

**DIEGO BANDEIRA LIMA SOARES**

**O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO INSTRUMENTO DE  
FORTALECIMENTO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO**

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP  
BRASÍLIA - DF, 2010**

**DIEGO BANDEIRA LIMA SOARES**

**O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO INSTRUMENTO DE  
FORTALECIMENTO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso referente à Pós-Graduação Lato  
Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito  
Público.

Orientador: Prof. Léo Ferreira Leoney

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP  
BRASÍLIA - DF, 2010**

“Imaginar que o direito deve ser o mesmo em toda parte é uma concepção tão falsa como a de submeter todos os doentes ao mesmo tratamento”

Rudolf von Jhering

## RESUMO

O trabalho é dedicado a análise do modelo de Estado federal adotado pelo Brasil, e do princípio da subsidiariedade como meio de sanar determinadas incongruências claramente verificáveis no federalismo pátrio. O estudo, portanto, se dá dentro do Direito Constitucional e da Teoria Geral do Estado. O tipo de pesquisa utilizado foi o dogmático (instrumental), desta forma, buscou-se através da pesquisa bibliográfica, em conjunto com a verificação da legislação e jurisprudência, estruturar e desenvolver o trabalho obedecendo à ordem do mais genérico para o mais específico. Com o uso deste método restou demonstrado à importância da subsidiariedade para a reorganização das competências administrativas e legislativas do Estado federal brasileiro. A Constituição de 1988, apesar dos vários avanços nesta seara, continuou com a tendência de excessiva concentração de poderes nas “mãos” da União. Em razão disto, o princípio da subsidiariedade, que serve, dentre outras aplicações, ao propósito redistribucionista de competências dentre os diferentes níveis de poder, torna-se um valioso instrumento para a melhora da relação cidadão-governo, bem como para o maior desenvolvimento dos entes que compõem a federação brasileira. Conforme anota brilhantemente Augusto Zimmermann, o princípio da subsidiariedade “acarreta uma justificável preocupação em garantir a máxima autonomia individual, bem como a idéia de conferir à União apenas aquelas competências que não possam ser reservadas aos Estados, ou mais preferencialmente aos próprios Municípios”. Consequentemente, a atuação subsidiária ajuda no abrandamento da pesada máquina burocrática do poder central, que tanto impede o desenvolvimento e torna a legislação ineficaz.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado Federal; Brasil; Princípio da Subsidiariedade; Repartição de Competências; Autonomia.

## ABSTRACT

The work is dedicated to analysis of the federal state model adopted by Brazil, and the principle of subsidiarity as a means to address certain inconsistencies clearly discerned in the federalism homeland. The study, therefore, takes place within the Constitutional Law and the General Theory of the State. The type of research design was a dogmatic (instrumental) thus sought through the literature, together with the verification of the law and jurisprudence, structure and develop the work at the command of the more general to specific. [Results] Using this method remains demonstrated the importance of subsidiarity for the reorganization of administrative and legislative powers of the federal state of Brazil. The Constitution of 1988, despite many advances in this realm, continued the trend of excessive concentration of power in the “hands” of the Union. Because of this, the principle of subsidiarity, which serves, among other applications, the purpose of powers among redistribution the different levels of power, becomes a valuable tool for the improvement of citizen-government relationship, and for the further development of the entities that make up the federation. As brilliantly Augusto Zimmermann notes, the principle of subsidiarity “entails a justifiable concern to ensure maximum individual autonomy and the idea of giving the Union only those powers that can not be reserved to the States, or more preferably to their own municipalities”. Consequently, the performance help subsidize the slowdown in large bureaucracy of the central power, which both prevents the development and makes the law ineffective.

**KEYWORDS:** Federal State, Brazil; Principle of Subsidiarity; Distribution of Responsibilities; Autonomy.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1. O ESTADO FEDERAL	11
1.1 Apresentação	11
1.2 A Origem e o Conceito de Estado	11
1.3 Os Elementos Constitutivos do Estado	12
1.3.1 Povo	13
1.3.2 Território	14
1.3.3 Soberania	15
1.3.4 Finalidade	16
1.4 As Diversas Formas de Estado	17
1.4.1 Estado Unitário	17
1.4.2 Estado Unitário Descentralizado	17
1.4.3 Estado Constitucionalmente Descentralizado ou Regional	17
1.4.4 Estado Federal	18
1.4.4.1 Breve Histórico	19
1.4.4.2 Confederação e Estado Federal: Diferenças	21
1.4.4.3 Processos de Formação	22
1.4.4.4 Características Comuns das Federações	23
1.4.4.5 Modelos de Federalismo	25
2. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	28
2.1 Apresentação	28
2.2 Evolução Histórica	28
2.3 O Federalismo na Constituição Federal de 1988	34
2.3.1 União	36
2.3.2 Estados-Membros	38
2.3.3 Municípios	41
2.3.4 Distrito Federal	42
2.3.5 Repartição Constitucional de Competências	43
2.3.5.1 Competências Administrativas da União	45
2.3.5.2 Competências Administrativas dos Estados-Membros	47
2.3.5.3 Competências Administrativas dos Municípios	48

2.3.5.4	Competências Administrativas do Distrito Federal	48
2.3.5.5	Competência Administrativa Comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios	48
2.3.5.6	Competência Legislativa Privativa da União	49
2.3.5.7	Possibilidade de Delegação de Competência da União para os Estados	50
2.3.5.8	Competência Legislativa Concorrente	51
2.3.5.9	Competência Legislativa dos Estados-Membros	53
2.3.5.10	Competência Legislativa do Município	54
2.3.5.11	Competência Legislativa Reservada do Distrito Federal	55
2.3.6	Crise no Estado Federal Brasileiro	55
3.	O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE	59
3.1	Apresentação	59
3.2	Origem	59
3.3	Conceito	61
3.4	Fundamento	63
3.5	Aplicabilidade	64
3.6	Federalismo e Subsidiariedade	65
3.7	A Subsidiariedade como Princípio Implícito na Constituição Federal de 1988	66
3.8	O Princípio da Subsidiariedade como Instrumento de Fortalecimento do Estado Federal Brasileiro	67
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

## INTRODUÇÃO

Diante da realidade que se encontra o federalismo brasileiro, onde a autonomia dos Estados-membros vem sendo mitigada através da centralização constante de poderes pela União, entende-se necessário a adoção de meios que possibilitem uma maior liberdade aos demais entes para que estes possam eficientemente dispor sobre suas peculiaridades.

No Brasil, o federalismo surge pela primeira vez no final do século XIX através do Decreto 1º, de 15 de novembro de 1889, quando a já desgastada forma de Estado unitário se descentralizou politicamente para surgimento do primeiro regime republicano e federativo.

A Constituição de 1988, assim como todas as demais do período republicano, adotou, em tese, a forma federativa de Estado. No art. 18 a Carta Magna diz que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Caracterizada como a tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração, a autonomia dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal já se torna extremamente reduzida no próprio texto constitucional em virtude da má distribuição de competências realizada pelo constituinte originário. Ocorre, por exemplo, que mesmo sendo dado aos Estados-membros “as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição” (competência residual ou remanescente), art. 25, parágrafo primeiro, a autonomia destes é insignificante, pois as principais matérias que poderiam interessar para o trato de suas características próprias foram deixadas nas mãos do poder central, a União.

O Município, considerado pela Constituição de 1988 um ente federativo, também possui uma autonomia bastante diminuta, pois várias matérias que são de interesse local terminam por gerar, naturalmente, efeitos nas esferas dos demais entes, quando não, chegam a coincidir com competências daqueles, o que gera, na maioria das vezes, a sua inconstitucionalidade.

O Distrito Federal, que engloba em parte as competências dos Estados-membros e dos Municípios, também não deixa de sofrer como a centralização que durante longa data se faz presente no federalismo pátrio.



Em razão desta amplitude de competências postas constitucionalmente no âmbito da União, o modelo brasileiro mais se assemelha a uma federação de “fachada”, pois inibe a participação e o reconhecimento das peculiaridades dos demais entes. Segundo Zimmermann (1999), os Estados federais contemporâneos apontam para a existência do federalismo orgânico, com poderes superpostos e unidades federadas que se formam à simples imagem e semelhança de um todo-poderoso poder central. Assim, continua o citado autor, “transforma-se a autonomia estadual nesta espécie de princípio desmoralizado, assistindo-se, ademais, à marcha centralizadora que põe termos finais às vantagens democráticas da descentralização política” (ZIMMERMANN, 1999, p. 65).

As diferenças sócio-culturais no Estado brasileiro são indiscutivelmente enormes. Ocorre que em decorrência de sua magnitude e de diversos acontecimentos que ocorreram desde sua colonização até o presente momento, tem o Brasil uma pluralidade de raças, costumes e tradições, a própria Constituição em seu preâmbulo caracteriza a sociedade brasileira como pluralista. No entanto, essa riqueza cultural também faz com que o país seja palco de vários contrastes sociais. É diante desse cenário que se torna de grande dificuldade a adoção de um modelo único de regras que possa abarcar a todos de maneira adequada ao contexto em que se apresentam. Existe, por exemplo, nos Estados que integram a região sul uma diferença econômica, social e cultural muito grande em relação aos Estados que compõem a região norte.

É em razão deste quadro que o princípio da subsidiariedade ganha importância. Do latim *subsidium* que significa o mesmo que auxílio ou ajuda, o princípio em questão se perfaz em uma ferramenta posta à disposição do legislador para a redefinição das competências dentre os níveis de poder na federação brasileira, pois, conforme leciona Zimmermann (1999), a subsidiariedade possui como objeto a investigação federativa da necessidade do poder estatal, o reconhecimento de sua finalidade meramente auxiliar e a distribuição de competências dentre as unidades federativas.

É na busca do fortalecimento da federação brasileira que este trabalho encontra sua justificativa. A federação brasileira necessita de uma nova “roupagem” onde se dê de fato uma autonomia para os entes menores, sendo a aplicação do princípio da subsidiariedade uma formidável ferramenta na busca deste ideal.

Em razão deste intuito maior, a presente obra é dividida em três capítulos. No primeiro será visto algumas noções básicas sobre o Estado federal. Em seguida se estudará o modelo de federalismo adotado pelo Brasil, é neste momento que serão vistas as

competências deixadas a cada um dos entes federais na Constituição de 1988 e as consequências desta má repartição. Por fim, no capítulo 3, será visto o princípio da subsidiariedade, instrumento que se mostra idôneo, pelas razões que serão apresentadas, a redefinir os âmbitos de atuação de cada um dos entes que compõem a República Federativa do Brasil.

Pelo exposto, verifica-se que o trabalho possui os seguintes objetivos: entender as razões históricas que levaram a implantação do federalismo no Brasil; construir uma linha da evolução histórica do federalismo a partir da maneira em que o tema foi tratado nas constituições brasileiras; capacitar uma visão ampla e geral do federalismo na Constituição de 1988; elencar as competências dos diversos entes; conscientizar sobre as diferenças econômicas, sociais e culturais presentes na República Federativa do Brasil; constatar a alta concentração de poderes nas mãos da União e a falta de autonomia dos demais entes; e demonstrar a importância e a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade na reorganização do Estado federal brasileiro.

## 1. O ESTADO FEDERAL

### 1.1 Apresentação

Este primeiro capítulo tem por objetivo esclarecer determinados conceitos que serão imprescindíveis para uma análise produtiva do modelo de federalismo adotado pelo Brasil. Desta forma, inicialmente se buscará conhecer a origem, o conceito e os elementos constitutivos do Estado. Após tais considerações, será analisada a classificação dos Estados que leva em conta o maior ou menor grau de descentralização. Então, realizar-se-á um breve histórico do surgimento e implantação do Estado federal, bem como as diferenças desta forma de Estado para com uma confederação. Falar-se-á também um pouco dos processos de formação, das características comuns das federações existentes e, por fim, dos modelos de federalismo elencados pela doutrina.

### 1.2 A Origem e o Conceito de Estado

A existência do Estado é explicada das mais diversas maneiras. Conforme sintetiza Zimmermann (1999), as doutrinas sociocontratualistas consideram-no decorrente da instituição de um pacto entre os indivíduos. Alguns autores entendem que o Estado surge da natural tendência humana para se associarem entre si. Por fim, outros acreditam ser o Estado um produto da luta de classes, que, sem a qual, também desapareceria.

De acordo com Bonavides (1986), a passagem do *status naturalis* ao *status civilis* foi o momento decisivo para o aparecimento do Estado.

O termo Estado, para vários doutrinadores, advém do latim *status* (situação, condição) que no Direito romano designava a situação jurídica do indivíduo (*status libertatis, status civitas e status familie*). Foi apenas com Machiavelli (2009), em sua obra O Príncipe, escrito em 1513, que o termo passou a ser utilizado no sentido do corpo político. Neste livro, o autor explica que todos os Estados, os domínios todos que existiram e existem sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados.

Alvo de grande divergência, o conceito de Estado depende, conforme lembra Gonçalves (2003), da ótica em que os doutrinadores colocam suas definições. A referida autora anota que foram registradas cerca de cento e quarenta e cinco definições de Estado. No entanto, em que pese os inúmeros conceitos formulados ao longo dos séculos pelos

mais diversos pensadores, o presente tópico limitar-se-á aos mais aceitos e difundidos na doutrina brasileira. Antes de citá-los, porém, muito oportuna é a observação feita por Schmitt citado por Dallari (1998), referindo-se ao surgimento do Estado Moderno, segundo o qual o conceito de Estado é um conceito histórico concreto que surge quando nasce a idéia e a prática da soberania, século XVII, e não um conceito aplicável para todas as épocas.

A partir da consolidação do Estado Moderno, grandes teóricos políticos buscaram defini-lo. Um conceito bastante difundido na doutrina pátria é o proposto por Ataliba Nogueira citado por Temer (1998, p. 18) segundo o qual o Estado é “a sociedade soberana, surgida com a ordenação jurídica cuja finalidade é regular globalmente as relações sociais de determinado povo fixo em dado território sob um poder”.

Uma definição de Estado que se tornou clássica é a que o identifica como sendo uma nação politicamente organizada. Este entendimento esta consoante com o pensamento de Kelsen, segundo o qual:

Como organização política, o Estado é uma ordem jurídica. Mas nem toda ordem jurídica é um Estado. Nem a ordem jurídica pré-estadual da sociedade primitiva, nem a ordem jurídica internacional supra-estadual (ou interestadual) representam um Estado. Para ser um Estado, a ordem jurídica necessita de ter o caráter de uma organização no sentido estrito da palavra, quer dizer, tem de instituir órgãos funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho para criação e aplicação das normas que a formam; tem de apresentar um certo grau de centralização. O Estado é uma ordem jurídica relativamente centralizada. (KELSEN, 2006, p.317)

Outro conceito bastante aceito é o proposto por Dallari (1998) que, levando em conta a possibilidade e a conveniência de se acentuar o componente jurídico do Estado sem perder de vista a presença necessária dos fatores não-jurídicos, conceitua-o como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Através deste conceito, defende o autor, “se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, e só esses elementos” (DALLARI, 1998, p. 59). Portanto, de acordo com esta visão, são quatro os elementos que constituem o Estado, quais sejam: povo, território, soberania e finalidade. O significado de cada um será visto a seguir.

### 1.3 Os Elementos Constitutivos do Estado

Cumpra advertir que com relação aos elementos que constituem o Estado as doutrinas também divergem bastante. Jellinek (1981), por exemplo, apresenta o território, o povo e o poder, já Kelsen (2006) propõe uma mais extensa, para ele os elementos do Estado são: o território, o tempo como um Estado, considerando a validade da ordem jurídica e o nascimento e a morte do Estado, o povo, a competência do Estado com âmbito material de validade da ordem jurídica nacional, o conflito de leis, os chamados direitos e deveres fundamentais dos Estados e o poder do Estado. No entanto, em que pese tais opiniões, conforme proposto anteriormente, desenvolver-se-á aqui apenas os quatro elementos citados por Dallari (1998).

#### 1.3.1 Povo

Trata-se do conjunto de todos aqueles para os quais vigora uma ordem jurídica. Os autores divergem nas conceituações e terminologias. Alguns preferem a designação de população, outros cidadãos, nação etc.

