

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1985

ANO 22 • NÚMERO 85

Descentralização do Poder: Federação e Município

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Livre Docente e Doutor em Direito.

I — *Descentralização do Poder — Teoria da Descentralização*

A tendência centralizadora do regime implantado no Brasil, em 1964, é apontada em diversas fases da evolução de nossas instituições políticas. Em decorrência do fortalecimento do Estado autocrático que leva à concentração de poderes nas mãos da União, essa não deixa subsistir qualquer entidade ou órgão independente, no plano nacional e no local.

A colocação do significado político-constitucional do princípio fundamental, que é o da descentralização, torna-se tema essencial, no exame da estrutura de poder. A rígida organização autoritária monocrática, própria dessa fase da evolução do Estado brasileiro, está a merecer profundas alterações. Essas não ocorrerão apenas por uma renovação superficial da organização política e administrativa do Estado. A figura do Estado composto tem seu exemplo mais típico no federalismo, que por sua vez deve ser examinado tendo em vista as repercussões políticas e administrativas do processo de descentralização, consagrado constitucionalmente.

Em razão de seu caráter monocrático, o sistema político brasileiro exasperou-se na hipertrofia do Poder Executivo, com graves conseqüências para a teoria da separação de poderes, que não é mera técnica de sua estruturação, mas elemento substancial da atividade política estatal. A forma como o poder se organiza e se realiza no Estado dá origem a dois conceitos fundamentais, ligados essencialmente à natureza do processo político consolidado: a Constituição e o regime político nela estruturado.

O desapareço pelos mecanismos de relacionamento democrático dos órgãos estatais contribuiu para o sucesso das formas autocráticas e de opressão. Esse comportamento, como não podia deixar de ser, refletiu nas formas de centralização política e administrativa ocorridas nos últimos anos.

As reflexões em torno da teoria da descentralização determinam, inicialmente, a necessidade de fornecer os dados que configuram o seu oposto, que é a centralização. Essas noções estão ligadas a um fenômeno geral que corres-

ponde à repartição ou à distribuição de poderes e competências entre um órgão central ou nacional e os órgãos não centrais ou periféricos da coletividade. Apesar desses dados, existem profundas divergências quanto aos critérios empregados pelos autores para a caracterização de um sistema descentralizado ou centralizado.

As teorias da descentralização, para CHARLES ROIG, estão assentadas em quatro critérios, utilizados separada ou simultaneamente pela doutrina:

1 — O primeiro fundamenta-se na necessária distinção entre “negócios locais” e “assuntos nacionais”, particularidades que revelam a competência das autoridades locais e das autoridades centrais. TOCQUEVILLE já dizia que certos interesses são comuns a todas as partes da nação, como a edição de leis gerais e as relações do povo com os estrangeiros. Outros interesses são especiais e particulares a certas partes da nação, como os empreendimentos comunais.

A repartição nessas duas categorias está ligada a um sistema de valores ao nível de desenvolvimento econômico e social, bem como à respectiva evolução de seu desenvolvimento. O aparecimento de conflitos sociais, a multiplicação dos períodos de crise, as exigências do desenvolvimento econômico, o crescimento dos investimentos públicos levam a várias meditações, no que diz respeito à relação entre a natureza do que se pode configurar como interesses locais ou nacionais.

2 — O segundo critério é o relativo à autonomia jurídica e financeira, no que diz respeito aos benefícios encaminhados aos órgãos periféricos, em seu relacionamento com os deferidos ao órgão central. Esse entendimento conduz à doutrina de que a descentralização territorial não é o único tipo de descentralização. Ao lado dela surge um segundo tipo: “descentralização por serviços”, também denominada técnica ou especial. Esse método é o concernente a serviços que a autoridade central, em princípio, deveria dirigir, constituir em administração e direção própria, distinta e mais ou menos autônoma.

As instituições, contidas nesses mecanismos, não contribuem para um exato esclarecimento da noção de descentralização.

3 — Uma terceira definição de descentralização parte de um critério político: a eleição dos agentes. Ela consiste na criação de centros de administração pública autônomos, nos quais a escolha dos agentes provém do corpo eleitoral da circunscrição. Esse entendimento reconhece que a descentralização tem um valor democrático, daí que os próprios interessados, por via de seus representantes, devem defini-lo. A atribuição de competências a esses órgãos não centrais autônomos não é suficiente para a caracterização da descentralização. As eleições constituem um dado fundamental para a expressão e garantia da autonomia. O princípio democrático introduziu um novo elemento para a noção de descentralização, seja ela territorial ou por serviços, isto é, o que implica na eleição dos respectivos agentes do poder.

Essa exigência deu origem a uma distinção clássica entre a descentralização propriamente dita e a *desconcentração*, que consiste em conferir poderes aos agentes locais do poder central.

Essa construção teórica está ligada a um conjunto de valores democráticos. Desse raciocínio resulta o entendimento de que a descentralização não existe a não ser nas sociedades que conhecem e praticam a democracia. A descentralização prolonga, precisa e vivifica a democracia. Amplia as possibilidades do exercício da liberdade, ao precisar os direitos dos indivíduos, reconhecendo as respectivas competências. Garante a mais ampla participação na gestão dos negócios públicos da República. Ela torna-se instrumento de maior controle da política nacional.

Na autêntica sociedade democrática, a eleição não é apenas uma técnica ou um procedimento de escolha. Resulta de provocações das forças políticas e de estruturas sociais complexas, passíveis de representação em todos os segmentos da descentralização.

4 — EISENMANN aponta tentativa original, para definir a centralização e a descentralização. Esclarece a existência de elementos heterogêneos nas duas noções. Apresenta uma conceituação estrutural e normativa: o problema da centralização ou da descentralização é a questão da unidade ou da divisão correlativa do aparelho estatal e da coletividade estatal. É a proposta das formas de Estado e de outras coletividades políticas, de sua estrutura unitária simples ou composta. Centralização e descentralização são as formas de Estado: a unitária e a composta. Essa definição exclui a descentralização por serviço.

Partindo dessas premissas, EISENMANN chega a uma distinção de três tipos de sistemas possíveis:

a) a centralização ocorre quando a direção das atividades surge como tarefa de um órgão central. A atividade normativa é centralizada, é um órgão central que decide quais normas serão por ele colocadas;

b) a descentralização implica em que as atividades governamentais estão distribuídas a uma multiplicidade de órgãos não centrais;

c) a semidescentralização consiste em colocar em vigor normas de dupla decisão livre, umas surgem de um órgão central e outras de um descentralizado.

A concepção estrutural da descentralização não pode ignorar a complexidade dos órgãos políticos e administrativos que a compõem.

A compreensão atual do problema da descentralização comporta diversas mudanças. Não é possível desligar o seu entendimento das alterações de ordem sócio-econômica. A urbanização, a industrialização, o desenvolvimento dos meios de comunicação, as alterações nas comunidades rurais, modificaram a infraestrutura econômica, demográfica e cultural, com implicações nas formas tradicionais de intervenção direta do poder central. As relações entre as coletividades locais e o poder central, devido a essas alterações, sofreram sensíveis modificações. As funções estatais passaram a ser mais complexas, com o desenvolvimento de vários serviços públicos que são solicitados. Mudanças de ordem política e jurídica geral, discussões entre a tradição centralista e as novas reivindicações liberais. Os textos constitucionais passam a reconhecer o princípio da descentralização, com a aceitação da autonomia de coletividades locais, consagrada pelos processos democráticos. Várias explicações passam a considerar

a descentralização como um antídoto do poder opressor. A convicção liberal e democrática apontou a necessidade jurídica de se elaborar a teoria da descentralização.

Em certas exposições permanece o caráter formal da teoria jurídica da descentralização, acentuado pela circunstância de que estas posições favoráveis ao princípio da descentralização ocorrem muito mais pela idéia de que a garantia dos interesses e liberdades individuais reside no controle jurisdicional dos atos administrativos, do que no exercício do *self-government*.

O problema da repartição de atividades e poderes entre o governo central e as comunidades locais passa a ter grande relevo com as novas concepções que elaboram pesquisas em torno do desenvolvimento regional. Sente-se que a questão não pode ser colocada unicamente em termos administrativos e políticos, mas tem-se que levar em conta, igualmente, os fatores econômicos e sociais. Essa nova extensão decorre da importância assumida pela economia, bem como pelas mutações que ela acarreta. Convém ressaltar o reforço dado pelo desenvolvimento da planificação econômica em nível das regiões.

O fundamento da idéia clássica de descentralização, no momento do liberalismo político, assentava-se na distinção entre "temas locais" e "temas nacionais". Em sociedades industriais e urbanizadas a distinção nem sempre é tão rígida, leva-se em conta a interdependência financeira e a acentuada necessidade do desenvolvimento das infra-estruturas urbanas e rurais, que exigem investimentos bem custosos. Surgem daí as constantes reivindicações dos entes que compõem o processo descentralizador. Essa circunstância leva as solicitações em torno de maior autonomia para as instâncias locais, através da criação de novas instituições, com o reconhecimento de efetivos poderes de decisão. A reivindicação de crescente intervenção, por parte do poder central, passa a ser defendida como um mecanismo para estabelecer certo equilíbrio entre o desenvolvimento de diferentes regiões ou entidades federativas.

A tendência localista e descentralizada não pode deixar de aperceber-se dos dados históricos, geográficos e culturais, preservadores de certos valores tradicionais. Já a tendência nacional, ao contrário, toma consciência da multiplicidade e da complexidade dos dados econômicos e sociais do desenvolvimento regional.

O tema da descentralização, aliado ao da defesa das liberdades locais, tem grande vigor na luta pela democratização da sociedade. Essa perspectiva realça o conteúdo ideológico da noção de descentralização.

A ambigüidade de atitudes do poder central explica a profunda desconfiança das autoridades locais, em muitos dos tipos de descentralização. No Brasil ela é justificada, tendo em vista as tendências constantes para a centralização política e administrativa. A "descentralização" nem sempre encontra melhor interpretação no texto constitucional.

A política de implementações regionais, no Brasil, não chega a proceder a qualquer espécie de descentralização. As intervenções do poder central não são capazes de fortalecer as autoridades locais, que permanecem estreitamente vinculadas a um poder tipicamente centralizador.

A descentralização vem tomando novos conteúdos, decorrentes, também, do crescimento excessivo das burocracias estatais. As necessidades da coordenação das atividades levam a esta ampliação do quadro de pessoal administrativo, sem que se procure a legitimidade democrática de seu recrutamento. A distribuição dos poderes e competências entre as múltiplas entidades que compõem determinada fórmula de descentralização implica em um fenômeno de transferência e repartição de funções do Estado a uma pluralidade de entes. É esta uma característica fundamental da descentralização, principalmente quando os entes componentes cumprem seus fins com independência e autonomia, dentro de suas atribuições específicas. Ocorre descentralização quando o ordenamento jurídico confere, em forma regular e permanente, determinadas atribuições a certas entidades.

Enquanto que os serviços centralizados levam a um conjunto único hierárquico e dirigido pelos órgãos superiores do Estado, a descentralização distingue as atividades jurídicas, dando, em sua esfera de atuação, certa liberdade de agir. De acordo com esta interpretação jurídica, a descentralização reconhece a justaposição de centros de decisão relativamente independentes dos órgãos do Estado. A descentralização não é apenas uma figura jurídica, mas também um princípio de ordem política e social necessário à coexistência de grupos que têm suas particularidades, no interior de um conjunto mais vasto que forma a comunidade nacional. Como forma de organização política, a descentralização corresponde a uma variedade de fontes originárias do direito. Ela permite salvaguardar a autonomia das fontes originárias do direito, estimulando sua produtividade, ao mesmo tempo que permite a coordenação no interior da ordem jurídica estatal.

Um dos temas inerentes à descentralização é o seu profundo relacionamento com a teoria democrática, desde que ela constitui um excelente fator para o atendimento de todas as formas de pluralismo. A doutrina dá relevo à dicotomia descentralização política e descentralização administrativa. No que se refere à teoria jurídica pura, a descentralização coloca-se, de certa maneira, igualmente para todas as coletividades políticas, seja o próprio Estado ou os agrupamentos infra ou supra-estatais. A doutrina considera o federalismo como uma aplicação particular da teoria da descentralização. A uma coletividade reconhece-se a competência para editar ela própria, com a cautela de respeitar o quadro de atribuições anteriormente definidas, o exercício de sua atividade normativa. Esta compreensão aplica-se à comuna, à província ou ao Estado-Membro de uma Federação.

