

FEDERALISMO BRASILEIRO

Me. Cláudia Luiz Lourenço¹

1. INTRODUÇÃO

Um Estado não se dá a conhecer pela soma ou a justaposição de conhecimentos parcelares que sobre ele possam ser produzidos. Ele é uma realidade processual que dificulta a identificação das zonas limites de sua própria atuação. Em cada sociedade ele se constitui por uma multiplicidade de combinações de forças específicas daquele contexto. Mas a concepção de Estado recorre sempre a determinados modelos, a formas explicativas de uma realidade empírica bastante complexa, tendo em vista que ele é uma síntese de inúmeras determinações sociais, relações difusas que só por um processo sucessivo de abstrações pode ser tornado autônomo, retornando-se a partir daí ao concreto para sua compreensão. No real concreto tudo se relaciona.² Na regulação da sociedade, o Estado aparece como expressão da vontade geral, a instituição que pretende exercer o monopólio da violência legítima (Weber, 1972)³. Através da criação e utilização de normas, ele imprime a coerção a dimensão da racionalidade, tendo como tarefa fazer cumprir um mínimo ético nas relações entre os indivíduos, sendo um *locus* de integração das vontades particulares. O princípio do Estado se encontra justamente no monopólio da proteção jurídica e na distribuição do direito. O direito sem o Estado torna-se inócuo; por outro lado, o Estado sem o direito torna-se uma estrutura arbitrária de poder. Na instituição do Estado temos dois pressupostos, força e razão. Força, na medida em que implica a criação de um poder que imponha uma vontade de real alcance coercitivo; e razão que é capaz de elaborar racionalmente a legitimidade do Estado. O poder simbólico do Estado, entretanto, só é eficaz na medida em que ele se organiza e se aparelha de forma coercitiva, pois só assim assume a onipotência, onisciência e a onipresença. Nesse contexto o Estado irá se aparelhar de forma a atingir a satisfação do interesse público, o fazendo de forma centralizadora ou descentralizadora, conforme seu interesse. O federalismo vem se afirmar essencialmente como um modelo de descentralização estatal, construído a partir da teoria bem como pelo resultado empírico de observações de experiências reais. Acredita-se que sua eficácia se encontra vinculada a um sistema bem estabelecido de divisão de poderes, visto que a mais insignificante das confusões em tal âmbito afetará a funcionalidade federal.

2. ESTADO E FEDERAÇÃO

A federação é tida como solução normal para a união, em uma só potência mais forte, de estados que dificilmente se sustentariam sozinhos. Tal realidade é vista mundo afora. Por outro lado, é também instrumento artificial que visa facilitar o governo que tenha território continental ou para satisfação de aspirações locais, sendo este último o caso brasileiro. O Brasil reveste-se de uma federação imperfeita ou fictícia, uma vez que era um estado unitário sob forma monárquica, descentralizado através de províncias que somente com a proclamação da República, em 1889, transformaram-se em Federação, surgindo assim os estados membros. Desta forma, a criação brasileira foi nada mais que uma maneira constitucional de *descentralizar* o Poder político.

¹ Advogada. Professora Efetiva da PUC-Goiás Especialista em Docência Universitária pela PUC-Goiás. Especialista em Direito Penal pela UFG. Mestre em Direito – Ciências Penais - pela UFG. Doutoranda em Psicologia pela PUC-Goiás. e-mail: claudialuiz.epj@gmail.com.

² Cf. POGGI, Gianfranco. **A evolução do Estado moderno**. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

³ WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1972.

Apesar da deturpação do sentido do termo federação, esta se mostra como sustentáculo de nosso estado e da própria constituição. Sua origem remonta aos EUA e foi muito bem importada por diversos países, como forma de organização de poderes dentro dos estados.

Ao organizar os poderes do estado brasileiro, aplica sensível forma de repartição de competência entre a União, Estados membros e Municípios, esculpindo na Constituição de 1988 o pacto federativo.

