

**RAUL MACHADO HORTA**  
Professor Catedrático e Emérito da Faculdade de Direito da  
Universidade Federal de Minas Gerais

**DIREITO**  
**CONSTITUCIONAL**

2ª EDIÇÃO  
REVISTA, ATUALIZADA E AMPLIADA

*Del Rey*

Belo Horizonte - 1999

## Capítulo 7

# ESTADO FEDERAL E ESTADOS DESCENTRALIZADOS. AS DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS ENTRE O ESTADO FEDERAL E O ESTADO AUTONÔMICO (ESPANHA) E O ESTADO REGIONAL (ITALIA)

### Sumário

1. Estado Unitário, Estado Unitário descentralizado e Estado Federal
2. Autonomia constitucional e poder de auto-organização do Estado.
3. Características do Estado Federal
4. Renovação do modelo federal
5. Regiões, Comunidades autonômicas e Estado Federal, aproximações e distanciamento.

## 1 ESTADO UNITÁRIO, ESTADO UNITÁRIO DESCENTRALIZADO E ESTADO FEDERAL

O tema - Estado Federal e Estados descentralizados - estabelece uma distinção entre formas de Estados, de modo a separar o Estado Federal, de um lado, e o Estado descentralizado, do outro. É uma questão prévia que cabe esclarecer: o Estado Federal é incompatível com o Estado descentralizado? São noções antinômicas, que se repelem, ou são categorias que comportam aproximações? Historicamente, o Estado unitário descentralizado precedeu no tempo ao Estado Federal. A descentralização estatal representou um processo de ruptura dentro do Estado Unitário, para deslocar atividades unificadas no centro do poder e distribuí-las por outras áreas da administração, descentralizando seus agentes. No Estado Unitário, como assinalou *Jellinek*,<sup>1</sup> todas as autoridades do Estado são autoridades centrais. A descentralização administrativa, praticada nos séculos XVII e XVIII, superando a centralização unitária, organizou o Estado com o concurso de autoridades intermediárias e locais dispondo de poder de administração e decisão. A descentralização administrativa é solução do Estado monárquico, para descongestionar o centro do poder, ingressando no Estado Unitário dos séculos XVII e XVIII. O Estado Unitário centralizado é tipo ideal de Estado, enquanto o Estado descentralizado é o caso normal do Estado real, na distinção conceitual de *Jellinek*.<sup>2</sup> O Estado Unitário descentralizado precedeu o Estado

*descentralizado*

*Estado unitário: tipo ideal*

<sup>1</sup> JELLINEK, G. *La dottrina generale del diritto dello stato*. Milano: Giuffrè, 1949, p. 183.

<sup>2</sup> JELLINEK, G. *Ob. cit.*

Constitucional, isto é, o Estado fundado na Constituição, que organiza as competências e os poderes estatais. O Estado Federal é contemporâneo da Constituição dos séculos XVIII e XIX, enquanto o Estado Unitário centralizado e o Estado Unitário descentralizado localizam-se na fase pré-constitucional, sendo contemporâneos das Leis Fundamentais do Reino. A descentralização administrativa conduz ao Estado Unitário descentralizado. O Estado Federal corresponde, desde sua origem, a uma modalidade diversa de descentralização. Concebendo a divisão ou a separação dos poderes como fundamento de sua organização, o Estado Federal ultrapassou a descentralização administrativa, que vinha do Estado Unitário, para erigir a descentralização normativa de natureza constitucional, em sinal diferenciador desse Estado de Estado. Sob esse ângulo, pode-se falar na descentralização federal, distinta da descentralização administrativa do Estado Unitário. A fonte da descentralização normativa reside na Constituição Federal.