A descentralização política encarna o exercício da função governamental. Ocorre quando a coletividade, devido a sua própria organização, tem o direito de participar na formação da vontade estatal, ao mesmo tempo que estabelece regras próprias que não têm outra autoridade a não ser o seu valor jurídico. Essa forma de descentralização realiza-se quando o agrupamento tem, de uma maneira mais ou menos ampla, o exercício de um poder legislativo. Este direito de estabelecer normas é a expressão de uma vontade inicial e incondicionada que dá autonomia a uma certa entidade. Isto ocorre com os Estados-Membros de um Estado federal que exerce o poder legislativo dentro dos limites fixados pela Constituição federal, ao mesmo tempo que participa com seus representantes da formação da vontade legislativa do Estado federal em um conjunto.

Quando a descentralização política consagra a existência do poder local, no seu significado mais amplo, é para apoiar e nutrir esse poder, com o surgimento de uma idéia de direito distinta daquela que serve de fundamento ao Estado central ou à União. É essa sustentação consagrada no exercício desse poder que fornece o conteúdo político à descentralização.

No que diz respeito à descentralização administrativa, parte-se da compreensão de que ela visa exclusivamente aos serviços administrativos. Essa diferenciação consigna a distinção entre descentralização política e descentralização administrativa. Esta compreensão leva-nos a um tipo de federalismo ou simplesmente a uma circunscrição descentralizada de um Estado unitário. Deparamos, constantemente, com a acentuada tendência à centralização em certos sistemas federalistas, onde materialmente a diferença entre a competência de um Estado-Membro da Federação é a mesma da comuna ou da província em um Estado unitário.

Mesmo nos casos de descentralização administrativa, o grupo descentralizado, no quadro de sua competência territorial ou especial, governa os homens e administra as coisas através de atos particulares e concretos, por meio de regras gerais colocadas *a priori*, que têm materialmente o caráter de leis.

As técnicas da descentralização e os processos por ela utilizados variam, de conformidade com sua personalidade jurídica, consagram oficialmente a existência de interesses próprios e específicos do organismo descentralizado. As formas de descentralização, seja a territorial ou regional e a por serviços, apontam peculiaridades em sua formação. A existência de órgãos próprios tem maior importância na descentralização territorial, através da designação de seus representantes.

A autonomia dos organismos da administração local ou especial, diferenciada do poder central, não é autêntica se os seus membros, em todos os níveis, não são eleitos pelos interessados. A eleição é o único procedimento que assegura de fato a autonomia das entidades descentralizadas.

Na descentralização territorial — o Estado-Membro, província, cantão, região, autonomias, condado, departamento, comuna — surge uma coletividade territorialmente delimitada, beneficiada pelo reconhecimento de sua personalidade e de seus agentes. Em sua esfera assim definida, os encargos de poder, devido à totalidade de um grande número de serviços, interessam especialmente aos habitantes da circunscrição. A descentralização por serviços ocorre quando a personalidade é encarregada por um ou vários serviços determinados, que interessam aos habitantes de certa região ou aqueles de todo o país, sendo que os agentes desses serviços têm qualidade para assegurar seu funcionamento com uma certa autonomia, à frente de sua autoridade territorial. O serviço pode ser descentralizado mais em relação às autoridades centrais, do que em relação às autoridades locais. Enquanto que a descentralização territorial intervém nas relações entre o poder central e as autoridades dirigentes dos serviços locais, a descentralização por serviço coloca-se entre os agentes dos serviços e as autoridades centrais ou locais.

Várias são as críticas postuladas contra a distinção dessas duas formas de descentralização, sendo que algumas apontam a sua ilegitimidade.

A descentralização territorial atende às aspirações regionalistas, às pretensões locais, em maior grau do que as exigências estritamente administrativas. Surge quando o Estado reconhece, às coletividades que o englobam, o direito de estabelecer seus próprios interesses, por agentes que surgem de seu meio. Considerada como um centro de interesses distintos, a coletividade, em seu conjunto, é que é descentralizada. A descentralização territorial é susceptível de degraus, sendo que sua consistência decorre da amplitude de poderes dada à noção de assuntos locais. Realiza-se através de um interesse servido por sua respectiva capacidade. O reconhecimento dessas atribuições às autoridades locais, no processo de descentralização, implica na integração de seus poderes na ordem jurídica estatal. O processo descentralizador não isola o grupo, não se incompatibiliza com a coletividade nacional, apenas consagra o direito de certas entidades terem o direito de proceder a sua auto-administração no quadro geral do Estado federal.

As faculdades de *self-administration*, da *autonomia*, do *self-government*, do *selbsterwaltung*, são apontadas para caracterizar os efeitos da descentralização e as distinções sob as quais apresenta. Uma coletividade local apenas descentralizada não tem qualquer título de autonomia, quando a ela não são dadas algumas prerrogativas, destituídas de certo nível de poder próprio.

Em certas condições a descentralização existe sem compor a idéia do federalismo, desde que permanece o caráter unitário do Estado, desde que permaneça a unidade da idéia de direito e de poder. Para BURDEAU, é incorreto identificar descentralização e autonomia. Entende que os termos que caracterizam melhor a situação da coletividade são os de *self-government* ou de *selbsterwaltung*, que significam a faculdade de gerar ela mesma seus próprios negócios, ao mesmo tempo que indicam que esta competência está limitada ao domínio administrativo.

Federalismo e descentralização constituem temas afins; mesmo assim, o traço específico da tendência à centralização sublinha muitos dos sistemas federativos. O relacionamento da ordem jurídica central e uma ordem jurídica local são fontes essenciais de sua definição. A primeira é formada pelas normas centrais válidas em todo o território federal. A segunda assenta-se nas normas locais, que apresentam validade apenas em partes do território nacional. ROSAH RUSSOMANO acentua:

"No Estado federal, portanto, o âmbito material de validade da ordem jurídica está dividido entre uma autoridade central e várias autoridades locais, aumentando a centralização, à medida que se amplia a competência daquela e se restringe a destas, para aumentar a descentralização, à medida que se diminui a competência daquela para dilatar-se a destas" (RUSSOMANO, ROSAH, *O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*. Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1965, p. 31).

As preocupações em torno da descentralização ocorrem em vários regimes políticos, em nossos dias. JEAN-MARIE DUFFAU mostra que as relações entre o nacional e o local nos Estados Unidos e na França estão em completa mutação, ocorrendo a convergência de preocupações do governo socialista francês e as de um presidente americano conservador a respeito do mesmo tema.

A descentralização permanece como tema constante do federalismo, mesmo em indagações recentes que procuram focalizar a sua persistência ou não no modelo considerado típico, que é o dos Estados Unidos. Para demonstração de suas perspectivas, MAURICE CROISAT e JEAN Tournon propõem análise das relações políticas internas que salientam o desenvolvimento da centralização. Nessas conclusões afirmam que a evolução dos federalismos contemporâneos para a centralização resulta da inadaptação de suas instituições às políticas desenvolvidas pelos governantes modernos. Destacam o esforço conceitual e os vastos estudos comparativos feitos por JEAN ANASTOPOULOS (*Les Aspects Financiers du Fédéralisme*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979) sobre as finanças federais, onde assinalam:

— a transformação dos federalismos contemporâneos é menos comandada por uma lógica da centralização, do que pelo desenvolvimento de um processo de coordenação;

— essa transformação não coloca em dúvida a eficácia dos fatores da descentralização.

Do exame da experiência americana conclui-se pela plasticidade e vitalidade das fórmulas federativas originais, principalmente o espírito de que são tomadas. Para muitos estudiosos, a evolução dos federalismos internos para uma grande centralização é uma tendência geral que se manifesta nos Estados Unidos, no Canadá ou na Suíça, tomando-se como modelos as três experiências federativas mais que seculares. Apesar de suas particularidades históricas, constitucionais e políticas, esses Estados conhecem, em graus diferentes, dificuldades semelhantes. Assinala-se a inadaptação do esquema dualista da repartição das competências constitucionais aos imperativos e contradições das economias ocidentais. Após a crise econômica de 1930, a luta contra as flutuações cíclicas, as conseqüências da participação na Segunda Guerra Mundial, o segmento das obras políticas "Keynesianas" para assegurar a estabilidade econômica, o bem-estar social e o desenvolvimento das políticas intervencionistas do Estado, lançam dificuldades para uma divisão constitucional de competências entre duas ordens de governo.

A distinção na legislação, entre as matérias que têm importância nacional e aquelas dotadas de dimensão local, entre as atividades inter e intra-estatais, decorre dessa compreensão. Mesmo em Estados ricos, as autoridades federais passaram a ter dificuldades para assegurar suas responsabilidades constitucionais e políticas, em vista da falta de recursos financeiros suficientes. Períodos de crise econômica geraram outros problemas: o aumento das despesas sociais e a diminuição dos rendimentos fiscais. Nesse contexto, surge a tendência para aumentar os rendimentos para acobertar as prestações sociais. A autoridade federal controla instrumentos econômicos importantes em matéria alfandegária, monetária, crédito, impostos diretos, mas não pode, muitas vezes, aplicar uma política nacional de desenvolvimento econômico sem ferir a jurisdição das autoridades federadas.

O desenvolvimento rápido das políticas dos *grants in aid* nos Estados Unidos, as subvenções federais condicionais no Canadá, o federalismo cooperativo na Suíça, apresentam soluções possíveis que repousam sobre os entes

intergovernamentais, mas essas aplicações podem causar espécie quando se trata de examinar os princípios constitucionais do federalismo:

— o financiamento federal das atividades estatais e locais sob condições impõe normas nacionais às autoridades federadas, na elaboração de suas políticas;

— a aceitação de subvenções federais implica em uma contribuição financeira estatal, pelo que parte importante das receitas estatais é afetada pela política federal;

— o controle federal de utilização das subvenções cria uma relação de subordinação, isto é, uma relação de tutela em benefício da autoridade federal;

— o desenvolvimento quantitativo e qualitativo das subvenções federais confere poder legislativo e regulamentar indireto da autoridade federal no domínio da jurisdição dos Estados federados. Disso resulta uma integração das políticas estatais e locais, a partir de critérios nacionais que são definidos apenas pela autoridade federal.

A existência da separação constitucional dos domínios de jurisdição não impede uma centralização no exercício das competências legislativas e regulamentares, que podem afetar, rudemente, o federalismo. O centro federal controla a periferia federativa, possibilitando uma estrutura estatal unitária que se desenvolve, progressivamente, no interior de uma composição constitucional federal.

Os processos de coordenação entre a autoridade federal e as federadas são constantes na evolução do federalismo. Corresponde ao imperativo da repartição, no exercício das mesmas funções, apesar da divisão e separação rígidas das competências legislativas. A distinção entre assuntos de importância nacional e de interesse local não é fácil. Várias matérias de legislação podem corresponder a uma dimensão ora nacional, ora local.

MAURICE CROISAT e JEAN TOURNON destacam três tipos de coordenação:

— coordenação autoritária, consubstanciada em prescrições imperativas que são impostas pelo governo federal aos governos federados. Tal prática contraria o espírito e o entendimento do federalismo;

— coordenação através da transferência de competência, provisória ou definitiva;

— coordenação repousada sobre os entendimentos intergovernamentais, traduzidos por obras de programas comuns e políticos conjuntos. Responde aos processos de coordenação inerentes às exigências funcionais do federalismo contemporâneo. No que diz respeito ao federalismo dualista, repousa sobre a separação de jurisdições e as autonomias definidas pela Constituição, supondo um novo esquema cujas bases são os convênios intergovernamentais, entre os quais os mais importantes são: as subvenções federais condicionais, relativas ao bem-estar social, à educação e ao desenvolvimento urbano. Essa coordenação não contraria os princípios do federalismo, mas modifica o quadro e a

forma das intervenções e das ações das autoridades públicas. A tentativa para institucionalizar e racionalizar esta coordenação encontra pela frente a complexidade de uma sociedade federal e as numerosas interações entre os níveis de governo.

