alemanha Ocidental⁴⁸.

A adoção do sistema parlamentar é uma das novidades da Constituição.

O Governo, composto pelo Chanceler e por Ministros da sua escolha, passa a ser responsável perante a Assembleia Federal.

Após a queda do muro de Berlim desenrolou-se de forma a surpreender o processo de unificação da Alemanha (em menos de um ano), mediante tratados entre os dois Estados alemães – A República Federal (Alemanha Ocidental) e a República Democrática (Alemanha Oriental).

⁴⁸ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 127.

Não se constituiu um novo Estado. Deu-se, sim, a extensão da República Federal aos cinco *Länder* correspondentes à República Democrática.

Não poderia ser diferente a citação do constitucionalismo que ocorreu na Alemanha, pois foi de forma peculiar que ocorreu a inserção da teoria da fragmentação do poder, ou seja, a teoria do poder federado.

Diante das descrições históricas acima destacamos que: todas as três Constituições alemãs mencionadas estabelecem um Estado federal. Para além das diferenças que não há necessidade de explicitar, porém, há um ponto em comum; não se trata de um federalismo perfeito de tipo suíço ou americano, mas de um federalismo imperfeito, de que uma das manifestações é a representação desigual dos Estados (*Länder*) no Parlamento federal; essa desigualdade é marcada de forma acentuada antes da Prússia, que era o Estado dominante da Federação.

2.4.2. A federação na Suíça

Traçaremos agora o sistema federal na Suíça, passando pelo sistema constitucional.

A história da Suíça divide-se em quatro períodos:

- 1.º - A Confederação com cantões de governo aristocrático e outros de governo democrático;
- 2.º A República Helvética e o Ato de Mediação de Napoleão;
- 3.º A Confederação (1815 a 1848);

4.º A Federação (1848 até os dias atuais)⁴⁹

Em 1999 foi aprovada uma nova Constituição, com características singulares e apontamos que o federalismo cantonal ficou latente em cada Estado federado parece ter mais a ver com as Cidades-Estados da Grécia antiga.

Em paralelo com a estrutura municipal dos Estados, a prática secular da democracia direta nos cinco cantões menores, por meio de assembleia popular.

Adota-se o sistema de governo federal como um sistema diretorial, senão vejamos: a Assembleia Federal e o Conselho Federal formam os órgãos políticos federais. A Assembleia Federal é um parlamento bicameral típico do federalismo: composta do Conselho Nacional e do Conselho dos Estados.

O Conselho Federal é o órgão executivo da Federação e é composto por 7 membros, eleitos por 4 anos. Anualmente a Assembleia Federal elege um dos membros do Conselho como Presidente da Federação.

Para melhor elucidação o artigo 148 da Constituição considera a Assembleia Federal como o órgão supremo da Federação.

2.4.3. A federação nos Estados Unidos⁵⁰

O Federalismo nos Estados Unidos é perfeito porque produto histórico de transformação de Confederação dos Estados independentes das 13 Colônias britânicas, a melhor doutrina diz que o federalismo americano é perfeito, pois, se verificam, simultaneamente, uma estrutura de sobreposição onde cada cidadão se sujeita concomitantemente a dois poderes públicos e a

⁴⁹ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 122.

⁵⁰ Jorge Miranda, **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 85-86.

dois ordenamentos constitucionais com uma estrutura participativa onde o poder político central é resultante da agregação dos poderes políticos dos entes federados (Estados).

Existem quatro princípios jurídicos básicos que permeiam o funcionamento da Federação Americana, quais sejam:

- o poder constituinte de cada Estado decreta e altera sua própria Constituição, nos limites da Constituição Federal e somente com a necessidade de respeitar as virtudes republicanas;
- intervenção institucionalizada na vontade política federal, ou seja, existe uma segunda câmara, o Senado, com igual representação dos Estados (2 senadores por Estado), em contraste com a primeira câmara, a dos Representantes (em número proporcional à população do ente federado);
- atribuições federais especializadas entendem-se que as que não forem próprias do Estado federal, pertencem aos Estados federados;
- igualdade jurídica dos entes federados.

A prática do federalismo não tem sido uníssona e sem contrastes entre as tendências centrífugas e centrípetas.

O Poder Federal, entretanto, foi-se afirmando e de forma robusta nas consequências da guerra da secessão e das duas grandes guerras mundiais, do aumento de número de Estados federados (13 para 50), da imigração e das comunicações, do reforço e da coesão nacional e, ainda, do aumento das funções do Estado Federal e do seu peso financeiro.

Capítulo 3 – PACTO FEDERATIVO NO BRASIL

3.1. Lineamentos históricos

Data de longo tempo a ideia de regionalização constitucional do poder político no Brasil.

Em 1572, decidiu-se dividir o Brasil em dois governos, o do Norte e o do Sul, em face da extensão territorial, cultivam-se valores culturais, políticos, econômicos, jurídicos e sociais, no sentido de uma reforma da estrutura da Federação Brasileira.

Em 1572, como dito antes, decidiu-se dividir o Brasil em dois Governos: o do Norte e o do Sul, em face de sua extensão continental.

