

# **A TEORIA DA FEDERAÇÃO E O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO**

**Luiz Gonzaga Pereira Neto**  
Advogado da União - PRU da 1ª Região

## **1. INTRODUÇÃO:**

*“A Teoria da Federação, isto é, a conceituação jurídica de Estado Federal, a sua gênese, as relações entre a União e os Estados Federados, a situação destes e sua distinção de outras coletividades territoriais, é um dos problemas de maior complexidade. Que os Estados Federais existem, que não se confundem com as outras formas de união de estados, é fora de toda dúvida. Achar-lhe, porém, as características jurídicas é questão que divide profundamente as opiniões, dando margem às mais diversas teorias”. (Darcy Azambuja, Teoria Geral do Estado, Ed. Globo, 4ª ed., p. 371.)*

O presente trabalho não se propõe a esgotar o estudo sobre a Teoria da Federação, muito pelo contrário, seu objetivo central é trazer ao lume sua relevância política e jurídica cada vez mais atual (veja-se, nesse diapasão, as intermináveis discussões acerca de Reforma Tributária, Guerra Fiscal, repartição de competência e receitas e delegação de poderes aos Estados Membros), discutindo-se as vantagens e desvantagens, bem como as repercussões da adoção do Federalismo como forma de Estado.

Destarte, procurar-se-á, no presente artigo, tratar dessa questão intrigante que é o fenômeno do federalismo, partindo da análise dos elementos essenciais do Estado Federal ao exame das peculiaridades do modelo federativo pátrio.

## **2. DOS ELEMENTOS FORMADORES DOS ESTADOS: TERRITÓRIO, POVO E SOBERANIA.**

A fim de que cheguemos a um verdadeiro entendimento da Teoria da Federação, trataremos dos elementos formadores dos Estados, ou elementos essenciais, como preferem alguns doutrinadores, mais pormenorizadamente da soberania.

Destaque-se, conforme veremos adiante, que, para que um ente possa ser considerado Estado, em seu sentido estrito, o mesmo deve ostentar os três elementos formadores (território, povo e soberania), sob pena de lhe ser negada a qualificação de sujeito de Direito Internacional Público.

### **2.1 DO TERRITÓRIO:**

O território, como área delimitada de determinado ente, é considerado pela doutrina, salvo raríssimas exceções, um dos requisitos essenciais do Estado.

Não que os Estados da Antiguidade, ou da Idade Média, possuísem territórios tal qual conceituamos hodiernamente, com seus limites (fronteiras) rigorosamente definidos, mas cada um deles, por mais incipiente que fosse, estendia seus domínios sobre determinada área, fazia valer suas decisões em determinado espaço geográfico, enfim,

exercia a soberania sobre aqueles que se pusessem sob seu manto.

Todavia, a delimitação do território estatal acarreta uma grande dificuldade, principalmente no que se refere à ampla utilização do mar e do espaço aéreo.

Quanto à extensão do território sobre o mar, o primeiro princípio aplicado (por volta do século XVII) foi o do “terra potestas finitur ubi finitur armorum vis”, ou seja, o território se estendia até o alcance das armas, de um tiro de canhão. Esse critério foi adotado até o século XX, quando passou a ser obsoleto, tendo em vista o desenvolvimento dos materiais bélicos, propondo-se, então, a fixação em certo número de milhas, que hoje corresponde a 200 (duzentas) milhas.

No que se refere à extensão do território sobre o espaço aéreo, a regra é a de que o mesmo se estende à coluna de ar sobre ele, sem qualquer limite, assegurando-se, todavia, a passagem “inocente” de aeronaves civis. No entanto, o desenvolvimento de naves e de satélites de espionagem, bem como o das conquistas espaciais, enseja melhores soluções para o problema.

No que tange à competência para legislar sobre os limites do território brasileiro, a Constituição Federal do Brasil, de 1988, em seu art. 48, V, como célula mater do nosso ordenamento jurídico, encarregou-se de atribuí-la ao Congresso Nacional, sujeita, no entanto, à sanção do Presidente da República, in verbis:

*“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:*

*I a IV: Omissis;*

*V: limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;*

*VI a XV: Omissis.”*

Desta forma, o território apresenta-se como o primeiro dos elementos essenciais do Estado, não sendo possível, reconhecer a qualidade de Estado a ente que não possua o espaço físico em que exercerá a soberania e abrigará os seus cidadãos.

## **2.2 O POVO:**

O povo, o segundo dos elementos do estado, “*é o grupo humano encarado na sua integração numa ordem estatal determinada, é o conjunto de indivíduos sujeitos às mesmas leis, são os súditos, os cidadãos de um mesmo Estado...*”.<sup>1</sup>

Cabe ressaltar que povo e nação não se confundem, muito pelo contrário, o termo nação é bem mais amplo, é um grupo de indivíduos unidos por laços histórico-culturais, o povo é uma entidade jurídica, é conjunto dos cidadãos de um estado.

Também não se confundem povo e população, já que o termo “população” relaciona-se com os habitantes do país e a expressão “povo” corresponde ao conjunto de cidadãos do Estado, ou seja, às pessoas que possuem a sua nacionalidade.

---

<sup>1</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995. 260p.

Feitas essas considerações preliminares, vamos nos ater à soberania, que, de todos os elementos essenciais do Estado, é o que mais de perto interessa ao presente trabalho, em virtude de sua influência direta na análise do fenômeno do federalismo.

## **2.3 A SOBERANIA:**

Chegamos aqui ao terceiro e mais importante elemento do Estado, **a soberania**, cujo estudo é necessário a fim de que possamos entender as teorias da federação das quais trataremos mais adiante.

Não há Estado sem poder, não há Estado sem soberania.