O crescimento das despesas públicas, o intervencionismo e outros fatores têm provocado, mesmo nos modelos federais mais sedimentados, questionamentos sobre o futuro do federalismo, devido a uma tendência continuamente centralista. Reconhece-se, entretanto, que a descentralização não desapareceu, apesar da atividade crescente em nível federal. O federalismo dual levou à delimitação de certas atuações dos Estados, devido ao funcionamento de órgãos federais. Os recursos e os mecanismos a nível federal têm um grande crescimento, sem que isso seja causa de um movimento de centralização, de submissão do conjunto do sistema político americano a uma determinação monolítica.

A tese do envolvimento do governo federal não impede o surgimento de uma pluralidade de atores, bem como as possibilidades do governo local, para uma conciliação entre os processos democráticos inerentes à descentralização e as novas maneiras de intervenção econômica.

Ocorrem várias maneiras de descentralização nas fórmulas políticas contemporâneas. Nos Estados federais existe pluralismo de ordenamentos constitucionais ordinários, com multiplicidade de titulares de autonomia constitucional e a variedade de poderes constituintes, que são, de certa maneira, o poder constituinte central do Estado federal, ao lado dos poderes constituintes locais ou derivados, isto é, os pertencentes aos Estados-Membros. Dessas particularidades emanam a pluralidade de titulares de competências legislativas ordinárias. Nos Estados regionais e autônomos surge um ordenamento constitucional apenas. Daí a existência de um único poder constituinte, porém com pluralidade de fontes legislativas de igual natureza, por seu fundamento e pela eficácia jurídica das normas promulgadas por elas mesmas. Sendo os Estados unitários, aparece um único ordenamento constitucional, ao lado de apenas um titular da autonomia constitucional e um só poder constituinte e uma única fonte criadora das leis formais.

As transformações levadas a efeito no federalismo impeliram DANIEL J. ELAZAR a dizer que o governo americano foi organizado, desde o início, com assento na dispersão estrutural do poder, entre instituições federais, estaduais e locais. Mas no século XX um grau maior de centralização tem modificado esse equilíbrio por motivos políticos e econômicos. Muitos especialistas, nos Estados Unidos, comentam as políticas adotadas pelos últimos presidentes para assegurar os direitos dos governos estaduais e locais, com profundas raízes na teoria e na tradição constitucional daquele Estado.

A configuração da descentralização, tendo em vista as suas particularidades, é de grande significado. JORCE MIRANDA, ao examinar o Estado unitário descentralizado ou regional, afirma que, "se o Estado unitário centralizado não suscita problemas particulares, por definição — pela *simplicidade* ou *plena simplicidade* da sua estrutura —, já o Estado unitário descentralizado ou regional merece uma atenção cuidada" (*Manual de Direito Constitucional*. Tomo III. *Estrutura Constitucional do Estado*, Coimbra Editora, 1983, p. 209).

Demonstrando como o processo de descentralização desenvolve-se por meio de várias maneiras, o publicista português discerne as seguintes categorias: Estado regional integral e Estado regional parcial; Estado regional homogêneo e Estado regional heterogêneo; Estado com regiões de fins gerais e Estado com regiões de fins especiais.

Duas noções, com grande importância no Direito Administrativo, encontram prolongamentos na vida constitucional e política. São fórmulas ou técnicas de administração que se consubstanciam em uma repartição de competências entre o poder central e os agentes ou autoridades locais. A desconcentração de poder consiste na diminuição da concentração que aparece no poder centralizado. A repartição do poder de decisão entre o governo central e os agentes, disseminados nas circunscrições administrativas do território, realiza-se em nome do governo central, mas ao fazermos respeitar as leis e executar as ordens, conservam certas decisões.

A descentralização é uma repartição de poderes de decisão. De um lado está o governo central, de outro os agentes locais, com relativa independência do poder central, pelo que tomam livremente suas decisões. Esse comportamento implica autonomia administrativa e, sobretudo, financeira.

Certos autores tratam federalismo e descentralização como sinônimos. No "Novo Federalismo", nos Estados Unidos, o modelo da pirâmide foi mantido, colocando-se ênfase na descentralização das operações. Reconhece-se que os ajustes regionais dentro do governo federal, a delegação de autoridade aos Estados e localidades, com o objetivo de seguir os padrões federais, deu novo impulso à descentralização. Esse sistema foi organizado como um molde não centralizado, pelo qual os poderes não eram atribuídos por níveis, mas divididos entre diferentes setores: federal, estadual e local (1).

(1) ROIG, Charles. *Théorie et Réalité de la Décentralisation*. *Revue Française de Science Politique*. Presses Universitaires de France, Paris, v. XVI, n° 3, junho, 1966, pp. 445/471; BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Tomo II. *L'État*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1949, pp. 331 e ss.; CROISAT, Maurice. TOURNON, Jean. *Persistence du Fédéralisme aux États-Unis?* *Revue Française de Science Politique*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, v. 31, n. 4, agosto, 1981, pp. 728 e ss.; BADIÀ, Juan Ferrando. *Teoría y Realidad del Estado Autónomo*, Separata de *Revista de Política Comparada*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, n. III, Inverno, 1980-81, p. 36; EISENMANN, Charles. *Centralisation et Décentralisation. Esquisse d'une Théorie Générale*, Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, Paris, 1948; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. "Novos Rumos do Federalismo". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n° 56, janeiro, 1983, pp. 97 e ss.; MACHADO, João Baptista. *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*. Coimbra, 1982; CADOUX, Charles. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Théorie Générale des Institutions Politiques*. Cujas, Paris, 1980, 2ª ed., p. 43; KATZ, Ellis. *80.000 Governments in the American Intergovernmental System*. Center for the Study of Federalism, Temple University, Philadelphia; DUFFAU, Jean-Marie. *Avant-Propos-Federalisme et Décentralisations. Histoire et Tendances. Relation Nationale locale. Compétences. Financement. Contrôles*. Colloque France—États-Unis. Université d'Indiana, nov., 1981, *Revue Française d'Administration Publique*, Institut International d'Administration Publique, Paris, n. 21, jan./mar., 1982; FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1955, 6ª ed., pp. 295 e ss.

II — Federação

O Estado federal introduziu modificação profunda nas relações jurídicas entre os seus componentes, com o surgimento de uma nova entidade que é o Estado-Membro. Várias são as teorias que procuram definir os traços característicos desse tipo de organização estatal, com a configuração dos princípios da autonomia e da participação.

Desde as primeiras indagações acerca do federalismo clássico e suas alterações, surgiram as afirmativas de que no fundo a sua realização efetiva-se através de uma descentralização elevada ao máximo. Mas existem indagações que procuram comparar e distinguir as diferenças acentuadas entre o federalismo clássico e o federalismo socialista-marxista, desde que não se apóiam nos mesmos valores. A forma ocidental assenta-se na superposição que une o Estado federal e os Estados federados, por meio de instituições e mecanismos jurídicos-precisos e essenciais, sendo que o princípio da autonomia é privilegiado, à proporção que o objetivo real e final do federalismo clássico é procurar *associar* os Estados. A Constituição soviética de 1977, art. 72, consagrando a concepção socialista-marxista coloca, ao menos formalmente, o princípio da participação efetiva das populações no desenvolvimento do Estado federal, etapa dita como essencial à evolução da sociedade socialista. Esse entendimento nem sempre aponta os dados essenciais inerentes à definição do autêntico federalismo.

O sistema federalista predomina hoje na maioria dos Estados, mesmo com regimes políticos bem diversificados. Existem aqueles que se definem formalmente como federais. Embora sejam estruturalmente unitários, utilizam esquemas de caráter federal para conciliar as várias diferenças que existem em sua comunidade. As diversas aplicações do princípio federal têm origens no sistema americano, primeiro sistema federal moderno. Esse modelo passou por várias fases. Desde 1789 até o término do período da Reconstrução, no ano de 1877, esse federalismo é descrito como a consagração de que a principal função do governo federal era servir aos Estados. Com a modificação ocorrida com a Guerra Civil, o governo federal passou a ter maior importância na definição dos objetivos nacionais comuns, principalmente na esfera dos direitos individuais. Dessa época até o início da Primeira Guerra Mundial, as mudanças surgidas naquele federalismo foram pouco significativas, apesar do atenuado aumento das funções do governo federal. Em 1913, Woodrow Wilson iniciou a era do federalismo cooperativo do século XX. Com essa orientação, o governo federal realiza novos programas cooperativos, para atender às solicitações dos Estados-Membros, bem como para atender às políticas nacionais determinadas pelo Congresso. Os Estados e o Governo federal agem através de programas mistos, para a efetivação de metas comuns.

O federalismo cooperativo teve maior significado com o *New Deal*, ocasião em que Franklin Delano Roosevelt escolheu o conceito de parceria, entretanto com a ampliação da capacidade de iniciativa do governo federal. Essas medidas procuravam a satisfação das reivindicações nacionais, de acordo com manifestação, inclusive, dos próprios Estados.

Na doutrina americana clássica do federalismo, a repartição de competência entre o Estado federal e os Estados-Membros assegura, a um e aos outros,

uma plena autonomia nos domínios que lhes são próprios. O exercício das competências federais não deve restringir o entendimento sobre as competências reservadas aos Estados-Membros. Esse princípio não evita, no entanto, uma interpenetração e interferências, sobretudo em benefício do Estado federal. As exigências de uma economia sem fronteiras, as possibilidades fiscais e o poder financeiro da União permitem o crescimento de sua atuação. Essa evolução, durante longo período, foi contida juridicamente por disposição constitucional, fixada na Emenda número X à Constituição: Os poderes que não são delegados aos Estados Unidos pela Constituição ou que não são recusados a eles pelos Estados, são reservados aos Estados respectivamente ou ao povo.

A interpretação construída pela Corte Suprema, no que diz respeito à Emenda X, impediu a União de utilizar as competências formalmente atribuídas, para regular questões puramente locais. Compreende-se que a definição judiciária de questões puramente locais é imprecisa e variável, conforme decisões célebres: *Hammer v. Dagenhart* (1917), *Schechter Poultry Co. v. United States* (1935).

A partir de 1937, a Suprema Corte reconhece a existência de uma economia nacional, inseparável das economias locais. Aceita a constitucionalidade do *National Labor Relations Act* e da lei sobre regime social. A supremacia federal exprime o caráter "nacional", geral, dos problemas políticos, econômicos e sociais.

PIERRE DABEZIES afirma: a importância do poder federal e dos poderes federados é variável, à proporção que a Constituição enumera as competências do Estado federal.

O tipo de federalismo cooperativo alcançou sua plenitude na década de 1950, aceito na teoria e na prática como o ideal para os americanos.

O aumento da participação federal, nos setores da política econômica, deu saliência ao Governo federal, relegando os Estados a um papel secundário. O papel tido pela "presidência imperial" contribui para esse crescimento do poder central. Entende-se que o impacto da presidência imperial sobre o federalismo foi limitado e misto. O aumento do número e variedade dos processos de ajuda federal tem relevante significado, influenciando em todo o sistema intergovernamental. Os novos programas de ajuda federal revelaram uma atividade direta federal-local, com a diminuição de compromissos estaduais e locais assumidos pelo Governo federal.

Apareceram mecanismos para sistematizar a colaboração intergovernamental, apesar das críticas da teoria convencional. Mesmo assim, são constantes as campanhas pelo fortalecimento dos governos estaduais e locais. A partir de 1947 deu-se o crescimento global do Governo federal, através de certos tipos de controles. A democracia federal é uma grande contribuição para o aprimoramento do pensamento democrático e do governo republicano. A efetivação do regime federativo deve ser mantida, pela consagração de princípios através dos quais os Estados-Membros adquirem a sua autonomia à proporção que têm recursos próprios para organizar seus governos e realizar sua administração. Do mesmo modo, a plenitude federativa adquire-se pela investidura dos governantes através do voto direto do povo.

A natureza competitiva do federalismo pode ser apontada em suas diversas experiências, tendo em vista o inevitável sistema baseado na divisão da autoridade entre os Estados e a Nação ou a União. Essa circunstância tem propiciado constantes litígios sobre a definição da linha divisória entre o poder dos Estados e o federal, em certos campos. Os juristas constitucionais têm focalizado a rivalidade entre os centros de governo, ao tratarem da linha divisória entre as manifestações do pluralismo inerente ao sistema federal. A cooperação tem sido considerada como a característica proeminente da Federação bem estruturada.

