

# A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

MICHEL TEMER

Procurador do Estado de São Paulo  
Professor de Direito Constitucional da Uni-  
versidade Católica de São Paulo

## I – Conceito de Federação

1. – Federação, de foedus, foederis, significa aliança, pacto, união. Pois é da união, da aliança, do pacto entre Estados que ela nasce.

Que espécie de pacto? Que gênero de aliança? Qual a natureza dessa união?

Eis questões que só podem ser solucionadas à vista da intelecção de idéias tais como a centralização e a descentralização política e administrativa.

A centralização ou seu oposto, a descentralização, podem ser de natureza administrativa ou política.

Assim, ao buscar a satisfação do interesse público, o Estado instrumenta-se de forma que lhe permita o atingimento daquele ideal. Ao fazê-lo, poderá prestar serviços por maneira direta, sem que haja qualquer deslocação do desempenho dessas funções para outro centro ou, ao contrário, permitindo o seu desenvolvimento por outros núcleos. Na primeira hipótese temos a centralização administrativa; na segunda, a descentralização administrativa. No primeiro caso tem-se um só centro titular das prerrogativas, competências e deveres públicos de natureza administrativa; no segundo, tem-se vários centros senhores de tais prerrogativas, competências e deveres. Se tal figuração ocorre no Estado, seja a centralização, seja a descentralização administrativas, não se cogita de Federação. É preciso dar mais alguns passos. É preciso atingir a idéia de centralização e descentralização política.

2. – Descentralizar implica a retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, passando elas a ser próprias do novo centro. Se se fala em descentralização administrativa, quer-se significar a existência de novos centros administrativos independentes de outros. Se a referência é a descentralização política, os novos centros terão capacidade política. Mas o que significa ser capaz, politicamente? É ter a possibilidade de estabelecer comandos normativos sobre assuntos de sua competência. Quem é que fixa tais competências? Poderão ser tanto o legislador ordinário como o constituinte. Isto leva à convicção de que a

descentralização política pode operar-se tanto a nível constitucional como a nível de legislação infra-constitucional. A centralização política importa a existência de centro único emanador de comandos normativos e, por isso mesmo, de sede exclusiva de competências. A descentralização política significa a realidade de várias pessoas (entendidas como centros de imputação de direitos e deveres) investidas da função de dizer, por meio de regras gerais e abstratas, sobre tudo o que importe à uma coletividade e que configuram as suas competências. Quer dizer: os comandos reguladores da atividade de uma pessoa não vêm de fora dela, mas dela própria. Ser capaz politicamente é, em síntese, ter capacidade legislativa.

Na centralização política um único centro tem capacidade legislativa. Na descentralização política vários núcleos têm tal capacidade.

Importa bastante a descentralização política. Convém defini-la corretamente, como o fez CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO: "o regime no qual, dentro de um único sistema jurídico global, as capacidades políticas são distribuídas entre diferentes pessoas jurídicas" (1).

Diante da centralização política, diz-se que o Estado é Unitário. E em face da descentralização política? Estaremos diante de outra forma de Estado? A descentralização, por si, não é suficiente para mudar a fisionomia do Estado Unitário, venha estabelecida na Constituição ou fora dela, na lei comum.

Explica-se melhor: existindo centro único dotado de capacidade legislativa, pode ele, por meio de lei, conferir a várias circunscrições territoriais determinadas competências atribuindo-lhes, também, capacidade legislativa. Quem delega competências pode fazer cessar a delegação. Basta a superveniência de legislação revogadora. Tudo depende da vontade do órgão central. De outra forma ainda, podem estar divididas as competências: a Constituição as reparte entre um órgão central e vários regionais. A repartição competencial não demanda o desejo do órgão legislativo central; ao contrário, este nada pode fazer para retirar os negócios entregues a corpos regionais porque a divisão é realizada pelo constituinte.

3 - Numa outra hipótese a descentralização não permite supor a Federação. O Estado será, ainda assim, Unitário. Costuma-se dizer, no particular, que se está diante de Estado Unitário fortemente descentralizado.

KELSEN cuidou do tema. Disse que "idealmente, uma comunidade jurídica centralizada é aquela cujo ordenamento consta única e exclusivamente de normas jurídicas que valem para todo o território do Estado, enquanto uma comunidade jurídica descentralizada é, idealmente, aquela cujo ordenamento consta de normas

(1) - CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*, Ed. Revista dos Tribunais, pág. 8.

que apenas vigoram para domínios (territoriais), parcelares. Dizer que uma comunidade jurídica se desmembra em regiões ou parcelas territoriais, significa que todas as normas ou apenas certas normas deste ordenamento apenas vigoram para territórios parcelares. Neste último caso, a ordem jurídica que constitui a comunidade jurídica é integrada por normas com diferentes âmbitos espaciais de validade" (2).

Para o jusfilósofo de Viena, o Estado é concebido como um sistema de normas vigentes em certo tempo e em certo local. Por isso, a divisão do Estado em circunscrições territoriais só tem significado para o Direito se vier acompanhada de um parcelamento da ordem jurídica, dado que a divisão física "é um problema especial do domínio espacial de validade das normas que formam a ordem estadual" (3). É integral a razão do asserto que convalida o quanto já se afirmou.