O Estado Unitário configurou-se, historicamente, em progressivo processo de implementação, que superou o dualismo de sociedade fragmentada, substituído pela ação centralizadora do poder estatal, individualizado no Monarca, no Príncipe, no Soberano. O Estado Federal, ao contrário, é uma construção jurídica realizada na Constituição, enquanto o Estado Unitário, de modo geral e nos seus modelos mais representativos, é o resultado de um processo histórico de afirmação do poder. Na construção do Estado Federal, como produto da Constituição, o novo tipo de Estado reclamou a edificação de ordenamentos jurídicos diferenciados na Constituição Federal. Na lição de *Hans Kelsen*,<sup>3</sup> que me parece ainda válida para explicar a estrutura do Estado Federal, o ordenamento jurídico nesse tipo de Estado, estabelecido na Constituição, compreende normas centrais válidas para a totalidade do território e normas locais válidas para área parcial do território. Disciplinando os dois ordenamentos, o federal e o local (estatal, municipal ou regional), a Constituição estabelece no seu texto o ordenamento jurídico central (União) e o ordenamento jurídico parcial, para ser objeto da atividade do Estado. A repartição de competências entre o ordenamento central e os ordenamentos parciais garantirá o funcionamento do Estado Federal, conforme dispuser a Constituição. Na sua evolução no tempo, a repartição de competências percorrerá as fases do federalismo dual, do federalismo centralista, do federalismo centralista, do federalismo cooperativo e do federalismo de equilíbrio. A existência de ordenamentos jurídicos distintos, o da União e o dos Estados, impõe na construção jurídica do Estado Federal a organização da descentralização normativa, de modo a localizar no ordenamento central as normas federais e nos ordenamentos parciais as normas estaduais. Essa é a competência por excelência da Constituição Federal, no momento de sua elaboração pelo Poder Constituinte. Decorre da descentralização normativa, prevista pela Constituição, a descentralização territorial, a descentralização política, a

3 KEISEN, Hans. *Teoria generale del diritto e dello stato*. Milano: Comunità, 1952, p. 321-322.

descentralização legislativa, a descentralização judiciária, a descentralização administrativa. Os ordenamentos parciais, em razão da descentralização normativa assegurada pela repartição de competências, preencherão no seu território as diferentes modalidades de descentralização, no exercício da autonomia constitucional e da autonomia legislativa inerentes aos poderes estaduais.

A descentralização normativa de natureza constitucional do Estado Federal poderá sofrer condicionamentos históricos de uma competência imperfeita, refletindo a ascensão da centralização normativa, identificável nos modelos das Constituições Federais do Canadá, de 1867, da Áustria, de 1920, da Índia, de 1950, do México, de 1917, da Argentina, de 1853, do Brasil, de 1967.

Dentro dos pressupostos dessa exposição, o Estado Federal é, também, forma de Estado descentralizado. Esse enquadramento é reconhecido pelo eminente Professor *Vergottini*,<sup>4</sup> quando qualifica o federalismo de "modelo da descentralização estatal". A descentralização federal, como descentralização normativa, é concepção que se recolhe na obra de *Mowbray*,<sup>5</sup> ao identificar, na forma particular do Estado Federal, a descentralização no seu mais alto grau, representada por duas manifestações que se localizam no campo da descentralização normativa: a autonomia constitucional e a participação do Estado-Membro na criação da vontade federal.

A forma particular de descentralização, existente no Estado Federal, explica a complexidade de sua estrutura plural, na qual subsistem componentes do Estado unitário, como assinalou *Carré de Malberg*<sup>6</sup> e confirmou *Bryan*,<sup>7</sup> na caracterização da dupla natureza do Estado Federal, comportando-se como Estado Unitário, em determinadas manifestações, e como Federação, de Estados, em outras, de modo a justificar a dupla natureza unitária e composta, referida por *Bryan*.

Essa visão dual remonta à origem do Estado Federal, quando a denominação dessa figura ainda não ingressara na terminologia do conhecimento jurídico e político. A natureza híbrida e mista do federalismo ficou acentuada no comentário clássico à Constituição norte-americana, formulado por *Hamilton, Jay e Madison*,<sup>8</sup> no período da ratificação do texto de 1787. O aspecto compositivo do Estado Federal foi encarado por *Madison*, no comentário XXXIX do *Federalist*, quando esclareceu que a Constituição proposta em 1787 não era, estritamente, nem uma Constituição Nacional, isto é, unitária, nem uma Constituição Federal. É uma combinação dessas Constituições. Nas suas bases, aduzia *Madison*, a Constituição é federal e não unitária; nas fontes dos poderes ordinários do governo, a Constituição é parcialmente federal e parcialmente unitária ou nacional. No exercício e na extensão de seus poderes, a