Assim, podemos dizer que o cidadão sofre influências de três esferas de atuação: uma local, uma regional e outra federal. Aí está o grande enfoque da federação que demonstra uma forte descentralização política e a plena harmonia entre os entes federativos.

Caso ocorra a quebra dessa harmonia, com supostas divergências, o Poder Judiciário, representado no Brasil pelo órgão de cúpula o Supremo Tribunal Federal, é competente para dirimir essas questões, pois recebeu a incumbência constitucional de guardião da federação.

O estado visto como uma federação é dotado de soberania, ou seja, não deve obediência jurídica a nenhum outro estado. É juridicamente ilimitado. Só encontra limite em outra soberania estatal.

A federação é *soberana*, e os entes federativos são *autônomos*, com suas competências delimitadas pelo direito. Na lição de Celso Ribeiro Bastos: " *O estado federal é soberano do ponto de vista do direito internacional ao passo que os diversos estados membros são autônomos do ponto de vista do direito interno*".

Ponto importante é a relação entre federação e democracia. Por se tratar de uma descentralização política, mais perto estarão as decisões dos jurisdicionados, aumentando a probabilidade de que estas sejam mais democráticas. Daí a perfeita conclusão de que, quanto mais autoritário o governo, mais centralizado ele o será.

Como já foi dito, a federação exige repartição de poder (ou competências) entre o estado central e os estados membros. Assim, são previamente determinados, na própria Constituição, os poderes de cada um. No entanto, os estudiosos da matéria, tendo como análise, a federação americana, detectaram que além dos poderes enunciados, é indispensável ao poder central ou à União os poderes implícitos, os quais são instrumentos de viabilização dos objetivos dos ditos enunciados.

A FEDERAÇÃO NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme o art. 18 da Constituição de 1988, compreende a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. Esta classificação seria perfeita se o constituinte não tivesse incluído os municípios como entidade federativa.

Há divergência doutrinária a respeito de o município ter ou não natureza de ente federativo. José Afonso da Silva é árduo defensor de que o município não se enquadra na Federação dizendo: " *Não existe federação de municípios. Existe Federação de Estados*". Neste sentido, os autores justificam que, como os municípios não possuem representação no Senado Federal, um Poder Judiciário Próprio e até território (uma vez que integram os Estados), não se caracterizam como entes federativos.

Por outro lado, o mestre Celso Ribeiro Bastos, arrimado em Hely Lopes Meireles demonstra que o município, devido a importância que destaca na federação, tem, certamente, natureza de ente federativo.

Partilhamos das idéias de Celso Ribeiro Bastos, bastando apenas a verificar o art. 18 da Constituição Brasileira para perceber que o Município é entidade federativa. Assim, o Município que tem autonomia constitucional, não deve de ser excluído da Federação. Portanto, é válido o que prescreve a lei.

Feitas estas considerações, veremos que entre os entes federativos deve existir uma repartição de competências, com a finalidade de garantir a harmonia e o pacto federativo.

O Brasil adota o princípio da predominância do interesse, segundo a qual à União cabe aquelas matérias de interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados-membros caberão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.

Em relação ao Distrito Federal, por disposição constitucional (art.32§1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.

Assim, o legislador constituinte estabeleceu os seguintes pontos básicos de repartição de competências:

- 1) Reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa: a União e os Municípios com poderes enumerados e os Estados-membros com poderes remanescentes e o Distrito Federal com poderes estaduais e municipais;
- 2) a possibilidade de delegação (art. 22, parágrafo único da Constituição);
- 3) áreas comuns de atuação administrativa paralela;
- 4) áreas de atuação legislativa concorrente.

3. AS ENTIDADES FEDERATIVAS

3.1. A UNIÃO

A União pode ser vista por dois ângulos: diante do Estado estrangeiro, onde se manifesta como estado unitário, exercendo soberania e representação de uma Nação; ou internamente, como componente da Federação, dotada de autonomia constitucional, ao lado dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

Seja como for analisada, a União terá natureza Jurídica de Direito Público com capacidade política.