4. - Vigorante a descentralização política há, ainda assim, a necessidade de unidade jurídica do todo: um ponto central e vários regionais. Assim é que se tem o Estado, dado que a simples ligação de ordens jurídicas parciais por um liame que não perfaça unidade impede falar-se em ordem estatal. Por isto KELSEN alude a "comunidade jurídica" integrada por normas vigentes em domínios parcelares. Abrigada a descentralização política convivem num mesmo território a ordem jurídica global e as ordens jurídicas parciais. Tudo por meio de repartição de atribuições entre tais ordenações. É importante o afirmado que permite sustentar que a Confederação de Estados não é "forma de Estado" pois sobre o território compreendido pelas ordens jurídicas contratantes não incide normatividade global, partida de sede legislativa, mas cada qual delas submete-se a normação própria.

5. - Tais considerações trazem à baila as idéias de soberania e autonomia. Aquela é nota caracterizadora do Estado na ordem internacional; esta é peculiarizadora de Estado cuja ordem jurídica é dividida em domínios parcelares. Interessa, a última, à ordem interna, não à externa.

Soberania é fenômeno ligado à idéia de "poder", de autoridade suprema. Funciona como unificadora de uma ordem. Dai a concepção Kelseniana segundo a qual ela é a expressão da unidade de uma ordem. Esta ordem unificada, por sua vez, é que se apresenta aos demais Estados. A estes importa, tão-somente, a existência dessa ordem jurídica global. É esta a reconhecida, ou desconhecida, internacionalmente. Esta fisionomia externa do Estado é figurada pela soberania. Ela faz com que, no plano jurídico, inexistam Estados maiores ou menores, fortes ou fracos, mais ou menos importantes. Iguale-os a todos. Pois, em nível externo, não reconhece nenhum poder superior ao seu. Reconhece-os iguais. Admite, pois, os demais Estados. Ou seja, entrevê neles a soberania.

(2) - HANS KELSEN, "Teoria Pura do Direito", fls. 419, Armeio Amado Editor, 3ª edição.

(3) - op. cit., fls. 417

DALMO DE ABREU DALLARI (4) aponta a concepção política e a jurídica de soberania. Politicamente, é concebida como o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências. Juridicamente, é o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas, ou seja, sobre a eficácia do direito. Daí se deduz, como linhas antes se salientou, ser cada Estado senhor de sua conduta. Juridicamente, nenhuma ordem externa pode ditar comandos sobre seus mistérios. Não há confundir interferências de natureza política, econômica – que, muita vez, pode modificar a ordem jurídica – com injunções de feição jurídica.

Firme-se – por indispensável a este estudo – as características de unidade e indivisibilidade da soberania. Os Estados a vislumbram de forma global e não de maneira parcelada. É a unidade, é o todo, que importa, não a parte, a fração. Onde se vê que, para efeitos exteriores, tanto faz se o Estado descentraliza, ou não, a sua atividade legislativa, se reparte, ou não, as competências por espaços parciais. Vale dizer: se descentraliza, ou não, a atividade política. O Estado é uma unidade jurídica. Fornece-a a soberania.

6. – Concepção diversa é a de autonomia. Seu valor reside na visão interior que se tem do Estado. É o encaixe das várias peças componentes da ordenação jurídica global que lhe dá significado. Repita-se que a autonomia comporta graduação. Se ela vai ao ponto de criação de diversos núcleos capazes de dizer a respeito de atribuições próprias, ou seja, com aptidão para inovar a ordem jurídica sobre aquela matéria, tem-se a autonomia política. Se, ao contrário, o novo centro pode apenas **executar** o estabelecido por outro núcleo, original, encontra-se a autonomia administrativa. Naquela o grau autônomo é máximo; nesta é mínimo.

7. – Em face da idéia de **soberania** ressalta a concepção da unidade estatal. Por isso, no plano internacional não tem relevo o saber se a forma de Estado é federal ou unitária. Diante da idéia de **autonomia**, a importância da distinção é inquestionável. É que ela só se encontra onde tiver sede a descentralização política (grau máximo), geradora de domínios parcelares da ordem estatal que, reunidos, formam a unidade. E as relações entre tais domínios é um dos pontos em que se assenta o conceito de Federação. Sem a descentralização política não há como falar-se nesta forma estatal. É preciso que a divisão aludida tenha sido prevista no texto constitucional. A simples divisão de competências entre várias ordens parciais, feita em nível de lei comum, jamais será elemento caracterizador da Federação porque aquele que as conferiu poderá retirá-las sem qualquer empeco superior.

8. – Em síntese: a descentralização política fixada na Constituição é fator indicativo da existência de Estado federal.

(4) – DALMO DE ABREU DALLARI, Elementos de Teoria Geral do Estado, pág. 79, Ed. Saraiva, 1972.

Não é o definitivo, contudo. Vários outros devem somar-se para fornecer o conceito adequado do objeto deste estudo. Entre eles, a **participação das vontades parciais na vontade geral**. Ou seja: cada qual das unidades federadas deve participar, com sua manifestação, da vontade federal. Assim ocorrendo, as deliberações do órgão federal constituem, em verdade, a suma das decisões emanadas das vontades locais. Essas deliberações são tomadas por meio de órgão representativo das unidades federadas. Atribui-se-lhe, costumeiramente, o nome de "senado federal".