A soberania pode ser conceituada como “*o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências*”<sup>2</sup>, que se manifesta de forma una, indivisível, inalienável e imprescritível.

É una, pois não se admite no Estado a existência de mais de uma soberania ao mesmo tempo. Ora, se, como dito, soberania é um poder incontestável, superior a todos os outros, não se concebe a convivência de mais de um poder superior ao mesmo tempo.

É indivisível, porque se aplica à totalidade de fatos ocorridos no Estado, razão pela qual não se admite a sua repartição.

**É inalienável, pois o Estado que a detém desaparece com a sua delegação, em outras palavras, a perda da soberania acarreta o fim do Estado.**

Por fim, destaque-se que a soberania é sempre imprescritível, porque nunca seria verdadeiramente “soberana” se tivesse prazo certo de duração, até porque, como ressaltamos anteriormente, a perda da soberania acarreta o fim do Estado.

### **2.3.1 DA TITULARIDADE DA SOBERANIA E O PROBLEMA DA LEGITIMIDADE:**

Partindo das características da soberania apontadas no item anterior e com fulcro na Constituição Federal de 1988, art. 1º, Parágrafo Único, podemos concluir que o titular da soberania estatal é o povo.

Com efeito, o art. 1º, Parágrafo Único, da Constituição Federal apregoa:

*“Art. 1º. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”*

Ora, se todo o poder emana do povo e a soberania nada mais é do que a representação do maior poder existente num Estado, não resta dúvida de que a Constituição de 1988 encampou a idéia de que o povo é o verdadeiro titular da soberania, garantindo o pleno exercício da democracia, como, aliás, defendia Rousseau, em seu Contrato Social.

Todavia, o poder popular não se restringe tão somente à titularidade da soberania, muito pelo contrário, é ele quem dá legitimidade à própria forma de Estado Brasileira, a Federação.

Numa forma de Estado em que os seus pilares básicos devem ser estabelecidos por uma norma matriz - que é a Constituição Federal -, garantidora dos direitos e garantias individuais, distribuidora de competências e receitas, sobretudo, delimitadora do exercício

<sup>2</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. “*Elementos de Teoria Geral do Estado*”. São Paulo: Ed. Saraiva, 1995, p. 68.

das pessoas, a garantia de legitimidade desta *célula mater* é *conditio sine qua non* da democracia.

Cada Estado exercita o seu poder de criar leis, protegendo os bens da vida, positivando as alternativas que lhe parecem importantes e decidindo quais as possibilidades relevantes que dão ensejo a tal positivação por meio das normas jurídicas, as quais adquirem legitimidade quando não contrariam outras normas jurídicas superiores e assim por diante, até a Lei Maior, que é legitimada pela Vontade Geral.

Em assim sendo, o povo é ao mesmo tempo o titular da soberania do estado brasileiro e a fonte de legitimação da Lei Maior, conseqüentemente, de todo o ordenamento jurídico.

Contudo, a soberania não é exercida diretamente por cada pessoa, mas, indiretamente, pela República Federativa do Brasil, em nome do povo brasileiro.

Destaque-se, ainda, que legalidade e legitimidade possuem alcances distintos, aquela é a exigência de lei prévia que regule os bens da vida, esta equivale ao pressuposto de validade da norma jurídica criada pelo Estado.

### 2.3.2 A SOBERANIA E OS ESTADOS FEDERADOS:

Partindo do pressuposto de que a soberania é o poder incontestável, uno, indivisível, imprescritível e inalienável, chegamos à conclusão de que os Estados-Membros, no arranjo federativo brasileiro, não são soberanos.

Em primeiro lugar, temos que a soberania é incontestável, logo, qualquer dos entes estatais pátrios – União, Estados, Distrito Federal e Municípios- **que têm seus atos limitados pela Constituição Federal**, não adquirem o poder soberano, sendo dotados, todavia, de autonomia, que não se confunde com soberania.

Noutro aspecto, a soberania exige um exercício uno e indivisível, o que acarreta, *ipso facto*, o afastamento da qualificação de soberano aos supra-referidos entes.

Saliente-se que a forma Federal de Estado pode surgir da transformação de um Estado Unitário, ou de uma Confederação de Estados, ou por meio de Tratado Internacional, ou através de uma guerra, ou revolução popular que agregue o Estado vencido ao vencedor.

**Em qualquer desses casos, com exceção do primeiro, que pressupõe a existência de apenas um sujeito de Direito Público Internacional, tem-se que os estados primitivos que passarão a formar o Estado Federal perdem a sua soberania em favor deste, de forma que essa “transferência” de soberania faz parte da própria essência do federalismo.**

Neste diapasão, as diversas soberanias existentes anteriormente, tendo em vista a existência de diferentes Estados, dão lugar a uma única soberania, a do Estado Federal.

Portanto, não há que se admitir a idéia de que os Estados-Membros são verdadeiros Estados, tendo-se em vista que a soberania é um de seus elementos essenciais e que, quando do surgimento do Estado Federal, a soberania dos entes formadores do novo Estado deixa de existir em favor do novel Estado.