“O do Norte, como afirma Hélio de Alcântara Avellar, atribuído ao titular do Governo Federal, estender-se-ia até Ilhéus, inclusive, sediando-se em Salvador. Coube ao Governador Geral Luís de Brito e Almeida (1573-1577)”⁵¹.

Este período, no entanto, não prosperou, manteve-se até 1577.

Em 1624, a Colônia é novamente repartida em duplo “Estado”: o *Estado do Brasil*, composto pelas capitanias existentes desde o Rio Grande do Norte até São Vicente, na direção Sul; e o *Estado do Maranhão*, compreendendo as capitanias do Ceará até o ponto final norte.

Nesta linha de pensamento, vale sempre salientar que a proposição pioneira e sistêmica foi elaborada em 1970, por Paulo Bonavides que em comentário leciona que⁵²:

⁵¹ Hélio de Alcântara Avellar, **História administrativa e econômica do Brasil**, p. 89.

⁵² Paulo Bonavides, **Curso de Direito Constitucional**, p. 323-324.

“Do ponto de vista constitucional, vale ressaltar novamente, as Regiões foram, por inteiro, ignoradas até a Constituição de 1988. Salvo uma ou outra menção esparsa e esporádica ao regional, ligado ao desenvolvimento, em raros lugares da lei maior de 1946 e depois, na de 1967, nada havia que configurasse jamais a conscientização de que as Regiões deviam entrar no corpo normativo da Constituição.

O grande e recente passo a esse respeito se deu, pois, com aquela Carta que constitucionalizou a Região no artigo 43, onde esta encabeça uma das Seções do Capítulo VII sobre Administração Pública.

Mas a recepção constitucional das Regiões se fez de forma estritamente administrativa, para efeito apenas de uma ação do Poder Central num mesmo complexo geo-econômico e social, tendo em vista o desenvolvimento, a integração de regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais na forma da lei para execução de planos regionais em conjugação com os planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, bem como os incentivos regionais”.

A regionalização do poder, entre nós, traça uma nova perspectiva federativa: O Federalismo das Regiões.

O tema, do nosso conhecimento, foi encabeçado no Brasil por Paulo Bonavides. Em conferência, sob o título “O planejamento e os organismos regionais como preparação a um Federalismo de regiões (a experiência brasileira)”, proferida na VII Semana Internacional de Estudos Sociais, promovida pelo Instituto de Ciências Sociais da Disputación Provincial de Barcelona e celebrada nessa cidade da Espanha, no período de 2 a 7 de novembro de 1970, o mestre cearense enfocou, pela primeira vez, esta importante temática, apontando-a como única solução viável para o nosso Federalismo.

A palestra de Paulo Bonavides apresenta de modo claro, a nova configuração geográfica brasileira, constante de cinco regiões, a saber,⁵³:

“NORTE, composta pelos Estados do Acre, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins; NORDESTE, composta pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia; SUDESTE, composta pelos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo; SUL, composta pelos Estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e CENTRO-OESTE, composto pelos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, estando nela fixado, também, o Distrito Federal.

⁵³ Paulo Bonavides, **Reflexões: Política e Direito**, p. 113.

Ressalvada a criação dos organismos regionais, a começar pela Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE), a nosso ver, o embrião do chamado Federalismo Regional.

Demonstrando que a crise federalista não é nova, relembra o depoimento do Ministro Oswaldo Trigueiro que, em 1961, já se reportava, assim, ao caso em exame: “Em 1900, Amaro Cavalcante e Rui Barbosa temiam o desaparecimento da União; hoje, teme-se o desaparecimento dos Estados. O País Real distancia-se mais e mais do País Legal e, para muitos, a Federação já não representa mais do que um elemento decorativo na fachada da República”.

Após referir-se à excessiva centralização, que não evitará o surgimento de novas e promissoras idéias acerca da forma estatal composta, conclui Paulo Bonavides que⁵⁴:

“Na região estão potencializadas esplêndidas esperanças fáticas de uma renovação federativa, segundo os rumos e as bases expostas no presente ensaio. Mas tudo isso se perderá ou não acontecerá, caso falte à cúpula do sistema uma orientação programada ou planejada para alcançar politicamente esse desfecho: o Federalismo das regiões, única fórmula, a nosso ver, de evitar, de futuro, a alternativa escura do Estado unitário, ou seja, o pesadelo de um monstruoso Leviatã Continental, que se ergueria entre o Atlântico e a Cordilheira dos Andes”.

A distribuição espacial do Poder Político, no Brasil, desde os primórdios da nossa história, sempre pendeu para o Regionalismo.

Segundo José Afonso da Silva: “Sob o impulso de fatores e interesses econômicos, sociais e geográficos esses dois Estados fragmentaram-se e surgem novos centros autônomos subordinados a poderes político-administrativos regionais e locais efetivos. As próprias capitanias se subdividem tangidas por novos interesses econômicos, que se vão formando na evolução colonial. Assim, por exemplo, Piauí erige-se em capitania independente do Maranhão; Minas destaca-se de São Paulo; Rio Grande do Sul torna-se capitania”.⁵⁵

Basta ver o mapa do Brasil para constatar o regionalismo, a existência das cinco Regiões geográficas, cada qual com seus traços culturais, políticos, econômicos e sociais.