Para Zimmermann (1999, p. 12) o povo “compreende a soma dos indivíduos dotados de identidades culturais comuns, que estão pertencentes ao mesmo conjunto territorial do Estado, prestando-lhe sujeição e adquirindo direitos e deveres específicos”. Para o autor, o conceito de povo difere daquele referente à população, pois que este abrange tanto nacionais como estrangeiros, podendo inclusive constituir-se de indivíduos étnicos e culturais diferentes. Quando o Estado possui mais de um povo, de acordo com Zimmermann, se diz que ele seja multinacional.

Kelsen entende que a expressão “povo” se refere ao domínio pessoal de vigência da ordem jurídica estadual. Este pensamento é de fato o mais condizente, para o autor

[...] a questão de saber se um indivíduo pertence a determinado Estado não é uma questão psicológica mas uma questão jurídica. A unidade dos indivíduos que formam a população de um Estado em nada mais pode ver-se do que no fato de que uma e a mesma ordem jurídica vigora para estes indivíduos, de que a sua conduta é regulada por uma e a mesma ordem jurídica. A população do Estado é o domínio pessoal de vigência da ordem jurídica estadual. (KELSEN, 2006, p. 319).

Dallari afirma que se deve entender como povo “o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este

um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano” (DALLARI, 1998, p.47). O autor ressalta que esta capacidade de participação, em alguns Estados, pode ser vinculada ao atendimento de certos requisitos.

### 1.3.2 Território

O território é a base física, é o espaço onde o Estado exerce o seu poder. É considerado também o limite de atuação jurídica do Estado e pode ser contínuo ou incluir áreas destacáveis. Inclui-se aqui o espaço aéreo, as águas, a plataforma marítima etc.

Com relação a este elemento, Dallari sintetiza todos os aspectos fundamentais que têm sido objeto de considerações teóricas e chega a algumas conclusões de caráter geral, sobre as quais, de acordo com o autor, pode-se dizer que praticamente não há divergência, são elas:

- a) Não existe Estado sem território. No momento mesmo de sua constituição o Estado integra num conjunto indissociável, entre outros elementos, um território, de que não pode ser privado sob pena de não ser mais Estado. A perda temporária do território, entretanto, não desnatura o Estado, que continua a existir enquanto não se tornar definitiva a impossibilidade de se reintegrar o território com os demais elementos. O mesmo se dá com as perdas parciais de território, não havendo qualquer regra quanto ao mínimo de extensão territorial.
- b) O território estabelece a delimitação da ação soberana do Estado. Dentro dos limites territoriais a ordem jurídica do Estado é a mais eficaz, por ser a única dotada de soberania, dependendo dela admitir a aplicação, dentro do âmbito territorial, de normas jurídicas provindas do exterior. Por outro lado, há casos em que certas normas jurídicas do Estado, visando diretamente à situação pessoal dos indivíduos, atuam além dos limites territoriais, embora sem a possibilidade de concretizar qualquer providência externa sem a permissão de outra soberania.
- c) Além de ser elemento constitutivo necessário, o território, sendo o âmbito de ação soberana do Estado, é objeto de direitos deste, considerado no seu conjunto. Assim é que, caso haja interesse do povo, o Estado pode até alienar uma parte do território, como pode também, em circunstâncias especiais, usar o território sem qualquer limitação, até mesmo em prejuízo dos direitos de particulares sobre porções determinadas (DALLARI, 1998, p.41).

### 1.3.3 Soberania

O termo “soberania” deriva do latim *superanus*, que significa o que está acima. A utilização deste vocábulo numa concepção política aconteceu pela primeira vez, anota Gonçalves (2003), no ano de 1576 com o tratado “Seis Livros da República” de Jean Bodin. Este a definiu como o “poder absoluto e perpétuo de uma República, ao qual jamais poderia impor qualquer limite nem responsabilidade, não reconhecendo a autoridade superior salvo a de Deus” (GONÇALVES, 2003, p. 58). O conceito servia para fundamentar a autoridade real.

Inicialmente de caráter puramente político, a soberania se transformou, progressivamente, em uma noção jurídica. Conforme escreve Torrecillas Ramos, “a concepção jurídica da Soberania do Estado consiste em admitir que a soberania é a propriedade dos poderes do governo. São poderes ou direitos de legislação e regulamentação, de políticas, de justiça, de emitir moeda, de manter exércitos, etc” (TORRECILLAS RAMOS, 1998, p.8).

Dallari diferencia a concepção política e a jurídica de soberania. Assim, a primeira diz respeito ao poder incontestável de querer coercitivamente e fixar as competências. A segunda é relativa ao poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas, ou seja, sobre a eficácia do Direito (DALLARI, 1998).

A soberania, portanto, é fenômeno unido a idéia de “poder”, de autoridade suprema. Segundo Kelsen,

[...] o chamado poder estadual é a vigência de uma ordem jurídica estadual efetiva. Dizer que o governo estadual, que exerce o poder do Estado, tem de ser independente, significa que ele não pode juridicamente ser vinculado por qualquer outra ordem jurídica estadual, que a ordem jurídica estadual só está subordinada à ordem jurídica internacional, se é que se subordina a qualquer outra ordem jurídica (KELSEN, 2006, p. 320).

Teorias surgiram para justificar o exercício do poder soberano. Para as teorias teocráticas a origem do poder vem de Deus. Já para as teorias democráticas, do povo. Dentro destas últimas, destacam-se a teoria da Soberania Popular e a teoria da Soberania Nacional. Para a primeira, formulada por Rousseau, no “Contrato Social”, o povo está na origem do Poder. O povo, pelo contrato social, aceitou a autoridade política, porém dela não se despojou (ROUSSEAU, 2000). Já para a teoria da Soberania Nacional, elaborada

por Seyès, em sua obra “Que é o Terceiro Estado”, a soberania é atributo de uma pessoa moral, a Nação. De acordo com Gonçalves, citando Machado Paupério,

[...] a Soberania nacional difere da Soberania Popular, pois que a titularidade é deslocada para a Nação, entendida como um complexo uno e indivisível. Neste caso, os representantes eleitos do povo exercem efetivamente a Soberania, ou seja, a Soberania é limitada àqueles investidos pela nação na escola dos governantes. Na Soberania popular o povo não abdica de seus direitos com a escolha dos representantes e pode exercer diretamente sua Soberania através do instituto do *referendum*. (GONÇALVES, 2003, p.59-60).

A soberania é uma questão complexa, já que pode ser vista sob o ponto de vista do direito internacional ou do direito interno. No primeiro caso, trata-se do direito de independência frente aos demais Estados. Internamente diz respeito à supremacia do poder político, de sua ordem jurídica, que no seu território a nenhuma outra é subordinada.

Para Torrecillas Ramos (2000, p.11), utilizando-se das lições de Ferreira Filho, a “Soberania é a ausência de subordinação. Uma ordem estatal não pode submeter-se a outra da mesma espécie”.

Segundo Reale (1970, p.127) trata-se do “poder que tem uma Nação de se organizar juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência”.

#### **1.3.4 Finalidade**

Apesar de determinados autores não a considerarem um elemento do Estado, muitos acreditam que este só se mostrará completo se tiver uma finalidade. Em linhas gerais, o fim do Estado seria o bem comum, sendo este compreendido, conforme Papa João XXIII (1991), como o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.

Para Dallari (1998) existe uma diferença fundamental que qualifica a finalidade do Estado: este busca o bem comum de certo povo, situado em determinado território. Tendo em vista que os povos diferem entre si, ou seja, possuem características e necessidades diversas, conclui o autor que cada Estado chega a possuir uma concepção particular de bem comum.



## **1.4 As Diversas Formas de Estado**

Várias são os critérios que podem ser utilizados para se classificar os Estados. No entanto, em razão dos objetivos deste trabalho, verifica-se primordial e bastante aquela que leva em consideração o grau maior ou menor de descentralização do poder.

De acordo com Ferreira Filho (1995), segundo tal critério, o Estado pode ser Unitário, Descentralizado, Constitucionalmente Descentralizado ou Regional e Federal.

Esclareça-se que, conforme define Temer, a descentralização consiste na

[...] retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, passando essas competências a ser próprias do novo centro, que age em nome próprio, e não mais em nome do centro original. Essa transferência é realizada por lei ou pode ser conferida pelo próprio texto estruturador do Estado. (TEMER, 1998, p. 97).

### **1.4.1 Estado Unitário**

Verifica-se que em todos os Estados existe um poder central e também algum grau de descentralização. Ocorre que nessa forma de Estado o poder é fortemente centralizado. Segundo Bulos (2009), aqui as atribuições político administrativas do Estado centralizam-se num só centro produtor de decisões, onde as coletividades territoriais menores usufruem de uma autonomia delegada. Portanto, a descentralização administrativa e legislativa depende do Poder Central que a seu critério poderá manter, ampliar, restringir e até mesmo suprimir a descentralização.

O Estado Unitário Puro, de acordo com Mota e Spitzcovsky (1999), é uma forma que se caracteriza pela absoluta centralização do exercício do poder. Conforme lembra os autores, não há registro histórico pelo fato de não existirem condições para a garantia que o poder seja exercido de maneira eficiente.

### **1.4.2 Estado Unitário Descentralizado**

Aqui se pode falar de duas subespécies: descentralizado administrativamente e descentralizado administrativa e politicamente. No primeiro caso, ocorre a descentralização da execução das decisões políticas. No entanto, tais decisões continuam a serem tomadas pelo governo nacional. São, portanto, criadas pessoas para em nome do

governo nacional, como extensão deste, executar, administrar o que foi por ele decidido. Exemplo: Brasil Império.

O Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente, forma mais comum, é muito utilizado pelos países europeus. Neste sistema o povo passa a ter certa autonomia política para decidir no caso concreto o caminho a ser empregado na execução do comando central, concebido pelo governo.

### **1.4.3 Estado Constitucionalmente Descentralizado ou Regional**

A descentralização vem formalizada na Constituição. O Poder Central não tem a faculdade de dispor no caso sobre centralizar ou descentralizar, ou seja, não pode suprimir a descentralização discricionariamente, mas somente por meio dos processos de alteração da Constituição.

Lembra Torrecillas Ramos (2000) que são também denominados de Estados Regionais. As Regiões não têm poder constituinte próprio, pois são organizadas com aprovação de lei nacional, ou seja, a autonomia delas é definida pela Constituição do Estado. Exemplos: Carta italiana de 1947 e Constituição da Espanha Monárquica de 1978.

### **1.4.4 Estado Federal**

Antes de estudar o Estado Federal em si, frise-se que dentro da classificação que leva em consideração o modo pelo qual o poder se encontra distribuído dentro do Estado, existem autores que consideram que existem duas espécies de Estados: simples ou compostos. Os primeiros dizem respeito às formas unitárias já estudadas. Por outro lado o Estado composto é aquele que envolve a união de duas ou mais entidades políticas. Dentro deste bojo, existem basicamente quatro espécies: união pessoal, união real, confederação e federação. De acordo com Zimmermann (1999), as duas primeiras são formas tipicamente monárquicas. Em ambos os casos, a união ocorre em razão da sucessão hereditária, quando dois ou mais Estados são então submetidos ao governo de um único rei. A diferença existe no fato de que na união pessoal, os Estados ainda conservam a sua soberania interna e internacional, ligando-se apenas pela pessoa física do soberano. Já na união real o laço é mais definitivo, pois aqui dois ou mais Estados se unem conservando a sua autonomia administrativa, mas formando uma única pessoa perante o direito público internacional.

A confederação é a união contratual de Estados soberanos, com o escopo de instituir determinadas tarefas comuns, tais como segurança interna e defesa externa, além de outros objetivos expressamente pactuados. Os Estados soberanos são regidos por um tratado. De acordo com Noberto Bobbio e Nicolla Manteucci, citados por Bulos (2009), no modelo confederativo inexistem limites à soberania absoluta dos Estados. Exemplos: Confederação dos Países Baixos, de 1579, e Confederação do Reno, de 1806.

Já o Estado Federal é, segundo Bastos (2000, p.155), “a forma de Estado pela qual se objetiva distribuir o poder, preservando a autonomia dos entes políticos que a compõem”. Silva (2000, p.103) diz que se trata “da união de coletividades regionais autônomas”. No mesmo sentido, Carrazza (2003, p.113) define Federação como “uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (Estados-membros)”. Apesar destas definições, verifica-se que a tarefa de conceituar o que seria o Estado Federal é árdua, pois vários são os modelos de Estados federais existentes, como adiante se verá.

#### **1.4.4.1 Breve Histórico**

O termo federação deriva de *foedus*, *foederis*, e significa aliança, pacto, união. Alguns autores sustentam que a Confederação Helvética, de 1291, foi o primeiro exemplo de pacto federativo entre Estados. No entanto, atualmente se reconhece que o Estado Federal moderno apenas nasce em 1787, com o surgimento dos Estados Unidos da América, fruto da integração definitiva das treze ex-colônias britânicas, que haviam se tornadas independentes em 1776. Neste sentido, Dallari (1998, p.141) diz que “o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antiguidade e na Idade Média”.

Considera-se que uma das principais razões para este entendimento se encontra na constatação de que os Estados que adotaram formas assemelhadas de federalismo, em tempos anteriores ao ano 1787, possuíam territórios relativamente pequenos que não justificariam a existência de um modelo federal. Somente com o surgimento dos Estados modernos na Europa foi que tal necessidade veio à tona. Porém, a alta concentração de poder nas mãos dos monarcas, nestes Estados, tornou o processo de descentralização bastante difícil.

Foi no continente americano que o federalismo encontrou as bases para a sua manifestação. O Estado Federal tem início, mais precisamente, em 1776, quando as treze colônias inglesas tornaram-se independentes. No ano seguinte essas colônias celebraram um tratado de direito internacional denominado de “os Artigos de Confederação”, ratificado em 1781. Conforme anota Porfírio Júnior,

O objetivo maior dos Artigos era a preservação da independência das ex-colônias perante a Inglaterra... As ex-colônias optaram por manter intactas “soberania, liberdade e independência” recém adquiridas, concedendo à então criada União (denominada Estados Unidos da América) somente alguns poucos poderes que, na prática, limitavam-se à autorização para realização de negociações internacionais e à manutenção de uma força armada comum. (PORFÍRIO JÚNIOR, 2004, p.5).

Já em 1787, o modelo confederativo não mais se mostrava apto para a solução dos inúmeros problemas que os Estados soberanos enfrentavam. Vários eram os fatores que contribuíam para uma unidade maior, dentre estes Bastos destaca, por exemplo, a necessidade de adoção de uma moeda única em todo o território. Anhaia Mello, citado por Charneski (2006, p. 25), aponta que houve “falência do tesouro comum, que já se encontrava a braços com pesadas despesas provenientes de gastos com a segurança da Confederação”. Gonet Branco, explica que

Cada entidade componente da confederação retinha a sua soberania, o que enfraquecia o pacto. As deliberações dos Estados Unidos em Congresso nem sempre eram cumpridas, e havia dificuldades na obtenção de recursos financeiros e humanos para as atividades comuns. Além disso, a confederação não podia legislar para os cidadãos, dispondo, apenas, para os Estados. Com isso não podia impor tributos, ficando na dependência da intermediação dos Estados confederados. As deliberações do Congresso, na prática, acabavam por ter a eficácia de meras recomendações. Não havia, tampouco, um tribunal supremo que unificasse a interpretação do direito comum aos Estados ou que resolvesse juridicamente diferenças entre eles. (MENDES, 2008, p. 799).

Em razão de todos estes empecilhos, naquele ano, os representantes dos Estados se reuniram na cidade de Filadélfia, para proceder à revisão dos Artigos de Confederação, e terminaram por elaborar uma Constituição comum. Assim, os antigos Estados soberanos confederados mantiveram sua autonomia, mas cederam a sua soberania em favor da União, para que ela pudesse melhor exercer as tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados-membros.

Ressalte-se que em nenhum momento a Constituição Americana menciona o termo “federalismo”. Ocorre que os constituintes não tinham a intenção deliberada de criar

um Estado Federal. O objetivo era o de fortalecer a União para que esta pudesse melhor resolver os problemas supracitados sem, contudo, enfraquecer demasiadamente o poder dos Estados-membros para o trato de suas peculiaridades. Neste sentido, Ralph A. Rossum, citado por Charneski (2006, p. 26), explica que

Qualquer matéria governamental relacionada às operações e efeitos contidos totalmente dentro dos limites de um determinado estado pertenceria ao governo desse estado, e qualquer matéria governamental que estendesse essas operações e efeitos para além dos limites do estado particular pertenceria ao governo dos Estados Unidos. (CHARNESKI, 2006, p. 26).