4 VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto costituzionale comparato*. Padova: Cedam, 1961, p. 201.

5 MOUSGHEIL, M. *La Théorie juridique de l'état fédéral*. Paris: Pedone, 1931, p. 223.

6 MALBERG, Carré de. *Contribution à la théorie générale de l'état*. Paris: Recueil Sirey, 1920, v. 1, p. 96-119.

7 BURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. Paris: LGDJ, 1967, v. 2, p. 525-526.

8 HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The federalist or the new constitution*. Oxford, 1948, p. 195-196.

Constituição é nacional ou unitária e não federal. No Estado Federal, com maior ou menor intensidade, aniam duas tendências: a tendência à unidade e a tendência à diversidade. Tendências que exprimem, na caracterização de Garcia-Pelajo <sup>10</sup> "a unidade dialéctica de duas tendências contraditórias".

## 2 AUTONOMIA CONSTITUCIONAL E PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

A descentralização normativa, que nasce na Constituição Federal e se espalha nos ordenamentos parciais, encontra na autonomia constitucional do Estado-Membro o princípio, que não só permite sua concretização, como, também, a integração dessa particular descentralização no ordenamento jurídico parcial do Estado. A autonomia desdobra-se no poder de elaborar a Constituição Estadual e nela promover a organização do Estado. Exprimindo sua dupla atividade autonômica, diz a formulação clássica no Direito Constitucional Brasileiro, que "cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas Leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União" (Constituição Federal de 1891, art. 63). A autonomia constitucional, que se exterioriza na elaboração da Constituição e nos poderes de auto-organização e de legislação, também se manifesta nos poderes reservados aos Estados, segundo outra regra do constitucionalismo clássico, originária da Emenda Xª à Constituição dos Estados Unidos, segundo a qual, na formulação do Direito Constitucional Brasileiro: "Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição" (Constituição Federal de 1946, art. 18, § 1º). Em regra mais condensada, a Constituição Federal de 1988 abandonou a regra completa da Constituição Federal de 1946, mantendo, entretanto, a mesma significação dos poderes reservados: "São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição" (art. 25, § 1º). A autonomia constitucional do Estado-Membro, que tem sua fonte na Constituição Federal, como deixa explícito o enunciado do princípio, é uma autonomia limitada e subordinada. A atividade normativa do Estado não poderá transpor as regras da Constituição, que organizam o Estado Federal, responsáveis essas regras pelo convívio entre os poderes soberanos da União e os poderes autônomos do Estado. O conflito entre a Constituição do Estado e a Constituição Federal, a lei estadual e a lei federal, suscitará o controle de constitucionalidade pelo Tribunal que for incumbido da guarda da Constituição Federal.

No domínio dos Estados Federais, o preenchimento normativo da autonomia constitucional não obedece a modelo uniforme e, ao contrário, comporta variações que reduzem, quando não anulam, a eficácia da regra constitucional, com reflexos no funcionamento do ordenamento parcial. O Estado Federal não se concretiza em

modelo único. Há formas variáveis de Estado Federal nas denominadas Constituições Federais. O núcleo de elementos comuns que elas pressupõem – Constituição Federal, repartição de competências, Constituição estadual, organização bicameral – obedece a uma distensão elástica, que abrange no seu percurso um mínimo de elementos comuns, no ponto mais baixo do movimento, para alcançar o máximo de elementos comuns no ponto mais alto, na outra extremidade. Essas variações de intensidade justificam as denominações particularizadoras que identificam os modelos concretos do federalismo contemporâneo: federalismo norte-americano, federalismo canadense, federalismo alemão, federalismo suíço, federalismo austríaco, federalismo argentino, federalismo checo, federalismo mexicano, federalismo venezuelano, federalismo indiano, federalismo brasileiro.