Nesse sentido, trazemos ao lume as lições do insigne Dalmo de Abreu Dallari, ao

apresentar as características fundamentais do Estado Federal:

***“A união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados. No caso norte-americano, como no brasileiro e em vários outros, foi dado o nome de estado a cada unidade federada, mas apenas como artifício político, porquanto na verdade não são Estados.***

***A base-jurídica de um Estado Federal é uma Constituição, e não um tratado...***

***Na federação não existe direito de secessão...***

***Só o Estado Federal tem soberania. Os Estados que ingressarem na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada. Pelo próprio conceito de soberania verifica-se ser impossível a coexistência de mais de uma soberania no mesmo Estado, não tendo, portanto, qualquer consistência a pretensão de que as unidades federadas tenham soberania limitada ou parcial.***

***No Estado federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências...***

***A cada esfera de competência se atribui renda própria...***

***O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas...***

***Os cidadãos do Estado que adere à Federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior. Não há uma coexistência de cidadanias, como não há também, em relação aos direitos de cidadania, um tratamento diferenciado entre os que nasceram ou residam nas diferentes unidades da federação. A Constituição Federal estabelece os direitos básicos dos cidadãos, que as unidades federadas podem ampliar, não restringir.”<sup>3</sup>***

Todavia, esse não é um ponto pacífico, muito pelo contrário, alguns doutrinadores defendem a idéia, errônea ao nosso ver, de que os Estados-Membros são Estados e que possuem soberania.

Postas essas colocações, podemos passar ao problema da Teoria da Federação propriamente dita.

### **3. DO FEDERALISMO EM GERAL:**

#### **3.1 CONCEITO DE FEDERALISMO:**

Trataremos, neste capítulo, do federalismo em geral, começando pelo seu conceito, a fim de que possamos passar à análise de suas características mais importantes.

Janice Helena Ferreri, por exemplo, conceitua o federalismo como sendo um *“sistema harmonioso de relações recíprocas e de coordenação de competências entre poderes políticos independentes e suas esferas de ação, ... com a participação dos estados federados na ordem jurídica nacional”<sup>4</sup>.*

Ainda sobre o conceito de federalismo, faz notar *Penuelas i Reixach*, citado pelo

<sup>3</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

<sup>4</sup>FERRERI, Janice Helena. “A Federação”, in “Por Uma Nova Federação”, Coletânea, Coordenador, Celso Bastos. São Paulo: Editora RT, 1995, p.17.

professor Raymundo Juliano, que: ***“El federalismo es una técnica constitucional de división y distribución del poder político entre un Gobierno central y otros Gobiernos a entes políticos territoriales”***<sup>5</sup>.

Destarte, pode-se afirmar que o Federalismo é a forma de Estado que se caracteriza por uma repartição de competências efetuada a partir da *célula mater* do ordenamento jurídico, marcada pela autonomia política das entidades federadas, participação dos membros nas decisões da União e atribuição de rendas próprias às diversas esferas de competências.

### **3.2 DAS CARACTERÍSTICAS DOS ESTADOS FEDERAIS:**

Partindo dos pressupostos firmados no capítulo anterior, chegamos às seguintes características do federalismo, quais sejam: repartição de competências efetuadas por uma norma matriz do ordenamento jurídico; autonomia e igualdade dos estados-membros; participação dos estados membros nas decisões do ente central e atribuição de rendas próprias às diversas esferas de competência.

#### **3.2.1 O PAPEL DA NORMA MATRIZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO NO ARRANJO FEDERATIVO:**

Já salientamos que o Estado Federal adquire legitimidade numa célula jurídica superior, como se configura no caso pátrio com a Constituição Federal de 1988. Tal norma matriz é responsável pelo estabelecimento dos princípios basilares que hão de reger o Estado, bem como pela repartição de competências e receitas entre os diversos entes estatais, e principalmente, pela adoção da própria forma de estado e de governo que se está criando.

Com efeito, no caso brasileiro, é a Constituição Federal que dá legitimidade à forma federal de estado e estabelece os critérios de repartição de competências e receitas tributárias. Dá legitimidade, também, às demais normas do ordenamento jurídico.

Essa “Superlei” é responsável, ainda, por estabelecer os princípios básicos a serem obedecidos no território do Estado Federal, bem como aqueles que hão de reger suas relações internacionais, como ente de Direito Público Internacional. Merece realce, ainda, a função de protetora dos direitos, garantias e liberdades individuais e coletivas, o que só acontecer, inclusive, com a grande maioria dos Estados Federais.

#### **3.2.2 DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E DE RECEITAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Autonomia é poder limitado atribuído aos sujeitos de direito público interno de se auto-organizarem, auto-governarem e auto-administrarem, sem a ingerência do Estado Federal (detentor da soberania).

Uma das formas de garantir-se o exercício da autonomia é com uma correta e equilibrada repartição de competências, conforme leciona Raul Machado Horta, senão vejamos:

---

<sup>5</sup> Penuelas i Reixach, *apud* FEITOSA, Raymundo Juliano R. “Federalismo; uma aproximação teórica e empírica”, in “Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito. Ano 9, n. 9, 1998, Recife, Universidade Federal de Pernambuco/CCJ/ coordenador, João Maurício Adeodato. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1999, p.232.

***“A repartição de competências é exigência da estrutura federal de Estado, para assegurar o convívio dos ordenamentos que compõem o Estado Federal. A forma federal de Estado corresponde ao Estado composto e plural, fundado na associação de vários Estados, cada um possuindo o seu ordenamento jurídico, político e constitucional, conforme as normas estabelecidas na Constituição Federal. Hans Kelsen descreveu esse ordenamento complexo e plural, quando acentuou que o ordenamento jurídico do Estado Federal é constituído de normas centrais válidas para todo o território e de normas locais dotadas de validade para uma parte desse território, o território dos Estados-Membros. As normas centrais federais, as leis federais, provêm do órgão legislativo central, o Poder Legislativo da Federação, enquanto as normas locais brotam dos órgãos legislativos locais, as Assembléias Legislativas dos Estados. Na concepção Kelsiana, o Estado Federal contém o ordenamento jurídico total, o ordenamento jurídico central e o ordenamento jurídico parcial. O Estado Federal, a comunidade jurídica total, compreende a Federação, que é a comunidade jurídica central, e os Estados-Membros, que formam as comunidades jurídicas parciais...”***<sup>6</sup> (Grifos nossos)

