

CONSTITUCIONALISMO FEDERAL NO BRASIL NOS ÚLTIMOS 70 ANOS

José Afonso DA SILVA

SUMÁRIO: I. *Introdução.* 1. *Dedicatória.* 2. *O Brasil em 1917.* 3. *Constitucionalismo e Federalismo no Brasil.* II. *O ideal federalista no Brasil.* 1. *Sentimento federalista.* 2. *Lutas político-revolucionárias pelo federalismo.* 3. *Tentativas legislativo-constitucionais do federalismo.* 4. *Bases socio-geográficas do federalismo brasileiro.* III. *Constitucionalismo federal.* 1. *Questão de ordem.* 2. *Federalismo na Constituição 1891.* 3. *Crise e ressurgimento do federalismo: A Constituição de 1934.* 4. *Eclipse do ideal federativo na Carta de 1937.* IV. *Componentes da federação.* 1. *Os Estados = membros.* 2. *Os Distrito Federal.* 3. *Dos Territórios Federais.* 4. *Posição dos Municípios.* V. *Federalismos antifederalistas e o federalismo nominal.* 1. *Federalismo estadualista deformado.* 2. *Federalismo cooperativo.* 3. *Federalismo de integração.* 4. *Federalismo nominal.* VI. *Conciliação entre norma e realidade e a tese do federalismo de regiões.* 1. *Federalismo e intervencionismo.* 2. *Repartição de encargos e autonomia dos Estados e Municípios.* 3. *Discriminação constitucional das rendas tributárias.* 4. *A tese do federalismo de regiões.* 5. *A nova Constituição e o federalismo.* VII. *Conclusões.*

I. INTRODUÇÃO

1. Dedicatória

Este estudo é dedicado à comemoração dos setenta anos de existência da Constituição Mexicana. Despacho de 5 de fevereiro de 1917, publicado no imprensa brasileira, no dia seguinte, informava que o General Venustiano Carranza, presidente da República, promulgara a nova Constituição do México. Nada mais se comentou sobre o documento que a Revolução Mexicana cabava de produzir. Não se atentou para o fato de que se estava criando uma Constituição inovadora, que sistematizava, pela primeira vez, o conjunto dos direitos sociais do homem, antes que a Revolução Soviética procamassem a “Declaração dos direitos do povo trabalhador e explorado” e que a Constituição de Weimar consignasse, ao lado dos direitos individuais, os direitos sociais e econômicos. Estes outros documentos foram superados, enquanto a Constituição do México, adap-

tando-se sempre à realidade cambiante por sucessivas emendas formais, mantém-se, e comemora seus setenta anos renovada com normas de cunho social que a sociedade mexicana vem requerendo na sua evolução econômico-social.

2. O Brasil em 1917

Em 1917, vigorava, no Brasil, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 24.2.1891, que consolidara a República e a Federação, proclamadas pelo Decreto n.1, de 15.11.1889. Governava o País o Presidente Wenceslau Braz, mas já se iniciava o movimento político para a sucessão presidencial. Em março, apresentara-se a chapa Rodrigues Alves e Defim Moreira, respectivamente, para Presidente e Vice-Presidente para o período 1918-1922, chapa que fora eleita em 10. de março de 1918. Rodrigues Alves, que já havia sido Presidente no período 1902-1906, faleceu antes da posse, assumindo o Vice Defim Moreira, que, nos termos da Constituição, convocara eleições, sendo eleito Epitácio Pessoa para o complemento do período governamental.

Vivia o País em crise constante. Revoluções, conflitos, conspirações eclodiam por toda parte.¹ O sistema federal fosa deformado, especialmente pela *política dos governadores*. Maria do Carmo Campello de Souza sintetiza bem o fenômeno político engendrado por Campos Sales, que foi Presidente da República de 1898 a 1902 e que solidificaria o domínio oligárquico que dominou até 1930. Segundo a autora, Campos Sales resolveu os problemas partidários mais importantes da atividade política, aqueles relacionados à formação das estruturas do domínio nos Estados. “A partir daí, prossegue, deputados e senadores garantiram-se a si próprios mandatos sólidos e intermináveis no Congresso e a seu partido longo domínio do poder no Estado. Iniciou-se a implanatação das oligarquias estaduais, cujo poder se fecharia às tentativas conquistadoras das oposições que surgissem. Instituirá-se a norma básica da ‘política dos governadores’ que deveria propiciar ao regime federativo o equilíbrio procurado nos anos anteriores.”²

Esse equilíbrio, em verdade, repousava na União, encarnada nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, que defendia da excessiva autonomia dos outros Estados, pelo uso da técnica de intervenção federal fundada

¹ Cf., Viotti da Costa, Emilia, *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*, São Paulo, Grijalbo, 1977, p. 226.

² Cf., “O Processo político-partidário na Primeira República”, in Carlos Gulherme Mota (org.), *Brasil em Perspectiva*, 11a. ed., São Paulo, Difel, 1980.

no art. 6º da Constituição.³ Conflitos coronalísticos do Espírito Santos, Mato Grosso e Pará, em 1917, suscitaram intervenções reais ou disfarçadas nesses Estados. Piauí, Amazonas e Alagoas também estavam em crise institucional. Junta-se a isso a declaração de guerra com a Alemanha em 26.10.1917 e a sucessão presidencial, para se ver que o País, agora em estado de sítio até o fim da beligerância, marcha para sérios movimentos insurrecionais que vão culminar na Revolução de 1930.

3. Constitucionalismo e Federalismo no Brasil

Embora nossa preocupação seja examinar o tema a partir de 1917 basicamente, o certo é que sua compreensão exige breve exposição de aspectos anteriores do constitucionalismo e do federalismo. Faremos, aqui, por isso, um quadro resumido da evolução político-constitucional do Brasil, a fim de situar os limites do nosso tema. Essa evolução comprehende três fases marcantes: 1a.) a fase colonial (1500 a 1808); 2a.) a fase monárquica (1808 a 1889); 3a.) a fase republicana (1889 até hoje). Esta última divide-se nas subfases seguintes: Primeira República (1889-1930); Segunda República (1930-1937); Terceira República (1937-1945); Quarta República (1945-1964); Quinta República (1964 até, em trasição para a Sexta República ou Nova República). A cada uma dessas subfases republicanas corresponde uma Constituição, respectivamente: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 24.2.1891; Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16.7.1934; Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10.11.1937; Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18.9.1946; Constituição do Brasil, de 24.1.1967, com sua Emenda n. 1, de 17.10.1969, que, a rigor, é uma nova Constituição. Nem sempre coincide o início da subfase republicana com o início da vigência da Constituição que lhe configura o regime.⁴ Por isso, até se pode dizer que a Nova República ou Sexta República já começou. De fato, Tancredo Neves, em sua campanha para a Presidência da República em 1984, lançou as bases do novo regime que denominou Nova República, que haveria de iniciar com sua eleição à Presidência e completar-se com a elaboração de nova Constituição democrática para o País por intermédio de uma Assembléa Nacional Constituinte que ele convocaria. Sua morte

³ *Id. ib.*, pp. 188-189.

⁴ Cf., Da Silva, José Afonso, "Evolução político-constitucional do Brasil no terceiro quartel do século XX", in *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, vol. II, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, p. 27.

antes da posse não o permitiu fazê-lo. Seu sucessor, no entanto, convocou um Congresso Constituinte, que, desde 1º. de fevereiro deste ano de 1987, está reunido para fazer a nova Constituição.

Cumpre, no entanto, observar que o constitucionalismo federal coincide com a fase republicana. Mas o ideal federalista é mais antigo, pelo que dedicaremos a ele algumas páginas. Por outro lado, podemos distinguir três tipos de federalismo na sua evolução brasileira: 1. o que chamaremos de *federalismo estadualista*, que vigorou, com deformações sob a Constituição de 1891; 2. o *federalismo cooperativo*, sob as Constituições de 1934, 1937 e 1946; 3. o *federalismo nominal ou de integração*, sob as Constituições de 1967/1969. Cabe, ainda, observar que o constitucionalismo federal não coincide com a existência das Constituições mencionadas acima. Há, na evolução republicana, momentos de supressão ou de enclípice do federalismo, como no período de 1930 a 1934 e de 1937 a 1946.