A propagação do federalismo ocorreu de maneira diversificada, sendo que ela se desenvolveu dentro das particularidades emergentes dos diversos regimes políticos, bem como das condições culturais, econômicas, territoriais, sociais e políticas.

A quase centenária *Federação Brasileira* reflete tendências que se desenvolveram desde o Império. RUI BARBOSA chegou a dizer:

“Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano, senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se encrustara irredutivelmente na resistência à Federação.” (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Saraiva, 1932, 1ª v., p. 60).

A prioridade dada à Federação, na evolução das instituições políticas brasileiras, é apontada por inúmeros publicistas:

“O federalismo é, desde 1831, a mais ardente e mais generalizada aspiração do Brasil. Nos trabalhos de reforma constitucional posteriores à revolução do ano citado, chegou a adotá-lo a Câmara temporária e, se não é a resistência da Câmara vitalícia, de há muito vigorava no País. Tão acentuadas eram as tendências reformadoras no sentido da ampla autonomia provincial, que monarquistas sinceros, da ordem de Saraiva e Nabuco, preconizavam os modelos federativos, como sendo condição de salvamento para o Império, nos últimos anos dele.” (ALFREDO VARELA, *Direito Constitucional Brasileiro. Reforma das Instituições Nacionais*. Garnier, Rio de Janeiro, 1902, 2ª ed., p. 41).

O unitarismo do Estado brasileiro, no período imperial, levou a concessões as idéias federativas, ao lado de pronunciamentos em favor do estabelecimento do princípio federativo. O Manifesto Republicano de 1870 foi pioneiro na conceituação da proposta federativa, ao apontar que a vasta extensão e as variadas regiões levariam ao fenômeno federativo, com severas críticas à forma unitária.

No desenvolvimento do processo democrático brasileiro, dois temas têm grande saliência: República e Federação. ASSIS BRASIL afirmou que a Federação foi a verdadeira causa da República. RUI BARBOSA recusou a pasta de ministro, convidado por Ouro Preto, porque no programa do gabinete não figurava a federalização das províncias.

Na evolução do constitucionalismo brasileiro, destaca-se a autonomia concedida aos Municípios, através da Constituição de 1824, apesar de ser eliminada na regulamentação dos dispositivos constitucionais. O Ato Adicional de 1834 outorgou poderes aos Conselhos Gerais de Províncias. As atribuições con-

feridas eram de natureza federativa, entretanto, foram atenuadas e até elididas, através da Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1841:

“Sob o regime representativo, a nossa forma de governo é a república federativa. A Federação fora desejada no próprio sistema monárquico; e o Ato Adicional constitui uma tentativa falha, não direi da Federação, mas de um regime descentralizador.” (AURELINO LEAL. *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, F. Briguiet, Rio de Janeiro, 1925, p. 20).

A Federação, mesmo no Congresso Imperial, teve defensores, mencionando-se até uma monarquia federativa. Pensava-se na federação como instrumento essencial da democracia real. No projeto que o Partido Liberal enviou ao Senado, em 1831, estava inscrito: O Governo do Império do Brasil será uma monarquia federativa.

A bandeira da Federação foi tão aceita que o Gabinete presidido pelo Visconde de Ouro Preto, o último de linha liberal do Império, colocou em seu programa de reformas a adoção do federalismo com monarquia.

O Brasil estava condenado a uma centralização excessiva, com influências negativas para a vida política e administrativa das províncias. O livro de TAVARES BASTOS, *A Província* (Brasília, Editora Nacional, São Paulo, 1937, 2ª ed.), pelos seus ataques ao centralismo, teve grande aceitação. A Federação, envolta com a República, preparou o País para profundas transformações de ordem política. A Federação apareceu associada e inseparável da democracia. Nos debates da Constituição a lição norte-americana era constantemente invocada, para lembrar os aspectos democráticos e autonomistas daquele sistema federativo: Federação, federalismo, ampla autonomia, descentralização administrativa e política, eram palavras constantes.

As Constituições republicanas adotaram o sistema federativo. Apesar da inclinação para a Federação, ela nasceu fraca e possibilitou vários abusos. Mesmo a consagração constitucional do federalismo não possibilitou que houvesse um melhor desenvolvimento e aprimoramento da forma de organização do Estado brasileiro. No Congresso Constituinte de 1890-1891 a preocupação acerca das premissas da Federação foi constante. Essa orientação é constatada pela circunstância de que três das onze emendas que foram aprovadas pelos constituintes, com alteração do projeto do Executivo, tratavam da autonomia estadual e da discriminação de rendas públicas:

“Durante a monarquia, as Províncias brasileiras viveram sempre asfixiadas em suas mais nobres aspirações, principalmente pela escandalosa centralização, que fazia depender do gabinete imperial a medida mais insignificante e o impulso mais leve que o progresso reclamava.”

“A Constituição republicana, é força confessar, acudiu com o remédio para tamanho mal, adotando o sistema de governo, que E. SEAMAN qualifica de *governo dualista*, pois cria para o serviço dos interesses sociais, e a defesa e proteção dos direitos dos cidadãos, dois organismos políticos e vivos, mas independentes e distintos, a saber, um que é o governo federal, e o outro que é o governo dos Estados.” (ARISTIDES A. MILTON. *A Constituição do Brasil. Notícia Histórica*,

Nessa fase de elaboração da Federação brasileira, dentre as inúmeras discussões, convém salientar a que procurou tirar do texto constitucional a palavra indissolúvel, configuradora da união permanente das Províncias do Império. Certas manifestações pela Federação propunham a admissão de que qualquer Estado poderia dissociar-se, unilateralmente, do pacto federativo:

“A expressão perpétua e indissolúvel foi objeto de crítica; pareceu ser inútil ou presunçosa; a União não teria que ficar permanente e afrontar os evos por virtude daquelas palavras, que não poderiam pear a soberania nacional; era uma frase sem efeito prático; também se argüiu que importava em compromisso de natureza absoluta, impróprio de fórmulas políticas e cuja eficácia vinha de logo desmentida pelas revoluções. Emendas apareceram para suprimir tais palavras, mas o Congresso preferiu mantê-las, e fez bem.” (JOÃO BARBALHO. *Constituição Federal Brasileira. Comentários.* F. Brigueit, Rio de Janeiro, 1924, p. 17).

Nos primórdios da vida constitucional brasileira, em 3 de novembro de 1891, Deodoro fechou o Congresso, ocasião em que teve o apoio de 19 governadores. Apenas o Pará repeliu aquela medida. Com a revolta da Armada, Deodoro renunciou à Presidência, ocupando Floriano o seu lugar. Naquela ocasião, os governadores que apoiaram Deodoro foram depostos.

Várias críticas têm sido feitas aos diversos aspectos de nossa prática constitucional e política. AMARO CAVALCANTI (*Regime Federativo e a República Brasileira*, publicado em 1900) aponta atos contrários ao regime federativo.

Desde os primeiros anos, as diferenças inter-regionais agravaram as práticas políticas da Federação, pois certos Estados temiam certos predomínios de ordem regional. Procurou-se, por intermédio da representação política, diminuir certos efeitos contrários ao federalismo implantado: representação igualitária no Senado e representação estadual mínima, de quatro Deputados, na Câmara.

As críticas à Primeira República são inúmeras. A fraude eleitoral, as oligarquias, a má aplicação das idéias federativas, a política dos governadores, constituíam fatos que desestruturavam e negavam a República e a Federação. Retirada deste estado de coisas foi a Mensagem do Presidente Campos Salles ao Congresso Nacional:

“O que querem os Estados, quer a União.”

Os excessos e desacertos da República Velha contribuíram para manifestações muito mais antifederativas, com tendências a um estadualismo deformado. A formação de hegemonias regionais passou a ser criticada, desde que nem sempre foi procurado o equilíbrio das regiões.

A Revolução de 1930, que teve a sua constitucionalização em 1934, de certa maneira, foi uma reação contra as práticas políticas e institucionais da fase anterior do republicanismo. A alternância no poder efetiva-se pela política do “café-com-leite”, desde 1894, com a predominância do Partido Republicano Paulista e do Partido Republicano Mineiro.

A Constituição de 1934 adotou o estilo de 1891, epigrafando o seu Título I, com a denominação Organização Federal:

“Toda organização política, em regime federativo-presidencial, está sujeita, exclusivamente, às normas federais e não centralizadoras, em maneira que os componentes da Federação ou União Nacional, Estados e Municípios, dessas regras se não possam afastar...” (LOPES GONÇALVES. *A Constituição do Brasil*. F. F. Editora, Rio, 1935, p. 69).

A brevidade daquela fase do constitucionalismo desencadeia-se no autoritarismo/centralizador de 1937. Período obscuro e de retrocesso, nos diversos segmentos da evolução constitucional do País. Efetiva-se a concentração total de poderes na União, com a supressão da autonomia dos Estados; era a época dos interventores nomeados. Nesse período os Estados viveram, praticamente, sob o regime de intervenção. A progressiva concentração de poderes da União foi uma constante dessa fase do sistema político nacional.

A ordem constitucional de 1946, apesar da tentativa de revitalização do federalismo, não foi suficiente para estruturar a Federação que permaneceu débil. MÁRIO MARZAGÃO e ATALIBA NOGUEIRA, membros da Comissão de Constituição em 1946, apontam as tendências unitaristas:

“Caminhamos, infelizmente, para uma centralização administrativa tão categórica que nessa marcha, dentro de pouco tempo, os últimos resquícios da federação estarão extintos” (*Anais da Comissão de Constituição*. Publicação da Imprensa Nacional, 1º vol., 1943, p. 242).

O federalismo consagrado na Constituição de 1946, apesar das críticas que lhe são endereçadas, introduziu certas novidades, inclusive no que diz respeito ao percentual de receitas tributárias da União, em favor de uma região, o Nordeste.

Para doutrinadores brasileiros, com a Constituição promulgada em 1946, houve o restabelecimento, pela Constituinte, da Federação.

Com o movimento de 1964, surgiu um regime autocrático, com a União ampliando os seus poderes, perpetração de novas maneiras intervencionistas, com a nomeação de governadores pelo poder central, numa quase recriação dos antigos interventores do Estado Novo. O fortalecimento do papel exercido pela União, no contexto federativo, transborda-se no detrimento dos Estados e Municípios:

“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,

a 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).

Mas o grau 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 a nova Constituição que veio a lume em 17 de outubro de 1969” (MICHEL TEMER, *Elementos de Direito Constitucional*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1982, pp. 62/63).

A limitação de atuação dos Estados-Membros, agravada, no Brasil, durante os últimos anos, mostra a importância da repartição de poderes na configuração do tipo de Federação. Em certos modelos a descentralização é mais acentuada, daí que os Estados-Membros têm competências mais amplas. Referindo-se a essas relações, afirma JOSÉ AFFONSO DA SILVA:

“Sob esse aspecto, podemos concluir que a Constituição vigente, desde a redação de 1967, modificou substancialmente as relações entre União e Estados-Membros, importando: a) aumento da competência da União, às expensas, naturalmente, da autonomia dos Estados; b) ampliação dos princípios de organização político-constitucional que devem ser observados pelos Estados; c) supremacia da União em matéria econômico-financeira; d) ampliação dos casos de intervenção federal nos Estados, relacionadas as novas hipóteses a questões de segurança nacional ou econômico-financeiras” (*Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1984, 2ª ed., p. 51).

Com o surgimento do período de abertura política, em fase de estruturação e de definição ainda não completada, apareceram novas perspectivas para o aperfeiçoamento de autênticas instituições democráticas. Elas poderão, ainda, ocasionar uma melhor definição da Federação. Esta demanda a restauração da plenitude dos direitos políticos do povo brasileiro, com a universalização do voto, pela eleição direta, em todos os níveis da Federação.

Como assinala RAUL MACHADO HORTA, apesar das características formais do Estado federal, acolhido pela Constituição, o federalismo brasileiro está esmagado, devido a exacerbação centralizadora de poderes e de competências da União, circunstâncias que converteram o federalismo constitucional em puramente nominal e aparente.