Nestes termos, tem-se que a Constituição de 1988 superou a tendência conservadora das Cartas anteriores, de repartir as competências fundando-se na distribuição de poderes à União (Art. 21, competência material exclusiva da União) e de poderes reservados aos Estados (legislação concorrente, art. 24, incisos I a XVI). Esse novo modelo de repartição de competências, sem prejuízo dos poderes soberanos e nacionais da União, que foram acrescidos com novas atribuições, criou o domínio autônomo da legislação concorrente, abastecido com matérias próprias, e não com matérias deslocadas da competência legislativa exclusiva da União, para que sejam elas objeto da legislação federal de normas gerais e da legislação estadual suplementar. Ressalte-se, ainda, que, em termos de normas tributárias, a União foi dotada de competência residual (art. 154, I, da CF), que lhe possibilita a criação de outros impostos, dêis que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos discriminados na Carta Magna.

A repartição de competências e receitas é tarefa estrutural do federalismo e deve garantir a autonomia dos Estados Membros, sem o que não se pode falar, na verdade, em Estado Federal, mas em Estado Unitário “disfarçado”.

De fato, pretensos governos democráticos, à guisa de criação de verdadeiro Estado Federal, poderiam, em tese, criar um novo estado sob a denominação de federal, mas não efetuar a repartição de competências com os entes estatais, ou fazê-la de maneira dissimulada, não lhes deferindo a necessária autonomia para o exercício de suas atribuições próprias.

Nessa hipótese, ao nosso sentir, estaríamos diante de um Estado Unitário, em que pese a pretensa qualificação de Estado Federal.

Passemos a discutir os elementos da autonomia nos Estados Federados.

### **3.2.2.1 DA CAPACIDADE DOS ENTES FEDERADOS DE AUTO-ORGANIZAÇÃO E NORMATIZAÇÃO PRÓPRIA:**

Os estados-membros organizam-se segundo o seu poder constituinte derivado, que se configura na edição de Constituições Estaduais e na possibilidade de adoção de Leis Orgânicas Municipais, e, posteriormente, mediante a elaboração de suas próprias leis.

---

<sup>6</sup>HORTA, Raul Machado. **Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988**. Revista Trimestral de Direito Público, pg. 5/20.

Não se esqueça, como dito, que tanto as Leis Orgânicas, quanto as Constituições Estaduais, devem obedecer aos princípios e normas basilares previstos na Constituição Federal, que os legitimam, ante a sua natureza de norma superior do ordenamento jurídico. Inclusive, o seu poder constituinte, em razão disso derivado, decorre desta Lex Major, esta sim, dotada de poder constituinte originário.

Em assim sendo, as Leis Orgânicas Municipais e as Constituições Estaduais são instrumentos regularizadores da autonomia dos respectivos entes, e apenas a Constituição Federal regula os poderes inerentes à Soberania do Estado Federal, um dos motivos pelos quais não se pode afirmar que tais sujeitos de direito público interno sejam soberanos; afinal, suas próprias leis constitutivas carecem de poder soberano, sendo dotadas apenas de autonomia.

Insta destacar que a autonomia, diferentemente da soberania, pode ser limitada, como o é, aliás, pela Constituição Federal, destarte, nenhum ente estatal pode, à guisa de exercer seu poder de autonomia, agir contrariamente à CF de 88.

### **3.2.2.2 DA CAPACIDADE DE AUTOGOVERNO:**

O segundo aspecto inerente à autonomia dos entes estatais brasileiros diz respeito à capacidade de autogoverno, tendo-se em vista que a cada qual destes é dada a prerrogativa de se fazer representar por pessoas escolhidas dentre aquelas que habitam os seus respectivos territórios (circunscrição eleitoral).

Desta forma, cada estado ou município possui representantes escolhidos pelos seus eleitores, sem que haja qualquer vínculo de subordinação entre estes e o representante da União.

Partindo desse princípio, cada estado é dotado de Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário próprios, que não se vinculam hierarquicamente aos poderes federais, nem aos dos outros Estados-Membros.

E mais, aos Estados-Membros é garantida, ainda, a representatividade no Congresso Nacional, através dos Senadores (03 para cada estado), que são representantes propriamente ditos dos estados, e por meio dos Deputados Federais, que representam o povo do estado e não o estado em si, razão pela qual sua eleição é proporcional ao número de habitantes do estado.

Os municípios, até por serem entes locais, não possuem as três esferas de poderes, fato esse que, se levado em consideração com outros aspectos, como a inexistência de polícia municipal (apenas uma “guarda municipal”) e a “responsabilidade diminuída” nas áreas da saúde e da educação, consubstancia a decisão do legislador constituinte de delegar menores atribuições aos municípios, sobrecarregando o ente central e os intermediários (estados), principalmente aquele.

Assim, aos municípios são garantidos Poder Executivo e Poder Legislativo próprios, mas não Poder Judiciário.

### **3.2.2.3 DA CAPACIDADE DE AUTO-ADMINISTRAÇÃO:**

Por fim, o terceiro aspecto da autonomia dos entes estatais brasileiros se reflete na auto-administração.

Não havia que se falar em autonomia se um ente estatal pudesse intervir na administração do outro, de forma que essa intervenção caracterizaria a subordinação do

ente passivo ao intervindo (exceção que se faça às intervenções federal e estadual, as quais são devidamente reguladas pela Constituição Federal).

Essa capacidade de auto-administração deve ser garantida por esfera de rendas próprias, principalmente tributárias, de forma que o seu exercício não fique adstrito a nenhuma forma de repasse de verbas, o que caracterizaria uma forma disfarçada de intervenção e subordinação (lembrar que a atribuição de rendas próprias aos diversos entes estatais é uma das garantias do federalismo).