A implantação do modelo federal nos Estados Unidos da América serviu de inspiração para que diversos países passassem a adotar esta forma de Estado. No Continente Americano se conta sete Estados federais: Argentina, Brasil, Canadá, Colômbia, Estados Unidos da América, México e Venezuela. Além destes, Alemanha, Áustria, Suíça, Rússia, Nigéria, Índia, Paquistão e Malásia adotaram formalmente o sistema federativo. Destaca Mello (1960) que existem países, onde traços do Federalismo são perfeitamente visíveis, sem, contudo, se poder justificar a nomenclatura, exemplo: Itália.

#### **1.4.4.2 Confederação e Estado Federal: Diferenças**

Utilizando-se de texto escrito por Zimmermann (1999, p. 38-39), segue as principais diferenças entre a Confederação e o Estado Federal:

- a) A Confederação é uma pessoa simples de Direito Público; a Federação é um verdadeiro Estado perante a comunidade internacional;
- b) Os membros da Confederação são Estados soberanos; os membros da Federação são apenas autônomos para determinados fins constitucionalmente dispostos.
- c) A atividade da Confederação volta-se especialmente aos negócios externos; a autoridade da Federação abrange os negócios externos e internos;
- d) Os cidadãos, na Confederação, são nacionais dos respectivos Estados confederados; na Federação todos são possuidores de uma mesma nacionalidade decorrente do Estado Federal;

- e) Na Confederação, os Estados estão ligados por um simples tratado, mais próprio do direito internacional; na Federação os Estados estão unidos pelo pacto federativo de direito constitucional, por uma autêntica Constituição formal e rígida;
- f) Na Confederação, cada Estado se reserva o direito de nulificação, opondo-se livremente às decisões do Parlamento Confederal; na Federação, as decisões dos órgãos centrais, desde que respeitadoras dos limites das suas competências, são obrigatórias para todos os Estados-membros;
- g) Na Confederação, o único órgão é o Congresso Confederal, as decisões são tomadas como nas reuniões diplomáticas, através da unanimidade dos delegados representantes dos Estados-membros; na Federação o poder central se divide em Legislativo, Executivo e Judiciário, estando o procedimento de elaboração legislativa não mais subordinado à regra diplomática da unanimidade, mas pela decisão parlamentar majoritária;
- h) Na Confederação, cada Estado guarda o direito de secessão, podendo ele romper ou tão somente retirar-se do pacto. Na Federação a unidade é perpetua, sendo legítimo que a União obrigue coercitivamente a permanência do Estado-membro insurgente.

#### **1.4.4.3 Processos de Formação**

De acordo com Ferreira Filho (1995), dois são os principais processos de formação do Estado Federal, por agregação e por segregação.

O federalismo por agregação ocorre quando o Estado Federal é resultado da união de Estados já existentes que abrem mão de suas soberanias em favor de um único governo soberano. Trata-se da hipótese de movimento centrípeto, pois o impulso que dá origem se desloca no sentido de fora para dentro. Exemplos: Estados Unidos, Suíça e Alemanha.

O federalismo por segregação é resultado da descentralização de um Estado unitário já existente, por razões várias, em unidades autônomas de poder. Tem-se aqui a hipótese de movimento centrífugo, o impulso formador do Estado Federal se desloca no sentido dentro para fora. Ex: Brasil.

#### 1.4.4.4 Características Comuns das Federações

Várias são as formas que os Estados federais se apresentam. Tais diferenças são fruto das peculiaridades de cada um. No entanto, algumas características comuns as diversas federações podem ser elencadas. São elas:

- a) Pacto entre unidades autônomas: a federação é uma aliança ou associação de Estados-membros autônomos que integram o Estado federal soberano;
- b) Inexistência do direito de secessão: significa que uma vez criado o pacto federativo não se admite o direito de separação, de retirada. O fundamento é o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo;
- c) Possibilidade de intervenção federal: é o instrumento previsto constitucionalmente que tem por objetivo preservar o equilíbrio federativo nas hipóteses rigorosamente previstas;
- d) Autonomia dos entes federativos: ponto fundamental deste trabalho é a concepção de autonomia. Sobre o tema, Almeida (1991, p. 32) lembra que “a etimologia do termo naturalmente indica – autonomia, do grego *autos* (próprio) + *nomos* (normas), significa edição de normas próprias – corresponde, no caso dos Estados-membros, à capacidade de se darem as respectivas Constituições e leis”.

Um dos conceitos mais difundidos na doutrina pátria é o proposto por Horta (1964, p. 17-18), segundo o qual “a autonomia é, portanto, a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento dos entes públicos”.

Para Baracho (1986, p. 50), “a autonomia é princípio do Estado-ordenamento”. Para demonstrar tal importância Reis (2000, p. 32) sustenta que “a autonomia das entidades que compõem o Estado Federal mantém resguardada a unidade da ordem jurídica total segundo a qual se constitui, garantindo um sistema jurídico único e um sistema político integrado e integral”.

Em síntese didática, Barroso (1982) divide a autonomia em três manifestações: auto-organização, autogoverno e auto-administração. A primeira diz respeito à capacidade dos Estados-membros de elaborarem e promulgarem suas próprias constituições. O autogoverno é a prerrogativa de eleição dos titulares dos seus próprios Poderes, Executivo e Legislativo. Por fim, a auto-administração é a

autonomia que têm os integrantes da federação para estruturarem e exercerem a sua própria administração. O autor lembra que “nada disto tem sentido, porém, sem que exista um mínimo de auto-suficiência econômica e financeira que permita aos estados dispor dos meios pecuniários suficientes à realização de suas funções específicas” (BARROSO, 1982, p. 23);

- e) Soberania do Estado Federal: frise-se que apenas o Estado, como um todo, é soberano;
- f) Descentralização política: fruto da idéia de autonomia, esta característica significa que os Estados-membros devem ter competências legislativas próprias e, em razão disto, um ordenamento jurídico próprio que irá vigorar em seu território;
- g) Repartição de competências entre os entes federados: as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na Constituição Federal;
- h) Órgão representativo dos Estados-membros: conforme Ferrari (2003, p. 46-47) anota, trata-se da “existência de um órgão do Poder Legislativo em que os Estados-membros sejam representados de forma paritária, ao lado de outro com representação proporcional à população”;
- i) Constituição rígida como base jurídica: utilizando-se de ensinamento de Temer (1998), a rigidez constitucional é de suma importância para a manutenção da federação. Segundo o autor, somente subsistiria o Estado federal onde o processo de modificação da norma constitucional seja mais complexo do que o previsto para alteração ou revogação da norma ordinária. Demonstra que se o processo é o mesmo, ou seja, sendo a Constituição flexível, o legislador ordinário (não-constituente) poderia alterar livremente os comandos constitucionais, inclusive os referentes à Federação, para retirar-lhes a eficácia, transmutando o Estado para a forma unitária;
- j) Guardiã da Constituição: é necessária a atuação de um órgão incumbido no controle de constitucionalidade das leis para que eventuais normas que sejam inconstitucionais, no sentido de disporem contra os preceitos do pacto federativos, sejam expurgadas do sistema.



#### 1.4.4.5 Modelos de Federalismo

Vários são os modelos de federalismo que um Estado pode adotar. Inicialmente, o primeiro modelo verificado foi o Federalismo Dual ou Dualista. Este corresponde ao tipo original utilizado pelos fundadores norte-americanos e perdurou até a Grande Depressão de 1930. Caracteriza-se pela existência de duas esferas de poder nitidamente distintas, ou seja, com atribuições e competências próprias. Conforme anota Porfírio Júnior,

Há uma repartição horizontal de competências geralmente, acompanhada por uma previsão de tributos próprios. Não existe nenhuma preocupação constitucional com a coordenação ou a harmonização das atividades exercidas por cada uma delas. Esse é o tipo clássico de federalismo, mais característico das federações por agregação. (PORFÍRIO JÚNIOR, 2004, p. 9).

Para Reis (2000, p. 27), esse tipo de federação “baseava-se na dualidade da divisão de poder, divisão esta que era feita em caráter exclusivo e reciprocamente limitada”. Conforme escreve Ralph A. Rossum, citado por Charneski (2006, p. 35), no federalismo dual “... o governo nacional não pode realizar nenhuma ação, mesmo no exercício de seus poderes enumerados, que se sobreponha àquelas funções que a Constituição reservara aos Estados”

Ocorre que este modelo clássico, por razões práticas, terminou por ceder espaço para outro modelo. Trata-se do Federalismo Cooperativo, que nas palavras de Mello (1960, p. 96), pressupõe que “todos os níveis de governo devem, uns aos outros, inteira cooperação, confiança mútua e a oportunidade de planejamento conjunto de programas destinados a enfrentar as emergências econômicas”. Neste modelo, portanto, há a necessidade de os Estados trabalharem harmonicamente em conjunto com o governo central para resolver os problemas do país. Em razão disto, é muito freqüente também a concessão de ajudas federais aos Estados-membros.

O modelo de federalismo cooperativo, ressalta Bonavides (1985, p. 103), “é o único federalismo que os países socialistas conhecem, pois excelente se molda ao autoritarismo e os isenta de todo o reconhecimento da autoridade política autônoma das unidades-membros”.

É clara a existência de duas modalidades de federalismo cooperativo: o autoritário e o democrático. O primeiro também é comumente chamado de federalismo de integração. De acordo com Porfírio Júnior (2004, p. 9-10), trata-se do tipo de federalismo que “em

nome da cooperação – ou para alcançar maior eficiência na captação de recursos -, a União passa a intervir demasiadamente na autonomia dos Estados-membros”. Adverte o citado autor que o Estado Federal pode, neste caso, transformar-se em verdadeiro Estado unitário descentralizado constitucionalmente, ou seja, pode haver a destruição da própria Federação.

O modelo de federalismo cooperativo democrático é, nas palavras de Zimmermann,

Aquele formado no consentimento e não através da imposição. Nele o poder é estabelecido em correlação com os valores democráticos de governo, onde o cidadão pode efetivamente exercer em distintos graus e esferas, o seu direito fundamental de participação e controle do poder político. Através dele, inclusive, os grupos minoritários ficam mais bem protegidos, conferindo-lhes a proteção constitucional e todas as garantias da cooperação federativa. (ZIMMERMANN, 1999, p. 58-59).

Ainda segundo Zimmermann, os Estados federais contemporâneos apontam para a existência do federalismo orgânico, com poderes superpostos e unidades federadas que se formam à simples imagem e semelhança de um todo-poderoso poder central. Assim, continua o citado autor, “transforma-se a autonomia estadual nesta espécie de princípio desmoralizado, assistindo-se, ademais, à marcha centralizadora que põe termos finais às vantagens democráticas da descentralização política” (ZIMMERMANN, 1999, p. 65). Continua o autor concluindo que neste modelo as leis estaduais terminam sem relevância alguma, pois estão subordinadas ao princípio “sufocante” da hierarquização das normas jurídicas.

Por fim, reconhece-se também o Federalismo Simétrico e Assimétrico. Conforme leciona Torrecillas Ramos, no primeiro o ideal é de que

[...] cada Estado mantenha, essencialmente, o mesmo relacionamento para com a autoridade central; a divisão de poderes entre os governos central e dos Estados seja virtualmente a mesma em cada caso; a representação no governo central esteja na mesma base para cada componente político e o suporte das atividades do governo central seja igualmente distribuído. (TORRECILLAS RAMOS, 2000, p. 62).

Por outro lado, de acordo com Bulos,

[...] diz-se federalismo assimétrico a busca do equilíbrio, da cooperação, do entendimento entre ordens jurídicas parciais perante o poder central, dentro de uma realidade naturalmente contraditória e nebulosa, em que o interesse de uns sobrepõe-se às necessidades de muitos. Por isso, são

depositadas nas constituições normas destinadas a minorar essas diferenças. (BULOS, 2009, p. 783).

## **2. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO**

### **2.1 Apresentação**

Buscar-se-á aqui entender um pouco da história do federalismo nacional e das razões para a excessiva concentração de competências junto ao poder central. Para tanto, inicialmente será realizada uma análise da evolução histórica dessa forma de Estado através das várias constituições que o país adotou desde a sua independência.

Restará demonstrado que a Constituição de 1988 se destaca das demais quanto ao grau de descentralização realizado. No entanto, após estudo de suas características principais e da compreensão de que a atual repartição de competências ainda deixou muito a desejar, o entendimento que irá prevalecer é o de que muito pouco foi feito para minimizar as desigualdades econômicas, sociais e culturais presentes na República Federativa do Brasil. Enfim, das conclusões deste capítulo, pelas razões que serão apresentadas, espera-se que o leitor tenha a constatação de que uma reformulação no modelo de federalismo pátrio, onde se dê maior autonomia, principalmente aos Estados e Municípios, é de suma importância para que se obtenha um desenvolvimento nacional equilibrado.

### **2.2 Evolução Histórica**

O ideal federal existe no Brasil desde os tempos que o mesmo era colônia de Portugal. Neste sentido, Ferrari (2003, p. 62-63) afirma que “embora o poder da Coroa sobre a colônia permanecesse incontrastável, os assuntos eminentemente locais foram regulados e organizados com certa diversidade”. Ocorre que a ausência do poder central criava a necessidade natural de que alguém viesse a regulamentar determinados assuntos.

Barroso (1982, p. 28) anota que “há quem aponte as doze Capitanias Hereditárias, criadas por João III, sob a influência do jurista Diogo de Gouvêa, como manifestação originária ou, pelo menos, como a primeira expressão de uma vocação federalista”.

Em 1821, por meio de Decreto de D. João VI, estas capitanias passaram a ser designadas de províncias. A independência encontrou o país já dividido em dezenove províncias, o que foi mantido pelo Império recém-proclamado. Sob a Constituição Imperial

de 1824, o Brasil foi um Estado unitário e reconhecidamente centralizado, em que as províncias não gozavam de qualquer autonomia.

Enfim, a Federação surge, provisoriamente, no Brasil por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, data em que uma passeata de militares determinou a queda da monarquia, proclamando como chefe do Governo Provisório o Marechal Deodoro da Fonseca. O Decreto também instituiu a República como forma de governo e estabeleceu normas pelas quais os Estados-membros deviam se reger.

Do texto do citado Decreto merece destaque os três primeiros artigos que enunciam respectivamente:

Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa;

Art. 2º As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil; e

Art. 3º Cada um destes Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

Da análise do texto acima transcrito, percebe-se a forte influência da Constituição dos Estados Unidos da América. Ao comentar a respeito, Ferrari diz:

[...] salta os olhos o mimetismo do modelo estadunidense vis a vis a inadequação à nossa realidade, seja na denominação “Estados Unidos do Brasil”, seja na imaginária “reunião” das províncias, quem em verdade jamais estiveram separadas. (FERRARI, 2003, p. 66).

Para Temer (1998, p.73), a dimensão territorial do Brasil “bem como a grande diversidade dos costumes e das condições naturais – enfim, os “regionalismos” – foram circunstâncias exigentes da Federação como forma de Estado”. No entanto, conforme anota Ferreri (1995, p. 27), “talvez pelo fato de Rui Barbosa ter se inspirado no modelo norte-americano, para introduzir na Constituição Republicana a forma federativa, é que tenha havido o desencontro da realidade com a Constituição. Acontece que, conforme já dito no capítulo anterior, diferente do processo de formação nos EUA, que se deu através de um movimento centrípeto, de fora pra dentro, no Brasil o federalismo eclodiu do centro pra fora, ou seja, um Estado unitário centralizado descentralizando-se (centrífugo). Este aspecto ajuda a entender por que os Estados norte-americanos têm autonomia maior que os Estados-membros brasileiros. Faltou, pois, ao federalismo brasileiro, já na sua origem, um elemento essencial: a existência anterior de Estados soberanos.

Este modelo de federalismo proposto pela primeira república vem a se consolidar na Constituição de 24 de fevereiro de 1891, que, segundo Temer (1998), já fornecia todos os lineamentos básicos indispensáveis à sua caracterização.

Inicialmente o federalismo brasileiro foi do tipo dual. O texto Constitucional traz, portanto, esferas de competência estanques, sendo as da União enumeradas e ficando as remanescentes a cargo dos Estados. Assim, o art. 34 enumerava os poderes da União, deixando o restante aos Estados, com a possibilidade de intervenção federal, nos casos de necessidade em seu art. 6º. A regra era a de que o poder central não deveria interferir nos assuntos estaduais. Algumas matérias exclusivas da União eram o padrão monetário, os tratados e convenções internacionais e a extradição entre Estados.