É comum, nas Federações, a coexistência de duas Câmaras: a dos representantes do povo e a dos representantes das unidades federadas. A primeira – que no nosso sistema é a Câmara dos Deputados – têm a sua representação vinculada ao critério populacional, ou ao do número de eleitores. Adotamos o critério populacional. Conseqüência: os Estados federados mais populosos ou com maior número de eleitores têm maior número de representantes. Melhor dizendo: habitantes da unidade federada (se o critério é o populacional) ou os eleitores dela possuem maior representação na Casa Legislativa, enquanto persistir aquele número no Estado. Se os habitantes de um Estado ou os seus domiciliados eleitores (dependendo do critério adotado pelo constituinte) se deslocarem para outra unidade da Federação serão sempre estes que terão representantes e, por conseqüência, o Estado que os abrigar, em razão do aludido afluxo, mandará à Câmara dos Deputados maior número de mandatários.

Resulta que o intento de constituinte federal é fazer dessa Câmara a representante da população ou do povo (6). Temeroso, entretanto, de que tais mandatários passassem a defender e postular tão-somente pelos interesses do seu Estado, estabelece-se, nas Federações, um órgão assegurador do equilíbrio dos interesses federativos. Daí a instituição de outra Câmara onde tem assento apenas os representantes dos Estados. Tal representação é paritária. Cada unidade da Federação elege, escolhe, nomeia, o mesmo número de representantes. Os membros dessa Casa participam do processo de elaboração das leis (decisões da Federação para o todo estatal). Por isto, influem com a sua manifestação regional na manifestação geral. Assim, tanto o povo como as unidades federadas, enquanto pessoas jurídicas de direito público interno, tomam parte ativa na condução dos negócios federais.

9. – Verifica-se, pois, que duas notas são essenciais à caracterização federal: a) descentralização política fixada na Constituição (ou, então, **repartição constitucional de competências**) e b) participação da vontade das ordens jurídicas parciais na vontade criadora da ordem jurídica nacional.

(6) – População é conceito meramente demográfico, cólido da geografia humana. Povo é expressão extraída do Direito: é o conjunto de cidadãos, sendo tais aqueles que a lei assim define. Se o constituinte toma como fator de proporção para ter assento na Câmara dos Deputados, o populacional, está dando determinado valor jurídico aos estrangeiros e apátridas residentes no país; se o fator de proporção é o do número de eleitores está valorando juridicamente apenas os integrantes do povo daquela Federação, mais precisamente, aqueles titulares da cidadania ativa. Este é o significado da proporcionalidade em relação à população ou ao número de eleitores.

As ordens jurídicas parciais são chamadas Estados ou Províncias (Argentina) ou Cantões (Suíça) ou Lander (Alemanha).

10. – Se estes requisitos são indispensáveis para a **caracterização** da Federação, dois outros colocam-se necessários para a sua **manutenção**. São eles: a) a rigidez constitucional e b) a existência de um órgão constitucional incumbido do controle da constitucionalidade das leis.

11. – Vejamos o primeiro deles. Somente subsiste o Estado federal onde o processo de modificação da norma constitucional é mais complexo do que o previsto para alteração ou revogação da norma ordinária. Se o processo é o mesmo, a Constituição é flexível. Em face da flexibilidade, o legislador ordinário (não constituinte) alteraria livremente os comandos constitucionais, inclusive os referentes à Federação para retirar-lhes a eficácia, transmudando o Estado para a forma unitária.

Mas não basta, por outro lado, a rigidez. É preciso que esta atinja grau tão elevado – no que pertine à Federação – capaz de impedir o legislador ordinário de emprender a sua extinção. Ou, até mesmo, de impedir a possibilidade de alterar a repartição espacial de competências que possa abalar a estrutura federativa tal como positivada pelo constituinte. Isto porque, se o legislador comum não estiver proibido expressamente pelo Texto Constitucional, nada obsta alteração que chegue ao ponto de eliminar a Federação.

Como meio mantenedor dessa forma de Estado o constituinte há de vedar o acesso do legislador ordinário a essa matéria.

Em outras palavras: a rigidez será de tal ordem que tornará a Constituição imutável nessa matéria. A Federação será intocável.

12. – Examinemos, agora o segundo requisito: existência de um órgão constitucional incumbido do controle da constitucionalidade das leis.

Decorre do princípio da rigidez constitucional. Note-se bem: se a Constituição é flexível não há falar-se em controle. Este só se verifica nos sistemas em que há escalonamento na ordem jurídica. Umhas normas são superiores a outras porque constituem o seu fundamento de validade.

É de normas hierarquicamente superiores que a normatividade subsequente extrai o seu ser, ou seja, a forma de sua criação e o seu conteúdo. É o que ocorre onde impera a Constituição rígida. Os atos normativos produzidos pelo Legislativo submetem-se ao que, anteriormente, a Constituição estabeleceu.

Se é assim, há necessidade de a Constituição criar órgão capaz de dizer da adequação da normatividade infra-constitucional a ela, Texto Magno. Dizer da sua consonância. Da necessária compatibilização vertical.

Esse órgão tanto poderá sediar-se no Legislativo, como no Executivo ou no Judiciário. Ou, ainda, em outro conjunto orgânico, se houver.