### **3.2.3 A IGUALDADE DOS ENTES FEDERADOS BRASILEIROS:**

Sendo o Brasil um Estado Federal em que a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios ocupam, juridicamente, o mesmo patamar hierárquico, constata-se que os mesmos devem receber o mesmo tratamento jurídico-formal isonômico.

Ressalte-se que essa igualdade não é absoluta, muito pelo contrário, como decorre do conceito de justiça - qual seja o de tratar igualmente os iguais e diferentemente os desiguais - limita-se às diferenças axiológicas inerentes a cada ser, seja ele pessoa física, ou ente de direito público interno.

Em outras palavras, cada ser já nasce, ou é criado (no caso de entes públicos), dotado de características que o fazem único e inigualável. Não existem duas pessoas iguais, ou dois estados iguais, embora possam ser parecidos em suas manifestações e desejos, cada um se torna único, com as moldagens que o destino proporciona.

Destarte, tratar igualmente duas pessoas ou dois entes desiguais, aprofunda ainda mais as desigualdades já existentes; na medida em que os seus anseios e desejos não são correspondidos, podem acarretar sérios conflitos de interesses.

Tais conflitos de interesses, quando não se manifestam exteriormente - conflitos subjetivos - não interessam ao direito. Assim, se um município possui uma verba limitada e tem que se decidir se constrói novas creches ou se investe em turismo, não há maior significância para o ordenamento jurídico.

Todavia, se o conflito de interesses - vedada que está a auto-tutela - for intersubjetivo - entre pessoas distintas - o Estado-Juiz assume sua função na composição do litígio, ou concedendo a pretensão (mediante a coação ou a sub-rogação) ou protegendo a resistência.

Verificaremos, neste item, que a igualdade dos Estados-Membros não deve ser absoluta, mas limitada às suas próprias diferenças, que ensejam, em geral, tratamentos desiguais, como ocorre, por exemplo, com a busca de diminuição das desigualdades regionais, preconizada pela Carta Magna de 1988 e atacada sob alegação de ferimento à igualdade.

#### **3.2.3.1 IGUALDADE JURÍDICA NO FEDERALISMO BRASILEIRO:**

Não existe, no Brasil, relação hierárquica entre os entes estatais, posto que são juridicamente iguais.

Não podemos afirmar, todavia, que a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios se confundem, mas que suas atribuições são traçadas pela Constituição Federal, ocupando feixes distintos de atuação. Assim, as diferenças entre eles não estão no nível hierárquico que ocupam, mas nas diferentes competências que lhe são

delegadas.

Garante-se aos estados e Municípios, assim, a liberdade para escolher quais atos praticar, sem que sejam molestados pela União, o que é da essência do federalismo.

Decidir, pois, sobre as prioridades a serem tratadas, dentro de sua esfera de competência, sem submissão a outro ente é garantia do federalismo brasileiro.

Essa igualdade reflete-se, ainda, entre os entes da mesma esfera de governo. Dessa forma, não há estado, ou município, superior a outro; todos se encontram, dentro de suas órbitas de governo, no mesmo patamar hierárquico.

Note-se que estamos nos referindo à igualdade jurídica, uma vez que, como dito, axiologicamente, não existem dois seres iguais. Não queremos, aqui, negar, por exemplo, que o Estado de São Paulo apresenta rendimento econômico superior ao Estado de Roraima, o que queremos afirmar é que, apesar das diferenças, todos devem receber o mesmo tratamento jurídico-formal isonômico.

Essa igualdade jurídica resta patente na representatividade dos estados no Senado Federal, onde cada um elege três representantes, independentemente de sua força política, econômica, ou de sua vastidão populacional.

Por outro lado, a representatividade na Câmara de Deputados não é do estado, mas do povo do estado, motivo esse que explica a eleição proporcional ao número de habitantes da circunscrição eleitoral do estado.

Feitas essas considerações, concluímos que aos entes estatais brasileiros é garantido o exercício de sua autonomia - poder limitado atribuído aos sujeitos de direito público interno de se auto-organizar, auto-governar e auto-administrar - , a qual é regulada pela Constituição Federal, que, por sua vez, garante a igualdade entre as diversas esferas de governo e entre os seres pertencentes à mesma esfera, de forma que, juridicamente, ocupam todos o mesmo patamar hierárquico.

### **3.2.4 DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E DE RECEITAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO – ATRIBUIÇÃO DE RENDAS PRÓPRIAS ÀS DIVERSAS ESFERAS DE GOVERNO:**

A questão da repartição de competências e de receitas nos Estados Federais é uma das que ensejam maiores atenções, visto que a existência harmônica dos diversos entes estatais carece de uma distribuição justa e eqüitativa de receitas, que lhes garantam parcelas auto-sustentáveis, principalmente no que se trata da questão tributária.

Vejamos as colocações do professor Raymundo Juliano sobre o problema da repartição de competências:

“Falar do federalismo, significa realmente colocar a complexa questão das relações entre as diversas esferas do poder. Esta idéia encontra talvez uma de suas mais claras expressões na observação de Vergottini quando afirma ‘dado que el Estado federal debe garantizar un alto grado de descentralización, y al mismo tiempo la unidad estatal, el problema fundamental de toda constitución federal es el del reparto del poder político entre dos grupos de autoridades dotadas de poderes de ‘indirizo’ (orientación), tendencialmente autonomas em sus respectivas esferas de

competência<sup>7</sup>

Pois bem, a estes efeitos, Peñuelas e Reixach destaca que, na verdade, a divisão do poder político entre o governo federal e os Estados membros é o tema básico do federalismo, isto é, objetivo imediato do federalismo e que no caso norte-americano estava colocado para oferecer respostas às demandas dos fatos – a vontade da parte considerável dos constituintes e do próprio povo – para que os Estados pudessem conservar grande parte de seu poder, igualmente a idéia teórica nova e original dos países fundadores<sup>8</sup>

Desta forma, verifica-se a tendência centralizadora, ou não, de determinado modelo federativo a partir das diretrizes básicas que são tratadas na sua Carta Magna, no que se refere, essencialmente, à repartição de competências e receitas. Se há uma concentração de poderes nas mãos do ente central, então o modelo federativo caminha rumo ao Estado Unitário (centrípeto), se ocorre o inverso, com uma descentralização mais acentuada, então, o modelo federal aproxima-se das Confederações de Estados (centrífugo).

