

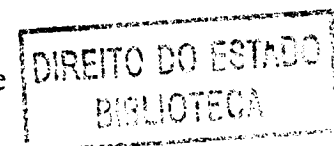
DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS
COORDENADOR

O FEDERALISTA ATUAL

TEORIA DO FEDERALISMO



Belo Horizonte
2013



COMPOSIÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Dircêo Torrecillas Ramos

Mestre, Doutor, Livre-Docente pela USP; Professor convidado PUC-PÓS; Ex-presidente da Comissão de Direito Constitucional OAB-SP; Conselheiro Jurídico da Fecomércio; Membro da APLJ - Academia Paulista de Letras Jurídicas; Membro do IASP - Instituto dos Advogados de São Paulo, IPSA - International Political Science Association, APSA - American Political Science Association e Correspondent of the Center for the Study of Federalism - Philadelphia USA - Presidente da Comissão de Ensino Jurídico OAB-SP.

Como podemos perceber, no estudo de Estado federal brasileiro e levando em consideração o federalismo assimétrico, não devemos abster-nos de fazer referência a todos os entes envolvidos. São eles os acima mencionados, que se constituem dos três níveis: União, Estados-Membros e os Municípios, mais os que, frequentemente mencionados por nós e expressos na Constituição, fazem parte de nosso estudo: o Distrito Federal, os Territórios, as Regiões de Desenvolvimento e as Regiões Metropolitanas¹. A eles são atribuídas tarefas e recursos, repartição de receitas, participação no poder com maior ou menor autonomia.

1. UNIÃO

O Estado brasileiro é a União de Estados-Membros e Municípios, e do Distrito Federal. Como determina o artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 1º: "A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento."

A organização política é reiterada no artigo 18 da Constituição Federal.

¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*, pp. 129 e segs.

A estrutura federal brasileira é colocada na Constituição como intocável, em cláusula imutável por emenda. *Cláusula pétrea*, como lemos no artigo 60, § 4º, I:

Artigo 60: "A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

...
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa do Estado."

Decorre daí que qualquer aspecto de mudança, em qualquer sentido, que venha a influir ou contrariar a federação, direta ou indiretamente, não será objeto de deliberação².

2. ESTADOS-MEMBROS

O Brasil oferece exemplo no Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, que transformou o então Império Brasileiro unitário em Estado Federal³. Esse decreto, ato constituinte do Estado-Federal, prevê expressamente a transformação das antigas províncias em Estados Federados (art. 2º), os quais adotariam, cada qual, uma Constituição por eles próprios estabelecida. Isso é o que está no art. 3º: "Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua Constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais"⁴.

O Estado Federal brasileiro é composto de Estados que gozam de "autonomia". Significa autogoverno - governo próprio mediante regras próprias. Essa autonomia é a capacidade de auto-organização através de uma Constituição que o seu Poder Constituinte estabelece. Ressalte-se que este não é um Poder Constituinte originário, e, sim, derivado, limitado pela Constituição da União⁵. A Constituição Federal, esta sim, obra do Poder Constituinte originário, estabelece limites aos Estados. Fixa princípios que, se desrespeitados (art. 34, VII), provocam a intervenção federal.

Os Estados constituem-se em instituições típicas do Estado Federal. São as grandes entidades-componentes que dão a estrutura conceitual dessa forma de Estado. Sem os mesmos, não poderá haver federação, independentemente dos nomes que recebem: Estados, no Brasil, Estados Unidos e Venezuela; províncias,

² HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, p. 12.

³ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Direito Constitucional Comparado I. O Poder Constituinte*, pp. 178-179.

⁴ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-Membro*, pp. 86-87.

⁵ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso...*, pp. 56-57.

na Argentina, Canadá; Cantões, na Suíça; Länder, na Alemanha; Repúblicas, na ex-União Soviética. O que os caracteriza não é o nome, mas a autonomia⁶.