Não faremos uma exposição de natureza puramente jurídico-formal do constitucionalismo federal. Combinaremos com ela, aqui e ali, o método estrutural, que procura as explicações dos acontecimentos políticos pela análise da estrutura econômico e social.⁵

II. O IDEAL FEDERALISTA NO BRASIL

1. *Sentimento federalista*

O sentimento federalista despontou cedo na evolução brasileira, o qual, no correr do Império (1822 a 1889), tentara concretizar-se através de lutas políticas e legislativas. Esse ideal encontrava bases sociológicas na formação histórica das províncias que provieram do desenvolvimento das Capitanias Hereditárias, com seus centros de interesses autônomos, constituídos com fundamento no direito costumeiro e na autonomia dos Municípios. Esse sentimento da autonomia local foi abafado pela centralização unitária do Império, o que provocou sempre rebeliões em cujos programas se inscrevia, como ponto destacado, o princípio federativo.

2. *Lutas político-revolucionárias pelo federalismo*

Vejamos, em síntese apertada, quais foram esses movimentos político-

⁵ Cf., Pereira, Bresser, *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, 1975, p. 97.

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Centro de Asesoría y Promoción del Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Unión de Universidades de América Latina

Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional

revolucionários em favor do ideal federalista, sendo de notar que houve, mesmo, um partido federalista durante a consolidação da Independência.

Federalista foi a Revolução de 1817/1824, que proclamou Confederação do Equador. A rebelião que teve como seus principais líderes Mamuel de Carvalho de Andrade e Frei Caneca declarava, em seu manifesto-programa, que “Seis províncias do Norte que vão estabelecer debaixo do melhor de todos os sistemas - Representativo. Um centro em lugar escolhido pelos votos de nossos representantes dará vitalidade e movimento a todo o nosso grande corpo social; cada Estado terá seu respectivo centro; e cada um desses centros formando um anel da grande cadeia que nos tornará invencíveis.” Visivelmente inspirava-se nas idéias correntes, tanto nos acampamentos de Bolívar como nos ajuntamentos de Buenos Aires, acerca de uma *federação* em que a autonomia regional pudesse dispensar a autoridade central, opressora e suspicaz; e tomando o caminho mais fácil na selva das teorias em moda, evitava a prematura denominação de *república*, para ficar num separatismo experimental (seis províncias) cada um gozando de sua eufórica independência.

Durante a Regência (1831-1840), surgiu uma sociedade *Federal*, derivada talvez de dissidentes da Sociedades Defensora da Independência. Pretendia derrubar aquele governo de transição e, sobre seus destroços, talvez fizesse a República, com a federação. O movimento repercutiu na Bahia com a deposição de dois presidentes. Seis motins em 1831 precederam a insurreição federalista de 1832, em Cachoeira, onde o Capitão Bernardo Mineiro proclamou a “federação imperial”.

Federalista foi também a Revolta dos Cabanos, em 1835, no Pará, assim como a Revolução Praieira, em 1849, em Recife. Mas, dentre todas, a que mais ferrenhamente defendeu o princípio federalista foi a Revolução dos Farrapos, que fundou a República de Piratini no Rio Grande do Sul, e que durou de 1835 a 1845. Foram seus líderes principais: Bento Gonçalves da Silva e Antônio de Souza Neto, que foram acusados de pretender separar a Província do resto do Brasil. Mas, na opinião de Pandiá Calógeras e Fernando Callage, a Revolução dos Farrapos não foi separatista e, sim, federalista. Foi nesse sentido sempre as manifestações de Bento Gonçalves da Silva. Seu primeiro brado é o apelo às outras províncias para unirem, federativamente, ao Rio Grande do Sul. Sua fala aos deputados da Constituinte Riograndense, destinada a votar a Constituição da República de Piratini, é uma proclamação federalista. Dizia ele: “Aproximou-se o dia em que, banida a realeza da Terra de Santa Cruzl, nos havemos de reunir para estreitar laços *federais* a magnânima Nação Brasileira. Raia, então, um dia de glória, em que possa

verificar-se a lisonjeira idéia de nossa união à grande família brasileira pelos laços da mais estreita federação.” (Grifamos).⁶

Em 3.12.1870, é fundado o Partido Republicano, cujo manifesto mais parece manifesto federalista que republicano. Disse: “No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo... “A idéia democrática representada pela primeira constituinte brasileira, tentou, é certo, dar ao princípio federativo todo o desenvolvimento que ele comportava e de que carecia o país para poder marchar e progredir... “A revolução de 7 de abril de 1831, trazendo à superfície, as idéias sufocadas pela reação monárquica, deu novamente azo ao princípio federativo para manifestar-se e expandir-se... “Desde 1824 até 1848, desde a federação do Equador até à revolução de Pernambuco, pode-se dizer que a corrente elétrica que perpassou pelas Províncias, abalando o organismo social, partiu de um só foco - o sentimento da independência local, a idéia de federação, basado, portanto, na independência recíproca das Províncias, elevando-se à categoria de Estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira.” Tão federalista era o Partido Republicano que, no seu congresso realizado a 21 de março de 1883, decidiu fundar um jornal com o nome de *A Federação*.

No fim, a queda do Império resultou, em grande parte, do movimento federalista, agora esteiado no desenvolvimento econômico das províncias, que ansiavam por maior autonomia. A adesão de Ruy Barbosa aos ideias republicanos decorreu exatamente da obstinação do Império em continuar unitário e centralizador, como ele próprio confessa nestas palavras: “Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação. Esse *non possumus*, dos partidos monárquicos foi o seu erro fatal.”⁷

⁶ Ao leitor estrangeiro cabe esclarecer que “Terra de Santa Cruz” foi o primeiro nome que foi dada à terra descoberta por Pedro Alvares Cabral, descobridor do Brasil, após uma denominação passageira de Monte Pascoal dada ao monte por ele inicialmente avistado. Por isso, Terra de Santa Cruz, no texto, refere-se ao Brasil.

⁷ Cf., *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos por Homero Pires, vol. I, São Paulo, Saraiva, 1932, p. 60.

3. Tentativas legislativo-constitucionais do federalismo

Tentou-se, em várias oportunidades, concretizar o federalismo por via legislativa, durante o Império. Na Constituinte de 1823, quando da redação do art. 1º da Carta Imperial, houve quem propusesse a configuração de uma *monarquia federativa*, que não vingou, em razão não só do autoritarismo de D. Pedro I, como também de certas doutrinas prevalentes na época, que não admitiam monarquia com federação. Os debates sobre o federalismo na Constituinte constituiu um dos motivos de sua dissolução, pois D. Pedro I aliava federação e república. Hoje, é possível reconhecer razão a D. Pedro I, pois, em verdade, o problema da *unidade nacional* se punha como o primeiro ponto a ser resolvido pelos organizadores das instituições monárquicas. A consecução desse objetivo dependia da estruturação de um poder centralizador e de uma organização nacional que freassem e até demolissem os poderes regionais e locais, que efetivamente dominavam no País, sem deixar de adotar alguns dos princípios básicos da teoria política em moda na época.⁸

Em 1832, foi aprovado pela Câmara dos Deputados um projeto liberal, dispendo sobre a reforma constitucional, que dizia: “os eletores dos Deputados para a seguinte legislatura lhes conferirão, nas procurações, que forem apostas, as propostas que se seguem: §1. *O Governo do Brasil Imperial será uma Monarquia Federativa.*” Seguiam-se outras proposições liberais, tais como supressão do Poder Moderador e da vitaliciedade do Senado, mas este, composto de conservadores, rejeitara o projeto da Câmara, como era lógico esperar.