Trataremos da tendência do modelo federativo brasileiro mais adiante, visto que o arranjo nacional configura uma certa “elasticidade”, merecedora de maiores considerações num item apartado.

Cabe ressaltar, aqui, que a CF de 1988 superou a disposição conservadora das Cartas anteriores, de repartir as competências fundando-se na distribuição de poderes à União (Art. 21, competência material exclusiva da União) e de poderes reservados aos Estados (legislação concorrente, art. 24, incisos I a XVI). Ressalte-se, ainda, que, em termos de normas tributárias, a União foi dotada de competência residual (art. 154, I, da CF), que lhe possibilita a criação de outros impostos, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos discriminados na Carta Magna.

### **3.3 DO EQUILÍBRIO FEDERATIVO E DO FEDERALISMO COOPERATIVO.**

O equilíbrio federativo é o resultado de uma justa e igualitária divisão de competências e receitas a fim de que os entes estatais possam garantir seu próprio desenvolvimento. Para um completo entendimento do equilíbrio federativo, devemos ressaltar dois prismas distintos de verificação do problema: num primeiro plano, estaria a garantia de auto-organização, auto-governo e auto-administração, respeitados obviamente os princípios prescritos na Super Lei, que dá legitimação às demais normas jurídicas: num segundo plano, encontraríamos uma distribuição equitativa de competências e de receitas, tornando o modelo brasileiro mais coerente com os fins a que se propõe.<sup>9</sup>

Portanto, esse chamado “equilíbrio federativo” não estaria restrito à garantia do

<sup>7</sup> Tradução livre: “Dado que o Estado federal deve garantir um alto grau de descentralização, e ao mesmo tempo a unidade estatal, o problema fundamental de toda constituição federal é o de repartir o poder político entre os grupos de autoridades dotadas de poderes de orientação, tendencialmente autônomas em suas respectivas esferas de competências.”

<sup>8</sup> FEITOSA, Raymundo Juliano R. “*Federalismo; uma aproximação teórica e empírica*”, in “Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito. Ano 9, n. 9, 1998, Recife, Universidade Federal de Pernambuco/ CCJ/ coordenador, João Maurício Adeodato: Editora Universitária da UFPE, 1999, p.237/238.

<sup>9</sup> Neste diapasão: VELOSO, Carlos Mário. “*Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira de 1988: do Equilíbrio Federativo*”. Revista de Direito Administrativo, 187: 1-36, Rio de Janeiro, 1992, p. 1/37, HORTA, Raul Machado. “*Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988*”. Revista Trimestral de Direito Público., p. 5/20 e FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. “*Normas Gerais e Competência Concorrente*”. Revista Trimestral de Direito Público. p. 16/20.

exercício das liberdades dos Estados Membros, ou à equitativa repartição de competências e receitas, mas atingiria o exercício da legitimidade atribuído à Carta Magna, limitado, no modelo pátrio, à Vontade Geral, que advém do povo (Art. 1º, Parágrafo Único, da CF).

O federalismo cooperativo nada mais é do que o resultado desse equilíbrio federativo, alcançado apenas em termos teóricos, garantidor do desenvolvimento nacional, com a conseqüente redução das desigualdades regionais e cooperação dos entes estatais entre si. Destarte, a palavra básica desse modelo cooperativo é colaboração. Mais uma vez chegamos aqui à conclusão de que uma justa e equitativa distribuição de competências e de receitas é imprescindível ao desenvolvimento do modelo federativo de qualquer país, embora saibamos da dificuldade de se atingir, ao menos, níveis aceitáveis dessa distribuição, tendo-se em vista a existência de interesses pluralistas que afetam o seu resultado.

Em suma, como federalismo cooperativo, podemos designar aquele que acarreta uma colaboração mútua dos entes estatais, quer dizer, o dever das partes no sentido de se harmonizarem entre si e, caso necessário, aceitarem compromissos. O envolvimento funcional dos estados membros nos processos centrais de planejamento e regulação, pode servir de exemplo a este respeito.

#### **4. DOS EFEITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA CENTRALIZAÇÃO NOS ESTADOS FEDERAIS:**

É inerente ao Estado Federal uma certa descentralização, tendo-se em vista a existência de diversas esferas de governo e levando-se em consideração que tais formas de estado, ontologicamente, passeiam entre as Confederações de Estados e o Estado Unitário, exemplos, respectivamente, de Estados descentralizados e centralizados.

Ressalte-se a limitação de que devem ser dotadas a descentralização e centralização, sob pena de desaparecimento do federalismo e sua transformação em uma forma disfarçada de Confederação (em casos de extrema descentralização), ou de Estado Unitário (num exercício exarcebado de centralização).