⁵⁴ Paulo Bonavides, **Reflexões: Política e Direito**, p. 119.

⁵⁵ José Afonso da Silva, **Curso de direito constitucional positivo**, p.30.

Vários órgãos já regionalizaram o Poder. Para efeitos de aplicação de alíquota do ICMS, funciona a divisão regional. Os planos ou programas imperativos de desenvolvimento são elaborados com vistas às regiões geoeconômicas.

Já se propõe a regionalização do índice nacional de preços.

Entidades representativas, para melhor desempenho de suas funções, têm adotado a divisão regional.

De conseguinte, há um testemunho perene do nosso destino regionalista, sem perigo, é claro, para a unidade nacional, já consolidada.

Paulo Bonavides, novamente citado, insiste⁵⁶:

“Precisam estas, portanto, de uma instância política própria, constitucionalmente definida, expressão da vontade regional, que lhe sirva de órgão e respiradouro. Urge criá-la mediante estudos que reformulem a organização federativa, que contemplem a possibilidade de levar a bom termo um ensaio de Governo Regional (executivo e legislativo) ou, pelo menos, de início, em estilo ainda rudimentar, um centro superior de ação, coordenado em âmbito regional, que estaria para os Estados autônomos, assim como os Governos ou as Prefeituras metropolitanas para os respectivos municípios autônomos. É de recomendar que se faça com as Regiões, numa esfera, sem dúvida, diferente e qualificada, o que já se intenta fazer com os pólos urbanos, que são as chamadas áreas metropolitanas: institucionalizá-la, tanto jurídica como politicamente. A Região oferece ao país a saída exclusiva para a renovação de um federalismo cujas bases foram aluídas”.

Essa vocação regionalista que ilumina toda a nossa trajetória política, desde a época colonial, não esmaeceu, ao longo do tempo, pelo contrario, foi constante na fase imperial, assomou poderosa na República, e hoje está a exigir uma revisão do pacto federativo.

⁵⁶ Paulo Bonavides, **Reflexões: Política e Direito**, p. 160.

3.2. Componentes do Estado Federal Brasileiro

No Brasil, os entes que compõem a federação são: a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os municípios (art. 18, *caput* da Constituição Federal de 1988). A Constituição fala em territórios, divisões político-administrativas que, atualmente, não existem mais.

O Brasil assumiu a forma de Estado Federal em 1889 com a proclamação da República, o que foi mantido nas Constituições posteriores.

A União é uma pessoa jurídica de Direito Público, interno e externo, com capacidade política, exercendo uma parcela da soberania brasileira. Internamente, atua como uma das pessoas jurídicas de Direito Público que compõem a Federação. Externamente, diante de Estados estrangeiros, a União exerce a soberania do Estado brasileiro, fazendo valer seus direitos e assumindo suas obrigações.

O Poder Legislativo está nos artigos 44 até 75 da Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional, é integrado pela Câmara dos Deputados, composta por deputados federais, e pelo Senado Federal, composto de senadores federais.

Atualmente, são 513 (quinhentos e treze) deputados federais e 81 (oitenta e um) senadores federais.

O Poder Executivo está regulamentado nos artigos 76 até 91 da Constituição Federal de 1988, composto pelo Presidente da República e vice-presidente, auxiliados pelos ministros de Estado.

Já o Poder Judiciário é regido pelos artigos 101 a 124 da Constituição atual.

O artigo 20 da CF/88 rege os bens da União e o Artigo 153 os Tributos, não entraremos na celeuma das espécies tributárias e da repartição entre os

entes federados, por entendermos ser de outro campo do conhecimento jurídico, qual seja, o Direito Tributário.

Os Estados-membros, são parte integrante da Federação, são entes detentores de autonomia política e administrativa. Têm capacidade de elaborar suas próprias Constituições estaduais, observadas as diretrizes da Constituição Federal.

O Poder Legislativo na esfera estadual está no artigo 27 da CF/88, composta pela Assembleia Legislativa integradas pelos deputados estaduais em numero calculado com base no mesmo artigo 27.

O Poder Executivo conforme artigo 28 da CF/88 cabe ao Governador e Vice-Governador auxiliados pelos secretários estaduais.

O Poder Judiciário encontra fundamento no artigo 125 e 126 da CF/88.

Os bens do Estado no artigo 26 da CF/88 e os Tributos estaduais no artigo 155 da CF/88.

Já a criação e a extinção dos Estados-membros podem, conforme artigo 18, parágrafo 3.º da CF/88, incorporar-se ente si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados. Para isso, precisam da aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Os municípios são entes detentores de autonomia política e administrativa. Têm capacidade de elaborar sua Lei Orgânica Municipal.