3. DISTRITO FEDERAL

A situação deste tem variado muito desde o estabelecimento do estado Federal. Foi chamado, de início, "quase-estado" e "semiestado", porque faltava a auto-organização. Havia uma participação igual à dos Estados no governo federal. Em 1934, a Constituição aproximou-o da situação de Estado-Membro. A Constituição de 1937, como já vimos, centralizadora, provocou um recesso, subordinando o Distrito Federal à Administração. Em 1946, a Constituição deu-lhe autonomia para eleger uma Câmara de Vereadores, mas, para o Executivo, um membro era nomeado pelo Chefe de Estado, com aprovação do Senado Federal e a possibilidade de ser demitido *ad nutum*. Elegia, ainda, deputados e senadores, como os Estados⁷. Em 1956, foram previstas, através de Emendas, a eleição do prefeito e a intervenção federal. Com a mudança da capital, em 1960, devido à diferença entre uma metrópole como o Rio de Janeiro e Brasília, houve retrocesso e a Constituição de 1967 o assemelhou aos Territórios, em capítulo especial. Previa a administração por governador nomeado pelo Presidente, com aprovação prévia do Senado. A Emenda n. 25 de 1985 deu representação igual à dos Estados no Senado e fixou-lhe oito deputados para a Câmara Federal. A Constituição de 1988 aproximou-o do Estado. Tem governador eleito pelo povo; possui Câmara Legislativa como competência para votar a lei orgânica que o regerá. Tem autonomia para auto-organização, mas apenas administrativa e legislativa, porque é a União que legisla, através de normas gerais, sobre a organização judiciária, o Ministério Público e a Defensoria Pública (art. 22, XVII).

O Distrito Federal tem a competência legislativa conferida aos Estados e Municípios (art. 32, §1º), inclusive competências concorrentes com a União (art. 24) e recebe os tributos atribuídos aos Estados e aos Municípios, com relação ao seu território. Brasília é a Capital Federal. Com aparência de cidade, não o é porque não é sede de Município. Tem representantes no Senado e na Câmara dos Deputados, integra-se na cidadania com autonomia de Distrito Federal; é a Capital do Brasil⁸.

4. OS MUNICÍPIOS⁹

O artigo 1º da Constituição Federal é taxativo. A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. O artigo 18 reitera:

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pp. 4-7.

⁷ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso...*, p. 58.

⁸ SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 406.

⁹ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Sete Vezes Democracia*, p. 451.

Art. 18: "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."

O Município é, portanto, uma entidade política de existência prevista como necessária, com autonomia mínima, rigidamente estabelecida¹⁰. As competências dos Municípios estão estabelecidas no artigo 30 da CF¹¹. Como já tivemos oportunidade de discorrer, *retro*, o Município tem rendas próprias estabelecidas pela Lei Maior no artigo 156 e participa da distribuição de receitas, conforme artigos 158, 159, 160, 161 e 162 da Carta Constitucional.

O Município elege seu Executivo - artigo 29, I - e o seu Legislativo, os vereadores, que ocuparão assentos na Câmara Municipal. É autônomo, tem o poder de autodeterminação. A auto-organização municipal é constituída pela sua lei orgânica em obediência às Constituições Federal e do Estado, conforme os vários incisos do artigo 29 da CF.

Os Municípios têm um território como condição de sua autonomia. Sua incorporação, fusão e divisão dependem de sua participação, mediante plebiscito, conforme artigo 18, § 4º, da CF.

Embora a Constituição de 1988 tenha consagrado a tese de que o Município brasileiro é integrante e necessário ao nosso sistema federativo como "entidade de terceiro grau", existem opiniões contrárias¹², pelas quais não basta ter a autonomia político-constitucional para que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Afirmam que não existe federação de Municípios, mas somente de Estados. Apenas estes são essenciais ao conceito de Estado Federal. Não poderá haver uma Câmara de representantes dos Municípios, como o Senado em relação aos Estados. A inclusão dos Municípios não altera em nada a federação brasileira. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-Membros. Alegam que haveria problemas de autonomia entre os Estados-Membros e Municípios, uma vez que esta pressupõe território próprio, não compartilhado. Contestam, ainda, que afirmar ser o Brasil uma República Federativa, formada pela união indissolúvel de Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia de admitir a Constituição provendo contra uma hipotética secessão municipal¹³. Afirmam-se que a sanção, nesse caso, seria a intervenção, cuja competência é dos Estados-Membros, demonstrando serem os Municípios vinculados a eles. Por isso, continuam a ser divisões político-administrativas do Estado, e não da União: "Se fossem divisões políticas do território da União, como ficariam os

¹⁰ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso...*, p. 59.