As competências deste ente federativo estão definidas na própria Constituição, e classificam-se em legislativas e administrativas. A competência administrativa compreende atos tanto de poder legislativo como do executivo, que a União deverá exercer diretamente (art.21 da CF-88) ou de forma concorrente com os demais entes federativos (art.23 da CF-88).

O mesmo acontece com relação à competência legislativa. À União é reservada matéria privativa para legislar (art.22 CF-88), ao lado de competência legislativa concorrente com os Estados-membros e Distrito Federal (art.24 CF-88). Observe-se a exclusão dos Municípios do campo da competência legislativa concorrente.

No tocante a matéria privativa da União, a Constituição prevê a possibilidade de delegação em favor dos Estados-membros. Entretanto como diz Celso Ribeiro Bastos: Trata-se de *"... uma concessão hipócrita, falsa, tentar manter a aparência de uma competência estadual que não existe"*.

Desta forma, é irreal a delegação, uma vez que, para efetivação deste instituto, é necessário a edição de Lei Complementar e tal delegação limitar-se-á a questões específicas, tornando um obstáculo quase intransponível para sua efetivação.

Outros dispositivos constitucionais estimulam competência e autonomia aos entes federativos. No entanto, é tudo ledão engano. A União, através de estratégias legais simula tal liberdade. O que ocorre de fato é a crescente centralização de atribuições na União, em detrimento dos outros entes. **A Federação é vista às avessas.**

É salutar acrescentar que, com a Emenda Constitucional n.º 19, novas

competências foram deferidas à União no que concerne à administração de segurança pública e quanto a matéria de licitação e contratos. Apesar de serem modificações superficiais, sem qualquer efeito constitucional relevante, demonstra o descaso com os demais componentes da federação, pois em nada foram modificadas suas atribuições com a referida emenda.

3.2. OS ESTADOS-MEMBROS

Muito bem sintetiza o mestre Celso Ribeiro Bastos:

" Os Estados-membros são organizações jurídicas das coletividades regionais para o exercício, em caráter autônomo, da parcela de soberania que lhes é deferida pela Constituição Federal".

Quanto à competência desta entidade, é mister análise do art. 25 e seu parágrafo primeiro. Tal dispositivo estabelece a competência legislativa remanescente ou reservada, ou seja, os Estados-membros poderão legislar sobre todas as matérias que não estiverem vedadas implicitamente ou explicitamente pela Constituição.

Outros dispositivos constitucionais estabelecem competências concorrentes e suplementares aos Estados-membros.

Em síntese, quase nada sobra aos Estados-membros no tocante à competência legislativa, entretanto, quanto à matéria administrativa, estes ainda possuem certa liberdade.

Apesar deste panorama desanimador com relação às entidades federativas, os Estados-membros possuem certa autonomia, caracterizada pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração.

Corroborando a potencialidade do Estados-membros a Constituição Federal lhe conferiu a possibilidade de intervenção nos municípios. Assim como na intervenção federal da União nos Estados, tal possibilidade é excepcionalíssima, pois fere o pacto federativo, retirando momentaneamente a autonomia constitucional dos municípios.

Assim, o Estado-membro *não* intervirá nos Municípios, *exceto* em situações especiais ditadas pela Carta Magna (art. 35 CF-88).

A intervenção se operacionaliza através de Decreto do Governador do Estado que indicará o prazo, as condições de execução e, se necessário, a nomeação de um interventor.

Este Decreto será submetido à apreciação da Assembléia Legislativa Estadual em 24 horas; se esta não estiver em funcionamento, será reunida extraordinariamente.

Se o Decreto apenas suspender o ato impugnado não haverá necessidade de apreciação por parte da Assembléia Legislativa.