O Poder Legislativo está no artigo 29 e 31 da CF/88, Exercido pela Câmara Municipal, composta de vereadores (de nove a 55, dependendo da população municipal, conforme artigo 29, IV da CF/88).

O Poder Executivo está regulamentado no artigo 29 e 31 da CF/88, composto pelo Prefeito e Vice-Prefeito, auxiliado pelos secretários municipais.

No âmbito municipal não há o Poder Judiciário, os tributos estão no artigo 156 da CF/88.

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após a divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei, conforme determina o artigo 18, parágrafo 4.º da CF/88.

De modo peculiar é o Distrito Federal, ente detentor de autonomia política e administrativa. Tem capacidade de elaborar sua Lei Orgânica e tem capacidade legislativa, administrativa e judiciária, com as mesmas competências legislativas atribuídas aos Estados e aos municípios (artigo 32, parágrafo 1.º da CF/88).

O Distrito Federal elege três senadores e deputados federais em número definido por lei complementar.

Os Territórios são meras divisões administrativas da União, podendo ser divididos ou reunidos. Neles existe autonomia administrativa, mas não autonomia política. Os territórios elegem quatro deputados federais (artigo 45, parágrafo 2.º da CF/88), mas não elegem senadores. Atualmente são apenas uma possibilidade jurídica, já que o artigo 15 do ADCT da CF/88 extinguiu os últimos existentes. Podendo, no entanto, ser criados outros territórios.

Os territórios do Amapá e Roraima foram transformados em Estados (artigo 14 do ADCT da CF/88). O território de Fernando de Noronha foi reincorporado ao Estado de Pernambuco (artigo 15 do ADCT da CF/88).

3.3. Debates da repartição das competências constitucionais

Competência, em sentido estrito, é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do poder público para emitir decisões. Pode ainda ser considerada como a capacidade de distribuir poder.

Na Constituição Federal vigente, na repartição de competências entre as entidades federativas há o princípio da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão as matérias e questões de predominante interesse geral, ao passo que aos Estados ficarão as matérias e assuntos de interesse regional e aos municípios as questões de predominante interesse local.

Os poderes da União são enumerados nos artigos 21 e 22, os Estados ficam com os poderes remanescentes (artigo 25, parágrafo 1.º) e os municípios ficam com os poderes indicados genericamente no artigo 30 e incisos da Constituição Federal de 1988.

Alguns poderes podem ser delegados, como o poder da União para legislar a respeito de certas matérias. Nesse caso, o artigo 22, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, autoriza a delegação da atribuição legislativa aos Estados, mediante lei complementar. Em determinadas áreas, permite-se a atuação concorrente entre União, Estado, Distrito Federal e municípios, artigo 24 da Constituição Federal de 1988.

Pontualmente o estudo elaborado mostra os conceitos de compreensão do tema de forma centralizada, desde a constituição dos Estados Federados até a peculiaridade do Estado Federal brasileiro.

O federalismo contemporâneo tem tensões situadas entre a exigência das atuações: uniformes, harmônica e pluralista de todos os entes federados e são resolvidas por meio da atuação cooperada dos diversos entes federais. Esta cooperação se faz necessária para que não haja indícios de centralização e o foco é a homogeneização.

A grande virtude da cooperação é de que haja similitude na busca de resultados unitários e uniformes sem prejuízo do esvaziamento dos poderes e competências dos entes federados em relação à União.

Essa denominação, chamada de repartição de competências, é o marco do federalismo, onde pressupõe a autonomia de todos os entes federados, posto que a tradição dos Estados Federais, desde a matriz norte americana, utiliza-se o critério jurídico-formal das bases na estrutura federal.

A Constituição Federal atribui diretamente aos entes federados as competências, isto significa a afirmação de seus poderes compreendendo também as suas responsabilidades e/ou encargos.

Não é descentralização administrativa, é uma exigência em conjunto com os múltiplos órgãos de decisão política, cada qual com a sua peculiaridade em determinados interesses, exemplificando: a União de interesses gerais, os Estados-membros de interesses regionais e outros entes quando existentes de interesses locais, no caso brasileiro, os municípios.

Gilberto Bercovici, em relação a esta temática frisa que⁵⁷:

“Particularmente no Brasil, com a redemocratização da década de 80, abriram-se novas perspectivas para o nosso federalismo. Apesar de sua origem e fundamento oligárquicos, com a Constituição de 1988, existiu a possibilidade de renovação das estruturas federais no Brasil, com sua ênfase na cooperação federativa e na superação das desigualdades regionais”.

Com a Constituição Federal de 1988 abriu-se ainda a discussão sobre o tema das políticas públicas de desenvolvimento, vinculados ao federalismo cooperativo e consequentes instrumentos de atuação em conjunto.

Diante dessas ponderações, entende-se como perspectiva, a análise em cooperação federal e das competências comuns do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que há de ser dinâmica e não paralisante como

⁵⁷ Gilberto Bercovici, **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**, p. 23-54.

manda a tradição, com descrição textual da Constituição e sim dar ênfase aos trabalhos intergovernos e as políticas daí derivadas.