Não se recomenda, entretanto, a sua localização nos conjuntos orgânicos Legislativo e Executivo. Recomenda-se tal atividade ao Poder Judiciário. É que a ele incumbe, rotineiramente, o exercício da jurisdição, ou seja, dizer qual o direito aplicável a uma controvérsia em caráter definitivo e com a força institucional do Estado. Nenhum outro órgão, diferente do Judiciário, poderá verificar a compatibilização entre a lei e a Constituição, pois aquele tem sido, nos vários Estados, após a teorização de Montesquieu, o seu mister típico, a sua função básica.

13. – Insista-se num ponto: para caracterizar a Federação tornam-se dispensáveis estes dois últimos elementos apontados. Avulta a sua indispensabilidade quando se cuida da **persistência** da forma federal de Estado.

14. – Registre-se, por fim, que deixamos de indicar a Confederação como forma de Estado. É que esta se assenta em **tratado internacional** e não em **Constituição**. Compreenda-se: a **Confederação** surge de convênio entre Estados soberanos que não abdicam de sua soberania. A Federação, se surgida de um movimento centrípeto, leva os Estados contratantes a abrirem mão da soberania que lhes é peculiar. Entregam o seu exercício à União. Esta é que se manifesta em nome da Federação no concerto internacional. Os Estados, nessa hipótese, despojando-se da soberania, conservam, tão somente, autonomia política. Esclarecendo: mantêm a possibilidade de editarem leis sobre competências suas por meio de autoridades próprias. Não têm, contudo, a possibilidade de se manifestarem na ordem internacional. A sua manifestação isolada não obriga a Federação perante os demais Estados.

## II — A Federação Brasileira

15. – Vejamos se concorrem, na Constituição Brasileira, os elementos caracterizadores da Federação, bem assim aqueles que se destinam a preservá-la.

16. – Quanto aos elementos tipificadores:

a) **descentralização política ou retição Constitucional de competências**: está traçada, basicamente, nos artigos 8º e 13, § 1º da Constituição. O primeiro enumera expressamente as competências da União: o segundo dispositivo indica as dos Estados. É preciso fazer, aqui, distinção entre essas competências: as da União são chamadas expressas e enumeradas (sobre se acharem expressamente descritos, vêem **enumeradas** no Texto); as dos Estados são denominadas **residuais** ou **remanescentes** (7). Constituem o **resíduo, remanescente** daqueles negócios que

(7) – Constituição Federal, art. 13, § 1º: "Aos Estados são conferidos todos os poderes que, explicita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição"

não foram conferidos expressamente à União ou ao Município (art. 15, II, letra a e b da Constituição). Mas os Estados não possuem apenas competências residuais e nem a União, apenas as expressas, como equivocadamente se propala.

Com efeito, em matéria tributária as competências estaduais são **expressas**. O poder de instituir tributos, pelos Estados, está expressamente mencionado nos artigos 18 e 23 da Constituição Federal. De outra parte, embora a União tenha competências expressas nessa matéria (arts. 18, 21 e 22 da Constituição) a Constituição lhe confere, também, competência residual (arts. 18, § 5º e 21, § 1º).

União e Estados titularizam, portanto, competências expressas e enumeradas, bem como residuais. A União tem as competências elencadas expressamente no art. 8º, bem como nos arts. 18, 21 e 22 da Constituição. Possui, ainda, competência residual por força dos artigos 18, § 5º e 21, § 1º. Não há, nesta hipótese, o elenco dos tributos que podem ser criados pela União. Faculta-se-lhe a criação de "outros" impostos que não tenham fato gerador ou base de cálculo idêntico àqueles atribuídos aos Estados, Municípios e Distrito Federal. Trata-se de "resíduos", de "remanescência".

Já os Estados, se possuem as competências residuais a que alude o art. 13, § 1º, têm-nas em caráter **expresso** por atribuição dos artigos 18 e 23. Há previsão expressa da possibilidade de criação de tributos estaduais: taxas, contribuição de melhoria, imposto relativo a circulação de mercadorias e imposto de transmissão, a qualquer título de bens imóveis por natureza e sobre a cessão física e de direitos reais sobre imóveis, bem como sobre a cessão de direitos à sua aquisição.

Finalmente, devemos nos referir à competência **supletiva** prevista no parágrafo único do art. 8º. A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas **c, d, e, n, q e v** do item XVII do aludido artigo 8º. Deve – acrescenta o parágrafo – ser respeitada, contudo, a lei federal.

Em que consiste essa espécie de competência. É faculdade conferida ao Estado federado para legislar sobre aquelas matérias, **se não houver lei federal dispondo a respeito delas**. Existindo lei federal, fica afastada a possibilidade de legislação estadual. E se, inexistindo lei federal, mas apenas estadual, sobrevém aquela regendo a mesma matéria já regulada pelo legislador estadual, a consequência é a paralisação de eficácia da norma estadual no que se contraponha à norma federal.

Naquilo que não se contrapuser, entretanto, pode o legislador estadual desdobrar e adaptar os princípios firmados pela lei nacional.

É esta, também, decorrência da "Supletividade" aludida na Constituição que FERREIRA FILHO prefere chamar de "competência complementar", ou seja, "é a que vem adicionar pormenores à regra primitiva nacional conforme ensina

CARLOS MAXIMILIANO É complementar, portanto, a norma estadual que desdobra e adapta os princípios afirmados pela lei federal sobre diretrizes e bases da educação nacional" (7-A).