Sobre descentralização e seus efeitos, tomemos o escólio de JELINEK:

**“Todas as funções materiais do estado podem ser centralizadas ou descentralizadas. A expressão “autonomia administrativa”, que só indica um modo possível de descentralização, encobre este “feitiço”: existe, juntamente à descentralização da administração, a descentralização da legislação e a da jurisdição. As regras da polícia local e os estatutos locais são atos de legislação material, do mesmo modo que os tribunais municipais, industriais, de comércio e arbitragem sobre seguro trabalhista, são, no Estado atual, órgãos da função jurisdicional.**

A descentralização pode ser tão ampla que a unidade interna do estado dado, como que desaparecerá por causa da relativa autonomia de seus membros. Estes casos merecem uma consideração especial. São de grande interesse, porque nos fazem conhecer os limites da concepção de Estado e nos mostram a passagem que existe na vida da história do Estado à formações não estatais.

Este direito de autonomia administrativa corresponde hoje, só de modo excepcional, ao indivíduo, e ademais, exclusivamente, em sua relação com uma associação. Assim ocorre, especialmente com os direitos que os proprietários mayorazgos

(gutsbezirk) têm em vários estados. Comumente, concede-se hoje, às associações de direitos e à administração autônoma. O caso mais importante de autonomia administrativa, se bem que não o único, é o dos municípios. Ademais destes, existe uma variedade de associações que de alguma forma exercem a autonomia administrativa. Especialmente a igreja, ela que possui o caráter de corporação pública e as associações de interesse sem personalidade jurídica, tais como as associações de comércio, as câmaras industriais, as associações de ofícios e as associações profissionais, as câmaras de ofício e de artesões. Todas elas são, com exceção da igreja, novas criações que repousam na combinação dos princípios existentes (...) <sup>10</sup> (Grifei e traduzi a edição em espanhol para a língua portuguesa).

Por outro lado, em virtude de motivações histórico-culturais, o federalismo pátrio inclina-se a acrescer ao mínimo federal parcelas de poder a princípio descentralizáveis, demonstrando certa tendência centralizadora.

## **5. DAS VANTAGENS E DESVANTAGENS DO FEDERALISMO:**

Ontologicamente, o modelo federativo apresenta vantagens e desvantagens, de acordo com as características dos países em que é adotado.

Fatores como a pluralidade de forças políticas e a extensão territorial do país que o encampa, são imprescindíveis para se aferir o resultado prático do modelo de Estado escolhido.

De um modo geral, porém podemos apontar as principais vantagens e desvantagens do Estado Federal. Entre as principais vantagens, destacam-se:

### **a) Equilíbrio e controle mútuo entre os poderes:**

De acordo com a teoria dos freios e contrapesos, cada poder possui a peculiaridade de obstaculizar um possível exercício desmedido das funções dos outros Poderes. A repartição de competências, imprescindível à estrutura federativa ante a existência de diversas esferas de competências, ocasiona, também, esse controle entre poderes, uma vez que *“assiste-se a uma diminuição dos controles que ‘o órgão representativo dos estados membros’ deveria exercer quando o mesmo partido forma o mesmo governo tanto na maioria dos estados membros quanto na federação. A influência dos partidos centralmente dirigidos pode, então, sobrepor-se aos limites de competências entre os órgãos dos estados, fortemente influenciados por um e o mesmo partido político. Por outro lado, o antagonismo entre os poderes federativos pode ser acentuado em termos de política partidária, quando na maioria dos estados membros estiver no governo um partido diferente daquele que forma o governo da federação”*. <sup>11</sup>

### **b) Flexibilidade e proximidade do governo local ao povo:**

O modelo federativo se apresenta mais flexível do que as outras formas de estado, conseqüência, inclusive, da existência de forças políticas pluralistas, que de certa forma diminuem a tendência de radicalismo das demais. Em muitos assuntos, essas forças de poder são obrigadas a buscar um forma de autocomposição de seus interesses, o que proporciona, ao seu turno, vantagens para o Estado como um todo.

Noutro aspecto, a existência de um governo local acarreta uma maior proximidade deste ao povo, o que traz vantagens principalmente para países de grande extensão,

<sup>10</sup> JELINEK, JELINEK, *“Teoria General del Estado”*. Trad. Para o espanhol: Fernando de los Rios. Buenos Aires: Ed. Albatroz, 1981.

<sup>11</sup> ZIPELIUS, Reinhold Zipelius. *“Teoria Geral do Estado”*. Lisboa: Ed. Calouste Gulbenkian, 1997, 599 p.

pois, nestes casos, a distância do ente central ao povo provocaria um sentimento negativo entre a população que não se sentiria “representada” politicamente, nem teria suas necessidades supridas, uma vez que seus clamores não chegariam aos ouvidos distantes dos membros de um governo central único ( em casos de Estado Unitário, por exemplo).

Destarte, a existência de entes governamentais mais próximos ao povo proporciona a integração *da população e das suas necessidades ao modelo político-democrático do Estado em questão, ainda mais se tratarmos de países de grandes dimensões territoriais.*

### **c)Obtenção de campos de ensaios de dimensão limitada:**

A descentralização política provoca, ainda, a existência de “campos de ensaios” de dimensões limitadas que serviriam de “estágio probatório” para que os governantes pudessem colher experiências em matéria administrativa e governativa, podendo ser postos à prova em suas próprias habilitações. Nesse sentido os cargos da administração pública municipal e estadual.

Apontemos, agora, as desvantagens que podem ser apresentadas pelos Estados Federais:

### **a)O federalismo constitui técnica de difícil apreensão:**

A introdução do federalismo no ordenamento jurídico de determinado país depende da descentralização daquele modelo jurídico, que pode provocar conflitos de interesses entre os entes estatais, ademais, faz-se mister, ainda, a introdução de técnicas de cooperação, e de resolução dos ditos conflitos.

### **b)Existência de conflitos de interesses:**

A repartição dos entes estatais provoca o surgimento de conflitos de interesses entre essas esferas de poder autônomas, cada uma com a respectiva tendência de benefício próprio, tal como sói acontecer na busca de maiores receitas, especialmente as tributárias (inclua-se aí o problema da Guerra Fiscal).