A Federação desfigurada, pela centralização autoritária e absorvente dos poderes federais, deve, imediatamente, levar-nos a uma reconstrução federativa:

“A estrutura federal que a Constituição emendada de 1969 concebeu e projetou no plano constitucional afastou-se da concepção brasileira do federalismo republicano. O caráter conjuntural e episódico das soluções adotadas demonstram a precariedade e evidenciam a fragilidade da estrutura que se erigiu no terreno movediço, das conveniências políticas. A União tornou-se absolutista na sua ambição de poder e, para servir ao autoritarismo do Governo central, a Cons-

tituição cancelou a autonomia do Estado-Membro" (Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, nº 54, janeiro, 1982, p. 80).

Com as perspectivas da adoção de um federalismo autêntico, várias questões passaram a ser ventiladas. As referências a uma reforma tributária, com o objetivo de revitalizar os Estados e a própria Federação, é uma constante. Os Estados encontram-se depauperados financeiramente. A própria Federação não corresponde ao seu conceito essencial e real, trata-se de uma proclamação mais nominal.

O desenvolvimento de uma economia, que é cada vez mais nacional, gera, normalmente, o crescimento dos poderes federais. Muitos serviços, considerados locais, foram transferidos para a União.

Os ideais federativos, em toda a evolução das diversas fases do constitucionalismo brasileiro, estão ligados às liberdades públicas. Com as novas perspectivas do *discurso intervencionista* nas Constituições brasileiras, o tema da Federação toma novas e profundas implicações, pelo que qualquer projeto de sua reforma não pode contentar-se na reforma tributária (WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA. "O discurso intervencionista nas Constituições brasileiras". *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, jan./mar. 1984, a. 21, n. 81, pp. 323 e ss.).

Nos últimos anos, a Federação foi duramente atingida. É recente a modificação na escolha dos governadores que vinham sendo impostos, segundo critérios adotados pelos regimes unitários. A projeção na teoria e na prática do ideal federativo vem sofrendo desvios que dificultam sua autêntica elaboração. A necessidade de preservar a Federação, desrespeitada pelo poder central e enfraquecida pela desigual distribuição das rendas nacionais, mostra a importância de seu reexame.

Em vários estudos que examinaram a importância e a perspectiva do Estado federal, vêm surgindo novas indagações no que diz respeito ao relacionamento do federalismo com a dimensão regional. Os estudos de PAULO BONAVIDES levam à proposta do federalismo regional. Pretende a criação da autonomia regional, como um meio capaz de cicatrizar a ferida centralizadora e estatizante. Menciona as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, criadas pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, bem como os entes regionais estabelecidos, nos últimos anos, principalmente a SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, SUDECO e SUDESUL, superintendências do desenvolvimento planejado, como manifestações próprias para fixação do federalismo regional. Para elas propõe a institucionalização de nova autonomia no horizonte constitucional. A adoção de Estatuto de Autonomia das Regiões seria a base, para o surgimento de um federalismo de bases regionais.

O federalismo das regiões é tido como um remédio para as tensões regionais e intra-regionais, por intermédio de uma representatividade regional institucionalmente formulada. Esse modelo federativo é proposto tendo em vista o quadro político-econômico. Critica-se a teoria federativa clássica, frente às novas fórmulas de planejamento econômico. Pensa-se conciliar o equilíbrio, coordenação, harmonia, consentimento, pluralismo do federalismo das au-

tonomias, com as regiões. Na sua defesa pela criação de um quarto nível de governo, PAULO BONAVIDES critica a sistemática atual do ICM, no que a sua sistemática acentua o desnível econômico entre os Estados produtores e os Estados regionais, terceiro nível de estabilidade da comunhão federativa. A reforma para os primeiros.

Esta indicação de reforma federativa em bases regionais levanta a possibilidade do surgimento de três entes a compor politicamente uma Federação tridimensional, para substituir o esquema clássico do federalismo dual: Estado-Membro, Estado regional e o Estado federal propriamente dito. Com a elaboração da teoria desse federalismo regional, as regiões se converteriam em Estados regionais, terceiro nível de estabilidade da comunhão federativa. A refederalização do Estado brasileiro teria, como primeiro passo político e jurídico para um federalismo das regiões, a aceitação do Estatuto de Autonomia para o Nordeste, que para esse autor é tão importante quanto a redemocratização plena da sociedade brasileira (PAULO BONAVIDES, *O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. Reflexões: Política e Direito*. Rio de Janeiro, Forense, 1978, 2ª ed., pp. 78 e ss.).

A reformulação da Federação demandará maior participação dos Estados-Membros e dos Municípios. As questões de índole regional, para maior equilíbrio do todo nacional, dão particularidades ao mesmo problema, em razão da existência de espaços com diferentes estágios de desenvolvimento, que apontam a necessidade da descentralização das decisões, sem prejuízo de um desenvolvimento integrado, devido as desigualdades inter-regionais. O federalismo, que deverá surgir dentro de um clima de plenitude democrática, terá que reduzir as disparidades inter-regionais, através da instituição de adequada discriminação de rendas públicas.

A centralização implantada pelo autoritarismo, no Brasil, nos últimos anos, sem atingir os objetivos de um planejamento que pudesse indicar alguns aspectos das diferenciações entre as diversas regiões, fez com que os Estados-Membros e Municípios vissem agravados os seus problemas, sem possibilidade de resolvê-los.

A democratização da sociedade brasileira depende de importantes transformações que erradiquem o autoritarismo dominante. A estruturação do *novo federalismo brasileiro* exige sua definição por Assembléias Constituintes a nível federal e estadual, com determinação precisa do tipo escolhido. Como fórmula de relacionamento intra-estatal, deverá corrigir o altíssimo grau de centralização atingido pelo Estado brasileiro, para formalizar mecanismos adequados de descentralização. Competência do centro e competências das coletividades-membros deverão ter uma definição constitucional exata. A participação das coletividades menores na revisão da Constituição será um dos elementos fundamentais para a efetivação da Federação.

Torna-se necessária uma interpretação dinâmica do federalismo, através de um processo democrático estável, eficiente e moderno. A organização e estabilidade da República brasileira, sob a forma de Federação, depende da repartição de competências, da harmonia de poderes entre os entes que a compõem, através de um jogo coordenado e normal dessas entidades. A pluralidade que concorre para o estabelecimento de um poder estatal federal congrega certas matérias constitucionais, com o reconhecimento das coletividades particulares. Sua base está nas relações fixadas entre o Estado federal e os Estados-

Membros. Baseado em uma Constituição, e não em um Tratado, deve levar em conta as diferenças específicas de seus componentes. A unidade e a diversidade supõem a sua efetivação.

Como princípio básico da estrutura constitucional do Estado brasileiro, a forma federativa está ligada ao sistema republicano e ao representativo. A Federação deve partir para a definitiva conciliação com a multiplicidade de interesses que têm as unidades territoriais que gozam de autonomia política e administrativa, através da efetiva capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração. As particularidades inerentes ao atual processo político brasileiro, ao pretender sair de um longo período centralizador, encontra diversas facetas no que diz respeito às transformações do federalismo, particularidades que devem ser observadas na definição do modelo de Federação, própria ao nosso meio:

“Nos principais Estados federais do mundo contemporâneo, nota-se a tendência para a concentração de poderes na União. É consequência de muitas causas políticas e econômicas, sobressaindo ora estas, ora aquelas, conforme o Estado examinado, mas a linha constante é a do crescimento do governo central. Paralelamente a essa tendência, pode afirmar-se que nunca tivemos tanto governo como agora, em quaisquer níveis — federal, estadual ou municipal.” (ORLANDO M. CARVALHO. *Relações financeiras da União com outras órbitas de governo*, em obra coletiva, *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Estudos Sociais e Políticos, Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 2, p. 79).

Na evolução do processo centralizador dos últimos anos, no Brasil, convém destacar que a prática indiscriminada dos decretos-leis tem sido, também, forma abundante de usurpação de competências estaduais, pela União. A technocracia e o planejamento não democrático são outros propulsores de novas restrições à Federação, que vêm acompanhando, de certa maneira nominalmente, o processo constitucional republicano (2).

- (2) BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. FUMARC/UCMG, Belo Horizonte, 1982; *idem*, Novos Rumos do Federalismo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 56, janeiro, 1983, pp. 97 e ss.; *idem*, O Projeto Político Brasileiro e as Eleições Nacionais, n. 57, 1983; HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte, 1964; *idem*, Problemas do Federalismo Brasileiro. *Digesto Econômico*, n. 140, mar./abr., 1958, pp. 9 e ss.; MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo III. *Estrutura Constitucional do Estado*. Coimbra Editora, 1982, pp. 216 e ss.; MENDONÇA LIMA, Nailê Russomano de. Do Estado Federal: Importância e Perspectiva. *Advogado*. Publicação do IARGS/ Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, a. I, n. I, jan./mar., 1984, pp. 49 e ss.; SPOTA, Alberto Antonio. *Confederación y Estado Federal*. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1976; FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1979; MELLO, José Luiz de Anhaia. *O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas*. Max Limonad, São Paulo, 1960; CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Federação no Sistema Constitucional em Estudos sobre a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1*. FGV — Instituto de Documentação, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977, pp. 25 e ss.; BRITO, Luiz Navarro de. Um Estudo sobre a Federação Brasileira. *Revista de Direito Público e Ciência Política*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. VII, n. 3, set./dez., 1964, pp. 43 e ss.; BARROSO,

(continua)

III – O Município

A liberdade e a autonomia municipais são condições essenciais para a efetivação do processo democrático descentralizado. A noção do Município, e da sua autonomia, está intimamente ligada à compreensão da Federação. Muitos dos estudos sobre Município, no Brasil, passam sobre o exame das instituições municipais na península ibérica. No Brasil, a história municipal tem início com a Constituição do Império (1824) e a Lei Regulamentar, de 1º de outubro de 1828. Antes, o que havia era o Município português para aqui transplantado, importado da Metrópole, regido por suas leis. A Lei de 1º de outubro de 1828 era considerada como opressora das liberdades municipais. Em 1834, com a votação do *Ato Adicional* à Constituição, pensou-se que as idéias descentralizadoras conduziram à completa emancipação das Câmaras Municipais:

“De modo que o Ato Adicional foi encarado e discutido (e ainda hoje o é) como um documento de contradição histórica, quando, em verdade, ele constituiu a mais legítima eclosão das tendências federativas, de base provincial, cujos traços mais salientes se encontram nas tentativas anteriores e, muito expressivamente, nos próprios debates da Constituinte dissolvida em 1822.”

“Dominada pelas doutrinas que a revolução americana pusera em circulação, a memorável assembleia de 34 traduziu uma *aspiração brasileira*, deixando em plano secundário, sem todavia hostilizar, a fórmula liberal da tradição portuguesa, que era o municipalismo.” (José

(continuação da nota 2)

Luis Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação*. Forense, Rio de Janeiro, 1982; CÂMARA, Maria Helena Ferreira da. O Conceito Moderno de Federação. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, a. 18, n. 71, jul./set., 1981, pp. 23 e ss.; BONAVIDES, Paulo. O Federalismo e a Revisão da Forma de Estado. *Revista Forense*, 1973; BITAR, Orlando. Federalismo e Centralização. *Revista de Direito Administrativo*. Fundação Getúlio Vargas, março, 1974; MENEZES, Djacir. Federalismo e Centralização. *Revista de Ciência Política*. Fundação Getúlio Vargas, março, 1974; DABEZIES, Pierre. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques*. Les Cours de Droit, Paris, 1979-1980, pp. 635/636; MOUSKHELI, M. *La Théorie Juridique de l'Etat Fédéral*. A. Pedone Éditeur, Paris, 1931; SCHWARTZ, Bernard. *Los Poderes del Gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*. I. *Poderes Federales y Estatales*. Trad. de JOSÉ JUAN OLLOQUI LABARTIDA. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1966, v. I, pp. 101 e ss.; PINTO, Roger. *La Crise de l'Etat aux Etats-Unis*. Librairie Générale de Droit & Jurisprudence, Paris, 1951; SCHWARTZ, Bernard. *American Constitutional Law*. At the University Press, Cambridge, 1955; TEMER, Michel. Considerações sobre o Estado Federal. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*. Centro de Estudos, São Paulo, nº 16, junho, 1980, pp. 289 e ss.; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Novos Pólos Administrativos Ajetando a Federação Brasileira*, em *As Tendências Atuais do Direito Público*. Forense, Rio de Janeiro, 1976, pp. 65 e ss.; idem, *Os Estados na Federação Brasileira, de 1891 a 1937*. III Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, Belo Horizonte, 1982; AUBERT, Jean-François. *Essai sur le Fédéralisme*. *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, LGDS, Paris, n. 3, mai./jun., 1963, pp. 401 e ss.; BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a revisão da forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, n. 37, jan./mar., 1973, pp. 21 e ss.; TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. O Estado federal numa visão comparativa. *Revista de Ciência Política*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, maio/ago., 1981, pp. 81 e ss.; BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. Publicação da Prefeitura do Município de São Paulo, 1948.