Sobreveio, desse debate, o Ato Adicional à Constituição do Império, de 12 de outubro de 1834, consubstanciando certa descentralização política em favor das Províncias, que alguns consideraram quase-federativas. Foi, sem dúvida, um passo na tendência federativa, mas não se instituiu a federação, porque não se dera às Províncias a autonomia constitucional que a fundamenta. Transformara os Conselhos Gerais das Províncias em *Assembléias Legislativas Provinciais* com competência para legislar sobre assuntos de interesse regional, inclusive esboçando uma discriminação de rendas entre o Governo central e o Governo provincial. Nesse particular, a emenda constitucional avançou bastante até, considerado o momento histórico e a reação contra as idéias federativas de então. Bem medidas as coisas, a competência das atuais Assembléias Legislativas

⁸ Cf., *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987, p. 32.

Estaduais não vai muito além daquela, que o Ato Adicional conferiu às Assembléias Provinciais. Nisso, tínhamos, efetivamente, um elemento básico da autonomia federativa: *a atribuição constitucional de competências exclusiva*. Faltou, porém, o outro elemento integrativo do conceito de autonomia federativa: *a atribuição constitucional de governo próprio, de autogoverno*, uma vez que os Presidentes das Províncias eram nomeados e exonerados livremente pelo Governo central.

Se o Alto Adicional de 1834 foi uma vitória parcial do ideal federalista, logo veio a reação com a Lei de Interpretação de 1840 (Lei n. 105, de 21.5.1840) que, sob o pretexto de interpretar o Ato Adicional, acabou reduzindo substancialmente a descentralização por ele instituída.

Outros projetos tentaram instituir a federação durante o Império, entre os quais cumpre lembrar o de Nabuco Araújo que proponha emenda constitucional criando a *monarquia federativa*, e um projeto de Ruy Barbosa em 1889.⁹

4. Bases sócio-geográficas do federalismo brasileiro

Não faltavam bases sócio-histórico e geográfica para sustentar o ideal federativo. Assiste razão a Espínola, quando afirma que “o princípio federativo, a que obedeceu a Constituição de 1891, não traduz apenas o desejo de imitar o sistema norte-americano, mas corresponde à verdadeira compreensão das circunstâncias, às condições de nosso país e à opinião predominante de nossos publicistas e políticos”¹⁰.

Ruby Barbosa salientou, com sua irrecusável autoridade, as aspirações federativas da Nação brasileira, em páginas memoráveis, combatendo exatamente os exageros federativistas de alguns entusiastas que, na Constituinte de 1891, queriam estender a extremos a organização federativa da República recém-implantada, e aí sob forte influência do federalismo norte-americano. Dizia ele, então: “A revolução federativa penetrou, pois, nos fatos como torrente violentamente represada, cujos diques se arrassem de um momento para outro; e invadindo a atmosfera política do país, com pujança de uma reação sem contrapeso...”¹¹

Tínhamos, como temos, um largo território, cheio de peculiaridades, onde se formou uma população com centros de interesses próprios, em-

⁹ Cf., para mais pormenores, Oliveira Tórres, João Camillo de, *A Formação do Federalismo no Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional (Brasiliana), 1961.

¹⁰ Cf., Espinola, Eduardo, *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18 de setembro de 1946)*, 1º. volume, Rio, Livraria Freitas Bastos, 1952, p. 10.

¹¹ Op. cit., vol. 1, p. 60.

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

bora vinculados ao interesse mais amplo da nacionalidade. A formação geográfica do País, com situações ecológicas diversificadas, haveria de condicionar o desenvolvimento do ideal federalista brasileiro. A formação histórica da população nacional, ao longo dos séculos, revela um jogo de disjunção e integração, unidade e diversidade, que desempenhou papel fundamental no caráter de nossa organização política. Assim é que se começou a formação do País por meio de Capitanias, estanques, na sua administração, umbilicadas na Coroa portuguesa, único fio que as unia. “Eram núcleos perfeitamente definidos, oferecendo o Brasil a fisionomia de ‘arquipélago cultural’ descrita por historiadores e sociólogos.”¹² Vieram os Governadores Gerais, dando-lhes mais integração. Separou-se o País em dois Vice-Reinos. Uniu-se de novo num único Vice-Reinado. Neste processo histórico, de separação e união formal, o elemento popular, especialmente aquela classe média surgida da antítese Senhor-Escravo, palmava a unidade nacional, sem quebrar a divisão formal, fundada nos vários centros de interesses que as Capitanias forjaram no Estado que se criava dentro da Colônia.

A antítese Senhor-Escravo foi sendo superada pelo desenvolvimento da classe popular livre. A libertação da escravatura engrossou essa classe, em oposição à aristocracia rural. Mas já se começava uma nova integração social, com o nascimento de uma indústria rudimentar.

Tais as linhas sociológicas do princípio federativo brasileiro, estimulado pela influência norte-americana. De um lado, os centros de interesses regionais, criados pelo sistema das Capitanias e mantidos através dos séculos pelos governadores gerais e pelas Províncias, base da disjunção, mas sem força bastante para uma divisão total, como ocorreu na América espanhola; por outro lado, o incremento do espírito aventureiro e de uma classe popular, forjando, no seu entrançamento pelo território pátrio, o princípio da unidade nacional, base da integração, que deu o Estado unitário do Império, mas sem poder suficiente para o unitarismo total. Esse processo, qualificado por esses aspectos contraditórios, encontraria sua síntese no sistema federativo, que veio depois com o Decreto n.1, de 15.11.1889, consolidado na Constituição de 1891.

É ainda no equilíbrio, melhor diria, no desequilíbrio, desses dois aspectos da nossa formação política que encontramos explicação para o fenômeno da política dos Governadores na Primeira República, com a deturpação do federalismo. Mas é também aí que se acha a explicação do outro fenômeno, não menos deturpativo da federação, qual seja a

¹² Cf., Oliveira Tôrres, João Camillo de, *op. cit.*, p. 88.

hipertrofia do poder central, gerador, no fundo, de verdadeiro Estado unitário, disfarsado, ou o *federalismo nominal*. Em verdade, estamos ainda buscando o equilíbrio federativo brasileiro, na esperança de que venha a ser encontrado na Constituição que a Assembléia Nacional Constituinte, ora reunida em Brasília, está elaborando.

III. CONSTITUCIONALISMO FEDERAL

1. Questão de ordem

O federalismo veio a traduzir-se em normas constitucionais com a proclamação da República pelo Decreto n.º 1, de 15.11.1889, como dissemos. O art. 1º desse decreto proclamou “provisoriamente” e decretou, como forma de governo da Nação Brasileira —a *República Federativa*. As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficaram constituindo os *Estados Unidos do Brasil* (art. 2º). Autorizou a cada um dos Estados a decretar oportunamente a sua constituição e a eleger seus corpos deliberantes e os seus governos (art. 3º). Transformou o então Município Neutro (Rio de Janeiro) em sede do poder federal (art. 10), e veio a ser o Distrito Federal. Definiu, enfim, nos seus onze artigos, a nova situação constitucional, com ênfase especial ao *princípio federativo*.

Nesta parte deste estudo, vamos examinar a evolução do constitucionalismo federal nas várias constituições brasileiras, acentuando suas características em cada uma delas.

2. Federalismo na Constituição de 1891

O federalismo constituiu o núcleo dos debates do Congresso Constituinte de 1890-1891. As controvérsias sobre a organização ocuparam a atenção dos constituintes até quase o impasse. As conceções exageradas e extremadas sobre a natureza dos Estados federados provocaram a reação de um dos políticos brasileiros, que, na época, conheciam a estrutura constitucional do Estado Federal. Ruy Barbosa produziu páginas justas a respeito dessa forma de Estado, combatendo os que desejavam conferir aos Estados-membros poderes de verdadeiros Estados soberanos, num rompante daquele aspecto do processo histórico, qualificado pelos centros regionais de interesse, que já registramos linhas atrás.