Segundo Ferrari,

[...] o poder conferido aos Estados-membros era concebido dentro de uma estrutura rígida, em que a separação de competências entre a União e os Estados-membros era total. Este dado, entretanto, esbarrava na ausência de correlação entre as rendas e os encargos dos entes locais, além das dificuldades próprias do artificialismo da fórmula estadunidense. (FERRARI, 2003, p. 67).

A federação dual adotada, fez com que os constituintes dos diversos Estados disciplinassem expressamente no preâmbulo de suas Cartas, que cada Estado-membro respectivo detinha “soberania”. A forma de federação dualista prevaleceu na primeira República, e somente foi superada com a Constituição de 1934.

O certo é que a primeira Constituição Republicana não surtiu os efeitos desejados, pois os Estados-membros, conforme lembra Bastos (2000, p. 293), “caíram sob o governo das oligarquias locais, que se valeram principalmente da margem de poder conquistado para o exercício de uma maior dominação dos seus interesses grupais e de classe”.

Em 1926 ocorreu a Reforma Constitucional que alterou alguns aspectos relativos à federação, especialmente no campo da intervenção federal, ao enumerar os princípios de observância obrigatória pelos Estados-membros.

Com a Revolução de 1930, em razão da crise política e das mudanças de caráter socioeconômico, sofre o federalismo o impacto de um autoritarismo, ainda pior que o do império. Do Decreto n. 19.398, principal ato do governo provisório, merece destaque dois artigos:

Art. 2. É confirmada, para todos os efeitos, a dissolução do Congresso Nacional, das atuais Assembléias Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam suas denominações), Câmaras ou assembléias municipais e quaisquer outros órgãos legislativos deliberativos, existentes nos Estados,

nos municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre, e dissolvidos os que ainda não o tenham sido de fato.

Art. 11. O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aqueles já organizados, em os quais ficarão os respectivos presidentes investidos dos poderes aqui mencionados.

As análises de diversos autores convergem no sentido de que o período que mediou entre a Revolução de 1930 e a Constituição de 1934 representou praticamente a supressão da autonomia estadual e da forma federal de Estado principalmente em razão da ingerência do Governo Provisório sobre os poderes estaduais. Oswaldo Trigueiro, citado por Ferrari, ao avaliar este período diz que:

[...] a autonomia dos Estados passou por um eclipse total. Governados discricionariamente por agentes do Governo Provisório, demissíveis *ad nutum*, os Estados regrediram a um regime mais centralizado que o da Monarquia, depois do Ato Adicional. (FERRARI, 2003, p. 69).

Horta(1964) declara que a Revolução de 1930 iniciou uma fase de amortecimento da autonomia do Estado-membro e inaugurou o período de plenitude dos poderes federais oferecendo elementos compensatórios para a perda de substancia dos poderes reservados.

Com a Constituição de 1934 restaurou-se formalmente a federação. Costuma-se apontá-la como o marco inicial de um federalismo cooperativo em lugar do federalismo dual. Sobre o assunto Almeida (1991, p. 46), ressalta que “em ordem cronológica praticamente coincidente com a norte-americana transmutou-se em cooperativo o nosso federalismo, basicamente a partir da Constituição de 1934”. Ferrari (2003) adverte que não é pacífica a avaliação do impacto desta mudança sobre o fenômeno federativo. Para o autor, enquanto autores como Horta vêem o fenômeno de forma otimista, vislumbrando uma evolução da organização federal, outros viram no federalismo cooperativo a justificção teórica de uma centralização desmedida, desvirtuando suas origens, como Oswaldo Trigueiro.

Em razão da curta vigência da Carta de 1934, pouco se pode falar a respeito das características práticas do federalismo adotado. No entanto um dado que convém citar é que através dela o Senado Federal passou a ser órgão colaborador da Câmara dos Deputados. Dessa forma, os assuntos de interesse dos Estados só podiam ser decididos pelo Senado.

A Constituição de 1937 trouxe formalmente a federação como forma de Estado. No entanto, isto não se concretizou. Ocorre que no período de 1937 a 1945 pouca obediência se deu a Constituição. Na época, a administração dos Estados e Municípios era

regulada pelo Decreto-lei 1.202, de 8 de abril de 1939, verdadeira “lei orgânica” dos entes federados, conforme intitula Temer (1998). Os Estados eram, pois, governados por interventores nomeados pelo Presidente da República. As constituições estaduais jamais foram elaboradas, uma vez que dependiam do plebiscito de ratificação da Carta Federal, que nunca ocorreu. As eleições para o Parlamento Nacional também nunca foram convocadas, assim como para as Assembléias Legislativas. Dessa forma, embora formalmente federal, a forma de Estado foi, realmente, unitária.

A Constituição outorgada por Getúlio Vargas foi, nas palavras de Ferrari,

[...] em grande parte substituída pelo poder pessoal e incontestável do Presidente da República, munido de um arsenal de medidas de exceção, entre as quais se destacam os decreto-leis, através do qual o Poder Executivo hipertrofiado exercia a totalidade da função legislativa, inclusive o poder constituinte derivado. (FERRARI, 2003, p. 72).

Assim, o período de 1937 a 1945 demonstra o desaparecimento total do federalismo. Oswaldo Trigueiro, citado por Ferrari (2003, p. 72), chega a afirmar que “a Constituição de 1937 tornou os Estados menos autônomos do que as Capitânicas reais, ao tempo da Colônia”.

Através Constituição promulgada em 18 de setembro de 1946, o federalismo cooperativo é restaurado. A Constituição de 1946, segundo Horta (1964, p. 333), “estabeleceu, de forma ampla, o convívio de princípio da autonomia, que vem do federalismo clássico com o princípio da cooperação, que é dado do federalismo contemporâneo”.

Para Ferrari (2003), o constituinte de 1946 mirou-se mais uma vez no exemplo estadunidense, sem, no entanto voltar ao regime de 1891. Devolveu-se a autonomia aos Estados-membros, mas manteve-se a maior parte das competências legislativas no âmbito da União, deixando aos Estados-membros os chamados “poderes reservados”.

De acordo com Di Pietro (2004, p. 73), “firmam-se, com a Constituição de 1946, em condições mais expressivas, o federalismo centrípeto propugnando pela Carta de 1934, com especial destaque à valorização dos Municípios”. De fato, houve a valorização do papel dos municípios através da auto-administração. Ferreri anota que

[...] foi radicada a consciência de que as unidades municipais não poderiam deixar de ter descentralização política e administrativa, possibilitando-lhes assim a Constituição, a eletividade de prefeitos e vereadores, a fixação de tributos privativos do município e o dever de



transferência de verbas, por parte da União e dos Estados-membros. (FERRERI, 1995, p. 31).

Por todo o exposto, verifica-se que a autonomia garantida na Constituição foi efetivamente exercida. No entanto, forte tendência centralizadora se verifica a partir do movimento político-militar de 31 de março de 1964. Sobre as mudanças perpetradas neste momento, Ferrari assim às sintetiza:

Além da supressão da autonomia estadual, num primeiro momento, pela deposição de governadores e dissolução de assembleias legislativas, o modelo de federalismo implantado a partir de 1964 deixou marcas mais profundas, que até hoje influenciam a interpretação judicial da Constituição. Em primeiro lugar, o chamado “federalismo cooperativo” serviu como pretexto para uma centralização da competências legislativa da União, nos temas mais relevantes do Direito. Em segundo lugar, no que tange à autonomia financeira, a sacralização do “planejamento”, por concentrar na União e nos seus órgãos descentralizados (agências, superintendências e bancos de desenvolvimento) o investimento público. Com isso, os Estados-membros e até mesmo os Municípios ficaram dependentes dos recursos federais, cuja obtenção implicava sempre a necessidade de maior ou menor “barganha” política. (FERRARI, 2003, p. 75).

O Ato Institucional de 9 de abril daquele ano manteve a Constituição de 1946 com as modificações por ele introduzidas. Seguiram-se, então, cada vez mais concentradores os Atos Institucionais de números. 2, 3 e 4, cujo teor final, incorporado pela nova Constituição.

Destaque-se a radical mudança consistente no deslocamento, para competência da União, da possibilidade de criação, desmembramento ou fusões de Estados-membros. Sobre este aspecto, Oswaldo Trigueiro, citado por Ferrari (2003, p. 75), afirma que “do ponto de vista jurídico, o texto de 1967, suprimindo a garantia da integridade territorial dos Estados, destruiu um dos suportes básicos do princípio federativo”.

O grau mais elevado de centralização se operou com a edição do AI 5, de 13.12.68, que juntamente com outros atos posteriores editados passaram a conviver com a nova Constituição que veio a lume em 17 de outubro de 1969. Esta, conforme anota Ferreri,

[...] estabeleceu nítida superioridade política, jurídica e financeira da União sobre os Estados-membros, que se revelou de diversas maneiras, entre as quais, uma maior amplitude de competências e atribuições legislativas da União, superioridade financeira da União, competência atribuída a um órgão da União (STF), para solucionar conflitos entre a

União e os Estados e direito de fiscalização da União sobre os Estados-membros, indo até a intervenção federal. (FERRERI, 1995, p. 32).

Apesar de a EC 11, de 13.10.78, revogar todos os Atos Institucionais “no que contrariarem a Constituição Federal” (art. 3º da Emenda), o fenômeno centralizador continuou presente naquele Texto Constitucional.

Por fim, pertinentes são as palavras de Rocha, citada por Ferrari, acerca dos períodos até agora estudados:

[...] o federalismo tupiniquim, pejado de fenômenos políticos caboclos, intercalado, ou, mesmo, impedido de se aperfeiçoar pelo advento do coronelismo, da política de Governadores e pelas ditaduras militares, que assolaram os primeiros anos da República Federativa, tão pouco pública e quase nada federativa. (ROCHA apud FERRARI, 2003, p. 70).

### **2.3 O Federalismo na Constituição Federal de 1988**

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, resultou de uma ruptura com o período acima mencionado. Nas palavras de Silva (2000, p. 106), a nova Constituição “buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais”. Como adiante se mostrará, mesmo com a intenção de fortalecer o princípio federativo, a Constituição de 1988 manteve um alto grau de centralização. Barroso percebeu o fenômeno da seguinte forma:

A Federação, mecanismo de repartição do poder político entre a União, os Estados e os Municípios, foi amplamente reorganizada, superando a fase do regime de 1967-69, de forte concentração de atribuições e receitas no Governo Federal. Embora a União tenha conservado ainda a parcela mais substantiva das competências legislativas, ampliaram-se as competências político-administrativas de Estados e Municípios, inclusive com a previsão de um domínio relativamente amplo de atuação comum dos entes estatais. (BARROSO, 2001, p. 16).

Dentre os modelos de federalismo existentes, o sistema atual pode ser caracterizado como do tipo cooperativo. Para Ferreri,

[...] essa fórmula de relacionamento, foi almejada pelo constituinte de 1988, ao instituir no art. 23, parágrafo único: ‘Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (FERRERI, 1995, p. 35).

A Constituição Federal, ao estabelecer a repartição de competências, fundou-se na técnica clássica de enumerar poderes à União e deixar os remanescentes aos Estados, além de definir explicitamente os poderes dos Municípios, o que veio a inovar no cenário internacional.

O Estado federal brasileiro foi constitucionalmente concebido, no art. 1º, como a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Já o art. 18 vem dispor mais claramente que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Ressalte-se que todos os entes se encontram no mesmo plano hierárquico, as diferenças entre eles, como se verá adiante, encontra-se nas competências distintas que receberam do texto constitucional.

Com relação ao art. 1º, este também consagra o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo ao enunciar que a República Federativa do Brasil é formada por uma união indissolúvel. Portanto, inexistente no ordenamento jurídico brasileiro o denominado direito de secessão, pois a simples tentativa de um Estado-membro vir a querer abandonar o pacto permitirá a decretação de intervenção federal.

Sobre o instituto da intervenção federal na Constituição de 1988, Moraes assim o explica:

A intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, fundada em hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional, e que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A União, em regra, somente poderá intervir nos Estados-membros e no Distrito Federal, enquanto os Estados somente poderão intervir nos Municípios integrantes de seu território. Esse ato extremado e excepcional de intervenção na autonomia política dos Estados-membros/Distrito Federal, pela União, somente poderá ser consubstanciado por decreto do Presidente da República (CF, art. 84, X); e no caso da intervenção Municipal, pelos governadores de Estado. É, pois, ato privativo do Chefe do Poder Executivo. (MORAES, 2009, p. 315-316).

O Estado federal brasileiro tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Nele todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Já os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e

reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A Constituição também enumera os poderes da União que são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

O Poder Legislativo Federal é do tipo bicameral, ou seja, são duas as Casas legislativas componentes do Congresso Nacional: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Na primeira se encontram os representantes do povo brasileiro, art. 45 da Constituição Federal. Já o Senado é composto pelos representantes dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 46. Também chamado de bicameralismo do tipo federativo, tal opção atende à forma de Estado federal instituída pelo constituinte.

O Poder Executivo Federal é disciplinado na Constituição Federal nos arts. 76 a 91, sendo exercido pelo Presidente da República que acumula as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo e é auxiliado pelos Ministros de Estado.

O Judiciário possui como órgão de cúpula o Supremo Tribunal Federal. Este possui jurisdição em todo território nacional. Compete a ele, dentre outras coisas, a defesa da Constituição Federal através dos mecanismos de controle de constitucionalidade. O STF cumpre, portanto, papel de suma importância para a manutenção do federalismo no Brasil.

A proteção do pacto federativo vem expressamente prevista no art. 60, § 4º, I, segundo o qual não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado. De acordo com Carrazza (2003, p. 130), “esta ‘cláusula pétrea não pode ser violada, nem por via oblíqua, o que ocorreria, por hipótese, se pretendêssemos retirar, mediante emenda constitucional, a competência tributária dos Estados”.

### **2.3.1 União**

Para Silva,

União é a entidade federal autônoma formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação às unidades federadas (ela é unidade federativa, mas não é unidade federada) e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. (SILVA, 2000, p. 495).

A União não deve ser confundida com o Estado Federal, este sim pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto de União, Estados-membros, Distrito

Federal e Municípios. Ressalte-se, porém, que a União poderá agir em nome próprio, ou em nome de toda Federação. A União possui, portanto, dois planos de atuação: interno e externo. O primeiro se dá quando ela exerce em nome próprio as competências que lhe são atribuídas pela Constituição. Já no plano externo, diante de Estados estrangeiros, a União representa a República Federativa do Brasil, fazendo valer seus direitos e assumindo as suas obrigações.

Os bens da União estão enumerados no art. 20 da Constituição Federal, são eles: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II; os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; o mar territorial; os terrenos de marinha e seus acrescidos; os potenciais de energia hidráulica; os recursos minerais, inclusive os do subsolo; as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Importante destacar que os Territórios Federais integram a União. A sua eventual criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar conforme art. 18, § 2.º da Constituição Federal. Assim, não são componentes do Estado Federal, pois constituem simples descentralizações administrativas-territoriais da própria União.

De acordo com o art. 43, para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. São as chamadas regiões administrativas ou regiões de desenvolvimento. Como são criações da União, devem obedecer as suas leis e respeitar o espaço territorial em cujo campo predomina uma estrutura geoeconômica e social.

A Constituição de 1988 conferiu à União competências materiais exclusivas (art. 21), legislativa exclusiva (art. 22), comum com Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e ainda legislativa concorrente com Estados e o Distrito Federal (art. 24). Tais competências serão analisadas quando do estudo da repartição constitucional de competências.

### 2.3.2 Estados-membros

Segundo Bastos (2000, p. 304), os Estados-membros consistem nas “organizações jurídicas das coletividades regionais para o exercício, em caráter autônomo, da parcela de soberania que lhes é deferida pela Constituição Federal”.

De acordo com o art. 25 da Constituição Federal de 1988, “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. Dessa forma, estes se auto-organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente e de sua própria legislação. No entanto, determinados princípios devem ser respeitados, são eles: os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos.

Os princípios constitucionais sensíveis são assim denominados, pois a sua inobservância pelos Estados-membros no exercício de suas competências legislativas, administrativas ou tributárias, pode acarretar a sanção politicamente mais grave existente em um Estado Federal, a intervenção na autonomia política. Tais princípios estão previstos no art. 34, VII, da Constituição Federal:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Já os princípios federais extensíveis são as normas centrais comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, portanto, de observância obrigatória no poder de organização do Estado.