O mandamento da Constituição Federal de 1988 traduz que o maior objetivo do federalismo é a busca da cooperação entre os entes da Federação brasileira, com o equilíbrio da descentralização federal sob os fundamentos da integração econômica nacional.

Nessa seara, não cabe os discursos acerca da descentralização como justificativa de maior racionalização ou da eficiência na atuação estatal, posto que na Constituição Federal atual, o debate não deve ser a descentralização e sim o que se deve fazer para evitar o desequilíbrio regional e também das condições sociais.

Gilberto Bercovici acentua que⁵⁸:

“Resgatar os princípios norteadores das políticas públicas e do desenvolvimento regional é essencial para, cumprindo os ditames e os propósitos jurídicos-políticos da Constituição de 1988, compreendermos a questão da repartição de competências no Estado Federal Brasileiro”.

No federalismo brasileiro tal qual como consta na Constituição de 1988, impõe que as desigualdades regionais sejam tratadas no contexto nacional, ou seja, para não serem tratadas separadamente e sim inseridas no todo nacional.

3.4. Competência concorrente e as normas gerais

A matéria mais controversa no tocante a este subcapítulo é o da competência concorrente e as normas gerais no que diz respeito à tributação.

A mais relevante e aparente problemática aqui é a que se coloca no exercício da função normativa dada pelo Poder Legislativo, que são aquelas normas gerais na matéria tributária e também à existência das leis de caráter

⁵⁸ Gilberto Bercovici, **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**, p. 44.

tributário em confronto com a relevante questão da autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No âmbito do direito tributário, compreendendo assim a função de complementação da competência tributária das espécies tributárias inerentes aos impostos estaduais e dos impostos municipais a partir das normas gerais de cunho nacional e com aspectos que envolvem a tão mal fadada guerra fiscal e o que provoca de certo modo uma crise do federalismo. Esta é uma questão com problemas dogmáticos e históricos.

Exemplificando, o Direito Tributário permite a definição de normas gerais com o fito de harmonizar e não criar interpretações errôneas das leis nacionais das demais esferas da competência seja ela estadual ou municipal.

Num exemplo clássico temos uma abordagem a partir da Lei Complementar 87/1996 e da Lei Complementar 116/2003, que complementam a descrição da competência tributária do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) – artigo 155 da Constituição Federal de 1988 e do ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) – artigo 156, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Estas leis acima citadas têm como função precípua uniformizar as atividades dos respectivos Poderes Legislativos, que permite a manutenção do pacto federativo e evitando-se, assim, a guerra fiscal, ao menos esta é a intenção da lei.

Todavia, são aparentes os problemas constatados a respeito desta temática, que vai desde a usurpação da autonomia estadual ou municipal até a guerra fiscal a partir da não observância das regras infraconstitucionais ou constitucionais.

Podemos analisar estas tormentosas questões a partir da noção de:

- Normas Gerais;

- Função Constitucional da Lei Complementar;
- Autonomia dos Entes da Federação.

Compreende-se que à solução destas questões não é de conteúdo de uma norma geral (que deverá ser promulgada como Lei Complementar), porém como uso da função normativa por parte do Legislador Complementar, que no nosso caso é o Congresso Nacional, no âmbito das competências dos entes da federação.

O estabelecimento aqui de normas gerais, fica mais latente o exemplo na seara tributária.

Não há que indagar que a União usurpou os poderes dos Estados ou dos Municípios, posto que a própria Constituição estabelece as regras de competências, e a União há de ficar com a competência de estabelecer normas gerais, principalmente, para evitar o flagelo e o desmantelamento do nosso Federalismo, tão já fragilizado e destorcido.

3.5. Jurisprudência quanto à competência concorrente

O presente desenvolvimento deste subcapítulo avaliou os critérios usados para adaptar a atuação das competências em matérias na qual a regulação tem como titular mais de um ente da federação, sem, contudo, romper o pacto federativo.

Não se pretende aqui esgotar a temática, posto que a dificuldade de conclusão exaustiva do tema deu-se, em decorrência de inúmeros julgados do Supremo Tribunal Federal e, também, pelas diversas matérias e situações fáticas que a realidade mundana pode sugerir a respeito do tema.

Todavia, nesse exato momento da pesquisa, fora realizada uma leitura dos parâmetros encontrados na jurisprudência, com o fito de oferecer

elementos que pudessem contribuir ao aperfeiçoamento dos modelos de definição nestas áreas de atuação conjunta.

Porém, antes, ressaltamos que o alcance acadêmico da pesquisa não é o de criar situações proféticas ou de posições ideológicas, mas, sim, de contribuir na busca dos critérios, a partir das proposições constitucionais e do desenvolvimento já calcado desta temática na doutrina jurídica brasileira.