Note-se que esse ponto encontra-se intimamente ligado ao anterior, uma vez que a principal dificuldade do quesito repartição de competências e receitas é lidar com as mais diferentes tendências políticas. E mais, estabelecer o “*quantum* de descentralização” a ser aplicada no Estado também provoca o interesse das forças pluralistas.

### **c)Funcionamento mais lento da democracia:**

Essa divergência de interesses, bem como a existência das forças pluralistas e de três esferas de entes estatais, faz com que a democracia funcione de forma mais lenta do que num Estado Unitário dotado de forte poder central.

Logicamente, se o Estado possui um governo central forte e poucos partidos políticos, o processo legislativo dar-se-ia de forma menos conflituosa e mais rapidamente, porque simplesmente não haveria quem se opusesse à vontade central.<sup>12</sup>

Podemos destacar, portanto, as seguintes vantagens e desvantagens do

---

<sup>12</sup> Sobre vantagens e desvantagens do federalismo, excelente o estudo de ZIPPELIUS, Reinhold. “*Teoria Geral do Estado*”. Trad. Karin Praefk-Aires. Lisboa: Ed. Calouste Gulbenkian. 1997. 599 p.

federalismo:

<b>VANTAGENS</b>	<b>DESVANTAGENS</b>
Participação dos Estados-membros nas decisões do ente central.	Funcionamento “mais lento” da democracia, movido por uma série de forças pluralistas que enfraquecem o governo central.
Maior proximidade dos governos locais ao povo.	Aparecimento de conflitos de interesses entre as diversas esferas de competência.
Controle mútuo dos poderes.	Risco de dispersão da responsabilidade política.

## **6. O FEDERALISMO ELÁSTICO BRASILEIRO:**

Diferenciar os Estados Unitários e os Estados Federais não é fácil como pode parecer. É que alguns modelos federativos manifestam-se com tendências à centralização, em alguns pontos, que os aproximam das formações unitárias, mas caminham em sentido contrário, noutros aspectos, aproximando-os das Confederações de Estados, como se fossem um verdadeiro “elástico”, o que dificulta a apreensão de sua tendência dominante.

Assim, um modelo federativo, como o brasileiro, que atribui a maior parte de receitas e competências tributárias à União, pode ser acusado de centralizador, sob esse aspecto, mas, por outro lado, manifesta uma repartição tríplice de entes estatais, o que configura uma tendência descentralizadora.

Manifesta-se, portanto, essencialmente contraditório o modelo federativo brasileiro, já que garante aos estados-membros autonomia administrativa, jurisdicional e executiva, mas lhes impõe “uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes”, como apregoa, Janice Helena Ferreri:

“O Estado-Membro é a parte básica da Federação. É nele que se reflete todo o rigor da forma estatal. A individualidade constitucional do Estado-Membro, é o cerne da questão da Federação. Segundo Hans Kelsen, ele compõe a chamada ordem jurídica parcial, sendo que ele deve ser uma coletividade autônoma, com justiça, governo e parlamento próprios. Nesse sentido, os órgãos do Estado-Membro devem ter total autonomia administrativa, jurisdicional e executiva para o exercício de suas atribuições(...)

**Devemos reconhecer que o nosso modelo federativo é essencialmente contraditório, pois passa a centralizar e impor aos Estados-Membros uma racionalização global rígida de estrutura e funcionamento dos poderes, conflitando com os princípios da autonomia regional e local e da igualdade, consagradores da solução federativa.<sup>13</sup>(grifos nossos)**

Essas duas tendências opostas do federalismo - centralização e descentralização – operam, uma no sentido de coesão e outra para o particularismo, de forma que o Estado Federal descansa sobre um equilíbrio, por certo instável, entre as ditas tendências, do que pode resultar o domínio do ente central sobre os entes parciais, ou vice-versa.

<sup>13</sup> FERRERI, Janice Helena. “A Federação”, in “Por Uma Nova Federação”, Coletânea, Coordenador, Celso Bastos. São Paulo: Editora RT, 1995, p.17.

Não obstante o exposto, o cerne principal da questão do federalismo é a divisão de poder político entre os diferentes entes estatais, de forma que uma repartição injusta pode acarretar no perecimento da própria forma de estado federal, caso não garanta a cada ente parcial uma parcela autosustentável de rendas próprias, ou a prerrogativa de se autoadministrarem, legislarem nas matérias de seu interesse, limitados, obviamente, pelos pilares básico traçados pela norma superior do ordenamento jurídico.

Por fim, cumpre lembrarmos que o predomínio de uma tendência sobre a outra aproxima o modelo federativo, naquele ponto, do tipo de Estado ideal à dita tendência: Estado Unitário, se for vencedora a centralização, ou Confederação de Estados, em sendo predominante a descentralização.

O formato brasileiro, como nota peculiar, é elástico e contraditório, por tentar conciliar as tendências divergentes, não sendo, portanto, estanque, o que dificulta a apreensão de sua tendência predominante.

## **7. CONCLUSÕES:**

Apesar das considerações anteriores, penso que o caráter centralizador do modelo federativo pátrio mostra-se mais acentuado do que sua vertente descentralizadora, sendo possível afirmar, com a devida cautela, que a tendência dominante de nosso Estado Federal é pela centralização dos poderes em favor da União.

Acredito, ainda, que a adoção do modelo federativo no Brasil é benéfica, já que o nosso histórico cultural, além da vedação expressa da atual Constituição (quanto ao direito de separação), impedem a adoção da Confederação de Estados e levando-se em conta que a forma Unitária de Estado já fracassou em nosso país, bem como em quase todos os estados democráticos de direito, visto que favorece o totalitarismo e a indevida concentração de poderes.