Em referência indicativa e não exaustiva, identificamos formas e regras do federalismo assimétrico nas Constituições Federais da Áustria, de 1920, restabelecida em 1945, da Índia, de 1950, do Canadá (*The British North America Act*, de 1867; *The Constitution Act*, de 1981), da Bélgica, na redação do texto reformado, de 1993, da Suíça, de 1874, México, de 1917, da Alemanha, de 1949, da Argentina, de 1853 e do Brasil, de 1988.

Regra fundamental do Estado Federal consiste na atribuição aos Estados-Membros do poder de auto-organização, para exercer, nessa atividade organizatória, a autonomia constitucional, da qual se irradiam a autonomia política, a autonomia administrativa, a autonomia judiciária, a autonomia legislativa e a autonomia financeira. As Constituições da Áustria, de 1920, da Índia, de 1950 e do Canadá, de 1867 e 1981 alteraram os fundamentos da regra da autonomia constitucional, para, em concepção assimétrica do federalismo, introduzir a Constituição Federal na tarefa de organização do Estado-Membro, mediante a pré-ordenação no seu texto de órgãos e competências do Estado-Membro. Na Constituição da Áustria, o Poder Legislativo e o Poder Executivo dos Estados são amplamente regulados nos arts. 95/107, abrangendo organização e competência dos referidos poderes. Ultrapassando os objetivos da pré-ordenação, que é de revelar, antecipadamente, na Constituição Federal, a organização de órgãos estaduais, a Constituição, em regra de conteúdo unitário, autoriza o Governo Federal opor-se às decisões legislativas da Assembleia Estadual (art. 98-2) e autoriza o Presidente da República, por iniciativa do Governo Federal, dissolver a Assembleia Legislativa (art. 100). A unificação da Justiça na Federação, com a supressão do Poder Judiciário Estadual, é outra manifestação de assimetria federal (art. 82-1), em Constituição que se tornou matriz do federalismo contemporâneo pela renovação adotada na repartição de competências e na implantação da jurisdição do Tribunal Constitucional. A Constituição da Índia, de 1950, que se expandiu nos trezentos e noventa e três artigos de seu texto, contém federalismo original, que recebeu de Friedrich<sup>10</sup> a qualificação de "federalismo asiático", para distingui-lo de

9 GARCIA-PELAJO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza, 1984, p. 218.

10 FRIEDRICH, Carl J. *La démocratie constitutionnelle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1958, p. 192.

qualquer outra modalidade e fixar nessa designação a complexidade política, étnica, religiosa, cultural, territorial e geográfica do federalismo indiano. A prévia organização dos Estados na Constituição Federal, procedimento que estamos designando de pré-ordenação constitucional, é completa e absorvente, desdobrando-se nas regras minuciosas de organização e funcionamento do Poder Executivo (arts. 153-167), do Legislativo dos Estados (arts. 168-212) e do Judiciário dos Estados (arts. 214-237). Na Constituição do Canadá de 1867 - *The British North America Act* -, que instituiu a União Federal, a pré-ordenação das Províncias está concentrada no título denominado de *Provincial Constitutions*, que encerra as regras de organização, competência e funcionamento do Poder Executivo (arts. 58-68) e do Poder Legislativo das Províncias (arts. 69-90), em outra manifestação relevante do federalismo assimétrico no interior da Constituição Federal. A técnica de prévio enquadramento de órgãos e poderes estaduais foi igualmente consagrada no singular "federalismo soviético" das Constituições de 1936 e 1977. Esse tipo de federalismo, que se contrapõe ao federalismo ocidental, foi a solução encontrada para unificar Estado multinacional, qualificado pela Constituição da URSS, de 1977, de "Estado plurinacional federal unitário" (art. 70). A Constituição Federal da Rússia, de 1993, reduziu as normas de enquadramento prévio das Repúblicas Federadas, mantendo, entretanto, a concepção centralizadora dos poderes federais.

Autonomia e descentralização estão identificadas com as formas do Estado Federal e do Estado Unitário descentralizado. As soluções constitucionais do Direito Positivo não repelem e, ao contrário, favorecem a introdução da descentralização na organização federal e da autonomia legislativa na organização do Estado unitário descentralizado.