As opiniões mais recolhidas foram as mais abalizadas e identificados os pontos da controvérsia acerca do tema, do ponto de vista do conceito, como da competência concorrente fora do Artigo 24 da Constituição Federal de 1988, da possibilidade de delegação de competência pela União, com base no artigo 22, parágrafo único.⁵⁹

No Supremo Tribunal Federal a jurisprudência selecionada foi a que apresentou basicamente em sede de controle abstrato da constitucionalidade, já que o STF é o órgão locado pela Constituição como guardião da federação e instância máxima à resolução de conflitos federativo. Desta busca temos as ADIn n.º 2.396-9/MS; ADIn n.º 1.893-9/RJ; ADIn n.º 3.098-1/SP; ADIn n.º 3.322-1/DF; ADIn n.º 3.444-/RS, entre outras, demonstra de forma clara a inclinação em afastar a legislação estadual praticada em diversos Estados Membros, sob o arrazoado da competência pertencer a União.⁶⁰

⁵⁹ As opiniões recolhidas foram dos juristas: Gilberto Bercovici, André Ramos Tavares, Christina de Almeida Pedreira, José Francisco Siqueira Neto, José Maria Arruda de Andrade e Susana Mesquita Barbosa, em trabalho publicado na Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n.º 90, Ed. Esp., p. 01-18, abr/mai, 2008.

⁶⁰ Segue EMENTA:

Adin n.º 2.396-9/MS – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul. Ofensa aos artigos 22, I e XII; 25, parágrafo 1.º; 170, *caput*, II e IV; 1.º; 18 e 5.º *caput*, II e LIV. Inexistência. Afronta à Competência Legislativa Concorrente da União para editar normas gerais referentes à produção e consumo, à proteção do meio ambiente e controle da poluição e defesa da saúde. Artigo 24, V, VI e XII e parágrafos 1.º e 2.º da Constituição Federal.

Adin n.º 1.893-9/RJ – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Segurança e Higiene do Trabalho: Competência Legislativa. Lei 2.702, de 25.3.97, do Estado do Rio de Janeiro. CF, artigo 21, XXIV, artigo 22, I, artigo 24, VI – INCONSTITUCIONALIDADE, porque ofensiva ao disposto nos artigos 21, XXIV, e 22, I, da Constituição Federal.

De início a hipótese em que começamos a trabalhar encontra ligação direta com o texto da Constituição, e pela dificuldade aliada ao texto, principalmente, onde se tem crescido a atividade de evocar a Justiça Constitucional. A pesquisa para resolução desta temática focou em alguns critérios para definir:

- diferencial de norma geral e especial e
- alocação de determinado item como disciplina inerente a competência legislativa privativa e competência legislativa concorrente.

Analizando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à questão supramencionada o que acaba por diferenciar, segundo a análise jurisprudencial de uma norma geral de uma norma especial é a que configura a demanda de aplicação uniforme em toda a federação e, também àquelas normas de maior abstração e por fim aquelas normas gerais que veda ou permite determinadas condutas.

Já no que diz respeito à alocação de determinado tipo de competência, a tarefa de identificação dos parâmetros objetivos foi mais árduo.

No final das pesquisas jurisprudências, detectamos que os julgados pendiam para o elemento identificado, ou seja, a peculiaridade da oportuna lei que esteja em análise ou que venha a ter sua constitucionalidade questionada, em atento para o fato de que não se deva promover a redução do subjetivismo.

Adin n.º 3.098-1/SP – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei 9.394, de 1996. Competência Legislativa Concorrente: CF, artigo 24. Competência Estadual Concorrente Não-Cumulativa ou Suplementar e Competência Concorrente Estadual Cumulativa. INCONSTITUCIONALIDADE, da Lei 10.860/2001, do Estado de São Paulo.

Adin n.º 3.322-1/DF – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Distrital n.º 3.426/2004. Serviço Público de Telecomunicações. Telefonia Fixa. Obrigação de discriminar informações na fatura. Definição de ligação local. Disposições sobre ônus da prova, termo de adequação e multa. Invasão da Competência Legislativa da União. Violação dos artigos 22, incisos I, IV e 175, da CF.

Adin n.º 3.444-8/RS – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 12.064/04, do Estado do Rio Grande do Sul. Trânsito. Invasão da Competência Legislativa da União prevista no artigo 22, XI, da Constituição Federal.

Gilberto Bercovici relembra que⁶¹:

“... na jurisprudência mais recente do STF pode ser constatada uma tendência ainda restritiva quanto a um amplo e real compartilhamento competencial, ou seja, a admissão de um largo espaço para a autonomia legislativa dos Estados-membros no Brasil, porque se refere a essa pontualmente prevista “competência concorrente”. É que o critério da Constituição de 1988 é por demais insuficiente, carecendo de uma concretização mais intensa por parte do Judiciário no segmento das chamadas cláusulas abertas ou conceitos indefinidos”.

De toda a leitura jurisprudencial identificamos que se pode raras vezes saber do posicionamento claro dos Ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal, outras vezes a maioria da opinião não é feita de forma clara e objetiva.

3.6. Repartição das competências comuns de natureza administrativa

Neste subcapítulo o objetivo não é exaurir e nem realizar um estudo aprofundado sobre os limites da competência administrativa entre os entes da federação, e sim apresentar partindo do estabelecimento dos encargos gerais da União, tanto para com a apresentação das responsabilidades específicas dos Estados e Municípios.