Assim, duas vias estão abertas ao Estado: a) legislar nos claros da lei nacional podendo, ainda b) desdobrar, observada a principiologia contida naquela lei, os seus preceitos, adaptando-os ao Estado federado.

Em outras palavras: a competência é, expressamente, da União. O Estado somente comparece em caráter suplementar. É atribuída preferência à lei federal. Este o exato significado da expressão constitucional "... respeitada a lei federal".

#### b) participação da vontade dos Estados (ordens jurídicas parciais) na vontade nacional (ordem jurídica central)

A vontade nacional é expressada por meio de lei. É a lei nacional ou, ainda, a federal (8).

O órgão que exerce essa função é o Congresso Nacional, integrado por essas duas casas: a dos deputados e a dos senadores.

Na Câmara dos Deputados estão os representantes do povo brasileiro (art. 39 da Constituição). Os que elegem representantes podem ter domicílio eleitoral em qualquer Estado da federação. Os representantes eleitos serão fruto da manifestação do povo brasileiro. As representações, no caso, não são dos Estados, mas do povo domiciliado eleitoralmente em cada qual deles.

No Senado Federal estão os representantes das unidades federadas (art. 41). Cada Estado elege três senadores, nada importando a sua dimensão territorial ou populacional.

A lei, por sua vez, demanda, para sua criação, a participação de ambas as Casas do Congresso Nacional (9). Em outras expressões: a lei federal só vem a lume pela manifestação da Casa representativa do povo (Câmara dos Deputados) e da Casa representativa dos Estados (Senado).

(7-A) – Parecer publicado na R.P.G.E., pág. 555

(8) – Mais adiante faremos a distinção entre lei nacional e federal.

(9) – Ressalva-se a hipótese das leis sobre organização administrativa, matéria tributária e orçamentária do Distrito Federal que incumbem, apenas, ao Senado (arts. 17, § 2º e 42, V. da Constituição).

No Senado, como se disse, estão os delegados dos Estados, ou seja, das ordens jurídicas parciais. É precisamente a atuação dos Senadores na feitura da lei que faz presente a vontade parcial da unidade federada na vontade nacional. Não há lei inovadora da ordem jurídica infra-constitucional de que não participe o Senado Federal.

Bem por isso, aliás, o nosso bicameralismo é do **tipo federal**, ou seja, ambas as casas participam do processo de elaboração de lei, mas o Senado tem função moderadora, visando a manter o equilíbrio federativo. É a adoção desse bicameralismo (federativo) que permite a parificação dos Estados no conceito federal. Isto porque, apesar de a Câmara dos Deputados abrigar representantes do povo brasileiro, não há dúvida que os deputados oriundos de um Estado tenderão a emitir opiniões que favoreçam a seus Estados de origem. É no Senado, em face da paritariedade da representação, que se moderará a atividade legislativa da Câmara dos Deputados quando, nesta, a legislação tiver o objetivo de beneficiar determinadas regiões em detrimento do todo nacional. É no Senado que se promove o equilíbrio dos interesses federativos.

Acha-se presente, portanto, a segunda nota tipificadora da Federação: participação da vontade dos Estados na vontade Nacional.

17. – Examinemos, agora, os elementos **mantenedores** da Federação.

a) rigidez constitucional

Os artigos 47, 48 e 49 da Constituição Federal indicam a forma pela qual se pode alterá-la: O instrumento é a **emenda à Constituição** (art. 46, I). O primeiro trata da iniciativa. Nelé se lê que se a proposta partir de Deputados e Senadores deverá conter a assinatura de um terço dos membros da Câmara dos Deputados e um terço dos membros do Senado Federal. Aqui se vislumbra indícios de rigidez. É que a regra constitucional quanto à iniciativa de leis ordinárias é a prevista no artigo 56: cabe a **qualquer** membro da Câmara dos Deputados ou do Senado (**um** Deputado, **um** Senador) à Comissão dessas Casas, ao Presidente da República ou aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional.

Percebe-se maior dificuldade na deflagração do processo de emenda à Constituição do que no da lei ordinária. Mas não é só. Pelo artigo 48 a proposta de emenda deverá ser discutida e votada em dois turnos, no prazo de noventa dias considerando-se aprovada se obtiver, em ambas as votações, a aquiescência da maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas. Não se exige tanta dificuldade para a discussão e aprovação da lei comum, matéria regida pelo artigo 31 da Constituição Federal: exige-se a aprovação por maioria de votos dos presentes à sessão, num só turno de votação, desde que presente a maioria dos membros da Casa Legislativa.

O art. 47, § 1º, por sua vez, impede a apreciação de emenda tendente a abolir a Federação e a República. Ou seja: tais matérias são vedadas ao legislador comum. Eleva-as à condição de imutáveis. Nesse ponto a Constituição é imodificável. Ou seja, ainda: nessas matérias o grau de rigidez é máximo, inadmitindo qualquer flexibilidade.

Com esses requisitos mantém-se a Federação tal como positivada pelo constituinte.

Vejamos o último dos traços peculiarizadores da Federação: **b) a existência de um órgão Constitucional incumbido do controle de constitucionalidade das leis.**

A rigidez constitucional impõe o controle da constitucionalidade.