Enfim, a Constituição de 1891 consagrou o Estado Federal com o nome de *Estados Unidos do Brasil*. Constituiu-se o *federalismo dualista*, baseado na concepção de dois campos de poder, “cujos ocupantes governamen-

tais se defrontam como autoridades absolutamente iguais”;¹³ o campo de poder da União e o dos Estados-membros. Se o ideal federativo brasileiro deflui de nosso evolver histórico, há que reconhecer, contudo, que sua formulação normativa, em 1891, se caracterizou pelo modelo norte-americano, com uma imprecisa partilha dos poderes, de sorte que os conflitos cedo se manifestaram entre os dois campos de competências, especialmente, em matéria tributária, com a famigerada competência cumulativa do art. 12 da Constituição. Os Estados-membros ficaram com ampla liberdade de autoorganizar-se, respeitados os princípios de União (art. 63), o que gerou controvérsias intermináveis, porque, mau grado os esforços dos publicistas, nunca se chegou a uma delimitação satisfatória a respeito de tais princípios, que a Constituição não defenira. Os Municípios e o Distrito Federal quase ficaram esquecidos; um dispositivo para cada um, respectivamente o art. 67 e o art. 68. Assegurava-se aos Municípios autonomia em tudo quanto dissesse respeito a seu peculiar interesse. Só isso.

Em suma, os primeiros quinze artigos consubstanciavam o ajustamento das duas esferas de competência: União e Estados-membros, conferindo-lhes bases existenciais. Os artigos dezesseis a sessenta e dois organizavam a União, politicamente, e suas competências não tributárias vinham enumeradas especialmente no art. 34, como atribuição do Congresso Nacional. Os arts. 63 a 76 constituiam os fundamentos constitucionais da organização dos Estados-membros. *Territórios Federais* não existiam, mas, ainda na vigência da Constituição de 1891 (em 1902), surgiu, quase perturbadoramente, o Território do Acre (hoje Estado do Acre), que veio a constituir um novo componente da estrutura do Estado Federal brasileiro.

As normas constitucionais estruturadoras da Federação, entretanto, não foram eficazes, não se ajustaram à realidade sócio-cultural que sustinha o ideal federativo nacional; faltou vinculação entre o preceito lógico, escrito, e a realidade subjacente. Os constituintes de 91 não intuíram essa realidade, por isso o processo unidade-diversidade, com seus aspectos contraditórios, não encontrara o sistema de equilíbrio adequado na Lei Maior da Primeira República. Transplantando para cá basicamente os sistema federativo vigente nos Estados Unidos da América do Norte, nem sempre bem assimilado, não levaram em conta, além do mais, a diversidade de formação histórica. Lá, a Federação partiu da diversi-

¹³ Cf., Schwartz, Bernard, *Direito Constitucional Americano*, Rio, Forense, 1966, p. 63, tradução portuguesa de Carlos Nayfeld.

dade absoluta para a União Federal; aqui, partiu-se da unidade absoluta para a separação federativa. Lá, os Estados-membros já estavam organizados, e não havia necessidade de a Constituição Federal firmar-lhes as bases existenciais; bastava criar a União e definir-lhe os contornos. Aqui, ao contrário, os Estados-membros é que teriam que ser criados, a partir das Províncias subordinadas, por isso sua estrutura, sua natureza e sua organização precisava ter sido feita na própria Constituição Federal. Isso não foi feito. Daí, os conflitos e a continuação do processo de disjunção-integração, e a crise do federalismo da Primeira República.

Dois elementos principais concorreram para a deformação do federalismo desse período, ambos decorrentes da sua má estruturação constitucional, mas também da nossa formação oligárquica: *a política dos governadores e o processo de decomposição da autonomia do Estado-membro por meio das intervenções federais*.¹⁴

A doutrina é de Campos Salles, Presidente da República (1898-1902): “Neste regime... a verdadeira força política, que no apertado unitarismo do Império residia no poder central, deslocou-se para os Estados. A *política dos Estados*, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os Estados e a União, é, pois, na sua essência, a *política nacional*. É lá, na soma dessas unidades autônomas, que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os Estados pensa a União.”¹⁵ E a pretensa *política dos Estados* deformou-se logo em *política dos governadores*, que reposava no compromisso *coronelista*. Não havia partidos nacionais, mas partidos estaduais. Cada Estado tinha seu partido: o Partido Republicano Paulista, o Partido Republicano Mineiro, o Bahiano, o Riograndense, etc. “A estrutura partidária de cada Estado tornava-se ponto fundamental na determinação da importância que competia a cada um deles. A hegemonia do processo, avocada pelos Estados de grande força econômica e demográfica, Minas e São Paulo era garantida por suas organizações político-partidárias. Apresentavam quase o mesmo quadro: partido único que absorvia a totalidade das forças políticas (P.R.P. em São Paulo e P.R.M. em Minas Gerais) comandado por uma Comissão Central Executiva; lutas canalizadas para o nível intrapartidário; caráter monolítico no plano federal. De modo geral as representações paulista e mineira formavam grupos compactos no

¹⁴ Cf., Machado Horta, Raul, *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, Belo Horizonte, 1964, p. 146.

¹⁵ Cf., en Faoro, Raymundo, *Os Donos do Poder*, 2a. ed., Porto Alegre, Editora Globo, 1977, p. 567.

Congresso Federal e, em seu nome, Minas e São Paulo asseguravam-se o controle da vida política nacional.”¹⁶

Firmada a supremacia dos grandes Estados, desenvolveu-se um mecanismo das intervenções federais em defesa da excessiva autonomia dos demais Estados.¹⁷

É de assinalar que o ano de 1917, ano da promulgação da Constituição Mexicana, assinala alguns fatos que iriam contribuir para a reação ao estado de coisas vigorantes. A par de intervenções ou ameaças de intervenções em alguns Estados (Espírito Santo, Mato Grosso, Pará; problemas também nos Estados do Piauí, Amazonas e Alagoas), entrada do Brasil na Guerra e desencadeamento da sucessão presidencial a partir de março, iniciava-se o período das contestações e foi nesse ano que ocorreu a *primeira greve geral dos operários*. Isso era o primeiro sinal de mudança na estrutura social brasileira; o surgimento de um elemento urbano perturbador da predominância da sociedade agrária fundada na economia de exportação de produtos primários. Encaminhava-se também para a ruptura dos grandes Estados.¹⁸ Ao Emandado Constitucionais de 1926 foram medidas tendentes a corrigir as distorções do federalismo, dentre outras. Procurou-se definir melhor as regras do art. 6º, que sempre foi o instrumento de que o Governo Federal se servia para intervir nos Estados. Era, porém, tarde.

Já começara um período de intensos movimentos revolucionários: Levante do Forte de Copacabana (1922), as Revoluções de 1924 (São Paulo, Coluna da Morte de João Cabanas), a Coluna Prestes (de 1924 a 1927). Todos promovidos pelos *Tenentes*. O *tenentismo* foi um movimento que haveria de influir no regime federativo por sua ideologia autoritária, elitista e centralizadora, na interpretação de Boris Fausto.¹⁹ Maria do Carmo Campello de Souza, compartilhando dessa concepção, escreve: “Sua crítica reformista surge como uma componente dentro de um difuso complexo ideológico que expressava uma necessidade de modernização do país, permeando também as classes tradicionais, desenvolvido no bojo de um processo que se referia à ruptura do sistema federativo.” E logo, conclui: “A superação da ordem federativa descentrali-

¹⁶ Cf., Carmo Campello de Souza, Maria do, estudo citado, in Carlos Guilherme Mota, *op. cit.*, p. 187.

¹⁷ *Idem*, pp. 188-189.

¹⁸ Cf., Carone, Edoard, *A República Velha, II - evolução política (1889-1930)*, 3a. ed., São Paulo, DIFEL, 1977, pp. 330 e ss.