### 3 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO FEDERAL

Nesta altura da exposição, para permitir ulterior fixação de semelhanças e diferenças entre o Estado Federal, o Estado autônomo espanhol e o Estado Regional italiano, impõe-se identificar as características dominantes do Estado Federal, considerando a elaboração doutrinária e as regras da Constituição, no plano do Direito Constitucional Federal. Em tal perspectiva, à qual acrescem os subsídios recolhidos na experiência de cento e sete anos do federalismo constitucional brasileiro (1891-1998), parece-me que são elementos característicos do Estado Federal e constitutivos de sua tipologia: I - Indissolubilidade do vínculo federativo. II - Pluralidade dos entes constitutivos. III - Soberania da União. IV - Autonomia constitucional e legislativa dos Estados. V - Repartição de competências. Trata-se da técnica central da organização federal, para realizar a descentralização normativa, que assegura o exercício das competências da União e dos Estados. Daí a qualificação que recebe na doutrina federal de *la grande affaire du fédéralisme* e de *Key to the*

*interfederal power structure*, nas caracterizações de *Jean François Aubert*<sup>11</sup> e *Karl Loewenstein*.<sup>12</sup> A repartição de competências poderá acentuar a centralização, concentrando na União a maior soma dos poderes e das competências, ou consagrar a descentralização, reduzindo os poderes centrais e ampliando os poderes estaduais, ou, ainda, afastando-se das soluções clássicas dos poderes enumerados e dos poderes reservados, adotar a competência mista, no nível da repartição vertical, distribuindo matéria legislativa à União e aos Estados, para exercício de competência comum, regulada na Constituição, de modo a permitir o equilíbrio entre o ordenamento central da Federação e os ordenamentos estaduais. VI - Intervenção federal nos Estados. VII - Organização bicameral do Poder Legislativo, assegurada a existência da Câmara dos Deputados, órgão da representação popular, e do Senado Federal ou Segunda Câmara, órgão da representação dos Estados na Federação. VIII - Iniciativa das Assembleias Legislativas Estaduais, para propor emenda à Constituição Federal. IX - Poder Judiciário da União, com a inclusão neste Poder de um Supremo Tribunal ou Corte Suprema, para exercer a guarda da Constituição. X - Poder Judiciário Estadual, distinto na sua organização e competência, do Poder Judiciário Federal. XI - Competência tributária da União e dos Estados, observada a particularização dos tributos de cada pessoa do Direito Público interno. Essas características, que servem para identificar o Estado Federal, podem não ser encontradas, no seu conjunto, na totalidade das formas reais de Estado Federal. A ausência de características poderá significar a falta de amadurecimento da experiência federal, a resistência de tradições que dificultam a implantação de um federalismo racionalizado. A atuação desses fatores negativos, quando não removidos no texto da Constituição, dará lugar a um federalismo incompleto, a um federalismo não autêntico, sem que essa deficiência possa acarretar a rejeição do respectivo Estado no conjunto dos Estados Federais. A inclusão, em atendimento ao preenchimento de requisitos parciais, será sempre acompanhada do registro identificador da ocorrência de modalidade do federalismo incompleto.

### 4 RENOVAÇÃO DO MODELO FEDERAL

As características do Estado Federal são de compreensão imediata, caso a caso. Se não fosse alongar a exposição, para incluir tema adicional, caberia uma referência à renovação do modelo federal. Essa renovação, vem se processando nas áreas da repartição de competências, da cooperação intergovernamental e na ascensão do Estado-Membro ao plano das relações supra-estatais e internacionais. Na repartição de competências, a inovação consiste na introdução da competência legislativa mista, no plano da repartição vertical de competências, quando matéria legislativa comum passa a ser

11 AUBERT, Jean François. *Traité de droit constitutionnel suisse*. Neuchâtel: Ides e Calends, 1967, v. 1, p. 229.

12 LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the government process*. Chicago: University of Chicago, 1962, p. 288.