Os princípios constitucionais estabelecidos dizem respeito a determinadas normas que se encontram espalhadas pelo texto constitucional, e, além de organizarem a própria federação, estabelecem preceitos centrais de observância obrigatória aos Estados-membros em sua auto-organização.

Importante ressaltar, que os Estados estão submetidos à Constituição e não ao governo da União, pois conforme dito anteriormente, os mesmos se encontram em igual plano hierárquico.

De acordo com Horta (1964, p. 330), a autonomia dos Estados-membros se revela, sob o seguinte tripé: “capacidade de auto-organizar-se pelo exercício do poder constituinte, a de elaborar ordenamento jurídico ordinário, via atividade legislativa própria, e a de prover as necessidades do governo e dá administração”. No entanto, lembra o autor que a própria Constituição Federal se encarrega de restringir essa autonomia, por meio das chamadas normas centrais, por exemplo: as relativas à repartição de competências e à pré-ordenação de setores do Estado-membro; as fundamentais dos direitos e garantias individuais; as de ordenação política, econômica e social; as vedatórias; e os princípios enumerados etc.

Com relação à restrição da autonomia, o Supremo Tribunal Federal, em decisão histórica, entendeu que a autonomia local dos Estados é de ser limitada pelas normas federais de extração constitucional, com fundamento no art. 25 da Constituição. Segue parte da decisão:

O perfil da Federação brasileira, redefinido pela Constituição de 1988, embora aclamado por atribuir maior grau de autonomia aos Estados-membros, é visto com reserva por alguns doutrinadores, que consideram persistir no Brasil um federalismo ainda afetado por excessiva centralização espacial do Poder em torno da União Federal. Se é certo que a nova Carta Política contempla um elenco menos abrangente de princípios constitucionais sensíveis, a denotar, com isso, a expansão de poderes jurídicos na esfera das coletividades autônomas locais, o mesmo não se pode afirmar quanto aos princípios federais extensíveis e aos princípios constitucionais estabelecidos, os quais, embora disseminados pelo texto constitucional, posto que não é tópica a sua localização, configuram acervo expressivo de limitações dessa autonomia local, cuja identificação – até mesmo pelos efeitos restritivos que deles decorrem – impõem-se realizar. A questão da necessária observância, ou não, pelos Estados-membros, das normas e princípios inerentes ao processo legislativo, provoca a discussão sobre o alcance do poder jurídico da União Federal de impor, ou não, às demais pessoas estatais que integram a estrutura da Federação, o respeito incondicional a padrões heterônomos por ela própria instituídos como fatores de compulsória aplicação. Esse tema, que se revela essencial à organização político-administrativa do Estado brasileiro, ainda não foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal. Da resolução dessa questão central emergirá a definição do modelo de Federação a ser efetivamente observado nas práticas institucionais. Enquanto não sobrevier esse pronunciamento, impõe-se, como medida de cautela, a suspensão liminar de preceitos inscritos em Constituições Estaduais, que não hajam observado os padrões jurídicos federais, de extração constitucional, concernentes ao processo legislativo (STF, Pleno, ADI 216/PB, Rel. Min. Celso de Mello; RTJ 146/388).

A Constituição Federal prevê expressamente a existência dos Poderes Legislativo (CF, art. 27), Executivo (CF, art. 28) e Judiciário (CF, art. 125) estaduais.

É o próprio povo do Estado-membro quem escolhe diretamente seus representantes para os Poderes Legislativo e Executivo locais.

A Constituição Federal em seu art. 27 estabelece às regras para composição do Poder Legislativo Estadual, determinando sua unicameralidade, sua denominação (Assembléia Legislativa), a duração do mandato dos deputados, as regras sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas; as regras sobre remuneração e previsão sobre iniciativa popular de lei, bem como duas regras para fixação do número de deputados estaduais.

Em relação ao Poder Executivo estadual, o art. 28 da Constituição Federal estabelece que a eleição do Governador e do vice-governador de Estado, para mandato de quatro anos, permitindo-se a reeleição para um único período subsequente. Além disso, expressamente, determina a aplicação das regras previstas para a eleição e posse do Presidente da República (CF, art. 77).

O art. 125 da Carta de 1988 diz que os Estados-membros organizarão seu Poder Judiciário, observados os princípios estabelecidos na Constituição, determinando a competência dos tribunais na Constituição do Estado e instituindo representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Faculta-se, ainda, à lei estadual, de iniciativa do Tribunal de Justiça, a criação da Justiça Militar estadual, com competência para processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei, constituída, em primeiro grau, pelos Conselhos de Justiça e, em segundo, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo da polícia militar seja superior a vinte mil integrantes.

Completando a tríplice capacidade garantidora da autonomia dos entes federados, os Estados-membros se auto-administram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente. Saliente-se que está implícito, no exercício da competência tributária, a existência de um mínimo de recursos financeiros, obtidos diretamente através de sua própria competência tributária.

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de



interesse comum (CF, art. 25, § 3º), com o objetivo de oferecer soluções para problemas ou carências localizadas nos Estados.

A Constituição prevê esta possibilidade no § 3º, do art. 18, ao estabelecer que os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

De acordo com o art. 26 da Constituição Federal, incluem-se entre os bens dos Estados: as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; e as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

O § 1º do art. 25, da Constituição, diz que “são reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição”. As competências administrativas e legislativas dos Estados-membros serão enumeradas quando do estudo da repartição constitucional de competências.

### **2.3.3 Municípios**

Trata-se de uma novidade do Direito Constitucional brasileiro a colocação dos Municípios como entidades federativas. O natural, conforme estudado, é que haja apenas dois níveis de governo (dual). Porém, o Brasil desde muito tempo vem incluindo os Municípios, constituindo assim um federalismo com três níveis de governo.

Trata-se de um campo de intensos debates doutrinários. Para Silva (2000, p. 477) “não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. [...] Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados”. Pinto Filho (2002, p. 179), comenta que “foi infeliz o constituinte quando consagrou o Município como ente federativo. Talvez, caso ímpar na história do federalismo mundial, deu-se autonomia a quem não tem representação na federação”.

Diferentemente dos posicionamentos acima mencionados, Bastos (2000, p. 311) afirma que o “Município é peça estrutural do regime federativo brasileiro, à semelhança da União e dos próprios Estados”. Para Joaquim Castro Aguiar, citado por Ferrari,

A não referência ao Município no art. 1º das Constituições passadas representa incontestável ilogismo. O constituinte, apegado a noções teóricas de autores alienígenas, receava declarar expressamente o que deixara implícito em outros artigos. Essa declaração era oblíqua. O constituinte de 1988 foi mais corajoso e coerente, ao deixar claro e expresso que o Município é parte integrante de nossa federação, uma federação com traços muito peculiares, bastante ímpar. (AGUIAR apud FERRARI, 2003, p. 82).

A Constituição atribui aos Municípios autonomia para organizar, sem interferências, seu governo (art. 29), veicular normas jurídicas de sua competência e gerir administração (art. 30) e instituir tributos de sua competência (art. 156). Portanto, o município se auto-organiza através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, auto-administra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

De acordo com o art. 18, § 4º, 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 divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

#### **2.3.4 Distrito Federal**

Silva o define como “unidade federada com autonomia parcialmente tutelada”, para o autor:

Não é Estado. Não é Município. Em certo aspecto, é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios( arts. 32, p. 1º, e 147). Sob outros aspectos, é menos do que os Estados, porque algumas de suas instituições fundamentais são tuteladas pela União (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia). [...] Tem, pois, como função primeira servir de sede do governo federal. Agora, goza de autonomia político-constitucional, logo não pode mais ser considerado simples

autarquia territorial, como entendíamos no regime constitucional anterior. (SILVA, 2000, p. 633).

Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Distrito Federal tem a natureza de pessoa política, com *status* de unidade federada, autônoma.

O Distrito Federal, de acordo como o art. 32 da Constituição Federal, se auto-organizará por Lei Orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição. Igualmente, rege-se, pelas suas leis distritais, editadas no exercício de sua competência legislativa.

A capacidade de autogoverno consubstancia-se na eleição do governador e do vice-governador, observadas as regras do art. 77 da Constituição Federal, bem como de seus próprios Deputados Distritais, componentes do Poder Legislativo Local (Câmara Legislativa), todos para um mandato de quatro anos.

Em relação ao Poder Judiciário do Distrito Federal, permanece a previsão de que competirá, privativamente, à União organizar e mantê-lo, afetando, parcialmente, a autonomia desse ente federado.

### **2.3.5 Repartição Constitucional de Competências**

Na definição de Silva, competência é a

[...] faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 2000, p. 419).

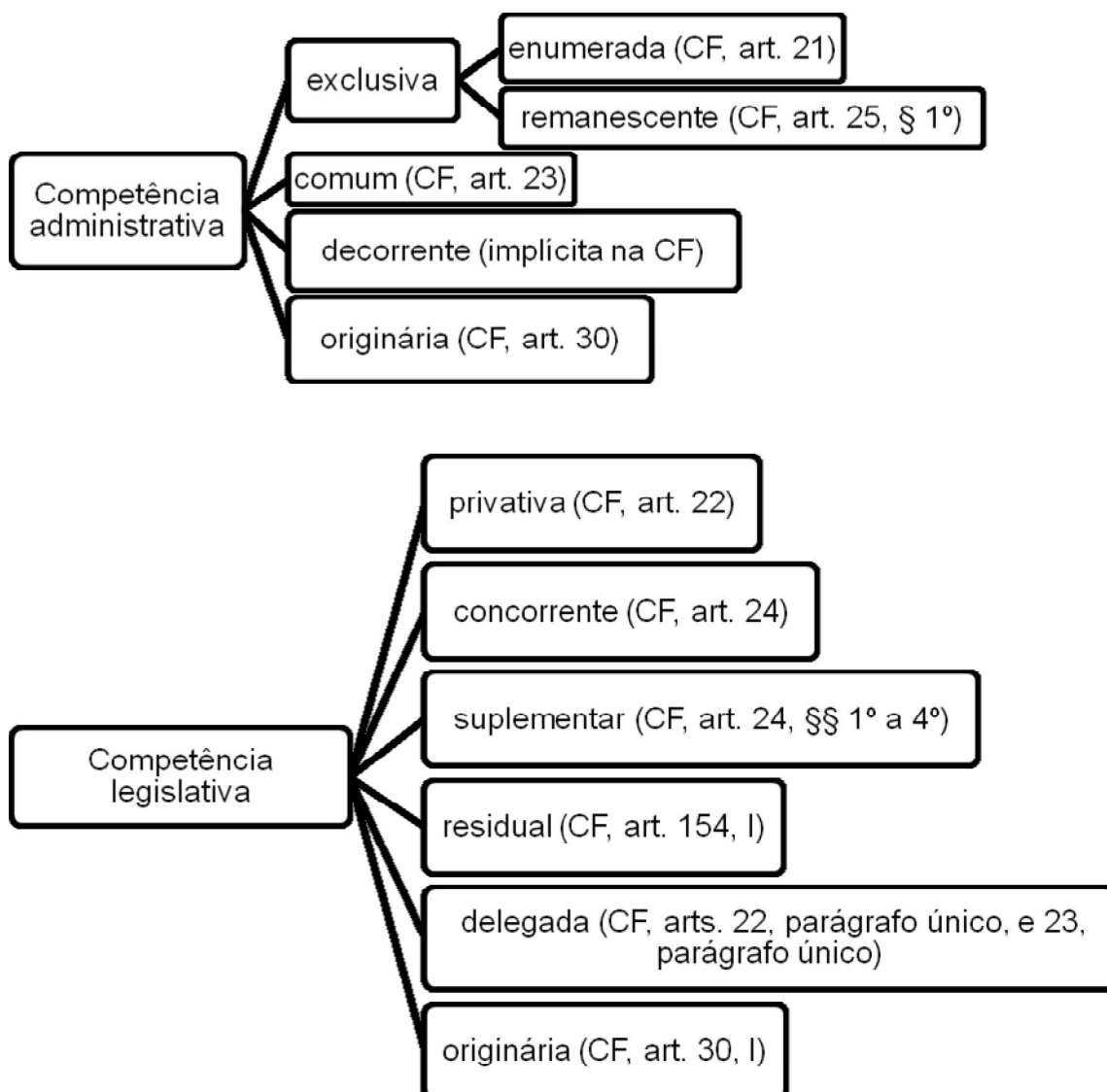
De acordo com Moraes (2009, p. 297), “a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal”. A repartição de competências pode ser entendida como a técnica por meio da qual o constituinte distribui os encargos de cada unidade federada, preservando-lhes, assim, a autonomia política no âmbito do Estado Federal. Portanto, a própria Constituição Federal estabelecerá as matérias próprias de cada um dos entes federativos, e a partir de então, poderá acentuar a centralização de poder, ora na própria Federação, ora nos Estados-membros.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse. Dessa forma, à União competem às matérias e questões de predominância do interesse geral ou nacional; aos Estados-membros competem os temas de predominante interesse regional; e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Já o Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.

No entanto, conforme lembra Bulos (2009, p. 827), “acontece, porém, que certos assuntos não dizem respeito, apenas, à União, sendo de interesse também dos Estados. Noutros casos, temas de interesse local, repercutem no País inteiro”. A Constituição Federal de 1988, buscando solucionar este problema, utilizou-se de diversas técnicas que, conforme quadro proposto pelo autor supramencionado, podem ser assim elencadas:

- Técnica dos poderes enumerados – aplicada à União (arts. 21 e 22) e aos Municípios (art. 30);
- Técnica dos poderes remanescentes – aplicada aos Estados (art. 25, § 1º);
- Técnica da reserva especial de competência – aplicada ao Distrito Federal (art. 32, § 1º);
- Técnica da delegação legislativa – lei complementar federal pode autorizar os Estados a legislar sobre assuntos correlatos à competência privativa da União (art. 22, parágrafo único);
- Técnica de atuação legislativa paralela – aplicada, simultaneamente, a todos os entes federativos (art. 23);
- Técnica de atuação legislativa concorrente – aplicada à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24);
- Técnica de atuação exclusiva – aplicada ao Município (art. 30, I);
- Técnica de atuação suplementar – aplicada ao Município (art. 30, II);
- Técnica da atuação residual – aplicada à União (arts. 145 a 162).

A Constituição divide as competências em dois grandes grupos: competências administrativas e competências legislativas:



### 2.3.5.1 Competências Administrativas da União

De acordo com o art. 21, incisos I a XXV, da Constituição Federal, competem à União, em relação à competência administrativa, as seguintes matérias:

- manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- declarar a guerra e celebrar a paz;
- assegurar a defesa nacional;
- permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

- emitir moeda;
- administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;
- organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;
- organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;
- exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;
- conceder anistia;
- planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
- instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
- executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas; a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;
- organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;
- estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Tais competências são exclusivas, ou seja, indelegáveis, o que significa que somente podem ser exercidas pela União.

### **2.3.5.2 Competências Administrativas dos Estados-Membros**

De acordo com o art. 25, § 1º, aos Estados-membros são reservadas as competências administrativas que não lhes sejam vedadas pela constituição, ou seja, cabe na área administrativa privativamente ao Estado todas as competências que não forem da União (CF, art. 21), dos municípios (CF, art. 30) e comuns (CF, art. 23). Diz respeito a já citada técnica dos poderes remanescentes dos Estados-membros, técnica clássica adotada originariamente pela Constituição norte-americana e por todas as Constituições brasileiras, desde a República, e que, de acordo com Moraes,

[...] presumia o benefício e a preservação de autonomia desses em relação à União, uma vez que a regra é o governo dos Estados, a exceção o Governo Federal, pois o poder reservado ao governo local é mais extenso, por ser indefinido e decorrer da soberania do povo, enquanto o poder geral é limitado e se compõe de certo modo de exceções taxativas. (MORAES, 2009, p. 301).

### **2.3.5.3 Competências Administrativas dos Municípios**

O art. 30 determina competir aos municípios: instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Tais competências são conhecidas como originárias, pois desde o ato de criação constitucional, é instituída a favor de determinado ente federativo.

### **2.3.5.4 Competências Administrativas do Distrito Federal**

Conforme anota Moraes (2009), a Constituição Federal, no rol de competências administrativas comuns a todos os entes federativos, também inclui o Distrito Federal (CF, art. 23). Além disso, em regra, poderá administrativamente reger-se pela somatória das competências estaduais e municipais.