¹⁹ Cf., *A Revolução de 1930*, 2a. ed., São Paulo, Brasiliense, 1972, p. 63 e seguintes. Não é a interpretação de Maria Cecília Spino Forjaz, *Tenentismo e Política*, São Paulo, Paz e Terra, 1977, pp. 26 e seguintes.

zada, já perceptível nos anos vinte, encontrou condições de viabilidade para seu desencadeamento em 1930, efetuando-se de forma mais nítida com a promulgação do Estado Novo.”²⁰

3. Crise e ressurgimento do federalismo: A Constituição de 1934

Outro decreto, também de um governo provisório, o de n.º 19.398, de 11.11.1930, superou o sentido daquele de 15.11.1889, invertendo os termos de nosso processo histórico: adotando o aspecto integrationista, unitarista, contra o vigente, disjuncionista, que a política dos Governadores, em última análise, encarnava. Por ele o governo provisório passara a exercer discricionariamente não só as funções do Poder Executivo, mas também as do Poder Legislativo, pois dissolvia o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas estaduais e as Câmaras Municipais. Mantinha em vigor as Constituições Federal e Estaduais, as leis e decretos federais e municipais, todos, porém, inclusive as próprias constituições, sujeitos às modificações e restrições nele contidas ou em decretos e atos posteriores do governo provisório ou de seus delegados, na esfera de suas atribuições (art. 4º). Vale dizer, tornou flexíveis as normas constitucionais que poderiam, assim, ser alteradas por normas de caráter ordinário. Supriu-se assim a autonomia dos Estados-membros, que passaram a ser governados por inteventores federais.

A autonomia normativa estadual desapareceu sob o império da legislação central reguladora da administração estadual e municipal, que se intrometia nas intimidades da auto-organização, dispendendo sobre criação de Secretarias, supressão de municípios, vencimentos dos Interventores, Secretários de Estado e Prefeitos Municipais.²¹

O decreto, contudo, apesar de unitarista, manteve e consagrou, nominalmente pelo menos (os centros de interesses, como fato social, e também oligárquico, não haviam desaparecido, e mereceram a homenagem formal), os componentes do Estado Federal, sucessivamente enumerados no final do art. 8º, ao mencionar autoridades e agentes: *da União Federal, dos Estados, dos Municípios, do Território do Acre e do Distrito Federal*. Nisso, deu-se satisfação nominal ao ideal federativo, mas a centralização foi total quase quatro anos até que veio a Constituição de 1934, que procurou o equilíbrio entre aquelas duas forças, constantes de nosso evolver histórico: *disjunção-integração*.

²⁰ *Op. cit.*, in Carlos Guilherme Mota (org.), *Brasil em Perspectiva*, pp. 225-226.

²¹ Cf., Machado Horta, Raul, *op. cit.*, p. 162.

Surgia, com ela, a Segunda República e o novo Estado Federal brasileiro. Seu art. 1º estatuiu: “A Nação Brasileira, constituída pela *união* perpétua e indissolúvel dos *Estados*, do *Distrito Federal* e dos *Territórios* em *Estados Unidos do Brasil*, mantém como forma de governo, sob o regime representativo, a *República Federativa* proclamada em 15 de novembro de 1889.” Defeituosamente, dava que a *Nação Brasileira* era constituída pela União dos Estados, Distrito Federal e Território. Na verdade, deveria dizer que a *Federação Brasileira*, não a *Nação*, é que era constituída daqueles elementos.

Importa, porém, verificar que os Territórios foram constitucionalizados. União, Estados, Distrito Federal e os Territórios aparecem como elementos componentes da Federação. Os Municípios não constam como componentes, logo não são considerados entidades federativas. Mas já mereceram maior destaque na Constituição de 1934, especialmente no seu art. 13. Também o Distrito Federal e os Territórios despontam como entidades de maior relevo, pois que fazem parte da União, e tiveram tratamento mais desenvolvido (arts. 15 e 16).

Deu-se maior precisão à partilha de competências. As da União foram enumeradas com minúcias e amplamente (art. 5º). Enunciaram-se algumas dos Estados (art. 7º). Considerando as peculiaridades locais, conferiu-se aos Estados-membros o poder de legislar supletiva e complementarmente sobre matérias de competência legislativa expressa da União, a fim de “suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta” (art. 5º. & 3º). Abriu-se assim um campo de *normas principiológicas* (normas gerais e normas fundamentais) de competência federal sobre diretrizes da educação nacional, direito rural, regime penitenciário, arbitragem comercial, assistência social, assistência judiciária, estatísticas de interesse coletivo, desapropriações, radiocomunicações, emigração, imigração, riquezas do subsolo mineração, e outras, com autorização aos Estados para legislar sobre a mesma matéria supletiva e complementarmente, o que foi inovação no sistema federativo que rompeu com o federalismo dualista da Primeira República.

Mas não foi só. Criou-se também uma área de competência concorrente entre a União e os Estados-membros, com supremacia da legislação federal (art. 10), sobre saúde e assistência pública, proteção das belezas naturais e momentos de valor histórico, artístico; promoção da colonização; fiscalização da aplicação da legislação social; instrução pública. A partilha das rendas tributárias sofreu um processo de reformulação que afastou os defeitos fundamentais da Constituição de 1891, atribuindo-se fontes próprias à União, aos Estados e aos Municípios (arts. 6º, 8º e

13, § 2o.), numa técnica exaustiva de enumeração de competência impositiva para as três esferas governamentais.

Estabeleceu-se um sistema de vedações constitucionais (arts. 11, 17 e 19), ainda como normas de ajustamento federativo. Ainda assim, o equilíbrio não foi encontrado. Temos, para nós, que, se essa fórmula houvesse sido adotada com a Primeira República, o federalismo brasileiro talvez se tivesse firmado no correr das décadas que antecederam a Revolução de 30. O mais seria questão de retoque e aprimoramento em face da evolução do País. Quando tais inovações foram acolhidas na Constituição de 1934, as dissensões políticas, especialmente as pressões do espírito disjuntivo, representativo de interesses oligárquicos, que tiveram no federalismo estadualista seu momento de fastígio, naturalmente ressabiado com o unitarismo recente, e novos fatores políticos, de natureza ideológica, acabaram por provocar a ruptura constitucional pelo golpe de Estado de 10.11.1937.

4. Eclipse do ideal federativo na Carta de 1937

Não cabe, aqui, pesquisa mais profunda sobre a crise constitucional da década de 30, que desembocou na ditadura Vargas. Sabe-se que Getúlio Vargas subira ao poder pela primeira vez como líder civil da Revolução de 1930, rompendo com a Primeira República. Inclinando-se para a questão social, cria logo o Ministério do Trabalho, questão social que o regime de 1891 tratava como questão de polícia. Getúlio governou discricionariamente até a promulgação da Constituição de 1934, quando foi eleito pela Assembléia Nacional Constituinte para um novo mandato de quatro anos, dando o golpe de 10.11.1937, criando o Estado Novo, mediante a outorga da Carta Constitucional da mesma data, quando já se desenvolvia a campanha eleitoral para sua sucessão na Presidência.

O Estado Novo sufocou o federalismo, retornando ao sistema unitário tal como ocorrera durante o governo provisório (1930-1934), apesar de a Constituição de 1937 insistir na afirmação formal de que o Brasil era um Estado Federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 3o.), com enunciado mais correto do que o da Constituição de 34.

Marchávamos, desde 34, para o Estado social intervencionista (nem sempre democrático) que postula fortalecimento do poder central, e, pois, nova concepção de federalismo. Não se tratava, agora, de simples luta entre os aspectos contraditórios de disjunção-integração. Tornava-se imperioso meditar sobre as novas tarefas do Estado, para assentarem-se em

bases sociológicas os novos princípios constitucionais do federalismo. O abandono do Estado liberal burguês impunha também a superação do federalismo clássico que constituía uma de suas facetas, no mecanismo de enfraquecimento do poder, em consonância com a teoria política de Montesquieu.