objeto da atividade da União e dos Estados, regulada na Constituição. A cooperação intergovernamental, envolvendo a União e os Estados, implantou o federalismo cooperativo, cujas manifestações iniciais, no federalismo norte-americano, como descreveu *Bernhard Schwartz*,<sup>13</sup> vinculavam-se ao empréstimo de funcionários e execução de providências administrativas, por espírito de cortesia recíproca. Evoluiu o federalismo cooperativo para procedimentos mais avançados da cooperação entre a União e os Estados. A ascensão dos Estados-Membros no domínio das relações internacionais, arrematando a competência exclusiva da União, advém de regras constitucionais expressas, como no caso representativo da Lei Fundamental da Alemanha, de 1949, quando se concedeu aos *Länder*, nos limites de sua competência legislativa, a faculdade de estipular Tratados com Estados estrangeiros (art. 32, III) e, mais recentemente, em razão do *Tratado de Maastricht* (1992), prevendo-se a assunção pelos *Länder* de direitos da República Federal, quando estiver em causa o exercício da competência legislativa exclusiva dos *Länder* (art. 23, VI), para reconhecer, nos *Länder*, a condição de colaboradores na legislação, na administração e nas questões relativas à União Europeia (art. 50).

## 5 REGIÕES, COMUNIDADES AUTONÔMICAS E ESTADO FEDERAL, APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTO

A idéia federalista despontou em aspirações esparsas e intermitentes de correntes políticas arduas no Estado Unitário italiano e espanhol. *Carlo Grola*,<sup>14</sup> em seu livro - "Teoria del Decentramento Amministrativo - registra manifestações federalistas que precederam à proclamação do Reino da Itália, promovidas por repúblicanos-federalistas, conferindo à Região a categoria de ente político. Na Espanha, na breve duração da Primeira República (11 de fevereiro de 1973 - 3 de janeiro de 1874), a Constituinte então reunida (1º de junho de 1873) iniciou a elaboração de Projeto de Constituição Federal,<sup>15</sup> que se desfez, com a queda da República e a dissolução da Constituinte (3 de janeiro de 1874). Ultrapassada a idéia federalista, os sentimentos de autonomia readquiriram intensidade e foram concretizados na Constituição Republicana de 9 de dezembro de 1931, no quadro do Estado descentralizado em Municípios e Regiões autônomas. A denominação nova manteve a descentralização, que a Constituição de 1931 considerava compatível com a autonomia dos Municípios e Regiões autônomas. A idéia federal ressurgiu na Constituinte de 1931, como demonstra a redação do art. 1º do Projeto constitucional, que não prevaleceu, no qual se fazia expressa referência a "um Estado de tendência federativa que torna possível a autonomia das comunas e das regiões".<sup>16</sup>

13 SCHWARTZ, Bernard. *The powers of government*. New York: Macmillan, 1963, p. 2-26.

14 GIROLA, Carlo. *Teoria del decentramento amministrativo*. Torino: Fratelli Bocca, 1929, p. 12.

15 POSADA, Adolfo. *Tratado de derecho político*, 5.ª ed., Madrid, 1935, p. 295.

16 DELPUGH, Joseph e LAFFERRIÈRE, Julien. *Les constitutions modernes*. Paris: Recueil Sirey, 1932, p. 13.

A lei de base da organização político-administrativa da Região autônoma (art. 11) regulava a repartição de competências entre o Estado e as Regiões (arts. 15 e 16), inspirada na técnica da Constituição Federal da Áustria de 1920. A fugaz duração da Constituição da Espanha de 1931 não favoreceu a consolidação da experiência regional, em período marcado pelo profundo dissídio ideológico e político, responsável pela Guerra Civil de 1936-1939.

A concepção constitucional da Região retornou no segundo pós-guerra, para fixar-se no modelo concebido pela Constituição Republicana da Itália, de 27 de dezembro de 1947.