### **2.3.5.5 Competência Administrativa Comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios**

O art. 23 enumera as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, são elas: zelar pela guarda da constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a



descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

O parágrafo único prevê a edição de lei complementar federal que fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

### **2.3.5.6 Competência Legislativa Privativa da União**

A Constituição Federal traz em seu art. 22, incisos I a XXIX, as matérias de competência privativa da União. Segundo Silva,

[...] a diferença que se faz entre competência exclusiva e privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada... Mas a Constituição não é rigorosamente técnica neste assunto". (SILVA, 2000, p. 419).

Diferentemente, Almeida aponta que

[...] o que não nos parece apropriado, no entanto, é extremar mediante o uso dos termos 'privativo' e 'exclusivo' as competências próprias que podem e as que não podem ser delegadas, como se 'privativo' não exprimisse, tanto quanto 'exclusivo', a idéia do que é deferido a um titular com exclusão de outros. (ALMEIDA, 1991, p. 86).

De qualquer forma, a União possui competência privativa para legislar sobre: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; desapropriação; requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; serviço postal; sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos

metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; comércio exterior e interestadual; diretrizes da política nacional de transportes; regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; trânsito e transporte; jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; nacionalidade, cidadania e naturalização; populações indígenas; emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; sistemas de consórcios e sorteios; normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; seguridade social; diretrizes e bases da educação nacional; registros públicos; atividades nucleares de qualquer natureza; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; propaganda comercial.

### **2.3.5.7 Possibilidade de Delegação de Competência da União para os Estados**

A Constituição Federal faculta à União, no art. 22, parágrafo único, autorizar, por lei complementar, os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo. São, de acordo com Moraes, três requisitos para que a delegação se opere:

[...] requisito formal: a delegação deve ser objeto de lei complementar devidamente aprovada pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; requisito material: somente poderá ser delegado um ponto específico dentro de uma das matérias descritas nos vinte e nove incisos do art. 22 da Constituição Federal, pois a delegação não se reveste de generalidade, mas de particularização de questões específicas, do elenco das matérias incluídas na privatividade legislativa da União. Assim, nunca se poderá delegar toda a matéria existente em um dos citados incisos; requisito

implícito: o art. 19 da Constituição Federal veda a criação por parte de qualquer dos entes federativos de preferências entre si. Dessa forma, a Lei Complementar editada pela União deverá delegar um ponto específico de sua competência a todos os Estados, sob pena de ferimento do princípio da igualdade federativa. (MORAES, 2009, p. 307).

Como ressalta Anna Cândida da Cunha Ferraz, citada por Moraes,

[...] a transferência de competência privativa para os Estados, mesmo para as questões específicas, não poderá ser desigual em número, profundidade ou complexidade, sequer para atender à diversidade entre os Estados, em face do princípio de igualdade de tratamento tradicionalmente assegurado às entidades federadas no Brasil e não suprimindo ou excepcionado pelo texto vigente. (FERRAZ apud MORAES, 2009, p. 307).

### **2.3.5.8 Competência Legislativa Concorrente**

O art. 24 da Constituição Federal diz competir à União, Estados e Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; procedimentos em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e Defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude; e, organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

A doutrina tradicionalmente classifica a competência concorrente em cumulativa e não cumulativa. A primeira ocorre quando não existem limites prévios para o exercício da competência. Por outro lado, diz-se não cumulativa quando se estabelece uma repartição vertical, ou seja, quando dentro de determinado campo material, reserva-se ao ente federativo superior, no caso a União, a fixação de princípios e normas gerais, cabendo aos demais a sua complementação.

A Constituição Federal brasileira adotou a competência concorrente não-cumulativa ou vertical, de maneira que, de acordo com art. 24 § 1º, no âmbito desta técnica de atuação legislativa, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais

devido os Estados e Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis. Trata-se da competência suplementar dos Estados-membros e Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º).

A competência suplementar dos Estados-membros e do Distrito Federal pode ser dividida em duas espécies: competência complementar e competência supletiva. De acordo com Moraes,

[...] a primeira dependerá de prévia existência de lei federal a ser especificada pelos Estados-membros e Distrito Federal. Por sua vez, a segunda aparecerá em virtude da inércia da União em editar a lei federal, quando então, os Estados e o Distrito Federal, temporariamente, adquirirão competência plena tanto para edição das normas de caráter geral, quanto para normas específicas (CF, art. 24, §§ 3.º e 4.º). (MORAES, 2009, p. 309).

Horta diz que:

As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a repartição vertical de competências, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da legislação federal fundamental, de normas gerais e de diretrizes essenciais, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação local. É a *Rahmengesetz*, dos alemães; a *Legge-cornice*, dos italianos; a *Loi de cadre*, dos franceses; são as normas gerais do Direito Constitucional Brasileiro. (HORTA, 1995, p. 366).

Em suma, valendo-se de exposição didática realizada por Moraes (2009), as regras definidoras da competência legislativa concorrente são as seguintes:

- 1) a competência da União é direcionada somente às normas gerais, sendo de flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar;
- 2) a competência do Estado-membro ou do Distrito Federal refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias (competência suplementar). Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizantes, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes a peculiaridades regionais (competência complementar);
- 3) não haverá possibilidade de delegação por parte da União, aos Estados-membros e Distrito Federal das matérias elencadas no art. 24 da Constituição;

- 4) o rol dos incisos destinados à competência concorrente é taxativo, portanto não haverá essa possibilidade em matéria destinada a lei complementar, por ausência de previsão do art. 24 da CF;
- 5) a inércia da União em regulamentar as matérias constantes no art. 24 da Constituição Federal não impedirá ao Estado-membro ou ao Distrito Federal a regulamentação da disciplina constitucional (competência supletiva). Note-se que, em virtude da ausência de Lei Federal, o Estado-membro ou o Distrito Federal adquirirão competência plena tanto para a edição de normas de caráter geral, quanto específico. Em relação à inércia legislativa da União, em sede de competência concorrente, decidiu o STF que "enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, § 3.º, da Carta Política".
- 6) a competência plena adquirida pelos Estados ou Distrito Federal é temporária, uma vez que, a qualquer tempo, poderá a União exercer sua competência editando lei federal sobre as normas gerais;
- 7) a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

#### **2.3.5.9 Competência Legislativa dos Estados-Membros**

O Estado-membro, legislativamente, possui três espécies de competência: remanescente ou reservada (CF, art. 25, § 1º); delegada pela União (CF, art. 22, parágrafo único); e concorrente-suplementar (CF, art. 24).

Como já mencionado neste trabalho, o § 1º do art. 25, da Constituição, diz que *são* reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição. As competências legislativas reservadas pela Constituição Federal à União (CF, art. 22) e aos Municípios (CF, art. 30) são consideradas vedações implícitas. Por outro lado, as normas de observância obrigatória pelos Estados-membros na sua auto-organização e normalização própria, ou seja, os princípios sensíveis, estabelecidos e federais extensíveis, são considerados vedações explícitas.

Excepcionalmente, porém, conforme lembra Moraes (2009), a Constituição Federal estabeleceu algumas competências enumeradas aos Estados-membros, como: a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, por meio de lei estadual (CF, art. 18, § 4º); a exploração direta, ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para sua regulamentação (CF, art. 25, § 2º); e a instituição, mediante lei complementar estadual das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões (CF, art. 25, § 3º).

#### **2.3.5.10 Competência Legislativa do Município**

Conforme já anteriormente mencionado, as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local, ou seja, referem-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município.

Em linhas gerais as competências legislativas dos municípios podem ser assim enumeradas:

- 1) Competência genérica em virtude da predominância do interesse local (CF, art. 30, I);
- 2) Competência para estabelecimento de um Plano Diretor (CF, art. 182);
- 3) Hipóteses que se presumem, constitucionalmente, serem de interesse local (CF, arts. 30, III a IX e 144, § 8º);
- 4) Competência suplementar (CF, art. 30, II).

Com relação a este último item, o art. 30, II, preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Esta possibilidade não era prevista na constituição anterior. Portanto, tal faculdade consiste na autorização dada aos municípios para regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, ajustando sua execução às peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo, qual seja, o interesse local.

### **2.3.5.11 Competência Legislativa Reservada do Distrito Federal**

Segundo o art. 32, § 1º, da Constituição Federal, são atribuídas ao Distrito Federal as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, excetuada, lógico, a competência para organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes, que é privativa da União, nos termos do art. 22, XVII, da Constituição. Desta forma, compete ao Distrito Federal, através de sua Câmara Legislativa: a edição de sua própria Lei Orgânica (CF, art. 32, caput); a competência remanescente dos Estados-membros (CF, art. 25, § 1º); competência delegada pela União (CF, art. 22, parágrafo único); competência concorrente-suplementar dos Estados-membros (CF, art. 24, §§ 2º e 3º); competência enumerada do município (CF, art. 30, I, III a IX); e a competência suplementar do município (CF, art. 30, II).

### **2.3.6 Crise no Estado Federal Brasileiro**

Pelo exposto até o momento, percebe-se que o modelo de federalismo adotado pelo Brasil, ao longo dos anos, possui como uma de suas características a excessiva concentração de competências no âmbito da União. Tal fato, além de tornar dificultoso grande parte dos propósitos constitucionais, pois a União encontra-se distante de diversos problemas e não é a pessoa mais indicada a saná-los, termina por desprender um tratamento igualitário a toda uma nação que possui como característica ser multicultural e cheia de desigualdades econômicas e sociais.

Diante deste quadro, Montesquieu (1997) ensina que quaisquer que sejam as leis, elas precisam ser próprias da comunidade para o qual são feitas. No Brasil, diferentemente, normas estaduais ou municipais terminam por serem criadas pela União, diretamente ou por via reflexa, o que ocorre, por exemplo, com as constituições dos Estados-membros. Em razão de tal fato, Ferrari (2003) conclui que as constituições estaduais têm hoje reduzidíssima importância no direito e na prática constitucional. Seja do ponto de vista da ciência jurídica, seja do ponto de vista do cidadão (sentimento constitucional), ou ainda do ponto de vista profissional (importância da constituição estadual na aplicação do Direito), não se vê motivo para valorizar a constituição estadual.

A desigualdade entre os diversos Estados e Municípios é tão grande que Bastos chega à seguinte constatação:

O Brasil é um país de grandes desigualdades. Sabemos que existem Estados de grande extensão e parca população. Há Estados mais populosos, Estados mais ricos e Estados mais pobres com desníveis. O Brasil é um país onde o governo precisa governar gente que vive na Idade da Pedra, literalmente. Efetivamente, existe um Brasil no séc. XVIII, um Brasil no séc. XIX e um Brasil no séc. XX. (BASTOS, 1995, p. 102).

Os motivos dessa disparidade entre os entes remontam à época do Brasil Colônia quando, segundo Alcides Jorge Costa, citado por Bastos (1995), ocorreu os fatores que levaram a atual divisão geopolítica nacional. De acordo com o citado autor, em grande parte, ela foi desenhada por burocratas portugueses que provavelmente nunca estiveram aqui. Primeiramente houve as capitânicas hereditárias que posteriormente foram sendo abolidas. Com a vinda da Família Real ao Brasil, conclui o autor, que só existiam as capitânicas reais, e as províncias do Império basicamente são basicamente os Estados da federação.

Essa má divisão territorial somada com a forma como se deu a implantação do federalismo no Brasil (de dentro para fora) explica as razões da falta de autonomia no início de sua experiência no país, mas não mais pode justificar a atual concentração de poderes nas mãos do poder central. Uma das explicações para permanência deste quadro ineficaz é o de que desde o surgimento da República, a forma federativa é temida pela classe política. Conforme anota D'Avila (1995, p. 64), “a descentralização do poder nunca agradou nossos governantes, que vêem a autonomia dos estados como um instrumento político nefasto, capaz de desafiar as decisões do governo federal”. Ademais, existem Estados e Municípios que preferem permanecer economicamente na dependência do governo central. Conforme anota D'Avila (1995, p. 64), “a república paternalista foi preferível à república federativa. Mas a complexidade do mundo contemporâneo exauriu o modelo paternalista. Neste novo patamar político-econômico, a reforma do Estado tornou-se imprescindível”.

A Constituição de 1988, apesar de vários avanços, conforme anota Grotti (1995), não conseguiu encontrar o equilíbrio nas relações federativas, pois persiste uma excessiva concentração de poderes na União. Tanto que matérias de sua competência foram significativamente ampliadas, pouco restando para os Estados no que se refere à sua capacidade legislativa, continuando os poderes remanescentes esvaziados de conteúdo



significativo prático. Em razão desta amplitude de competências postas constitucionalmente no âmbito da União, o modelo brasileiro mais se assemelha a uma federação orgânica, um federalismo de “fachada”, pois inibe a participação e o reconhecimento das peculiaridades dos demais entes. Ocorre que mesmo sendo dado aos Estados-membros “as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição” (competência residual ou remanescente), art. 25, parágrafo primeiro, e aos Municípios a competência para legislar sobre matérias de interesse local, a autonomia destes é insignificante, pois as principais matérias que poderiam interessar para o trato de suas características próprias foram deixadas nas mãos do poder central, a União. Para Jhering (1956, p. 334), “imaginar que o direito deve ser o mesmo em toda parte é uma concepção tão falsa como a de submeter todos os doentes ao mesmo tratamento”.

O certo é que quantidade de competências que a União possui em nada contribui para o desenvolvimento nacional, pois conforme afirma acertadamente D'Avila (1995), a União tornou-se um gigante ineficiente. Para o citado autor uma reforma no modelo federal pode ajudar o Brasil a combater três fatores negativos que vêm corroendo a credibilidade da democracia, são eles: a incompetência administrativa da União, a ociosidade dos governos estaduais e a distância, a desconfiança e a animosidade existente entre o cidadão e os seus representantes.

Para Aspásia Camargo, citado por Grotti (1995, p. 156), “o nó górdio da crise brasileira é a questão federal”. Diante desta problemática evidenciada, interessante é o texto de Ferreri segundo o qual:

A tendência moderna, presente na Constituição de 1988, ainda deixa muito a desejar. Devemos reconhecer que o nosso modelo federativo é substancialmente centralizador, impondo aos Estados uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes, conflitante com os princípios definidores das autonomias regionais e locais, consagradores da solução federativa. Não resta dúvidas de que as profundas desigualdades do desenvolvimento entre os Estados, peculiaridade da realidade econômica brasileira, demandam a necessidade imediata de mudança no federalismo nacional. Esse seria o único meio de promover o desenvolvimento de nosso país, cuja extensão e formas de realização deverão ser cautelosamente providos com a variedade de métodos, com a adaptação de leis e administração pública específica às particularidades regionais, de modo a possibilitar a espontaneidade da iniciativa individual, ela própria, buscando soluções adequadas às suas circunstâncias. Essa experiência, já utilizada por países de primeiro mundo, demonstra que o autogoverno estimula o interesse do povo nos assuntos da região, cria uma vida política local, educa o cidadão nos deveres cívicos e o ensina que a vigilância perpétua e sacrifício de seu tempo e de seu trabalho, são garantia de sua liberdade

individual e da prosperidade coletiva. É nesse federalismo de equilíbrio que deverá se inspirar o constituinte para a revisão constitucional, que está por vir. Se assim o constituinte proceder, estará, sem embargo de dúvida, levando a bom termo a restauração do federalismo no Brasil. (FERRERI, 1995, p. 35-36).

Para D'avila (1995), o federalismo continua a ser a “bússola” que deve orientar o processo da descentralização do Estado brasileiro através, logicamente, de uma nova repartição de competências entre os entes, pois de acordo com Grotti (1995, p. 151), “é incontestável que o Estado Federal preserva os particularismos, funcionando como poderoso instrumento de manutenção e fortalecimento de peculiaridades culturais”. O instrumento capaz de ajudar nessa nova tarefa de reorganização do federalismo brasileiro será o objeto de estudo do capítulo derradeiro.

### 3. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

#### 3.1 Apresentação

A última parte do trabalho tem por objetivo demonstrar a importância e a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade na reorganização do Estado federal brasileiro, ou seja, como ele pode ser empregado para solucionar a crise da alta concentração de competências no âmbito da União. Antes, porém, afim de que tais conclusões sejam mais proveitosas, é necessário que se faça alguns apontamentos acerca da origem, dos conceitos, fundamentos e âmbitos de aplicação do referido instituto.