Mas o regime de 37, de fato, revogou pura e simplesmente o federalismo brasileiro, embora, de direito e formalmente, o reconhecesse no já citado art. 3º. de sua Constituição. Apesar disso, no art. 4º. insinuava uma manifestação do unitarismo, quando estipulava que o território federal compreendia os territórios dos Estados e os diretamente administrados pela União, podendo acrescer com novos territoriais. Firmava-se aí a unidade territorial, aliás existente em qualquer Federação, mas, na Carta de 37, essa declaração assumia importância relevante, em confronto com outras idéias e normas de caráter unitário, como aquelas constantes do art. 2º. proibitiva de outras bandeiras e armas. Foi mesmo característica marcante da Carta de 37 o centralismo de poder, quer vertical como horizontal. Se assim era em teoria e nos conceitos constitucionais, na prática tornou-se ainda mais intensa essa característica através da política ditatorial e interventorista, decorrente do Decreto-lei n. 1202, de 8.4.1939, que eliminou, de vez, a autonomia das comunidades regionais e locais.

Outra manifestação do desrespeito à autonomia dos Estados, acha-se na norma do art. 6º., onde se permitia à União criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, territórios federais, cuja administração seria regulada em lei especial. Com base nessa autorização, vieram os Decretos-leis ns. 4.102, de 9.2.1942, criando o Território Federal de Fernando de Noronha, e n. 5.812, de 13.9.1943, constituindo os Territórios do Amapá, do Rio Branco, de Guaxupé, de Ponta Porã e do Iguaçu, dentre os quais somente o de Fernando de Noronha caracterizava a exigência do interesse da defesa nacional. E o parágrafo único do art. 8º. ainda consignava que o Estado que, por três anos consecutivos, não arrecadasse receita suficiente à manutenção dos seus serviços, seria transformado em território até o restabelecimento de sua capacidade financeira.

Curioso notar que as unidades regionais continuavam a ser nomeadas como Estados.

É de reconhecer, além disso, que, formalmente ao menos, o sistema de partilha das competências era melhor do que a das Constituições anteriores. Enumeraram-se as matérias de competência da União nos arts. 15 e 16, permitindo delegação de competência privativa dela aos Estados,

bem como a possibilidade de legislação estadual “no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhes as deficiências ou atender às peculiaridades locais”, ou, em não havendo lei federal, sobre as matérias previstas no art. 18: riqueza do subsolo, mineração, metalurgia, águas energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração; rádiocomunicação; assistência pública, obras de higiene popular, casas de saúde, clínicas, estações climáticas: crédito agrícola, processo judicial e extrajudicial. Manteve-se, por outro lado, a técnica de discriminação exaustiva das rendas tributárias, conferindo fontes próprias à União (art. 20), aos Estados (art. 23) e aos Municípios (art. 28), conciliada com o sistema de atribuições de cotas em tributos de outra entidade. As normas de vedações completavam o regime discriminatório dos poderes entre as entidades federativas. Os Municípios tiveram sua autonomia fortalecida, formalmente apenas, pois, como os Estados, eram administrados por interventores.

Como bem nota Raul Machado Horta, o federalismo nominal não passou do texto escrito e perdurou inaplicado, acrescentando, aliás, que:

O federalismo nominal da Carta de 1937 nem sequer durou no texto constitucional, pois, na realidade, dali desapareceu em virtude de singular processo de desconstitucionalização.

A rigidez da Constituição curvou-se ao voluntarismo dos Decretos-leis, e o texto constitucional adquiriu flexibilidade no contacto dominador da vontade legislativa monopolizada pelo Presidente da República,

E logo adiante, conclui que a “flexibilidade constitucional converteu o Estado Federal nominal em Estado unitário descentralizado e, consequentemente, o Estado-membro desapareceu na colectividade local.”²²

IV. COMPONENTES DA FEDERAÇÃO

I. Os Estados-membros

A. A federação

A federação é uma forma de Estado que compreende a *União* e as coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de *Estados-federados*, *Estados-membros* ou simplesmente *Estados*. Nessa composição, às vezes, entram outros elementos, como o *Distrito Federal* e os *Terri-*

²² *Op. cit.*, pp. 203, 204, 205 e 206.

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Centro de Asesoría y Promoción del Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Unión de Universidades de América Latina
Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional

tórios Federais, como ocorre no caso brasileiro, conforme disposto no art. 1º da Constituição Federal que declara que o Brasil é uma República Federativa, constituída pela *União* indissolúvel dos *Estados*, do *Distrito Federal* e dos *Territórios*. Examinaremos aqui esses componentes da federação, mas teremos também que destacar os *Municípios*, não caracteristicamente entidades federativas, não constam como tal no art. 1º citado, mas constituem unidades político-administrativas, autônomas, reconhecidas pela Constituição, e há forte tendência, na Assembléia Constituinte, ora reunida, em considerá-los como entidades federativas na enumeração dos componentes da federação.

B. A União

A *União* aparece como entidade essencialmente federativa, ao lado dos Estados-membros. Constitui o conjunto das comunidades autônomas menores constitutivas do Estado Federal. Engloca ela, como uma associação de direito constitucional, as demais entidades territoriais, que formam a federação. Não se confunde, entretanto, com o Estado Federal, nem é, propriamente, a federação, como, à vezes, certos autores dão a entender. Nem é simples conjunto de seus componentes: Estados-membros, Distrito Federal e Territórios; comprehende a todos. Como uma espécie de associação, forma ela entidade distinta da mera soma de seus componentes. Sua conceituação não é fácil, tal a complexidade de suas características. Seu território abrange todo o território físico estatal. Nisto, confundem-se a União e o Estado brasileiro: o Brasil, entidade de direito das gentes, e a União, entidade de direito Constitucional, têm o mesmo domínio territorial físico. Mas o Brasil, a República Federativa do Brasil, é mais do que a simples União Federal, a despeito de a Constituição dizer que o Brasil é uma República Federativa, constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 1º).

Em sentido jurídico, o território estatal brasileiro é mais amplo do que o território da União. Nesse sentido, o território constitui, como diz Kelsen, o âmbito de validade da ordem jurídica do Estado. A ordem jurídica, no caso, é a do Brasil, como entidades de direito das gentes, que é mais do que a ordem jurídica da União, porquanto abrange também as ordens jurídicas particulares das entidades regionais e locais autônomas. Ora, a ordem jurídica da União difere da ordem jurídica dos Estados-membros. A distinção decorre das normas constitucionais, por isso mesmo é que existe federação. No Estado Federal, cada Estado-membro tem sua ordem jurídica, mais ou menos intensa, conforme a

natureza do sistema federativo. Nos Estados Unidos da América do Norte, a ordem jurídica do Estado Federal é quase a soma das ordens jurídicas dos Estados-membros, contribuindo a União com uma orden jurídica mais de caráter geral. Na República Federativa do Brasil, ao contrário, a ordem jurídica do Estado Federal forma-se quase totalmente da ordem jurídica da União, concorrendo os Estados Federados, para sua composição, com uma ordem jurídica fraca, quase restrita a problemas de organização administrativa, policial, financeira e de previdência, assim mesmo muito limitada pela Constituição vigente.

A população constitutiva do Estado brasileiro é a mesma sobre que domina a União. Mas, porque a ordem jurídica daquele se constitui de todas as ordens jurídicas particulares vigentes no interior do País, sua eficácia é mais do que a eficácia da ordem jurídica da União. A eficácia e a validade, por assim dizer, vertical, da ordem jurídica da União só presidem aos fatos, sobre os quais incide sua competência. A eficácia e a validade vertical da ordem jurídica do Estado Federal –do Brasil–, ao contrário, presidem a toda a vida no interior do País, porque abrangem a competência da União e de todas as entidades territoriais autônomas, ressalvado sempre o que já deixamos expresso antes: o sistema constitucional vigente praticamente eliminou o federalismo brasileiro, o que significa supressão de ordens jurídicas de entidades menores.