Acabando a intervenção, se não houver impedimento legal, as autoridades deverão retornar a seus antigos cargos.

3.3. OS MUNICÍPIOS

Sanadas as controvérsias quanto à natureza jurídica do município, encontramos este como Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, com determinada autonomia configurada através de autogoverno e auto-administração. A primeira é cristalizada por Poderes próprios, como o Executivo (Prefeito) e Legislativo (Vereadores); e a segunda pelo exercício de competências, como por exemplo, administrativas e tributárias.

Quanto à competência, podemos destacar o chamado *"interesse local"* como forma de delimitação da mesma, apesar de muito pouco precisa sua definição

pela Constituição. Além desta competência legislativa exclusiva, o município pode legislar de forma suplementar (art.30, II CF-88), e possui competência administrativa própria(art.30 CF- 88), além da competência administrativa comum (art. 23 CF-88).

A Emenda Constitucional n.º 15/96 estabeleceu novas regras a serem respeitadas pelo Estados-membros no tocante à criação de novos municípios.

Neste sentido, fato importante é a necessidade de consulta prévia às populações dos municípios diretamente interessados, mediante plebiscito. Se a aprovação for por maioria absoluta, a proposta é encaminhada para a Assembléia Legislativa Estadual, para efetivar a criação, por meio de lei ordinária.

A criação do município é feita pelo desmembramento de parte de outro município ou pela fusão de dois ou mais já existentes.

Como qualquer entidade federativa, o Município sofre fiscalização financeira e orçamentária. Sua viabilização se dá por controle externo pela Câmara dos Vereadores, com auxílio dos Tribunais de Contas, ou até mesmo pelos próprios cidadãos; e por controle interno da administração, que, com base na Lei n.º 4320/64, analisa a legalidade, a fidelidade e a execução de seus atos administrativos.

3.4. O DISTRITO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 garante ao Distrito Federal a natureza de ente federativo autônomo, pois é dotado da tríplex capacidade de auto-organização, autogoverno, e auto-administração.

O Distrito Federal se auto organizará por Lei Orgânica e possui eleições para Governador e Deputados.

Quanto à competência, está localizado em uma faixa intermediária, pois com relação à competência legislativa possui aquelas atribuídas aos Estados-membros e também aos Municípios. No entanto, no que concerne as competências administrativas, exerce-as livremente, sem qualquer interferência da União.

4. CONCLUSÃO

A evolução do federalismo fez com ele vestisse nova roupagem, poderíamos afirmar até que ele passa por um estágio de transição. A velha concepção dualista e centrífuga fora substituída por uma concepção cooperativista intensificando cada vez mais as relações inter-governamentais. Mesmo com essa evolução busca-se um novo federalismo que venha atender as necessidades e à realidade de um mundo globalizado.

Faz-se necessária uma reavaliação das competências de cada ente federativo, uma redistribuição a fim de que seja aprimorada a relação interna e conseqüentemente a externa. A eficácia do sistema federativo será maior quando melhor estiver estabelecida uma divisão de poderes, no intuito de promover a necessária funcionalidade estatal.

5. BIBLIOGRAFIA

BARACHO, Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Belo Horizonte: Editora: FUMARC, 1982.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 17º edição. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. **Por uma nova Federação**. São Paulo: Editora Revista dos

Tribunais, 1995.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. Tomo I. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Editora Livraria Almedina, 1993.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. São Paulo: Saraiva, 1989.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito municipal Brasileiro**. 6º edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5º edição, São Paulo:

Atlas, 1999. POGGI, Gianfranco. **A evolução do Estado moderno**. Rio

de Janeiro: Zahar, 1981.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 13ª ed., 1997.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1972.



Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)
L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Ano I, Vol.I, n.1, jan./mar., 2010.

Tramitação editorial:
Data de submissão: 30/01/2010.
Data de reformulação: 15/02/2010.
Data de aceite definitivo: 28/02/2010.
Data de publicação: 20/03/2010.