A Constituição inseriu as Regiões no ordenamento da República (Parte II - Título V), ao lado das Províncias e dos Municípios (*Comuni*), como partes integrantes da República (art. 114). No perfil constitucional do Estado descentralizado italiano, as regiões são entes territoriais autônomos, com poderes e funções próprias (art. 115), e competência para expedir normas legislativas, nos limites dos princípios fundamentais estabelecidos pelas leis do Estado (art. 117). As matérias de normas legislativas mencionadas na Constituição - organização administrativa, política local urbana e rural, feiras e mercados, instrução artesanal (*artigianato*) e profissional, museus e bibliotecas dos entes locais, urbanismo, agricultura e florestas, entre outras - indicam objetivos restritos de interesse local. As referidas matérias podem ser alargadas por leis constitucionais, caracterizando a não exaustividade das normas legislativas materialmente identificadas pela Constituição. A autonomia financeira das Regiões não provém, diretamente, da Constituição. O exercício dessa autonomia se faz *nelle forme e nei limiti stabiliti da legge della Repubblica*, que coordenarão a competência financeira com as finanças do Estado, das Províncias, das Regiões e dos Municípios, conforme regra constitucional de inequívoco caráter unitário (art. 119).

A Constituição esclarece que o Presidente do Conselho Regional, órgão legislativo, é eleito dentre os seus membros. O Presidente e os membros da Junta, órgão executivo, são eleitos pelo Conselho Regional (art. 122). A origem da Junta, por eleição do Conselho, caracteriza a relação de confiança entre o Conselho e a Junta, como assinalou *Mortati*,<sup>17</sup> para aproximar o Governo Regional da forma parlamentar de governo. *Barile*,<sup>18</sup> sem negar a relação de confiança, sustenta que o processo de escolha da Junta Regional, nos termos da Constituição vigente, contém mecanismo diverso do adotado no Governo parlamentar. Faltam, segundo *Barile*, a atribuição do Chefe da Região para escolher o Presidente do Conselho Regional e o instituto da manifestação da confiança na investidura do governo. O Estanto é o documento normativo fundamental, ao qual cabe estabelecer as normas relativas à organização interna da Região, regular o exercício do direito de iniciativa e o *referendum* das leis e procedimentos administrativos da Região, observada a Constituição e as leis da Re-

17 MORTATI, Costantino. *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova: Cedam, 1969, v. 2, p. 83-4-835.

18 BARILE, Paolo. *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova: Cedam, 1972, p. 383.

pública (art. 123). O Estruturo votado pelo Conselho Regional é aprovado por lei da República, em regra típica do Estado Unitário. Nesse conjunto de regras do Estado Unitário, incluem-se a existência de Comissário do Governo, para coordenar funções do Estado central e das Regiões (art. 124), a dissolução do Conselho Regional por decreto motivado do Presidente da República (art. 126), o encaminhamento de lei aprovada pelo Conselho Regional ao Comissário da Região, para seu visto, o *reinvio* da lei aprovada ao Conselho Regional, por iniciativa do Governo da República, fundando suas razões na incompetência da Região, no contraste entre as leis e os interesses nacionais ou os de certas regiões (art. 127). Regras dessa natureza, que decorrem da estrutura unitária do Estado, distanciam as Regiões e o Governo Regional do Estado-Membro do Estado Federal.

Espanha. A autonomia é o fundamento da Comunidade Autónoma, ente territorial do Estado Espanhol, amplamente regulado na Constituição de 1978. Não é pura construção da norma jurídica. As Comunidades Autónomas pressupõem, para sua criação, as províncias limitrofes com características históricas, culturais e económicas comuns, os territórios insulares e as províncias com identidade regional histórica (art. 143). No considerável enquadramento normativo previsto na Constituição, que é a fonte da organização jurídica das Comunidades Autónomas, disciplina-se o processo de sua criação (art. 143, 2), as etapas da elaboração do Estatuto (art. 146), o conteúdo do Estatuto (art. 147), a reforma do Estatuto (art. 147, 3), a competência das Comunidades Autónomas (art. 148, 1º até 28º), abrangendo a organização do autogoverno, ordenação do território, urbanismo e habitação, obras públicas, agricultura, proteção ao meio ambiente, pesca, fomento do desenvolvimento económico da Comunidade autónoma, museus, bibliotecas, desenvolvimento da cultura, promoção do turismo e do esporte, saúde e higiene, reunindo um conjunto extenso de matérias adequadas ao exercício da legislação e da administração pelo Governo das Comunidades. A competência exclusiva do Estado central, também amplíssima (art. 149, 1 até 32), ressalva "peculiaridades do direito das Comunidades autónomas" (art. 149, 6), "execução por órgãos das Comunidades autónomas" (art. 149, 7). A legislação civil, incluída na competência exclusiva do Estado Central, acatela a conservação, modificação e desenvolvimento pelas Comunidades Autónomas dos direitos civis, forais ou especiais, onde existirem (art. 159, 8). Em regra de descentralização legislativa, as Cortes Gerais são autorizadas pela Constituição, nas matérias de competência do Estado, a atribuir às Comunidades Autónomas, total ou parcialmente, a facultade de expedir, para elas próprias, normas legislativas no campo dos princípios, bases e diretrizes, fixados por lei do Estado (art. 150). A elaboração do Estatuto da Comunidade Autónoma é minuciosamente regulada, culminando com a sanção e a promulgação pelo Rei (art. 151, 2, 1º, 2º, 3, 4º). O Estatuto, como norma institucional básica da Comunidade Autónoma (art. 147), contém sua organização institucional, fundada na Assembleia Legislativa, no Conselho de governo, no Presidente do Conselho, eleito pela Assembleia e nomeado pelo Rei, para exercer a representação da Comunidade e a do Estado no território da Comunidade. Regra do