#### 3.2 Origem

A subsidiariedade, como idéia, vem sendo pensada desde a Antiguidade clássica. De acordo com Fausto de Quadros, citado por Gonçalves,

[...] a idéia de Subsidiariedade é antiqüíssima... Remonta a Aristóteles, a São Tomás de Aquino. Vê-se, assim, que suas raízes estão na Antiguidade e na época Medieval, sendo invocada nos séculos XVIII e XIX, por pensadores tão diferentes como Locke, Proudhon, Tocqueville, Kant e outros, sem, no entanto, caracterizarem a sua substância. (GONÇALVES, 2003, p. 100).

Thomas Jefferson, citado por Zimmermann (1999), em reflexão institucional destacou, em termos implícitos, o núcleo do que mais tarde seria conhecido por Princípio da Subsidiariedade ao dizer que um bom governo se efetivaria não pelo plexo de competências que enfeixasse, mas pela capacidade de distribuição dessas competências entre organizações políticas inferiores.

Robespierre, citado por Baracho (1997), também já defendia maior auto-regulação das comunidades locais perante o dirigismo da República na França insurrecionista do século XIX.

No entanto, em que pese às considerações até aquela época realizadas, o certo é que a concepção moderna do princípio é fruto da doutrina social da Igreja Católica. O princípio da subsidiariedade já se fazia sentir na Encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII (1891), cujas idéias serviram de fundamento para que ocorresse a primeira explicitação formal da subsidiariedade, em termos políticos, com a Encíclica

*Quadragesimo Anno*, de 15 de maio de 1931, promulgada pelo Papa Pio XI. Nela se encontra a seguinte advertência:

Assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e trabalho, para confiar à comunidade, do mesmo modo passar para uma comunidade maior e mais elevada o que comunidades menores e inferiores podem realizar é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, e não destruí-los nem absorvê-los.

A Encíclica *Mater ET Magistra*, de 15 de maio de 1961, publicada sob o pontificado de João XXIII, teve como propósito reavivar as balizas do Princípio da Subsidiariedade, exortando os poderes públicos a presidir suas relações com os cidadãos, famílias e demais grupos sociais, pela nota do respeito às iniciativas locais. A Encíclica defende que:

[...] essa intervenção do Estado que fomenta, estimula, coordena, supre e complementa baseia-se no Princípio da Subsidiariedade, formulado por Pio XI” (...) “Os poderes públicos só devem tomar medidas que assegurem o bem-estar de todos os cidadãos. Tendo em vista o bem comum da Nação, devem, pois, aplicar seus esforços constantes para promover, dentro do possível, o desenvolvimento simultâneo e harmônico da agricultura, da indústria e dos serviços, visando a que, nas zonas menos desenvolvidas, os cidadãos que se dedicam a atividades econômicas, sociais e culturais sintam-se os principais autores do progresso alcançado. A dignidade dos cidadãos exige que participem da condução de seus negócios.

Em 1963, a Encíclica *Pacem in Terris*, também do papado de João XXIII, veio a reforçar a necessidade de as esferas públicas e privadas relacionarem-se em sintonia com o princípio da subsidiariedade.

Já em 1991, João Paulo II publica a Encíclica *Centesimus Annus*, solidificando a visão cristã sobre o tema. O documento em parte diz que:

Para a realização destes objetivos, o Estado deve concorrer tanto direta como indiretamente. Indiretamente e segundo o Princípio da Subsidiariedade, criando as condições favoráveis ao livre exercício da atividade econômica, que leve a uma oferta abundante de postos de trabalho e de fontes de riqueza... As anomalias e defeitos, no Estado assistencial, derivam de uma inadequada compreensão das suas próprias tarefas. Também, neste âmbito, se deve respeitar o Princípio da Subsidiariedade: uma sociedade de ordem superior não deve interferir na vida interna de uma sociedade de ordem inferior, privando-a das suas competências, mas deve antes apoiá-la em caso de necessidade e ajudá-la

a coordenar a sua ação com a das outras componentes sociais, tendo em vista o bem comum.

Atualmente, o Princípio da Subsidiariedade se encontra consagrado no Tratado de Maastricht, sobre a União Européia, estatuído em 7 de fevereiro de 1992, em seu art. 3B:

Art. 3B. A comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente tratado. Nos domínios que não sejam de suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A ação da Comunidade não pode exceder o necessário para executar os objetivos do presente Tratado.

Portanto, foi escolhido como elemento modulador do relacionamento entre os Estados soberanos e a Comunidade, o Princípio da Subsidiariedade. A idéia é de que apenas e quando os países constituintes não forem capazes de, com suas próprias forças, realizar o que deles esperam suas populações, é que a comunidade atuará.

Para Konrad Hesse, citado por Zimmermann (1999, p. 208), muitas são as vantagens do princípio da subsidiariedade para a União Européia, pois, segundo ele, a complexidade de interesses nacionais variados e culturas diferentes parecem apontar para um inevitável grau de descentralização no seu desempenho. Neste mesmo sentido, Hesse observa que a nova União somente poderá cumprir eficazmente as suas tarefas se a execução dos atos for tomada de maneira descentralizada e o princípio da subsidiariedade devidamente observado. Isto é, se a Comunidade Européia se limitar a tanto quanto estritamente requeira uma imperiosa regulação uniforme.

### 3.3 Conceito

O termo subsidiariedade deriva do latim *subsidium*, que significa auxílio, ajuda.

O Princípio da Subsidiariedade possui um caráter interdisciplinar, plurissignificativo. A Encíclica *Mater ET Magistra*, conforme lembra Maciel (2004), por exemplo, sofreu um sem número de releituras, ora sendo identificada como expressão correlata da descentralização, ora como limite à ação estatal, ora ainda como fator de implementação do federalismo e de realização da democracia, como repartição de competências, ora finalmente, como princípio de ética política.

Segundo Fausto de Quadros, citado por Gonçalves, existem mais de trinta diferentes definições para o Princípio da Subsidiariedade. Para o autor,

Atendendo às próprias raízes do seu conceito na História, o Princípio da Subsidiariedade vem a levar a cabo uma repartição de atribuições entre a comunidade maior e a comunidade menor, em termos tais que o principal elemento componente do seu conceito consiste na descentralização, na comunidade menor, ou nas comunidades menores, das funções da comunidade maior. E a comunidade que ocupa o mais alto grau nessa pirâmide é, nos termos clássicos, o Estado. (QUADROS apud GONÇALVES, 2003, p. 104-105).

A idéia nuclear do Princípio da Subsidiariedade, de acordo com Zimmermann (1999, p. 201), é a de que apenas “quando o nível inferior não seja possível à realização de determinada ação, de igual ou melhor forma, é que o nível superior deve receber a competência para agir”. Neste mesmo sentido, Maciel explica que a obediência ao princípio da subsidiariedade consiste em que,

[...] no âmbito de uma estrutura político-social, as decisões sejam tomadas nas camadas mais baixas possíveis, devendo-se transferir para os agrupamentos maiores e hierarquicamente superiores apenas e tão-somente aquilo que as unidades inferiores não puderem desempenhar a contento. (MACIEL, 2004, p. 28).

A “regra de ouro” da subsidiariedade, segundo o mesmo autor, é a de que as atividades, comportamentos, decisões, competências, sejam executadas o mais próximo do sopé dos organogramas públicos ou privados.

Com base nesta mesma visão, Baracho deduz que a subsidiariedade pode ser entendida como representativa das idéias de complementaridade e supletividade. Para o autor,

A complementariedade é o que se acrescenta, entende-se que ela representa a questão subsidiária. A subsidiariedade implica, neste aspecto, em conservar a repartição entre duas categorias de atribuições, meios, órgãos que se distinguem uns dos outros por suas relações entre si. A idéia de complementaridade explica, de maneira ampla, a utilização feita em Direito, da noção da subsidiariedade. As organizações são fruto dos compromissos de exigências diferentes, desde que a pluralidade de direitos aplicáveis são resultados de reivindicações opostas. De um lado está o poder público... Do outro lado, estão as pessoas privadas que, em uma democracia, podem agir livremente, sob certas reservas, em todos os domínios. O Direito Público explica a intensidade de suas regras, ao passo que o Direito Privado aparece como complementar um do outro. A subsidiariedade é aplicável à dualidade dos regimes jurídicos. (BARACHO, 1997, p. 24).

Para German J. Bidart Campos, citado por Gonçalves,

[...] trata-se de princípio de justiça, de liberdade, de pluralismo e de distribuição de competências, através do qual o Estado não deve assumir por si as atividades que a iniciativa privada e grupos podem desenvolver por eles próprios, devendo o Estado auxiliá-los, estimulá-los e promovê-los. (CAMPOS apud Gonçalves, 2003, p. 106).

### 3.4 Fundamento

O fundamento do Princípio da Subsidiariedade é o indivíduo. Neste sentido, segundo Gonçalves (2003, p. 107), “encontra-se em Aristóteles o fundamento inicial, qual seja o homem, como ser capaz de realizar suas necessidades”. A sociedade descrita por Aristóteles é composta por diversos grupos, e cada um destes grupos exerce tarefas específicas e realiza suas próprias necessidades. Neste modelo, cada grupo trabalha para responder às necessidades insatisfeitas, na esfera imediatamente inferior.

Para Moreira Neto (2000), o princípio tem por base o indivíduo, pois o considera a origem e o fundamento do poder e da organização social. O autor entende que o ordenamento também visa à proteção da autonomia da pessoa humana, em face das estruturas sociais, e nisto, o Princípio da Subsidiariedade cumpre um papel fundamental.

Interessante é a observação de Giorgio Vittadini, citado por Maciel, segundo o qual

[...] é preciso sublinhar o valor antitotalitário da subsidiariedade, que vem cumprir uma função histórica análoga à que por tantos séculos foi exercida pelo chamado de atenção ao direito natural. Com efeito, tal como o chamado de atenção ao direito natural permitia defender os valores originários da pessoa da prepotência do poder dos tiranos, da mesma forma o chamado de atenção ao princípio da subsidiariedade permite afirmar a primazia da pessoa contra a pretensão moderna do poder estatal de colocar-se como a fonte exclusiva de consciência das necessidades do indivíduo e, portanto, como a única autoridade capaz de responder a estas necessidades de forma adequada. Assim, a subsidiariedade contesta radicalmente qualquer tentativa ‘jacobina’ por parte daqueles que se sentem intérpretes da verdade do mundo e, do alto, pretendem impor violentamente a sua própria ideologia. Deste ponto de vista, a afirmação do princípio da subsidiariedade chega a colocar em discussão a própria premissa em que se baseia uma certa concepção do Estado moderno (que por muitos aspectos historicamente triunfou). É a concepção de molde hegeliano que vê o Estado como realização absoluta da liberdade e fonte de todo e qualquer direito da pessoa, em relação à qual se coloca em uma posição de superioridade axiológica. Sobre esta concepção, de tempos em tempos, enraízam-se diversas formas mitológicas ou pseudomísticas, como os conceitos de razão de Estado ou

de vontade geral (hoje sublimadas no mito do conhecimento geral das necessidades que mencionávamos acima), e o próprio direito natural do Estado. (VITTADINI apud MACIEL, 2004, p. 51-52).

### 3.5 Aplicabilidade

Segundo Baracho,

O Princípio da Subsidiariedade aplica-se nos âmbitos em que a ordem e o poder têm limitações razoáveis, ao mesmo tempo em que a economia deve conviver com a liberdade (...) equilibra a liberdade, detém o intervencionismo estatal indevido em áreas próprias da sociedade, possibilitando ao Estado, ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir as atividades no pluralismo social. (BARACHO, 1997, p. 49).

De acordo com o supramencionado autor o princípio não tem por objetivo destruir as competências estatais, mas reordená-las, de maneira idônea e responsável. Neste mesmo sentido, José Roberto Dromi, citado por Baracho, afirma que

A função subsidiária corresponde, em sua própria essência, a um princípio político de divisão de competência, transferidas às diversas comunidades intermediárias e ao Estado, em suas respectivas missões e órbita de atuação. Dentro dessa perspectiva é considerado também como princípio de divisão funcional do poder, que confere a cada comunidade o poder necessário para executar sua função. (DROMI apud BARACHO, 1997, p. 49)

Para Gonçalves (2003), o princípio é aplicável na regulamentação das relações de poder e finalidade. Serve, portanto, para escalonar atribuições em função do atendimento dos interesses da sociedade, obriga a repensar e a redefinir racionalmente os níveis de atuação individual, grupal, societal, estatal, na prossecução de interesses individuais e metaindividuais. Para a autora, portanto, o princípio valoriza a autonomia do indivíduo e dos grupos sociais, fomenta a expansão das capacidades dos entes menores pela ação supletiva dos entes maiores e promove a repartição de competência entre a Sociedade Civil e o Estado.

Para Torres,

[...] a subsidiariedade não se aplica somente à relação entre indivíduos, grupos intermédios e Estado, mas consubstancia ainda um fenômeno institucional que define as relações intergovernamentais, assim internacionais, transferindo-se às organizações comunitárias as questões de interesse comum aos Estados que as integram, como nacionais, em que



se revela a descentralização político-administrativa, conferindo-se aos governos regionais e locais todas as matérias de seus interesses, reservando-se ao central as questões que as transcendem. Ela consubstancia, nessa dimensão, um 'princípio institucional de organização de um sistema político', que reclama a atribuição de responsabilidades públicas às autoridades mais próximas dos cidadãos, por encontrarem-se estas, assim posicionadas, em condições de executá-las de forma mais eficiente. (TORRES, 2001, p. 191-192).

Pelo exposto, fica claro que a concepção de subsidiariedade valoriza a autonomia não apenas dos indivíduos, mas também aquela referente aos vários grupos formados no âmbito dos mais diversos organismos.

### 3.6 Federalismo e Subsidiariedade

Como a descentralização é domínio comum de aplicação do Princípio da Subsidiariedade, este logicamente também possui grande aplicabilidade no modelo federal, pois, mostra-se instrumento certo para ajustar o respeito pela especificidade dos interesses com a necessidade de uma ação harmônica e eficaz.

Para Baracho,

O dinamismo do federalismo, relacionado com o Princípio da Subsidiariedade, leva a correlação entre integração e autonomia, criando uma espécie de subsidiariedade de base federativa, capaz de assegurar paz e liberdade dos diversos Estados que fazem parte do processo aproximativo geral, com preservação das potencialidades individuais. (BARACHO, 1997, p. 46).

Para Zimmermann o princípio da subsidiariedade tem por objetivo

[...] a investigação federativa da necessidade do poder estatal, do reconhecimento de sua finalidade meramente ancilar e da distribuição de competências dentre as unidades federativas. Para o autor, estas questões são basicamente pertinentes à delimitação da autoridade governamental; para que este esteja realmente submetida às regras do Estado de Direito, com o devido controle social dos seus atos. (ZIMMERMANN, 1999, p. 209).

Segundo Moreira Neto (2000), para o princípio ser concretizado no Estado Federal os entes menores devem preferir aos maiores, em todas as atividades que possam ser satisfatoriamente por eles desempenhadas, só cedendo a competência aos maiores quando estes apresentem nítidas vantagens de atuação.

### **3.7 A Subsidiariedade como Princípio Implícito na Constituição Federal de 1988**

O art. 1º da Constituição Federal enumera os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, são eles: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Para Nunes (2002, p. 37), “os princípios constitucionais dão estrutura e coesão ao edifício jurídico. Assim, devem ser estritamente obedecidos, sob pena de todo o ordenamento jurídico se corromper”. Para Mello (1996), os princípios são mandamentos nucleares do sistema.

Pelo exposto no tópico anterior, percebe-se que o princípio da subsidiariedade possui uma grande relação com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, principalmente com a forma federal de Estado e o princípio da dignidade da pessoa humana, pois possui como fundamento também a autonomia do indivíduo.

Há vários dispositivos na atual Constituição Federal que exprimem o ideal subsidiário, são eles: arts. 23, 197, 198, III, 205, 206, VI, 225, 227, § 1º. No entanto, Horta, citado por Maciel (2004, p. 46), considera que o princípio da subsidiariedade há muito tempo vem sendo reconhecido pelas Constituições brasileiras:

No caso específico do federalismo brasileiro, a preexistência da competência supletiva ou complementar, prevista nas Constituições Federais de 1934, 1946 e 1967, e da competência da legislação concorrente ou mista, adotada na Constituição de 1988, com explicitação enumerada de suas matérias, localizadas, as formas pretéritas da competência supletiva ou complementar, e a forma contemporânea da legislação concorrente ou mista, na área da repartição de competências da Federação, por equivalência da legislação supletiva ou complementar, anteriormente, e da legislação concorrente, atualmente, com os objetivos e finalidades do princípio da subsidiariedade, conluo pela desnecessidade, em tese, da atividade do poder constituinte de revisão, para introduzir no texto constitucional brasileiro o princípio constitucional da subsidiariedade, considerando a equivalência entre o princípio e a legislação concorrente, dotada de natureza subsidiária, complementar e supletiva. O princípio da subsidiariedade projetou-se na autonomia da subsidiariedade constitucional, dispensando Tratado ou a Revisão.