¹¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Município Paulista Aspectos Jurídicos*. (4):13-25, p. 16.

¹² SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, pp. 408-409.

¹³ SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 409.

Estados, cujo território é integralmente repartido entre os Municípios? Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas¹⁴.

O raciocínio relativo à intervenção poderá ser aplicado em nível de União e Estados. Não deixamos de ser uma federação devido à intervenção federal nos Estados.

Com respeito à divisão territorial, também podemos dizer que o Brasil não deixa de ser um Estado com os seus elementos porque está repartido em Estados-Membros.

No meu entender, inconveniente, mas nada impede senados estaduais, como nos Estados Unidos.

Existem as divergências entre os maiores estudiosos brasileiros e estrangeiros, mas como diz Paulo Bonavides¹⁵, "É copiosa a bibliografia nacional sobre o federalismo, um dos temas que nunca saíram do círculo de nossos problemas constitucionais, em todos os períodos da existência política do País, desde o Primeiro Reinado".

"Apesar das tendências que procuram assinalar a perspectiva administrativa do Município, os questionamentos em torno da sua autonomia são constantemente defendidos, daí dizer Josaphat Marinho que autonomia municipal é a regra, ao passo que o seu estrangulamento é exceção"¹⁶.

"Para Victor Nunes Leal, convém salientar que esse complexo que é o Município no Brasil, ao contrário do que pensam certos autores, não é primordialmente uma organização administrativa, é uma entidade medularmente política, necessariamente política"¹⁷.

"A câmara como órgão do governo municipal, constitui elemento básico para efetivação do conceito de autonomia, que se completa através das normas de processo legislativo, que especifica as disposições relativas à formulação das normas de interesse local, mas que se estruturam dentro do sistema federal"¹⁸.

5. TERRITÓRIOS

Não há mais Territórios Federais, porque a própria Constituição os transformou em Estados. Os de Roraima e Amapá foram os últimos¹⁹. Entretanto, reconhece a possibilidade de sua criação, sua ulterior transformação em Estado ou sua reintegração no Estado de origem, de acordo com regulamentação em lei

¹⁴ Id., *op. cit.*, p. 409.

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*, p. 51.

¹⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*, p. 97.

¹⁷ Id., *op. cit.*, p. 98.

¹⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*, p. 98.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 407.

complementar (art. 18 §2º), e sua organização administrativa e judiciária por lei ordinária(art.33)²⁰.

"Indagou-se se algumas unidades territoriais, por não apresentarem condições econômicas e existenciais satisfatórias, poderiam ser erigidas à condição de Província, que era um 'plus' em relação à antiga divisão territorial. Tal colocação provocou acesos debates, não sendo poucos os que sustentaram que as regiões menos prósperas deveriam transformar-se em Territórios, com organização especial preparando-se para, evoluindo econômica e culturalmente, atingirem a condição de Província"²¹.

A primeira Constituição Republicana não previa a existência de Territórios, o que resultou em questão a ser resolvida, com a aquisição do Acre. Fixou-se, daí em diante, na doutrina a ideia de que os Territórios são Estados em Embrião²².

No Brasil, o primeiro território foi o do Acre. Lei Federal regulou sua organização administrativa e judiciária, e seu governador foi nomeado pelo Presidente da República, com aprovação prévia do Senado. O governador do território escolhia, então, e nomeava os prefeitos dos municípios²³.

Os Territórios Federais não são mais considerados componentes do Estado Federal, como nas Constituições anteriores. Hoje recebem a posição correta de acordo com sua natureza de autarquias, simples descentralizações administrativo-territoriais da União, quando os declara integrantes desta (art. 18, §2º)²⁴.

São os Territórios, juridicamente, entes que gozam de autonomia administrativa sem possuir a autonomia política. Deste último ângulo, estão sujeitos ao Poder federal, à União²⁵.