Todo magistrado, integrante do Judiciário, pode exercê-lo. Qualquer Juiz pode exercitar o controle da constitucionalidade das leis. Há de fazê-lo, porém, diante do caso concreto. É na apreciação de litígios, solucionando controvérsias, para negar ou conceder a pretensão formulada pelo autor, que lhe é dado o exercício desse sistema. O Juízo monocrático não tem a possibilidade de declarar, em tese, a inconstitucionalidade da lei. Tem-na o Supremo Tribunal Federal. Este órgão do Judiciário recebeu competência originária para declarar a inconstitucionalidade da lei em tese, desde que provocado pelo Procurador Geral da República. É o que se lê no artigo 119, I, letra "I". Esta declaração já é feita com vistas a extirpar o sistema normativo daqueles preceitos tidos por inconstitucionais. Cuida-se, no caso, da chamada ação direta de declaração de inconstitucionalidade.

Ainda ao Supremo Tribunal Federal podem ser levadas todas as questões decididas por outras instâncias se a discussão envolver o confronto da lei com a Constituição. Chega-se a ele por meio de **recurso extraordinário** como previsto no artigo 119, III, letra a, b e c.

Verifica-se, pois, que o Supremo Tribunal Federal opera como guardião da Carta Magna. Não há questão constitucional que a ele não possa ser levada, conhecida e decidida.

Trata-se do **órgão incumbido do controle da constitucionalidade das leis**, nota necessária à **manutenção** do sistema federal.

### III – Origem da Federação

18. – Por que se pode dizer que Federação é forma de Estado com as singularidades já descritas? Qual o motivo da utilização desse "rótulo" para identificar essa forma de Estado?

É preocupação que só encontra resposta na história do Direito Constitucional.

Com efeito, somente a existência de um exemplo histórico autoriza aquela qualificação: o nascimento dos Estados Unidos da América.

As treze colônias inglesas, ao se liberarem da dominação inglesa, constituíram Estados soberanos (ordens jurídicas independentes) que firmaram um tratado internacional criando a Confederação.

Posteriormente, em face das dificuldades para a execução daquele tratado internacional (10), políticos e juristas norte-americanos, como John Jay, Alexander Hamilton e James Madison pregaram a necessidade do estabelecimento de outro pacto entre os Estados contratantes de modo a que a união entre eles fosse duradoura (11).

Convocou-se uma reunião dos Estados em Filadélfia para a discussão dessa tese e, eventualmente, de uma Constituição reunificadora, pois pretendia-se a revisão dos "Artigos da Confederação". (11-A)

A essa Convenção os Estados mandaram representantes, verdadeiros embaixadores seus que levavam a ela a manifestação da vontade dos Estados norte-americanos.

Vencida a resistência de alguns Estados que não pretendiam abdicar de sua soberania, foi editada a Constituição, a qual previu que "os poderes legislativos conferidos pela presente Constituição serão atribuídos ao Congresso dos Estados Unidos, composto do Senado e da Câmara dos Representantes" (artigo I, Seção I)

19. – Estava aí corporificada a idéia, segundo a qual não se poderia legislar para o Estado recém-criado sem a participação da vontade de cada Estado federado.

Registre-se a peculiaridade: os Senadores eram designados pelas Assembleias Legislativas de seus Estados, em indicação clara de que eram representantes das unidades federadas (12).

(10) – "O plano de Governo, contudo, falhou, à vista de sua fragilidade e impotência. O "liberum veto", que podia ser oposto pelos Estados confederados, tornava a Confederação impraticável como ação de Governo" (Anhaia Meilo, O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas, Max Limonal).

(11) – Artigos publicados em jornais e discursos daqueles eminentes homens públicos afinal reunidos na obra clássica denominada "O Federalista".

(11-A) – GERALDO ATALIBA lembra que se verifica, na Confederação, a supremacia dos Estados sobre a União; na Federação, igualam-se Estados e União.

(12) – "O Senado dos Estados Unidos será formado por dois Senadores por Estado, designados por seis anos pela assembléia legislativa respectiva. Cada senador terá direito a um voto" (artigo I, Seção III).

Esta concepção, nascida do constitucionalismo norte-americano, acabou por servir de modelo para vários Estados que se constituíram mais tarde. Tanto para Estados soberanos que se agregaram, num movimento centripeto, como para aqueles, Unitários, num movimento centrífugo em que o Direito criou autonomias regionais.

Em outras palavras: passou a se entender como federal o Estado em que a Constituição repartia as competências entre pessoas distintas (União e Estados ou Províncias), mantendo, estas, representantes no órgão legislativo nacional (Senado).

Somente com a presença desta idéia se pode compreender o fenômeno federal.

#### IV – A Federação: Evolução Constitucional no Brasil

20. – Sustenta-se que as autonomias regionais no Brasil constituem fato histórico. É que a sua dimensão territorial bem como a grande diversidade dos costumes e das condições naturais – enfim, os "regionalismos" – foram circunstâncias exigentes da Federação como forma de Estado. Subjacente a essa idéia está a de que – como já se afirmou na doutrina – a Federação é uma forma hábil de manter unidas as autonomias regionais. Isto porque, descentralizado o exercício espacial do poder, os "regionalistas" se pacificam, pois suas peculiaridades locais são preservadas pela repartição constitucional de competências.