DE CASTRO NUNES. *Do Estado Federal e sua Organização Municipal*. Editores Ribeiro & Maurillo, Rio de Janeiro, 1920, pp. 45-46).

A autonomia do Município é restrita aos assuntos localizados dentro de sua área territorial, dentro de seu exclusivo e único interesse. Essas noções correlatas compreendem a faculdade de se admitir por si, ou autonomia genericamente compreendida, e a delimitação da esfera de ação municipal. A Constituição determinou que os Estados assegurassem aos seus Municípios autonomia em tudo que dissesse ao seu peculiar interesse. Estão eles subordinados, desde a sua criação e organização, às leis do Estado.

Pela Lei de 1º de outubro de 1828, o conceito político da Constituição, no que diz respeito às liberdades municipais, ficou reduzido, transformou as Câmaras em corporações administrativas, por definição da lei regulamentar do preceito constitucional.

A cláusula municipalista na Constituinte, acerca da autonomia municipal, veio do projeto da comissão nomeada pelo Governo provisório. Pelo art. 82, § 2º, dava-se aos Municípios o direito de eleger os funcionários do seu governo ou administração. No que toca à organização dos poderes municipais, a franquia era grande, pois seriam eleitas as autoridades.

A importância do Município para a vida democrática vem assim expressa, em livro escrito em 1883:

“Para convencer que a liberdade municipal é condição elementar de todas as outras, bastaria refletir que, onde não tem o povo a franqueza de reger por si os negócios que mais de perto lhe interessam, falta-lhe também a virilidade precisa para exercer com estímulo qualquer dos outros direitos. Dê-se ao Município a posse de si mesmo, e ele saberá incutir no espírito público o sentimento do dever e da responsabilidade que tornam o civismo espontâneo e resistem a todo o gênero de opressões.” (JOÃO DE AZEVEDO CARNEIRO MAIA. *O Município. Estudos sobre Administração Local*. Tip. de G. Lenzinger & Filhos, Rio de Janeiro, 1883, p. VII).

A liberdade política efetiva-se pela investidura do cidadão em todas as formas de atividades garantidas pela Constituição. Ela deixa de existir, sem a plenitude dos direitos elementares que se resolvem no governo local. Onde existem as regalias locais, como na Inglaterra, na Suíça, no Canadá e nos Estados Unidos, a satisfação dos direitos é a mais ampla. Os centralizados impedem a diversificação, o pluralismo, a espontaneidade e a liberdade.

O municipalismo é uma forma primária de atividade social, que, efetivando-se em larga esfera das relações morais e políticas, contribui para aprimorar as instituições.

O constitucionalismo brasileiro, ao consagrar a Federação, não poderia ficar indiferente à autonomia do Município. A Constituição de 1891 fixou a tese da autonomia municipal:

“Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse” (art. 68).

Apesar da aceitação constitucional, no Brasil, o Município não se transformou em uma escola de liberdades democráticas.

Também não faltaram críticas a uma individualidade anatômica do Município ou a uma autonomia completa (TOBIAS BARRETO. *Estudos de Direito*. Estado de Sergipe, v. II, 1926, p. 138; OTO PRAZERES. *As Relações da União com os Estados e os Municípios*. Imprensa Nacional, Rio, 1942, p. 15).

PEDRO LESSA, tratando da autonomia municipal, através da interpretação do art. 68 da Constituição federal, afirma que o texto contém uma regra e uma exceção. A regra está no artigo mencionado. A exceção abre-se no art. 67, combinado com o art. 34, nº 30. Compreende que, em relação aos demais Municípios o princípio constitucional é este: autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. Autonomia significa autogoverno (self government). Após promulgada a lei de 1º de outubro de 1828, tentaram alguns políticos do Império criar intendentess ou prefeitos, nomeados ou designados pelo governo central, ou pelos presidentes das Províncias. Em 1856 o Deputado Cândido Borges apresentou um projeto de lei, criando o cargo de administrador municipal, para o exercício das funções executivas municipais, tendo cuidado, devido ao princípio da autonomia, de propor que ele fosse nomeado dentre os vereadores eleitos. Mesmo no Império, não se conseguiu a aprovação de projeto de lei, confiando ao poder central ou aos presidentes das Províncias a nomeação de prefeitos, ou intendentess ou administradores municipais. Entendeu-se a medida contrária aos interesses locais, ao princípio da autonomia municipal, bem como da restrita autonomia municipal da lei de 1828 e do Ato Adicional. Entendia-se que a nomeação pelo governo, dos presidentes das Câmaras e dos agentes executivos falsearia o sistema municipal, com a introdução de agente do poder central. Colocaria as municipalidades na alternativa de um antagonismo entre os eleitos do povo e os agentes do governo, com uma dependência servil para com os últimos. Para PEDRO LESSA, ao Município não interessa apenas a elaboração das leis, sendo-lhe estranha a execução:

“Resta verificar se nas discussões da Assembléia Constituinte algum subsídio se depara aos que sustentam ter querido aquela assembléia mutilar de modo tão surpreendente a autonomia municipal, entregando o Poder Legislativo ao Município e o Executivo aos agentes do presidente do Estado: isto é, dividindo tudo o que respeita ao peculiar interesse do Município, na linguagem do texto constitucional, em duas partes, para confiar a mais relevante aos funcionários nomeados por um poder estranho” (*Reforma Constitucional*, Editora Brasileira Lux, Rio de Janeiro, 1925, pp. 72/73).

Dos *Anais do Congresso Nacional*, vol. 2º, pp. 198 a 219, vê-se que a Constituição promulgada pelo Governo Provisório, no art. 67, dizia:

“Os Estados organizar-se-ão por leis suas, sob o regime municipal, com estas bases: 1º — a autonomia do Município, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; 2º — eletividade da administração local.”

A eletividade da administração local e a completa autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, é uma constante nessa fase da discussão da Federação.

Não se entende que o Congresso Constituinte tenha eliminado a *eletividade* da administração municipal. Na linguagem jurídica, o que se denominava como

administração municipal era principalmente a Câmara Municipal, tida como uma corporação administrativa.

Com a Constituição de 1934, procurou-se assegurar autonomia política aos Municípios, com a eletividade do prefeito e vereadores da Câmara Municipal, permitindo a eleição daquele por essa (art. 13, I); a decretação dos seus impostos e taxas, arrecadação e aplicação de suas rendas (art. 13, II); a organização dos serviços de sua competência (art. 13, III). Nas capitais e estâncias hidrominerais, o prefeito poderia ser de nomeação do Governo. Os Estados podiam criar um órgão de assistência técnica à administração municipal e de fiscalização das finanças. Essas medidas afetam a conceituação de autonomia, desde que essa decorre da organização livre de seu governo: prefeito e Câmara Municipal (ORLANDO M. CARVALHO. *Problemas Fundamentais do Município*. Brasileira, São Paulo, 1937).

Com o texto de 1937, principalmente devido a política decorrente do movimento implantado pelo Estado Novo, a Federação passou por outra séria crise, com profundo sistema autoritário e centralizador. Apesar do procedimento adotado, a Constituição de 10 de novembro determinava:

“Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente: a) à escolha dos vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei; b) à decretação dos impostos e taxas atribuídas à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local” (art. 26).

Conservou-se a eletividade dos vereadores, mas a Constituição de 1937 consagrou o princípio da nomeação do prefeito, excluindo as divergências doutrinárias que ocorreram entre os constitucionalistas na primeira república. A tese da constitucionalidade de leis que aceitavam a nomeação dos prefeitos foi admitida por VIVEIROS DE CASTRO, ALCIDES CRUZ, EPITÁCIO PESSOA, MURINHO, COUTO SARAIVA e BOCAIÚVA. Posição contrária, defendendo-lhe a inconstitucionalidade, tomaram PEDRO LESSA, RUI BARBOSA, AMARO CAVALCANTI, BENTO DE FARIA, CARLOS MAXIMILIANO (AGENOR DE ROURE. *A Constituição Republicana*, Imprensa Nacional, 1920, vol. 2).

A Federação ficou assentada, nesse período, apenas, através da proclamação formal do artigo 3º, da Constituição. O Município, devido ao sistema de centralização política e administrativa, sofreu a influência do processo autoritário.

Surgiram, nessa época, zonas econômicas. O artigo 29 da Constituição fixou a matéria:

“Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.”

Vê-se esboçar, entre o Município e o Estado, nova configuração política, na qual os autores percebem as primeiras imagens da *Região* e das *Áreas Metropolitanas*.

A feição centralizadora dessa Carta, inspirada no intuito de fortalecer o Executivo, refletiu na organização municipal, num verdadeiro regresso ao sistema adotado nas antigas Províncias. O texto de 1937, para satisfazer aos interesses da continuidade do governo pessoal, só foi aplicado em parte. No que diz aos Municípios, também, não vigorou.

O prolongamento do regime autoritário, até a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, não permitiu o florescimento da Federação. A Lei Orgânica dos Estados e Municípios, isto é, o Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, alterado pelo Decreto-Lei nº 5.511, de 21 de maio de 1943, continuaram em vigência. A utilização do decreto-lei teve como objetivo manter a centralização. Estados e Municípios perderam as características da autonomia, absorvidas que foram pelo crescimento do Executivo presidencial, com o atrofiamiento das funções legislativas. O Decreto-Lei nº 1.202 do texto constitucional preservou, apenas, a competência tributária dos Municípios e a inelegibilidade dos Prefeitos, transformados em prepostos dos interventores. Não havia propriamente Municípios, compreendidos como entes dotados de governos autônomos. Eram meras autarquias territoriais, obedientes à estrutura centralizadora do governo.

A redemocratização ocorrida com a queda do autoritarismo implantado em 1937 viria colocar a Federação no centro dos debates políticos e constitucionais. A Assembléia Nacional Constituinte de 1946 iria possibilitar a discussão de novas teses: desconcentração do poder político; descentralização do sistema administrativo; retração do Executivo às justas proporções, de acordo com o sistema de harmonia dos poderes coordenados; recuperação, por parte dos Estados-Membros e dos Municípios, de sua legítima competência para a constituição de seus poderes legais.

A Constituição de 1946 é considerada a mais municipalista das Constituições brasileiras. Diversos dispositivos passaram a dar importância à Federação, pelo que essa orientação teria transcendental repercussão na área do Município:

“A Constituição de 1946 é, sem dúvida, a mais municipalista de quantas Constituições já conheceu o Brasil, havendo, por inspiração dos modelos políticos contemporâneos, dado ao Município o relevo que, de fato, merecia.

Havendo revigorado a autonomia dos Estados-Membros, fê-lo, contudo, com enfraquecimento tributário em prol dos Municípios, sobre os quais aqueles já não poderão exercer a mesma faculdade de fiscalização e controle. Aliás, no tocante à organização municipal, não deu a Constituição de 1946 aos Estados-Membros maior liberdade, como o fizera o regime instaurado em 1891.

Pelo art. 7º, inciso VII, letra e, facultou-se à União federal intervir nos Estados, a fim de os compelir a observância do princípio da autonomia municipal.

Assim sendo, restabeleceu-se, em sentido amplo, a autonomia dos Municípios, que se fortaleceram economicamente, através da revisão do regime tributário, em detrimento dos Estados.