Governo parlamentar, a responsabilidade política ingressa na organização da Comunidade Autónoma, quando a Constituição estabelece que o Presidente e os membros do Conselho de Governo serão politicamente responsáveis perante a Assembleia (art. 152). A Constituição dispõe sobre o controle dos órgãos das Comunidades Autónomas pelo Tribunal Constitucional, o Governo, a jurisdição contenciosa administrativa e o Tribunal de Contas (art. 153, a, b, c, d). Adotou-se a figura do Delegado, nomeado pelo Governo, para dirigir a Administração do Estado no território da Comunidade Autónoma e coordenar a Administração do Estado com a Administração da Comunidade.

A organização institucional das Regiões italianas e das Comunidades Autónomas possuem características comuns, sem prejuízo de peculiaridades que as distinguem. As Comunidades Autónomas receberam na Constituição enumeração material de competências mais ampla que a conferida pela Constituição Italiana às Regiões. Nesse domínio diferenciador, merece referência a descentralização legislativa que a Constituição da Espanha autoriza em favor da Comunidade autónoma e a preservação da eventual competência da Comunidade no domínio da competência exclusiva do Estado.

Reside na autonomia normativa das Regiões e das Comunidades Autónomas, que se concretiza na elaboração do Estatuto e na atividade legislativa própria, o elemento de maior aproximação entre essas entidades territoriais do Estado Unitário e o Estado-Membro do Estado Federal. Outro traço de aproximação é o da técnica da repartição de competências, que alcançou apreciável desenvolvimento na Constituição da Espanha de 1978. Todavia, há profundo distanciamento entre as Regiões, as Comunidades Autónomas e o Estado-Membro do Estado Federal nas regras da Constituição italiana de 1947 e da Constituição Espanhola de 1978, as quais, entre outras disposições, impõem a tramitação do Estatuto no órgão legislativo central do Estado, para receber a lei estatal de aprovação, na Itália, a sanção e a promulgação do Estatuto pelo Rei, na Espanha, a figura do Comissário do Governo Central na Região e nas Comunidades Autónomas; a dissolução do Conselho Regional na Itália, por Decreto do Presidente da República; o visto do Comissário na lei aprovada pelo Conselho Regional. O distanciamento entre Regiões, Comunidades Autónomas e Estado-Membro do Estado Federal ganha profundidade pela ausência nos entes territoriais do Estado unitário da autonomia constitucional, que confere poder de auto-organização, e da autonomia judiciária pela inexistência do Poder Judiciário regional ou autonómico. A ausência dessas duas características fundamentais do Estado-Membro, acrescidas das dissemelhanças já mencionadas, assinalam o distanciamento, com primazia das diferenças, entre o Estado-Membro do Estado Federal e as Regiões e as Comunidades Autónomas. A permanência dessa situação, compromete e, de certo modo, invalida, conceitualmente, a figura intermediária do Estado Regional ou do Estado autonómico, como forma de transição para o Estado Federal.