21. – A Federação surge, provisoriamente, no Brasil por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que também instituiu a República como forma de governo e estabeleceu "as normas pelas quais se devem reger os Estados federais".

Consolida-se na Constituição de 24 de fevereiro de 1891 que já fornece todos os lineamentos básicos indispensáveis à sua caracterização (13).

A Constituição de 1934 manteve a forma federal de Estado (14). Com uma singularidade: O Senado Federal passou a ser órgão colaborador da Câmara dos Deputados. A dizer: em muitas hipóteses a função legislativa de maior importância incumbia à Câmara dos Deputados. Nem por isso a Câmara dos Senadores deixou de participar da vontade nacional. Basta atentar para o seu artigo 41, § 3º "Compete exclusivamente ao Senado Federal a iniciativa das leis sobre a intervenção federal e, em geral, das que interessem determinadamente a um ou mais Estados". Vê-se que os assuntos de interesse dos Estados só podiam ser decididos pelo Senado, mantendo incólume uma das características da Federação.

(13) – Conferir os artigos 1º, 5º, 7º, 30, 63, 65, 59, nº 3, letra "b"

(14) – Ver artigos 1º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 41, § 3º, 89, 90, 91 e seus itens, especialmente o IV, 76, III, letras b e c.

A Constituição de 1937, outorgada pelo Presidente da República ao povo brasileiro, fez subsistir, formalmente, a Federação (15). Na realidade, porém, ela não se conservou. É que no período de 1937 a 1945 pouca obediência se prestou à Constituição. Os Estados regiam-se pelo Decreto-Lei 1.202, de 8 de abril de 1939, verdadeira "lei orgânica" dos entes federados. Eram governados por interventores nomeados pelo Presidente da República. As eleições para o Parlamento Nacional jamais foram convocadas. Para as Assembleias Legislativas, igualmente, não se convocaram eleições.

Assim, embora **formalmente** federal, a forma de Estado foi, **realmente**, unitária.

A Constituição promulgada em 18 de setembro de 1946, faz coincidir a **forma** com a **realidade**. Pode-se dizer, no plano histórico constitucional, que a Federação foi restabelecida pela Constituinte daquele ano que, em amplo e democrático debate, fez nascer um dos mais primorosos textos Constitucionais no Brasil (16).

22. — Acentuada tendência centralizadora se verifica a partir do movimento político-militar de 31 de março de 1964.

O Ato Institucional de 9 de abril daquele ano, depois numerado, manteve a Constituição de 1946 com as modificações por ele introduzidas. Essas alterações já indicavam o fortalecimento da União em detrimento das autonomias estaduais. Centralizava-se o poder naquela pessoa de capacidade política ao mesmo tempo que se entregava ao Presidente da República a maior parte do seu exercício.

Seguiram-se, cada vez mais concentrantes, os Atos Institucionais de nºs 2, 3 e 4, cujo teor foi, afinal, incorporado à nova Constituição de 1967. Havendo albergado a filosofia inspiradora do constituinte revolucionário, esta Constituição reduziu sensivelmente a autonomia estadual e, concomitantemente, diminuiu a independência do Poder Legislativo. Pode-se dizer que a fisionomia federal do Estado brasileiro se alterou (comparando-se o regime de 1946 com o de 1967).

23. — Mas o grau mais elevado de centralização se operou com a edição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 que, juntamente com outros Atos posteriormente editados, passaram a conviver com nova Constituição que veio a lume em 17 de outubro de 1969.

Já tivemos oportunidade de ressaltar que essa Constituição, atualmente em vigor, é portadora de todas as características próprias da Federação. Mas não se

(15) — Conferir artigos 3º, 15, 16, 20, 21, 23, 38, § 1º, 50 (O Senado ganhou a denominação de Conselho Federal), 101, item III, letra **b e c**.

(16) — A propósito das notas caracterizadoras da Federação e desnecessárias à sua manutenção, conferir artigos 1º, 5º, 15, 18, 18, §§ 1º e 2º, 19, 37, 60, 101, item III, letras **a, b e c**.

pode negar a existência de concentração maior de poder na União e, nesta, na figura do Chefe do Executivo. Por isso, não há como negar a evidência: a Federação norte-americana foi a inspiradora dos federalistas brasileiros, mas o Brasil muito se afastou, depois, daquela fonte iluminadora.

É certo que a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978 revogou todos os Atos Institucionais "no que contrariarem a Constituição Federal" (art. 3º da emenda) (17). Mas o fenômeno centralizador continuou presente no Texto Constitucional.

#### V — Novos rumos do Federalismo Brasileiro

24. — Tanto é certo o desnaturamento do Federalismo surgido em 1891 que os autores buscaram qualificá-lo sob denominação diversa.

Já em 1969, Anhaia Mello (18) dissertou: "E na atual fase do Estado federal brasileiro, vive-se o Federalismo de cunho cooperativo, isto é, são inúmeras as relações entre a União, os Estados e Municípios baseados em empréstimos, em subvenções, em auxílios, enfim, relações que discrepam bastante da orientação primitiva do Federalismo, concebida em 1891, onde a ajuda do poder central e esse sistema de interpenetração só era previsto em casos de exceção e necessidade.