Os Territórios são justificados pelo atraso no desenvolvimento da região e da comunidade. Daí a Constituição prever, quando existirem, que, alcançando um nível suficiente, sejam transformados em Estado.

A Constituição excepciona os Territórios com população excedente a cem mil habitantes, que disporão de Câmara Territorial, com competência legislativa, de acordo com o art. 33, §3º, mas mantém a do Congresso Nacional para a organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública (art. 48, IX e art.61, § 1º, II, "b")²⁶.

Compete, ainda, à União, arrecadar os tributos que a Constituição atribui aos Estados-Membros - art. 147 - e exercer as competências que seriam estaduais.

²⁰ Id., *op. cit.*, p. 407.

²¹ TEMER, Michel. *Território Federal nas Constituições Brasileiras*, p. 11.

²² FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso...*, p. 57.

²³ HAGE, Salomão Sabbag. *op. cit.*, p. 109.

²⁴ SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 406.

²⁵ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Comentários*, vol. I, p. 142.

²⁶ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso...*, pp. 57-58.

Os Territórios não têm representação política no Senado, mas o seu povo elege quatro deputados à Câmara Federal²⁷.

6. REGIÃO DE DESENVOLVIMENTO²⁸

Como já vimos anteriormente, a Constituição brasileira de 1988 reconheceu a assimetria de fato, entre várias áreas do território nacional, e preocupou-se, no artigo 43, com as regiões de desenvolvimento. Surgem, então, no Direito brasileiro, entidades federais como a SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia ou a SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, com a finalidade de promover ou acelerar o desenvolvimento de regiões brasileiras.

Essas regiões são formadas por vários Estados, considerados no todo ou em parte. A União, devido aos altos recursos que a elas destina, exerce sobre as mesmas enormes poderes. Como já analisamos em vários países, a concentração de recursos no Poder Central para posterior distribuição tem provado ser um fator de centralização, perda da autonomia, dos beneficiários, contrária ao federalismo. Mas vimos também que a regionalização atenua a concentração de poderes, a qual resulta na centralização.

O artigo 160, ao vedar a retenção de recursos, também diminui a centralização.

As entidades regionais, juridicamente, não interferem na autonomia dos Estados, mas, na prática, pesam sobre sua orientação administrativa. Presume-se que, para o futuro, criem-se entidades intermediárias entre os Estados e a União, numa reformulação regionalista do federalismo brasileiro. A SUDENE, instituída pela Lei n. 3.692/59, abrange os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e parte da Bahia e de Minas Gerais, tem dotações no orçamento federal muito superiores aos orçamentos dos Estados mencionados e mesmo superiores aos de todos somados, excluindo-se Minas Gerais²⁹.

As Regiões também surgiram na Suíça, Espanha, Portugal³⁰ e nos Estados Unidos. Neste país, para ajustar a população, juntavam Estados de grandes populações com os de menores.

A importância econômico-financeira, no Brasil, das regiões as tornam mais cobiçadas do que os próprios Estados que as compõem. É necessário um sistema de nomeação, fiscalização e controle, por órgãos interestaduais e por órgãos de

²⁷ Id., *op. cit.*, p. 58.

²⁸ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso...*, pp. 61.

²⁹ HORTA, Raul Machado. *Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, Ferreira Filho. *Curso...*, p. 69.

³⁰ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, t. III, p. 149.

articulação, nessas relações, inclusive com a participação dos demais Estados de outras regiões da União, uma vez que todos contribuem e todos têm interesse no desenvolvimento equilibrado do país, com planos e prazos, início e fim. A experiência já apresentada nos mostra que, se houver compensação, o equilíbrio entre a assimetria, de fato, natural e a igualização, artificial, nós teremos, ao invés da cooperação, a desunião, a morte do federalismo³¹. Essa compensação pode ser representada pela própria solução dos problemas regionais, como contraprestação da compensação dada à região necessitada em cooperação.

7. REGIÕES METROPOLITANAS

Devido a problemas que abrangem mais de um Município e que não podem ser resolvidos por eles individualmente, surgiram as regiões metropolitanas. Exemplo dessas dificuldades são: o abastecimento de água, o tratamento de esgotos, o combate à poluição, transportes, vias de comunicação etc.