A nova Constituição adotou com felicidade critérios úteis de discriminação dos elementos característicos da autonomia municipal. Isso

já se tinha, aliás, concretizado desde 1934, a tal ponto que, desde aquela época, já muitos consideravam a Federação brasileira como uma verdadeira trilogia, constituída da União, dos Estados e dos Municípios" (A. MACHADO PAUPERIO. *O Município e seu Regime Jurídico no Brasil*. Distribuidora Record Editora, Rio de Janeiro, 1959, pp. 69/70).

A crise institucional implantada pelo regime de 1964 desfigurou a Federação, com salientes conseqüências na autonomia do Município. Apesar de permanecer na Constituição de 1967 e na Emenda de 1969, é difícil configurar a Federação, nos últimos anos da evolução do regime político brasileiro. A partir de 1967 ocorreu a perda da autonomia municipal, aguçando-se, especialmente, na distribuição das arrecadações tributárias.

O parágrafo único do art. 8º da Constituição emendada reduziu a competência supletiva dos Estados em legislar sobre vários assuntos, ali mencionados, não prevendo competência supletiva do Município em nenhuma hipótese. Deve ele alicerçar-se na lei federal e na lei estadual, sendo que esta, na maioria das vezes, preenche apenas as lacunas da primeira. A ausência de legislação coloca o Município incapaz de defender os interesses de sua comunidade.

O art. 15, ao definir a autonomia municipal, assegura: a) a eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores; b) administração própria, no que se refere ao seu peculiar interesse, mormente quanto à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços públicos locais.

Nos últimos anos, várias medidas tiveram como fundamento restringir a autonomia dos Municípios. Nos termos da Constituição de 1967, art. 16, § 1º, alíneas a e b, suprimiram-se as eleições para: a) os prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; b) os prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por iniciativa do Poder Executivo.

O Projeto de Lei nº 13, de 1968, submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, declara de interesse da segurança nacional, nos termos do art. 16, § 1º, alínea b, da Constituição, 68 Municípios, situados uns na "faixa de fronteira" e outros "na orla marítima".

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, apenas deu nova numeração ao *caput*, que passou a ser o artigo 15. Permaneceu, com exceção do inciso I, com a mesma redação. A Emenda Constitucional nº 8, de 1977, deu redação diferente ao item I do artigo 15.

Não se pode falar que a autonomia do Município brasileiro está consagrada, integralmente, pela atual Constituição. Permaneceram as restrições para as estâncias hidrominerais e aos Municípios declarados de interesse da segurança nacional (art. 15, § 1º, alíneas a e b).

A intervenção nos Municípios é medida excepcional, de competência dos Estados-Membros, conforme definição da Constituição do Estado. Os casos de intervenção são taxativamente enumerados na Constituição da República, de conformidade com o disposto no § 3º do artigo 15.

A criação do Município cabe aos Estados-Membros, observados os requisitos mínimos de população, renda e forma de consulta às populações interessadas, estabelecidos por lei complementar federal (Constituição da República, art. 14; Lei Complementar nº 1, de 9-11-1967).

A organização dos Municípios é da competência do Estado-Membro, de conformidade com as normas de uma lei básica, denominada *Lei Orgânica dos Municípios*. Apenas o Rio Grande do Sul adotou o sistema de *Carta Própria*, pela qual cada Município promulga sua lei orgânica. Convém ressaltar que os princípios gerais da organização municipal estão inscritos na respectiva Constituição. Cabe à lei orgânica desenvolvê-los e regular os pormenores da organização.

Os recursos financeiros dos Municípios são originários das seguintes fontes: a) tributos que lhes são constitucionalmente discriminados, compreendendo impostos, taxas e contribuições de melhoria; b) participação em receitas de impostos federais e estaduais; c) rendas de seus bens e serviços, compreendendo preços públicos, preços quase públicos e preços privados.

A Constituição, com a Emenda de 1969, em seus artigos 24 e 18 discrimina os tributos atribuídos aos Municípios: I) impostos sobre: a) propriedade predial e territorial urbana; b) serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar (art. 24); II) taxas, arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados por ele ao contribuinte ou postos à disposição deste (art. 18, nº I); III) contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas locais, que terá como limite total a despesa realizada (art. 18, nº II, alterado pela Emenda Constitucional nº 23, de 1983).

A participação do Município na receita de impostos da União e do Estado-Membro é determinada pelo artigo 25: a) Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; b) Fundo de Participação dos Municípios; c) Fundo Especial.

Algumas modificações têm ocorrido na sistemática municipalista, no que diz respeito ao planejamento municipal. Este é da competência do Município e deve expressar-se no "Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado" (PDDI). Visa definir a política de desenvolvimento do Município, dentro de diretrizes fixadas pelos programas de ação do governo local, através da consolidação de um processo permanente de planejamento municipal: social, econômico, territorial e administrativo.

A insuficiência tributária dos Municípios é uma constante na análise desses temas, desde que se reconhece que o problema da autonomia municipal está ligado, diretamente, ao problema de rendas. Sem meios financeiros adequados é impossível a organização dos serviços de seu peculiar interesse. De há muito, ressalta-se que a percentagem da renda do Município no cômputo da renda geral tem alcançado níveis extremamente baixos. A insuficiência tributária dos Municípios é verificável em todo o curso do regime republicano.

Entendem alguns que, para diminuir os efeitos da redução de competência tributária de Estados e Municípios, procurou-se aprimorar o sistema de rendas partilhadas, com a instituição do Fundo de Participação dos Estados e Municípios. A receita obtida por meio dos Fundos, em parte, tem vinculação direta com certos tipos de gastos, sendo que o Tribunal de Contas da União realiza o seu controle.

Ao integrar o Município na estratégia do desenvolvimento, o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (PND), de 1972-1974, possibilitou reflexões sobre a sua posição na Federação, bem como sobre o princípio da autonomia municipal. Como conciliar esses novos mecanismos de intervenção com o direito de se reger por suas próprias leis. No mesmo sentido, o II Plano Nacional de Desenvolvimento pautou a sua conduta (FERNANDO WHITAKER DA CUNHA, *Direito Político Brasileiro. A Estrutura Constitucional*. Forense, Rio de Janeiro, 1978, p. 190).

As relações intergovernamentais que promovem articulações entre o Estado e o Município, ao lado das investigações acerca dos processos entre o Município e o Governo federal, têm grande alcance no que diz respeito aos rumos da Federação.

As modalidades de articulação entre o Governo federal e o Município, para implementação de serviços em benefício da comunidade; a forma como são tomadas as decisões de programas a nível municipal, com o objetivo de verificar em que medida o Município tem influência; a difusão dos programas federais a nível municipal; os instrumentos de formalização utilizados para concretizar a participação das duas esferas de governo; o tipo de atuação predominante, normativa e executiva; em que setores a execução dos serviços resultantes desses programas ainda se encontra centralizada nas mãos do governo federal, são questões que têm detidas meditações.

As modificações ocorridas no sistema político a partir de 1964, ampliadas pela absorção do Governo federal de número crescente de funções, a institucionalização do planejamento como forma de estabelecer e compatibilizar as prioridades nacionais, geraram imensa concentração de poder a nível federal, com acentuadas conseqüências nas relações entre União, Estado-Membro e Município. O esvaziamento dos poderes e funções dos Legislativos federal e estaduais, em benefício do Executivo, levou ao decréscimo da importância dos representantes eleitos pelo povo. O Município perde sua importância no processo decisório federal e estadual. A orientação do Governo federal assenta-se na descentralização da execução, com a transferência das responsabilidades a cargo da esfera federal para outros níveis de governo.

Os Municípios, por não possuírem base econômica para sustentar, com recursos próprios, os gastos locais, tornam-se dependentes das transferências federais. O Governo federal passou a exercer o comando direto da política econômica e a controlar as metas do desenvolvimento econômico, sem a necessidade de consultar outras esferas de poder.

Como peça básica da democracia, o Município não foi assim considerado, em várias fases do sistema constitucional e político brasileiro. A Federação

brasileira, apesar do lugar dado ao Município, no que diz respeito à autonomia política e à discriminação constitucional de competências, não efetivou as características principais de sua implantação. O Município possui poderes enumerados, mas o tratamento especial, que a sistemática constitucional lhe dispensa, traduzido na autonomia municipal, não lhe impediu, efetivamente, de ser um ente subalterno. Faltam-lhe liberdade administrativa e independência econômica.

A plena autonomia deve ser adquirida pelos Municípios. Mais grave ainda é a impossibilidade de parte dos Municípios elegerem seus prefeitos. Esses Municípios, muito mais do que os outros, têm autonomia imperfeita e limitada. A restauração da autonomia política dos Municípios, das capitais dos Estados e de outros mencionados anteriormente, é um imperativo da democratização.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, apesar de ampliarem a matéria municipal nos textos apontados, impuseram restrições ao princípio da autonomia municipal.

Com a redemocratização, os temas Federação, Município e descentralização, impregnam os debates políticos e constitucionais. Clama-se por uma revisão da repartição das receitas públicas, ampla e profunda, para que Municípios e Estados saiam da dependência financeira e política da União.

O revigoramento da Federação, o crescimento do dinamismo das administrações municipais, o desenvolvimento regional e local necessitam de novas orientações e práticas. A tendência centralizadora de após 1964 alterou até a distribuição de certas funções governamentais. Serviços tradicionalmente municipais, mediante convênios, foram transferidos para outras esferas de poder, sem qualquer fundamentação legal. Utiliza-se, para batizar o fenômeno, da expressão *desmunicipalização* dos serviços públicos. Níveis supramunicipais de governo aparecem sem fórmulas definidas de institucionalização.

Os Municípios são instrumentos institucionais essenciais ao processo de democratização, possibilitam, pela aproximação, maior vivência coletiva local, com repercussões em outros níveis da estrutura governamental.

É necessário reestudar a repartição de competências, atualmente em vigor para que ocorra maior descentralização. A Constituição federal delimita para os Municípios a área de atuação privativa, com fortes repercussões para o exercício da autonomia municipal. A ampliação da competência municipal não esgota todas as possibilidades da municipalização. A preservação da autonomia não impede o estabelecimento de relações intergovernamentais cooperativas. Por via de convênios podem os Estados e a União obter a participação dos Municípios na execução de obras e na prestação de serviços. No estabelecimento da participação municipal, as esferas de governo ampliam, normalmente, maior participação no processo. Nesse sistema de participação, no Brasil, muitas vezes são os Municípios que transferem recursos para os Estados, para que mantenham serviços de sua competência.

É natural que a municipalização seja instrumento de aproximação entre governo e comunidade. Em certas ocasiões ocorre a desconcentração, de natureza administrativa; em muitos lugares são criadas Regiões Administrativas e até Distrito Regional.

Em sentido de municipalizar, descentralizar implica transferir funções de um dos níveis de Governo para o municipal. Deve-se reconhecer que o Município é uma unidade de descentralização. A falta de recursos financeiros e técnicos dificulta até o cumprimento de exigências legais na área do orçamento, contabilidade e prestação de contas.

Nos últimos tempos, em debates sobre o sistema tributário nacional e a concentração de poder, ressalta-se que a organização político-administrativa do Estado brasileiro está comprometida por uma excessiva centralização de poderes, que fere o princípio federativo, com conseqüências profundas no desenvolvimento econômico, político e social. Devem ocorrer mudanças substanciais nessa orientação, para que ocorra a devolução da autonomia dos Estados-Membros e Municípios. Essa será recuperada pela garantia dada aos Estados e Municípios de uma distribuição adequada de rendas, para satisfação dos encargos e atribuições de cada um desses entes.

Federação e Regime Tributário são verificações que ocorrem a todo momento. Sendo que estas levam à compreensão da questão da centralização ou descentralização tributária no Estado federal, que por sua vez depara com a discriminação de competências. A autonomia municipal é tida como fixada, desde que exista longa margem de competência originária no campo tributário. A descentralização é que vai definir essa posição do Município na Federação. É preciso estabelecer, neste sentido, a proporção em número e importância das normas centrais e das locais. A autonomia não pode ser entendida, apenas, em seu aspecto formal. Existe necessidade de que os Estados e Municípios disponham de recursos para o exercício da autonomia assegurada teoricamente. A falta de receita própria para o atendimento das necessidades de obras e serviços é dificultada pela acentuada concentração de recursos na União. Mesmo a transferência de parcelas das receitas para os entes federais, sem a necessária liberdade de aplicação, retrai a possibilidade de autonomia. A carência de recursos, a centralização das decisões, em muitas circunstâncias caminha para a elevação da carga tributária, por meio de majoração de alíquotas e criação de novos tributos.