C. Formação dos Estados membros

Não obstante isso, é pertinente, nesse escorso histórico do federalismo brasileiro, dizer algumas palavras sobre a formação dos Estados-membros, cujas raízes podem ser descobertas nas Capitanias Hereditárias do Século XVI. Nestas, como acenamos antes, é que se constituíram os centros de interesse e a base sociológica das comunidades regionais, que, expandindo-se ou subdividindo-se, vieram, mais tarde, a constituir as Províncias do Império. Estas autarquias territoriais, debatreram sempre por maior autonomia dentro do Estado unitário imperial. Chegaram mesmo a conquistar certo poder autônomo com o Ato Adicional de 1834 que, no entanto, foi substancialmente reduzido com a lei interpretativa promulgada em 1840.

Em síntese, a evolução processou-se da seguinte forma: as Capitanias Hereditárias eram autarquias inteiramente desvinculadas umas das outras, dirigidas por um Capitão (daí seu nome) e outros auxiliares e representantes do Rei. Regiam-se pelas leis da Metrópole, embora se reservassem, a seus titulares –os Capitães–, poderes bastante amplos. Proclamada a

Independência e promulgada a Constituição imperial de 1824, o território brasileiro continuou dividido em Províncias, as quais poderiam ser subdivididas como pedisse o bem do Estado (art. 2º), mas não punham da mínima autonomia constitucional. A centralização predominou nesses primeiros tempos do Império. As Províncias eram dirigidas e administradas por um Presidente e um Conselho Geral.

O Presidente era nomeado pelo Imperador, que poderia removê-lo, quando entendesse conveniente ao bom serviço do Estado (art. 165), o qual tinha suas atribuições, competência e autoridade reguladas por lei do Império.

A Constituição reconhecia e garantia o direito a todo cidadão de intervir nos negócios de peculiar interesse de sua Província; direito esse que se exercitava através das Câmaras dos distritos e do Conselho Geral da Província, que era composto de vinte e um membros nas mais populosas como Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul; e de treze membros nas outras. Os membros eram eleitos na mesma ocasião e da mesma maneira da eleição dos Deputados à Assembléia Geral. Os Conselhos provinciais não tinham poder de deliberar em definitivo; enfim, não tinham qualquer parcela, por mínima que fosse, do poder legislativo. Não tinham sequer a autonomia de se darem regimentos internos, que lhes eram ditados pela Assembléia Geral (órgão legislativo do Império).

O sistema sofreu substancial alteração com o Ato Adicional de 1834, já mencionado, que começa por substituir dos Conselhos Gerais das Províncias por Assembléias Legislativas Provinciais (art. 1º), permitindo mesmo a criação de uma segunda Câmara Provincial, por lei nacional (art. 3º). As Assembléias Legislativas Provinciais compunham-se de 36 membros nas Províncias de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas e São Paulo; de 28 membros nas do Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Sul; de 20 membros nas demais. Esses membros eram eleitos pela mesma forma da eleição dos Deputados à Assembléia Legislativa Geral.

Proclamada a República, o Decreto n. 1, de 15.11.1889, como vimos, declarou ficar decretada, como forma de governo da nação brasileira, a República Federativa, transformando as Províncias do Brasil em Estados Unidos do Brasil. A Constituição de 1891 consolidou a República e a Federação decretada, e, no art. 2º, dispôs que cada uma das antigas Províncias formassem um Estado, estabelecendo o regime jurídico-constitucional dessas entidades nos arts. 63 a 67. Estava, assim, constituída a Federação Brasileira e formados os seus Estados-membros, do Norte para

o Sul: Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Río de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. A eles, acresceram-se ao longo do tempo, por divisão territorial e elevação de Território à condição de Estados: Acre, Mato Grosso do Sul e Rondônia, num total de 23 Estados.

D. Posição dos Estados na federação

Nos albores do federalismo, o grande debate que se travou girou em torno da posição dos Estados-membros na Federação. Muitas teorias se elaboraram sobre a natureza jurídica do Estado Federal. O próprio art. 3º, do Decreto n. 1/1889, que instituiu os Estados-membros da Federação brasileira, declaravaos dotados de *soberania*, o que é um erro, hoje, reconhecido pela doutrina. A soberania é qualidade de um ente público capaz de determinar seus próprios poderes, sem qualquer subordinação jurídica ou política a qualquer outra entidades. Essa qualidade só é encontrável no Estado como pessoa jurídica de direito internacional, não sendo pertinente aos Estados Federados que não têm personalidade internacional.

Os Estados-membros são dotados de poderes próprios, mas por atribuição constitucional através de outorga do poder constituinte nacional. Eles, por si, não gozam de capacidade para autodeterminar-se primariamente, pois possuem poderes derivados de um poder mais alto, que é o poder constituinte federal, nacional. O poder constituinte, estruturador da constituição do Estado-membro, é limitado ao ditames que lhe traça o poder constituinte nacional, através da Constituição Federal. Não tem eles representação internacional. Perante as outras nações, não existem juridicamente. São pessoas jurídicas de direito público interno. Constituem criação do direito constitucional pura e simpesmente.

Enquanto o *Estado Federal* é entidade suprema e dominante em relação a um povo localizado num território e possui governo soberano, qualidades essas que não encontram, juridicamente falando, elementos que lhes superponham, estando em relação aos demais Estados e nações em posição de coordenação jurídica, já os *Estados-membros* têm, a um tempo, uma posição de subordinação e coordenação. Subordinação relativamente ao todo, ao poder constituinte federal; não dominam sozinhos sobre a população e seu território, e seu governo está limitado ao círculo de competências que lhe traça a Constituição Federal. Coordenação no que

tange aos demais Estados-membros da mesma federação e também, sob certos limites, relativamente à União Federal.

E. Criação de novos Estados

Outra questão que se coloca no federalismo é a da *criação de novos Estados*. As Constituições de 1891, 1934 e 1937 previram a formação de novos Estados por incorporação, subdivisão ou desmembramento, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas e aprovação do Congresso Nacional. A essas exigências a Constituição de 1946 acrescentou a consulta plebiscitária das populações diretamente interessadas. A de 1967 e a atual não regularam diretamente a matéria. Apenas dispuseram, em seus art. 3º, que a *criação de novos Estados e Territórios dependerá de lei complementar*. Configura-se aí uma norma dependente de legislação, portanto, de eficácia limitada, que somente será integrada com a expedição da referida lei complementar. Dirige-se ao legislador, a que cabe disciplinar a criação de novos Estados e Territórios.

A lei complementar prevista sobre campo amplo de atuação da norma do art. 3º da Carta Magna. Permite-se-lhe regular a criação de novos Estados em decorrência do desmembramento, incorporação, subdivisão ou fusão de áreas do território nacional, levando em conta os aspectos gerais fisiodemográficos (extensão territorial e densidade populacional), sócio-econômicos (desenvolvimento econômico e integração nacional) e sócio-político (desejo das populações locais e segurança nacional), conforme propunha anteprojeto de lei complementar elaborado pelo Ministério da Justiça e apresentado ao Presidente da República, mas que não teve sequência, pois o poder miliar dominante preferiu utilizar a lei complementar caso a caso, com razoável dose de arbítrio, pois dividiu território estadual (Mato Grosso em Matro Grosso e Mato Grosso do Sul) e fundiu territórios de mais de um Estado (Estado da Guanabara e Estado do Rio de Janeiro, formando o atual Estado do Rio de Janeiro), sem consulta às populações interessadas. Anteprojeto de Constituição ora em discussão na Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte prevê a criação de mais cinco Estados, por divisão de outros: o de Tocantins, com parte (Norte) do Estado de Goiás; Santa Cruz, com parte Sul do Estado da Bahia; Triângulo, com a região do Triângulo mineiro (Estado de Minas Gerais); Maranhão do Sul, com parte do Sul do Estado do Maranhão; Tapajós, com parte Oeste do Estado do Pará. Duvida-se que o Plenário da Assembléia Nacional Constituinte faça essa divisão. A tendência é criar uma Comissão para a revisão territorial do

País, inserindo no texto da nova Constituição norma semelhante aquela da Constituição de 1946 que possibilite a criação de novos Estados.