Iremos compreender aqui a configuração atual das questões chamadas “tarefas comuns”, importante para a ajuda da compreensão do que seria o federalismo cooperativo, pois trabalha com a implementação das políticas públicas e necessita da colaboração de todos os membros da Federação.

Na prática esta discussão coincide quase sempre com a pauta dos problemas sociais, ou seja, saúde, habitação, saneamento, erradicação da pobreza e tudo fazem refletir na consubstanciada integração social.

⁶¹ Gilberto Bercovici, **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**, p. 53.

No artigo 23 da Constituição Federal de 1988 estão identificadas as competências comuns, que considera ampam as competências administrativas, o que nos faz enveredar pela noção de cooperação, pelo que está disposto no parágrafo único do mesmo artigo 23, e fora apreciada na sua concepção teórica de modo que facilita a proporcionar arrazoados fundamentais não só para a compreensão, mas, sobremaneira à sua aplicabilidade.

De qualquer modo, nem necessita de muita pesquisa, basta uma observação prática dos serviços disponibilizados pelo Estado⁶² para verificarmos a ineficiência e a ineficácia do Poder Público, o que de certa forma impulsiona o Legislativo a fazer inovações voltadas às concretizações dos objetivos da República conforme exala a Constituição Federal atual, isto de forma a vincular, também, a Administração Pública de maneira a trabalhar com o cooperativismo para alcançar os ideais da República⁶³ na colaboração do desenvolvimento nacional.

A complexidade das atividades administrativas estatais por vezes nos deixa perplexo e requer esforços contínuos e esforços articulados, na busca estratégica e com a finalidade precípua de facilitar a gestão da coisa pública⁶⁴.

Para ao menos amenizar os conflitos de competência administrativa, é só seguir e utilizar os diversos instrumentos já previstos na Constituição e que podem e devem, em paralelo, proporcionar uma associação federativa⁶⁵.

O que se busca é a garantia do modelo federativo, porém os instrumentos aptos a esta garantia não se encontra entre nós. É necessário

⁶² Aqui nos referimos ao Estado como um todo, compreendendo a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios e até por ventura os Territórios caso vierem a ser criados.

⁶³ Claro que o ideal não existe, mas o que se busca é se aproximar ao máximo dele, isto em todos os seguimentos da natureza humana.

⁶⁴ O Estado hoje, já não pode ser tido apenas na sua característica como Estado Federal, mas sobremaneira na manutenção do pacto federativo que é imprescindível que o Estado tenha poder (e ele o tem) para coordenar e conduzir os rumos da sociedade, traduzindo este poder como uma perspectiva governativa, isto em todos os níveis de governo.

⁶⁵ Isto não quer dizer que a autonomia político-administrativa dos entes da federação seja enfraquecida e não representa nenhum óbice à atuação conjunta e harmônica entre eles.

criá-los e de forma cooperada entre os entes federados redefinir a responsabilidade das unidades federadas, de modo a equalizar e redistribuir encargos sócio-econômicos na relação entre os governos.

Isto nos dizeres de Orlando Alves dos Santos Junior significa que⁶⁶:

“... se justifica pelo fato de que num Estado intervencionista e voltado à implementação de políticas públicas, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de tratamento uniforme em escala nacional: em assuntos da ordem econômica e social há a necessidade de unidade no planejamento e direção das tarefas”.

Neste contexto Gilberto Bercovici, sinaliza⁶⁷:

“... estabeleceu a Constituição de 1988 princípios de que as diferentes unidades da federação brasileira devem cooperar entre si na realização dos interesses nacionais. Essa colaboração deve dar-se por meio de definição de políticas públicas estabelecendo metas, diretrizes e planas que garantam a atuação equilibrada, conforme a atribuição de cada um dos entes federados. A garantia do desenvolvimento nacional, enquanto princípio constitucional, determina que o Estado deve perseguir o desenvolvimento em atuação conjunta, devendo a ordem econômica estar voltada para a construção de uma sociedade mais justa e solidária”.

Já para Fernanda Dias Menezes de Almeida, fez expressa advertência quanto à existência de competências concorrentes implícitas ou resultantes na Constituição Federal de 1988⁶⁸:

“Podem-se identificar no texto constitucional de 1988 competências legislativas concorrentes de cunho administrativo que chamaríamos de primárias, por encontrarem assento na própria Constituição, e competências legislativas secundárias, não previstas de modo expreso na Constituição, mas decorrentes da necessidade de atuar competências materiais comuns”.

Este país não comporta a centralização do poder, e também, não comporta a descentralização arranjada sem quaisquer planejamento e coordenação geral⁶⁹.

⁶⁶ Orlando Alves dos Santos Junior, **Democracia e Governo Local**, p. 148.

⁶⁷ Gilberto Bercovici, **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**, p. 57-58.

⁶⁸ Fernanda Dias Menezes de Almeida, **Competências na Constituição de 1988**, p. 140.