Não é pelo fato de não estarem expressos no texto constitucional que determinados direitos não devam ser observados. A própria Constituição em seu art. 5º, § 2º, estabelece que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros

decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. A aplicação da subsidiariedade, como já tratado neste trabalho, serve de reforço para a proteção dos direitos e das liberdades fundamentais da pessoa humana frente à tendência centralizadora, que há muito tempo se encontra presente na cultura política nacional.

Maciel (2004) defende que a subsidiariedade há de ser credora da mesma positividade emprestada aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. De acordo com ele, muito embora falte a estes princípios a característica de norma geral de direito escrito, o Supremo Tribunal Federal terminou por atribuir a eles caráter principiológico, tamanha as suas afinidades com outros princípios, dentre os quais o da igualdade.

### **3.8 O Princípio da Subsidiariedade como Instrumento de Fortalecimento do Estado Federal Brasileiro**

Como visto no capítulo anterior, a República Federativa do Brasil luta contra a ineficiência em diversos setores. Uma das principais razões para este quadro crítico é sem dúvidas o pacto federativo não resolvido e demasiadamente centralizador. A repartição de competências na Constituição Federal de 1988 continuou com a mesma tendência de entregar à União uma quantidade de competências que ela própria não consegue realizar.

O ideal trazido pelo princípio da subsidiariedade, que poderia ser uma grande ferramenta a ser utilizada na reformulação do pacto federativo brasileiro, aparentemente jamais foi utilizado. No entanto, pelo apresentado neste capítulo, percebe-se que o princípio da subsidiariedade pode vir a ser efetivamente utilizado em uma nova repartição constitucional de competências entre os entes componentes da federação brasileira. Tal reforma é constitucionalmente possível, uma vez que não tenderia a abolir a forma federativa, mas reforçar o pacto, tornando-o mais sadio.

Para D’avila (1995), a descentralização do Estado brasileiro é imprescindível e inadiável. Antes disso, porém, conforme lembra Grotti (1995), é importante definir, com clareza o princípio norteador das prioridades de cada esfera e da distribuição de competências entre a União, Estados e Municípios, para que falhas na sistematização não venham acarretar irracionalidades possíveis, tais como duplicações ou superposições de serviços, de responsabilidades administrativas e excessos de burocracia, ou seja, a aplicação do princípio da subsidiariedade no ordenamento brasileiro, através de uma nova

repartição de competências entre os entes federativos deve se atentar a questões bem peculiares da cultura política nacional. Sendo assim, uma eventual reorganização das competências, conforme observa Baracho (1997), necessitará de determinadas condições filosóficas para que o princípio seja aplicado, são elas:

- 1) A intuição de que a autoridade não é detentora de competência absoluta;
- 2) Que na qualificação e realização do interesse geral haja necessária confiança estabelecida pelos atores sociais no que se refere a sua capacidade; e
- 3) Exista vontade autônoma e iniciativa dos atores sociais.

Com relação à primeira condição, sabe-se que dentre as várias finalidades que a Constituição possui se destaca aquela que tem como escopo limitar a concentração de poder nas mãos de um único detentor por meio da distribuição das diferentes funções estatais entre aqueles que exercem autoridade. Verifica-se que teoricamente esta condição não seria um empecilho para a aplicação do princípio da subsidiariedade, dado que a concepção acima descrita já faz parte da cultura política nacional.

Já o segundo requisito parece esbarrar em um ponto de extrema importância para a autonomia do ente federativo: a sua autonomia financeira. A falta de receita própria ocasiona uma diminuição gigantesca na capacidade de lidar com os problemas que surgem a todo o momento. Para Reis (2000, p. 43), “não basta ao Estado-membro a possibilidade de auto-organizar-se através de uma Constituição própria, possuindo competência legislativa e administrativa, além de um Poder Judiciário próprio; é imprescindível a existência de autonomia financeira”. Buscando contornar tal problema, D'Avila (1995, p. 75) explica que

[...] a repartição de competências entre a União e os Estados vai estimular a descoberta de novas soluções para enfrentar os desafios regionais. A transferência de responsabilidades sociais e políticas para os estados implica na criação de um sistema tributário e fiscal que permita a seus governantes sobreviver às custas da arrecadação de impostos estaduais”. (D'AVILA, 1995, p. 75).

Segundo Dromi, citado por Gonçalves, não se pode deixar de esquecer que

[...] a ordem de competências não é necessariamente uma ordem de exclusões, já que a realidade comunitária funda-se na necessidade de suplências complementares. As competências completam-se em função da necessidade e das suplências, possibilitando que o Princípio da Subsidiariedade realize-se através do Instrumento da participação ou mesmo da parceria. (DROMI apud GONÇALVES, 2003, p. 117).

Interessante notar que este eventual empecilho está intimamente ligado a terceira condição citada por Baracho (1997), que fato chega a ser tanto quanto preocupante. Ocorre que em razão do paternalismo que perdura desde os tempos do Império, muitos Estados e Municípios encontram-se viciados na ociosidade e na falta de interesse em se tornarem autônomos, pois preferem ficar na dependência econômica do governo central. No entanto, isso não deve ser motivo para que a aplicação do princípio da subsidiariedade seja descartada, mas sim, que sirva de incentivo para que com sua devida aplicação esta mentalidade venha a mudar. Neste sentido, Moreira Neto, citado por Gonçalves (2003, p. 116) afirma que “a mais importante ação do ente maior em relação aos menores é a ação estimuladora para criar condições de coordenação, por cooperação ou por colaboração, para que todos eles, estatais e não estatais, se desenvolvam em parceria e em sua plenitude”.

Em suma, o que deve ficar claro é que não se deve esperar que tais condições filosóficas venham a surgir para que então o princípio da subsidiariedade seja aplicado, mas o contrário, uma nova repartição de competências deve ser realizada com base neste princípio para que estes vícios venham a ser amenizados, senão corrigidos. Portanto, o princípio da subsidiariedade deve contribuir para a criação de novas condições que ajudem e estimulem os vários tipos de interesses regionais e locais, respectivamente representados pelos Estados-membros e Municípios, para que estes possam então buscar os seus objetivos particulares com um grau maior de independência política que, conseqüentemente, irá produzir uma melhora na relação cidadão-governo, bem como um maior desenvolvimento dos seus respectivos poderes, regionais e locais, o que acarretará um enxugamento da pesada máquina burocrática do poder central.

Em termos mais práticos, Torquato Jardim, citado por Grotti (1995, p. 157-158), elenca alguns exemplos de normas constitucionais que estariam de acordo com esse ideal de atuação subsidiária, são elas:

- I. a que autorizasse Estados e Municípios, não a União, a dispor sobre incentivos regionais ou sobre criação de entes administrativos regionais para a organização, o planejamento e a execução de funções e serviços de interesse comum;
- II. que vedasse à União e aos Estados a execução direta de obras e serviços de âmbito municipal ou intermunicipal, salvo se comprovado pela União ou pelos Estados a inviabilidade da execução pelos Municípios interessados ou afetados;

- III. que vedasse a União executar programas de desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- IV. que cometesse aos Municípios a formulação e a implementação das políticas públicas pertinentes a assuntos de interesse local;
- V. que admitisse, nas microregiões que fossem foco de graves carências sociais ou climáticas, de calamidade pública ou de distorções setoriais, a intervenção da União, diretamente ou mediante convênio com Estado, por prazo certo, para formular, financiar e implementar as políticas públicas necessárias à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais. Em casos tais, reconhecida a desigualdade de capacitação gerencial dos entes juridicamente iguais no plano federativo, caberia à União mesma, ou ao Estado conveniado, arrecadação dos tributos municipais e a aplicação dos recursos provenientes dos fundos regionais constitucionais;
- VI. que explicitasse a municipalização do ensino básico pré-escolar, rural e dos quatro primeiros anos do primeiro grau, estadualizasse os demais e contivesse a União no ensino superior e na pesquisa científica, vedando-lhe a atividade suplementar.

Por fim, Torquato Jardim entende necessário um repensar sadio das competências exclusivas da União e das concorrentes das unidades da Federação, o qual, na medida do razoável e do realista, tornasse regra principal a competência da União para normas e diretrizes gerais, e regra de exceção aquela de implementação exclusiva e integral da ordem político-normativa.

Também objetivando a aplicação do princípio da subsidiariedade e preocupado com a quantidade de competências da União, Aspásia Camargo, citado por Grotti, defende que à União devem ser prioritariamente reservadas,

[...] as funções gerais de planejamento global e de coordenação, de acompanhamento e avaliação, cujo êxito depende essencialmente da produção e do controle da política monetária e fiscal. Dentro da federação seu papel deve ser antes de mais nada integrador, incentivador e corretivo, seja contribuindo para expandir, através da assistência técnica, a capacidade inovadora das unidades federadas e a articulação das mesmas; seja lhes assegurando justiça e equidade graças à proteção de órgãos centrais fiscalizadores, e a políticas deliberadas de correção dos desequilíbrios. (ASPÁSIA CAMARGO apud GROTTI, 1995, p. 158).

Para Grotti (1995), a União deve ter competência para legislar as matérias em nível nacional e concentrar em suas mãos serviços que, por sua natureza, defluem da

soberania ou da unidade econômica do país – relações exteriores, segurança externa ou da unidade econômica do país, e.g. – ou não possam ser conveniente prestados senão pelo poder central.

Continua o autor demonstrando que a flexibilidade do regime federativo permitirá os reajustamentos necessários, sem o perigo da desagregação ou da asfixia dos governos locais. Mas a nova distribuição de competências carece de um enquadramento constitucional, para que as entidades que compõem a Federação saibam qual o verdadeiro caminho percorrer.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do estudo realizado sobre o federalismo, foi possível compreender a importância de tal forma de Estado para a harmonização e desenvolvimento dos entes que o compõem. O sucesso em seu país de origem, Estados Unidos da América, assim como outras razões que também foram tratadas, influenciou o legislador brasileiro a adotar tal organização. No entanto, ao analisar a sua evolução histórica no ordenamento pátrio, por meio das várias constituições que se seguiram desde a proclamação da república, percebeu-se que sempre houve uma tendência bastante centralizadora que culminou na ineficiência de atuação do Estado nos mais diversos setores.

Com a Constituição de 1988, como visto, não foi diferente. Pela análise da repartição de competências realizada pelo constituinte originário, com suas devidas alterações pelo constituinte reformador, ficou comprovado que a União detém uma quantidade enorme de competências e que, em um Estado onde as diferenças econômicas, sociais e culturais são enormes, isto termina por dar a todos os entes um tratamento igualitário que não deveria existir face à suas peculiaridades.

A falta de autonomia dos demais entes, principalmente com relação aos Estados e Municípios, é produtora de grandes incongruências, sobretudo pelo fato de que quem está mais perto do problema e possui capacidade para resolvê-lo não pode, pois esbarra em âmbitos de competência que não lhe pertencem. Evidenciado que este é um grande obstáculo para o desenvolvimento nacional, verificou-se ser necessária uma nova repartição de competências que deve ser norteada pelo princípio da subsidiariedade, significando que somente quando ao nível inferior não for possível à realização de determinada ação, de igual ou melhor forma, é que o nível superior deve receber a competência para agir. Tal possibilidade de reforma, como ficou demonstrado, é perfeitamente possível de ser operada dentro do presente contexto constitucional, faltando apenas vontade dos representantes, e em especial, do próprio povo brasileiro.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

ATALIBA NOGUEIRA, José Carlos. *Lições de Teoria Geral do Estado*, edição do Instituto de Direito Público.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

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

BARROSO, Luís Robert. *Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação*. Rio de Janeiro : Forense, 1982.

BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso. *A Federação e o sistema tributário*. . In: *Por uma nova federação*. Coordenada por Celso Bastos, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição – Os Caminhos da Democracia*. Rio de Janeiro: ed. Forense, 1985.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional/ Uadi Lammêgo Bulos*. – 4. ed. reformulada e atualizada de acordo com a Emenda Constitucional n. 57/2008 – São Paulo: Saraiva, 2009.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

CHARNESKI, Heron. *Tributação e autonomia no Estado Federal brasileiro*. São Paulo: BH Editora e Distribuidora de Livros, 2006.

D'AVILA, Luiz Felipe. *A federação brasileira*. In: Por uma nova federação. Coordenada por Celso Bastos, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*/ Dalmo de Abreu Dallari. - 2ª ed. atual. – São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Juliano. *Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As Transferências intergovernamentais*. In: CONTI, José Mauricio. *Federalismo Fiscal* / José Mauricio Conti, organizador. – Barueri, SP: Manole, 2004.

FERRARI, Sérgio. *Constituição Estadual e Federação*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, - 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERRERI, Janice Helena. *A federação*. In: Por uma nova federação. Coordenada por Celso Bastos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

GONÇALVES, Vania Mara do Nascimento. *Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização*/ Vania Mara Nascimento Gonçalves. – Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GROTTI, Dinorá A. Musetti. *Perspectivas para o federalismo*. In: Por uma nova federação. Coordenada por Celso Bastos, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Santa Maria, 1964.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

JELLINEK, George. *Teoria General Del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1981.

JHERING, Rudolf Von. *A Evolução do Direito*. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1956.

JOÃO XXIII. *Mater ET magistra*. In: SANCTIS, Antônio de (Org.) *Encíclicas e documentos sociais*. São Paulo, LTr, 1991.

JOÃO XXIII. *Pacem in terris*. In: SANCTIS, Antônio de (Org.) *Encíclicas e documentos sociais*. São Paulo, LTr, 1991.

JOÃO PAULO. *Centesimus annus*. In: SANCTIS, Antônio de (Org.) *Encíclicas e documentos sociais*. São Paulo, LTr, 1991.

LEÃO XIII. *Rerum novarum*. In: SANCTIS, Antônio de (Org.) *Encíclicas e documentos sociais*. São Paulo, LTr, 1991.

KELSEN, Hans, 1881-1973. *Teoria Pura do Direito*/ Hans Kelsen; tradução João Baptista Machado. – 7ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MACHIAVELLI, Nicoló di Bernardo dei, 1469-1527. *O Príncipe* / Maquiavel; tradução de Antonio Caruccio - Caporale. Porto Alegre: L&PM, 2009.

MACIEL, Omar Serva. *Princípio de subsidiariedade e jurisdição constitucional*/ Omar Serva Maciel. – Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, José Luiz de Anhaia. *O Estado Federal e Suas Novas Perspectivas* São Paulo: Max Limonad, 1960.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 3. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva. 2008.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat – Barão de. *O Espírito das Leis*, ed. Abril, 1997.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional* / Alexandre de Moares. – 24. ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A desmonopolização do poder*. Revista de direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v. 6 (Direito Político), 2000.

MOTA, Leda Pereira; SPITZCOVSKY, Celso. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. atual. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 1999.

NUNES, Luiz Antonio Rizzato. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência* / Rizzatto Nunes. – São Paulo: Saraiva, 2002.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PIO XI. Quadragesimo anno. In: SANCTIS, Antônio de (Org.) *Encíclicas e documentos sociais*. São Paulo, LTr, 1991.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. *Federalismo, Tipos de Estado e Conceito de Estado Federal*. In: CONTI, José Mauricio. *Federalismo Fiscal*/ José Mauricio Conti, organizador. – Barueri, SP: Manole, 2004.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 3. ed. – São Paulo: Ed. Martins, 1970.

REIS, Elcio Fonseca. *Federalismo Fiscal: Competência Concorrente e Normas Gerais de Direito Tributário*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípio do direito político*. Trad. De Edson Bini. São Paulo: Édipo, 2000.

SCHMITT, Carl. *Teoria de La Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 14. ed.rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. *O federalismo assimétrico* / Dircêo Torrecillas Ramos. – Rio de Janeiro: Forense, 2000.

TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo* / Silvia Faber Torres. – Rio de Janeiro; Renovar, 2001.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 1999.