F. Autonomia dos Estados

Não existe Federação sem autonomia das coletividade regionais. A Constituição Federal, formalemente, assegura *autonomia* aos Estados-membros quanto à capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração, conforme seu art. 13, que estatui que os *Estados se organizarão e se regerão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros, os seguinte princípios...* Seguem-se extensa enumeração que limita profundamente a autonomia estadual, como se verá em sequência.

G. Capacidade de auto-organização dos Estados

A *Capacidade de auto-organização dos Estados* efetiva-se pela adoção de *constituição própria* e de *competência normativa* sobre matéria exclusiva.

Isso implica a existência de *poder constituinte* em cada Estado, de onde surge o primeiro problema de organização, qual seja o dos limites do *poder constituinte estadual*.

Há graves discussões doutrinárias a respeito da natureza do poder constituinte estadual, considerado *poder constituinte decorrente*, porque *decorre* do constituinte originário através da Constituição Federal, e não se destina a rever a sua obra, pelo que não se confunde com o poder constituinte derivado ou poder de revisão constitucional.²³ A “autonomia pressupõe ao mesmo tempo uma zona de autodeterminação, que é o propriamente autônomo, e um conjunto de limitações e determinantes jurídicas extrínsecas que é o heterônimo. A zona de determinação é imposta às constituições estaduais pela Constituição Federal”,²⁴ que assegurou aos Estados capacidade de auto-organização, respeitados os princípios nela estabelecidos e os enumerados no próprio art. 13.

Esse princípios circunscrevem a atuação do constituinte estadual, e podem ser discriminados em três grupos:

²³ Cf., Gonçalves Ferreira Filho, Manoel, *Curso de Direito Constitucional*, 7a. ed., São Paulo, Sariava, 1978, p. 37; nosso *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 4a. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987, p. 129.

²⁴ Cf., Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 9a. ed., México, Editorial Porrúa, 1968, p. 135.

1o. *Princípios constitucionais ditos sensíveis*, que são os indicados no art. 10, VII, da Constituição, ou seja, observância de forma republicana representativa, temporariedade dos mandatos eletivos cuja duração não excederá a dos mandatos federais correspondentes, independência e harmonia dos Poderes, garantias do Poder Judiciário, autonomia municipal, prestação de contas da administração, proibição ao deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do art. 34, salvo a função de secretário de Estado;

2o. *Princípios federais extensíveis*, que são regras de organização da União, cuja aplicação a Constituição estendeu aos Estados. São enumerados nos itens II a IX do art. 13, sem técnica nem homogeneidade, e são os seguintes: forma de investidura nos cargos eletivos, o processo legislativo, a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e financeira, normas relativas aos funcionários públicos, inclusive aplicação, aos servidores estaduais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal, proibição de pagar a deputados estaduais mais de oito sessões extraordinárias, emissão de títulos da dívida pública de acordo com o estabelecido na Constituição Federal (art. 42, VI, isto é, nos limites e condições fixadas em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República), aplicação aos deputados estaduais o disposto no art. 35 e seus parágrafos no que couber (o art. 35 e seus parágrafos definem hipóteses e procedimentos de perda de mandatos dos deputados federais e dos senadores), e aplicação, aos Tribunais de Contas dos Estados, do limite de no máximo sete membros e vedação de exercer atividades político-partidárias, entre outras;

3o. *Princípios constitucionais estabelecidos*, são aqueles que se deduzem de regras constitucionais de caráter vedatórios, ou de princípios de organização política, social e econômica, que determinam restrições à atuação estadual, cuja descoberta requer pesquisa, no texto constitucional federal. Uns são *expressos*, como as vedações dos arts. 9º, 19 e 20. Outros são *implícitos*, como adoção de executivo estadual unipessoal e a organização do legislativo estadual unicameral. Outros são *decorrentes*, como o respeito dos Estados entre si, decorrente do princípio federativo da paridade das coletividades membros, etc.

H. Capacidade de autogoverno

A capacidade de autogoverno encontra seu fundamento constitucional explícito nos § 2º e 6º do art. 13 da Constituição Federal ao determinarem, respectivamente, que a eleição do Governador e do Vice-Gover-

nador de Estado se fará por sufrágio universal e voto direto e secreto e que o número de deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados (federal) e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de doze. Acresente ainda a previsão de Poder Judiciário próprio no art. 144. Assim a organização governamental dos Estados ressal de esquema genérico traçado na Constituição Federal e nos princípios por esta adotados, já indicados, tais como: forma republicana representativa, harmonia e independência dos poderes, sistema presidencialista.

Disso decorre que as funções de governo dos Estados, uniformemente estabelecidas, são repartidas entre três órgãos, em obediência ao princípio da divisão de poderes, previsto para a União, e de observância obrigatória nas constituições estaduais. Assim, a função legislativa cabe a uma *Assembléia Legislativa* (unicameral, vedado implicitamente a adoção de Senado Estadual); a executiva é entregue a um *Governador do Estado* (unipessoal, de acordo com o sistema presidencialista); a jurisdicional, ao *Tribunal de Justiça* e outros tribunais e juízes.

I. Capacidade de auto-administração

A capacidade de auto-legislação e auto-administração estão formalmente reconhecidas no sistema brasileiro, conforme dispõe o art. 13, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual os Estados se regerão pelas leis que adotarem e a eles são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes seiam vedados por esta Constituição.

Reservam-se, aí, aos Estados, as competências que não lhes sejam negadas explícita ou implicitamente. Em outras palavras, cabem-lhes competências reservadas ou remanescentes, ou seja as que sobram da enumeração feita em favor da União e das indicadas para os Municípios.

A administração e a legislação dos Estados, que revelam autonomia, hão que recair sobre matéria de sua competência exclusiva. Sem capacidade normativa sobre matéria exclusiva não existe autonomia federativa. É, porém, muito limitada a área de competência dos Estados no sistema constitucional vigente. Sua competência restringe-se basicamente ao campo de sua organização administrativa e financeira, pouco restando no campo econômico-social. No social, eles ainda podem expandir-se mais em matéria de prestação de serviço de saúde, assistência e promoção

social e educação. Sobre essas matérias os Estados podem legislar, supletiva e complementarmente, respeitada a legislação de normas gerais da União.

2. Do Distrito Federal

A. Naturaleza

O *Distrito Federal* surgiu da transformação do antigo Município Neutro, que era a sede da corte e capital do Império. Passou a ser a sede do governo da União e capital da República.

Não é Estado. Não é Município. É o território onde está a cidade (Brasília) Capital da União (art. 20.). Tem, pois, a função de servir de sede do governo federal. Sua posição é peculiar; sua natureza jurídica, controvérsia. Competem-lhe atribuições que são próprias do Estado e outras que são de natureza municipal. Não goza de autonomia político-constitucional, como os Estados e Municípios. Não dispõe de capacidade de auto-organização (sua organização se faz por uma lei orgânica votada pelo Congresso Nacional) nem de autogoverno (pois não tem órgão legislativo nem executivo próprios), mas lhe cabem competências exclusivas mais amplas que as dos Estados e dos Municípios, porque englobam as atribuições de ambos.²⁵

Trata-se, a nosso ver, de uma *autarquia territorial*, pois goza de autonomia administrativa e possui personalidade jurídica de direito público interno.

B. Governo do Distrito Federal

Vimos que o Distrito Federal, no sistema vigente, não tem governo próprio. Suas funções administrativas são exercidas por um *Governador* nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovado o nome pelo Senado Federal (arts. 17, § 20., e 42, II, da Constituição Federal). A futura Constituição, no entanto, deverá mudar essa situação, por uma sistema governamental constituído de Poderes Executivo e Legislativo próprios.

²⁵ Anteproyecto da futura Constitución prevé a autonomía de auto-organización, auto-gobierno, auto-legislación e auto-administración do Distrito Federal, que, ao final, deberá prevalecer.