Com a Constituição anterior, a competência para criá-las era federal. Com a nova Lei Maior, de 1988, tal competência passou para os Estados, conforme artigo 25, §3º. Decorre daí que os Municípios componentes devem pertencer ao mesmo Estado-Membro.

As regiões metropolitanas são entidades administrativas, superpostas aos Municípios de uma área constituinte de comunidade socioeconômica, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum a todas as unidades componentes³². O mesmo dispositivo, artigo 25, §3º, autoriza os Estados, mediante lei complementar, a instituir aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para atender os mesmos fins. O que se depreende é que há, nos dispositivos, aquela mesma cooperação federativa. Neste caso, entre o Estado e os Municípios, e entre estes, na execução de funções públicas de interesse comum. Dessa maneira, a cooperação, a assimetria e a simetria apresentam-se em todas as relações dos entes federativos brasileiros: União e Estados, entre estes, União, Estados e Municípios, entre estes, e entre Estados e Municípios. Esta é a busca de cooperação, da diminuição das desigualdades da assimetria, num federalismo novo, de equilíbrio³³.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, 362 páginas.

³¹ SCHMITT, Nicolas. *Financial Equalization in Switzerland...Is Asymmetry without compensation the Death of Federalism?* p. 22.

³² FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso...*, p. 60.

³³ HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p. 15.

BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, 361 páginas.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, 322 páginas.

_____. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, vol. I, 1990, 282 páginas.

_____. *Direito Constitucional Comparado - I. O Poder Constituinte*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1974, 198 páginas.

_____. *Sete vezes Democracia*. São Paulo: Convívio, 1987, 181 páginas.

GRINOVER, Ada Pellegrini. "Ação Direta de Controle da Constitucionalidade na Constituição Paulista", *Município Paulista Aspectos Jurídicos*. São Paulo, (4):13-25, jan./mar. 1977.

HAGE, Salomão Sabbag. *Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Folco Masucci, 1968, 138 páginas.

HORTA, Raul Machado. "A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro", Belo Horizonte, tese para a Cátedra da Universidade de Minas Gerais, 1964, 362 páginas.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1988, t. III, 272 páginas.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, 2ª tiragem, 756 páginas.

SCHMITT, Nicolas. *Financial Equalization in Switzerland...Is Asymmetry without compensation the Death of Federalism? (Switzerland). Prepared for Presentation at the XVIth World Congress of the International Political Science Association (IPSA)*, Berlin, August 21-25. 1984.

TEMER, Michel. *Território Federal nas Constituições Brasileiras*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

INTERVENÇÃO FEDERAL E INTERVENÇÃO ESTADUAL NO ESTADO FEDERAL

José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior

Mestre e Doutor em Direito Constitucional (UFMG). Master of Law (Harvard Law School). Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Minas (mestrado e doutorado). Advogado.

1. INTRODUÇÃO

A forma federal de estado encontra na autonomia de seus membros elemento essencial à sua configuração. Como afirma José Alfredo de Oliveira Baracho:

A autonomia é princípio do Estado-ordenamento. Não é simples desdobramento da atividade estatal, através de órgãos ou de áreas incumbidas de realizar determinadas atribuições.

A autonomia constitui uma pluralidade de ordenamentos, revestindo de organização própria os centros territoriais de atividade jurídica, política e social. Autonomia é, no caso, expressão do poder estatal.

A autonomia está vinculada à ideia de pluralidade de ordenamento. Por isso, a sua mais elevada realização, no domínio da forma do Estado, encontra-se naquela pluralidade inconfundível.

A autonomia permite que as comunidades federadas conservem, cada uma, certa independência, que lhes permite efetuar a gestão de seus negócios.¹

Revestida a autonomia federal por tais características, restrições ao seu exercício impostas a um ente da federação devem ser analisadas com cuidado, em especial quando estamos tratando da mais aguada forma de restrição à autonomia dos entes federados, a intervenção.

A forma moderna de estado federal busca conservar a tensão autonomia/unidade: a coexistência de diversos núcleos de poder no interior de uma única organização soberana.

¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc, 1982, p. 50.