O estudo da entidade municipal deve ser visto dentro da complexidade que proporciona o seu posicionamento dentro da Federação. GERALDO ATALIBA afirma que o poder tributário pertence à Federação como um todo, mas é repartido, sob a forma de competências tributárias, no Brasil, às pessoas políticas criadas pela Constituição federal.

A Federação brasileira é tema essencial à reformulação institucional de que carece a estrutura política. Não devem ser esquecidos os princípios de que os Estados-Membros e os Municípios somente poderão readquirir a sua autonomia, quando tiverem recursos próprios para organizar seus governos e realizar as suas administrações, sendo que a investidura política dos governantes deve ser sempre obtida através do voto direto do povo, em qualquer dos níveis da estrutura federal.

Essa proposta está aliada às críticas que são feitas à discriminação de rendas, vigente atualmente. Os levantamentos em torno das receitas atribuídas aos Municípios assim discriminam: Impostos: a) predial e territorial urbano (art. 24, I); b) sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos na

competência dos Estados e da União (art. 24, II); c) produto do imposto territorial rural, decretado e arrecadado pela União sobre imóveis situados em cada Município (art. 24, § 1º); d) produto do imposto de renda que arrecadarem como fonte, sobre vencimentos de seus servidores ou juros de seus títulos (art. 24, § 2º); e) quota no rateio do Fundo de Participação dos Municípios, constituído de 16% dos impostos de renda e produtos industrializados (art. 25); f) quota no rateio (juntamente aos Estados) em 60% do imposto sobre combustíveis e lubrificantes, em 60% do imposto sobre energia elétrica e em 90% do imposto sobre minerais do país (art. 26 com alterações da Emenda nº 23, de 1983).

À União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios compete, ainda, a cobrança de taxas (art. 18, I) e de contribuições de melhoria (art. 18, II).

A discriminação vigorante, em termos de Estados e Municípios, é tida como uma ameaça às suas respectivas autonomias, pois deixou as entidades relacionadas sem rendas próprias suficientes para execução de suas atividades que são cada vez mais crescentes. A participação nos fundos do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados fica condicionada a demonstrativos como: programas de aplicação, conforme as diretrizes e prioridades aprovadas pelo Governo federal; vinculação de recursos próprios a esses programas; assunção de encargos da União; o recolhimento dos impostos federais por eles arrecadados e a liquidação de suas dívidas para com o Governo central, tidos como forma de institucionalizar a ingerência da União nos Estados e Municípios, pelo que passam a ser meros executores dos planos federais.

Essas imposições diminuem o direito de cada Município, pois não podem estabelecer quais as necessidades a serem atendidas. As formas constitucionais de participação ampliam o processo de centralização.

Várias são as críticas feitas pelos Municípios, que apontam as injustiças da partilha de rendas, ao não levar em consideração as precariedades e as possibilidades regionais e locais. Como uma das características fundamentais da Federação, a discriminação constitucional de competências é essencial.

Além das críticas que são levantadas contra o tratamento dado aos Municípios em geral, com deficiente participação na discriminação de competências, outras restrições precisam ser levantadas para que possa ser definida a sua verdadeira autonomia: a escolha dos prefeitos das Capitais não deve ser feita mais pelos governadores dos Estados, o mesmo deve ocorrer quanto aos Municípios que são estâncias hidrominerais e os de interesse da segurança nacional, que são escolhidos pelo Presidente da República (art. 15, § 1º, a, e art. 15, § 1º, b).

Existem critérios possíveis de repartição de competências entre os diversos entes autônomos para que se possa caracterizar a existência da Federação. Nesse sentido é que o legislador constituinte deve qualificar e quantificar as atribuições dos órgãos envolvidos para que a Federação não seja comprometida. Essa distribuição pode ser assim determinada: fixação de forma *expressa* das competências dos entes autônomos; definição de forma expressa das competências dos Estados, deixando a competência *remanescente* à União; estabelecer de forma expressa as competências da União, deixando a *residual* aos Estados.

Esses critérios devem ser bem examinados para o melhor atendimento dos princípios inerentes à Federação. No Brasil, a competência dos Estados no sistema constitucional sofre redução, em vista da presença dos Municípios, pois têm participação na divisão das competências, entre os seres federados. Cabe aos mesmos as matérias que dizem respeito ao peculiar interesse, necessário à caracterização do Estado federal, que pressupõe unidades dotadas de autonomia.

Cumpra a elaboração de uma reforma constitucional que solucione de vez o problema da repartição de competência na Federação brasileira, visando uma descentralização por meio da qual sejam melhor aquinhoados os Municípios, para que se torne possível desenvolver uma política municipalista, capaz de reforçar essas células da nacionalidade, tão necessárias à solidificação do processo de democratização.

A Federação autêntica assenta-se no fortalecimento político e financeiro dos Estados e Municípios. É inviável reduzir a ingerência exacerbada da União, no campo da competência tributária, na área de aplicação de recursos que transfere àquelas entidades, com o aumento das receitas estaduais e municipais. Essas deverão ser acompanhadas do fortalecimento político dos entes da Federação. Uma reforma constitucional demanda modificação do sistema tributário, com alterações nas legislações complementar e ordinária.

A Federação é instrumento essencial para a racionalização democrática do poder, ao mesmo tempo que permite reunir em um sistema de cooperação as unidades político-administrativas, com a finalidade de atingir o bem-estar da comunidade nacional. Nas circunstâncias atuais, inúmeros são os pronunciamentos em torno da reformulação de diversos aspectos do processo político brasileiro, com substanciais alterações constitucionais. Qualquer modificação de maior profundidade no texto constitucional, implicará na redefinição de uma Federação autêntica e consubstanciada em seus princípios essenciais ⁽³⁾.

- (3) SILVA, José Afonso da. *O Prefeito e o Município*. Ministério do Interior. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. SERFHAU, Serviço Gráfico do Senado Federal, 1971; DRONI, José Roberto. *Federalismo y Municipio*. Enfoque Jurídico-Administrativo. Editorial Idearium de la Universidad de Mendoza, Mendoza, 1980; FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Manual dos Municípios. Município e Municipalização*. Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1975; CARVALHO, Orlando M. *O Município Mineiro em Face das Constituições*. Edição Amigos do Livro, Belo Horizonte, MCMXXXVII; idem, *A Multiplicidade dos Municípios em Minas Gerais*. Biblioteca de Administração Municipal, Instituto Brasileiro de Administração Municipal; idem, *Política do Município*. Agir, Rio, 1946; CARVALHO, Menelick de. *A Revolução de 30 e o Município*. DIP, Rio, 1942; MEDEIROS, Océlio de. *O Governo Municipal no Brasil (Introdução ao Estudo do Municipalismo através das Constituições)*. Rio de Janeiro; *Problemas Jurídicos Atuais dos Municípios* (volumes 18, 19 e 20 da *Revista de Direito Público*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1972); MEIRELLES, Hely Lopes. *O Regime Municipal Brasileiro*. *Revista de Direito Público*. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 11, jan./mar., 1970, pp. 283 e ss.; NOGUEIRA, Ataliba. *Teoria do Município*. *Revista de Direito Público*. N. 6, out./dez., 1968, pp. 7 e ss.; REALE, Miguel. *Política de Ontem e de Hoje*. Saraiva, São Paulo, 1978, pp. 97 e ss.; GRAN, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas e Regime Jurídico*. José Bushatsky, São Paulo, 1974; BRASILEIRO, Ana Maria. *O Federalismo Cooperativo*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 39, julho, 1974, pp. 83 e ss.; SILVA, José Afonso da. *O Estado-Membro na Constituição Federal*. *Revista de Direito Público*. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 18, abr./jun., 1971, pp. 15 e ss.; Pesquisa sobre as relações

(continua)

Intergovernamentais: o Estado e o Município. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, IBAM, 1974; *Relações Intergovernamentais: a União e o Município*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 1976; FERREIRA, Pinto. A Autonomia Política dos Municípios. *Revista de Direito Público*. Revista dos Tribunais, São Paulo, a. II, v. 7, jan./mar., 1969, pp. 157 e ss.; HORTA, Raul Machado. A posição do Município no Direito Constitucional federal brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, a. 19, n. 75, jul./set., 1982, pp. 107 e ss.; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *A Câmara Municipal e as Atribuições dos Vereadores*. Publicação da Faculdade de Direito da UFMG, 1980; MELLO, Diogo Lordello de. *O Papel do Vereador e a Câmara Municipal*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Livros Técnicos e Científicos Editor S.A., Rio de Janeiro, 1981; REALE, Miguel. *O Município na Estrutura do Estado Brasileiro*, em *Nos Quadrantes do Direito Positivo*. (Estudos e Pareceres). Michallany, São Paulo, 1960, pp. 41 e ss.; MEIRELLES, Hely Lopes. *O Regime Municipal Brasileiro, em Estudos e Pareceres de Direito Público*. RT, 1971; MELLO, Diogo Lordello de. A Câmara Municipal e o seu papel. *Revista de Administração Municipal*. N. 150, jan./mar., 1979, pp. 7 e ss.; CARVALHO PINTO, Carlos Alberto A. de. *Contribuição de Melhoria. A lei federal normativa*. (Separata dos volumes 12 e 13 da *Revista de Direito Administrativo*, 1949); GRAN, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1978; FERREIRA, Pinto. O Regime dos Estados na Federação Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, Serviço de Informação Legislativa, n. I, n. 1, jan./mar., 1964, pp. 12 e ss.; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. Saraiva, 1980; ATALIBA, Geraldo. Convênios interestaduais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, a. 17, n. 85, jan./mar., 1980, pp. 127 e ss.; DOBROWOLSKI, Sílvio. A discriminação de rendas tributárias e o federalismo brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará*. Centro de Estudos e Treinamento, Fortaleza, a. 3, n. 4, jan./jun., 1981, pp. 37 e ss.; ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de Ciência das Finanças, Direito Financeiro e Tributário*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1969; McHENRY, Ferguson. Participação do Município na Arrecadação da União e do Estado. *Revista de Direito Público*. N. 9, p. 145; *Estudos sobre o Amanhã — A Desconcentração Econômica no Brasil*. Resenha Universitária, São Paulo, 1978; FORNACIAN JUNIOR, Clito. Os Estados Federados e a Discriminação Constitucional de Competências. *AJURIS*, Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, a. V, n. 12, março, 1978, pp. 142 e ss.; MIRANDA, Pontes de. *Os Fundamentos Atuais do Direito Constitucional*. Empresa de Publicações Técnicas, Rio de Janeiro, 1932, pp. 215 e ss.; PIETRO, Maria Sylvia Ianella di. As Competências no Estado Federal. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*. Centro de Estudos, São Paulo, n. 13/15, dez. 1978-dez. 1979, pp. 237 e ss.; VIANNA, Oliveira. *O Idealismo da Constituição*. Editora Nacional, São Paulo, 1939, 2ª ed., pp. 285 e ss.; BORGES, José Souto Maior. *Lei Complementar Tributária*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975; MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Sistema Tributário da Constituição de 1969. Curso de Direito Tributário*, v. I, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1973; DERZI, Misabel de Abreu Machado. COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana*. Saraiva, São Paulo, 1982; UCKMAR, Victor. *Princípios Comuns de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo, 1976, tratado de Marco Aurélio Greco; SIDOU, J. M. *A Natureza Social do Tributo*. Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1960; ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1978, 2ª ed.; MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Jacintho Ribeiro dos Santos, Rio de Janeiro, 1923, 2ª ed.; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Federação e o Equilíbrio Tributário*. *Descentralização do Poder*, Paineis 3, pp. 151 e ss., em *Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte* (1 a 4 de agosto de 1983), Ordem dos Advogados do Brasil, São Paulo; MATTA, Emanuel. *A Federação e o Equilíbrio Político*, *idem*, pp. 158 e ss.; SALDANHA, Nelson. *Formação da Teoria Constitucional*. Forense, 1983, pp. 187 e ss.; *Federalismo*. *Boletim da Biblioteca da Câmara dos Deputados*, mai./ago., 1965.