⁶⁹ Diante desta afirmativa, vimos que a Constituição Federal de 1988, prescreve de forma objetiva o federalismo cooperativo dispondo das disciplinas de competência comum e concorrente entre todos os entes.

3.7. Emblemática Jurídica

Com a finalidade de ilustrar como se resolveria um conflito de competência, fizemos pesquisas pontuais a respeito da questão abaixo suscitada.

Os motivos que nos levaram à escolha do projeto de lei em comento são porque quisemos trazer um caso, cuja temática, aproximasse mais da nossa realidade social, ou seja, segurança pública – e, também, por ser uma questão de Estado como um todo e por traçar as bases de uma função tão essencial à própria existência pacífica do Estado, já encontra necessidade alhures de regulamentação uniforme.

- Projeto de Lei Orgânica da Polícia Civil

Pois bem, a competência legislativa cabe à União no tocante a organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis, conforme prescreve o artigo 24, inciso XVI da Constituição Federal de 1988, o parágrafo primeiro do mesmo artigo, diz que a União deve-se limitar a estabelecer normas gerais. Até este ponto não há polêmicas.

Todavia, podem surgir indagações no sentido de que o fato de as polícias civis serem de responsabilidade estadual, conforme extração do artigo 144, parágrafo quarto, da Constituição e do limite regulamentar de uma norma geral de cunho nacional.

A indagação que se faz é: norma geral nacional que estruturasse as carreiras das polícias civis seria inconstitucional?

Definir uma norma geral de cunho nacional, cujo fundamento é extraído da Constituição é sempre uma das situações mais complexas da Ciência Constitucional, porque pode haver o risco de ultrapassar determinados limites impostos pela própria Constituição.

Por ora, no nosso entendimento, a norma geral que estruturasse as carreiras das polícias civis não seria inconstitucional até porque está explícita na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 24, parágrafo primeiro, a atribuição da União de estabelecer normas gerais e também pelo fato de ser uma função essencial à manutenção da República e um dos instrumentos de que dispõe o Estado para o controle social e cuja realidade habita na tradução da paz social.

E, também, temos como paradigma de uma norma geral da União que trata das carreiras do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria pública.

Como já dissemos, não seria inconstitucional a regulamentação por norma geral da União e tampouco não há nem argumento capaz de afirmar algo no tocante ao rompimento do Pacto Federativo.

Conclusão

Ao concluir o presente trabalho e afirmar que o federalismo no Brasil não é visto e tido como um mecanismo eficiente à descentralização do Poder do Estado é algo que precisa ser pensado, posto sua fragilidade.

Nosso federalismo, foi implantado às avessas do modelo norte-americano, foi introduzido para que o país ficasse no modismo da época ao adotar em 1889 a República Federativa, porém de forma incorreta, onde a União Federal é centralizadora e os Estados-membros, não são autônomos conforme suas realidades políticas e sociais.

Dada essa realidade, outra é que nosso país é regionalista, não há como não sustentar a regionalismo existente na sociedade brasileira, há sim aspectos culturais que necessitam ser avalizados, temos que despertar e enxergar que a realidade cultural do sul é totalmente diversa da do norte e isso é uma realidade imbuída na sociedade.

A questão do regionalismo não é uma característica do Brasil, em outros países também há e isto se deve ao fato de como se formaram as sociedades e os laços culturais e regionais não de ser analisados.

Acreditamos ser de relevante importância a transformação do Estado brasileiro e a sua divisão federativa se dar em torno do regionalismo, só assim conseguiremos avançar politicamente, caso contrário, cada Estado-membro age conforme melhor lhe aprouver a situação política de determinada época e isso pode continuar a levar o Brasil a não amadurecer política e culturalmente.

E, também, uma adequada compreensão das competências que lhe são próprias do Estado federado, não é uma celeuma de poder, ou de atribuições ou descentralização, é, também, uma questão de responsabilidade, de cumprimento de deveres dos órgãos que compõem a federação.

A discussão acerca dos limites de competências, aqui se entende as competências atribuídas pela Constituição Federal, tem se exteriorizado de forma prática e quase imediata, com preponderância na rotina dos Poderes Públicos.

O federalismo contemporâneo tem tensões situadas entre a exigência das atuações: uniformes, harmônica e pluralista de todos os entes federados e são resolvidas por meio da atuação cooperada dos diversos entes federais. Esta cooperação se faz necessária para que não haja indícios de centralização e o foco é a homogeneização.

No federalismo brasileiro tal qual como consta na Constituição de 1988, impõe que as desigualdades regionais sejam tratadas no contexto nacional, ou seja, para não serem tratadas separadamente e sim inseridas no todo nacional.

Bibliografia

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2010.

Aristóteles. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

AVELLAR, Hélio de Alcântara. **História Administrativa e Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Funcep, 1984.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Globo Editora, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Reflexões: Política e Direito**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BURDEAU, Georges. **O Estado**. São Paulo: Martins Editora, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2007.

HAMILTON, Alexander; JAY, John e MADISON, James. **O Federalista**. São Paulo: Russel, 2004.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. **Democracia e Governo Local**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.