De momento, é tal a soma de benesses distribuídas pela União, que os Estados ficam inteiramente à sua mercê"

Em análise que, no particular, fez Raul Machado Horta (19), percebe-se a mesma preocupação: "A evolução do comportamento da federação brasileira não conduz a diagnóstico necessariamente pessimista, preconizando o seu fim. A evolução demonstra que a Federação experimentou um processo de mudança. A concepção clássica, dualista e centrífuga, acabou sendo substituída pela federação moderna, fundada na cooperação e na intensidade das relações intergovernamentais. A relação entre federalismo e cooperação já se encontra na etimologia da palavra federal, que deriva de "foedus": pacto, ajuste, convenção, tratado, e essa raiz entra na composição de laços de amizade, "foedus amicitiae", ou de união matrimonial, "foedus thalami". Em termos de prospectiva, é razoável presumir que

(17) — Não é de boa técnica a manutenção do Art. 182, da Carta vigente, tal como redigido. E que perdeu sua eficácia o AI-5, que contraria frontalmente a Constituição. Os demais Atos Institucionais e Complementares demandam exame mais acurado para a verificação de sua compatibilidade com o Texto Constitucional. De qualquer maneira, é gritante a inadequação do aludido art. 182 que mantém em vigor os Atos Institucionais. Daí porque, em homenagem à boa técnica na redação de uma Constituição, (ou talvez, até por isso) que juristas e políticos reclamam a convocação de nova Constituinte.

(18) — "O Estado federal e suas novas perspectivas", 1960, Max Limonad, pág. 142.

(19) — "Tendências do Federalismo Brasileiro", artigo publicado na R.D.P. nº 9, pág. 7.



a evolução prosseguirá na linha do desenvolvimento e da consolidação do federalismo cooperativo, para modernizar a estrutura do Estado federal".

25. – É a tese do **Federalismo cooperativo**, tão cara àqueles que buscam rotulação cientificamente adequada para distinguir o novo federalismo daquele tradicional (20).

Paulo Bonavides, após criticar a expressão (nota 20, abaixo), propõe o "Federalismo das Regiões". Seria uma forma de Estado em que se adotaria uma quarta esfera de governo, as Regiões, (além de União, Estados e Municípios) "que se moveria dentro do sistema federativo no mais alto grau de autonomia, superior ao dos correntes níveis estaduais e municipais".

Propõe a institucionalização de Regiões Brasileiras (por exemplo, a SUDENE, a SUDAM, a SUDECO) como pessoas de capacidade política. Salienta os interesses comuns da região, os vínculos que reúnem, sob mesma aspiração, vários Estados. Basta verificar o desempenho, no Congresso Nacional, das bancadas "regionais".

26. – Outra proposta – sempre com a preocupação de viabilizar o defederalismo – é a inversão do disposto no artigo 8º, parágrafo único, que trata da competência supletiva aos Estados para legislarem sobre matéria atribuída à União.

Consiste, sinteticamente, no seguinte: a União legislará sobre as matérias que lhe foram conferidas pela União. Entretanto, em certas matérias – na forma disposta pelo Constituinte – O Estado federado poderia editar a sua legislação com o que afastaria aquela da União. A dizer: a legislação será, sempre, federal, e de obrigatória aplicação para os Estados; ressalva-se a hipótese de estes virem a dispor sobre a matéria. A idéia-força desta proposta reside na verificação de que certos Estados possuem suficiente potencial político, administrativo e econômico para disporem até mesmo sobre certas competências que, hoje, o constituinte entrega – guiado por paternalismo centralizador – à União (21).

## VI – CONCLUSÕES

27. – De tudo ressaem as seguintes conclusões:

(20) – Paulo Bonavides critica essa rotulação. Entende que "O chamado "federalismo cooperativo" tem sido uma palavra amena e esperançosa, de emprego habitual pelos publicistas que ainda acreditam comodamente na sobrevivência do velho federalismo dualista, batizado com outro nome, posto que esteja a encobrir realidade nova. Urge primeiro reconhecer o desaparecimento da velha ordem federativa, esteada no binômio Estado autônomo e poder federal" (Reflexões sobre Política e Direito, Imprensa Universitária, Universidade Federal do Ceará, pág. 133).

(21) – Sugestão formulada por CELSO BASTOS no Grupo designado pela Associação dos Advogados de São Paulo para propor um modelo de Constituição.

a) – a Federação é forma de Estado cujo objetivo é manter reunidas autonomias regionais;

b) – assenta-se numa Constituição;

c) – daí porque não se pode confundir-la com outra forma de união de Estados, a Confederação, suportada por tratado internacional;

d) – na Federação, a Constituição (retratadora da Federação) é soberana; os Estados federados são autônomos, nunca soberanos;

e) – na Confederação cada Estado aliado é soberano;

f) – o pacto, na Federação, é indissolúvel; na Confederação é dissolúvel;

g) – Estado Federal e Estado Unitário não se confundem; o primeiro se caracteriza por duas notas singulares: a descentralização política e a participação da vontade regional na vontade nacional; no segundo não se cogita desta última singularidade;

h) – O conceito só é apurável a partir de exemplo histórico;

i) – o grau autonômico estadual poderá variar; presentes, entretanto, suas notas tipificadoras, subsiste, como adequado, o rótulo federal;

j) – adjetiva-se a Federação (cooperativa) como tentativa de melhor identificá-la;

l) – a doutrina postula, com insistência, novo federalismo, que melhor atenda a realidade política atual.