



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MOEMA NOGUEIRA CORREIA

**FEDERALISMO REGIONAL: A VIABILIDADE
CONSTITUCIONAL DE TRANSFORMAÇÃO DAS REGIÕES
EM MAIS UM ENTE FEDERATIVO BRASILEIRO**

Salvador
2017

MOEMA NOGUEIRA CORREIA

**FEDERALISMO REGIONAL: A VIABILIDADE
CONSTITUCIONAL DE TRANSFORMAÇÃO DAS REGIÕES
EM MAIS UM ENTE FEDERATIVO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Salvador
2017

TERMO DE APROVAÇÃO

MOEMA NOGUEIRA CORREIA

FEDERALISMO REGIONAL: A VIABILIDADE CONSTITUCIONAL DE TRANSFORMAÇÃO DAS REGIÕES EM MAIS UM ENTE FEDERATIVO BRASILEIRO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, 14/06/2017

À Deus, Hugo e Elaine, minha origem,
meu tudo, minha substância.

AGRADECIMENTOS

Ao único que é digno de receber toda honra, glória e louvor, agradeço por me amar e cuidar dos meus caminhos, tudo que tenho, sou e o que vier a ser vem de Ti, Senhor.

Aos meus pais, maior prova do amor de Deus em meu viver, meu alicerce e modelo, pelo amor e dedicação incondicionais, sem eles eu nada seria.

À minha família, em especial meus avós e Gabi, por ser meu esteio, referência e base, jamais poderia ter nascido em melhor berço. A Paulo Vitor, meu leal escudeiro, pelo apoio infinito nos momentos mais difíceis. Às minhas irmãs de coração, Roberta, Evelyn, Lara e Gabriela pela admiração, apoio e amor. A todos os amigos pela honra da convivência, ajuda e amparo, sem vocês esta etapa seria ainda mais árdua. Aos colegas pela solidariedade, aos meus chefes de estágio pela oportunidade e por me ensinarem o conceito e prática de profissionalismo e excelência.

À Baiana pela fonte inesgotável de conhecimento e pelo constante desafio de total auto-superação. Em especial, ao meu antigo orientador, Fábio Periandro, pela paciência, compreensão, direção e apoio, não poderia ter feito melhor escolha.

“Louvai ao Senhor, porque ele é bom e a sua benignidade dura para sempre.”

Salmos 118; 29, Bíblia Sagrada.

RESUMO

O presente estudo se debruça sobre a viabilidade e necessidade da realização de uma reforma político-administrativa no Brasil visando uma transformação estrutural quanto à sua forma de Estado, estabelecendo o Federalismo Regional. Em razão da enorme área territorial brasileira, sendo a quinta maior do mundo e, portanto, ensejadora do *status* de país-continente, entende-se que a atual organização federativa nacional está equivocada, pois que o que ocorre é uma inversão da mesma. Tal inversão se vê na prática, ao passo que a União centraliza a maior parte dos poderes em suas atribuições, exclusivas ou não, retirando um tanto da autonomia dos Estados-membros e Municípios, ferindo de morte a essência do conceito de Federalismo, o qual busca a descentralização do poder político, mas ao mesmo tempo uma aliança entre os entes selada por uma Constituição. A proposta é fazer com que as cinco Regiões: Norte, Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, deixem de ser apenas e tão somente delimitações de terra que reúnem Estados-membros com características geográficas e históricas comuns, passando a ser revestidas do caráter de ente federativo intermediário entre o ente federal e o estadual. Pensa-se que, através de emenda constitucional, poderá ser efetuada benéfica alteração da atual ordem federativa imposta pela CF/88 em busca de uma melhor repartição de competências e atribuições dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em quatro níveis administrativos, restabelecendo a essência federalista e reafirmando a natureza do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Federalismo; reforma político-administrativa; Federalismo Regional; Regiões; emenda constitucional.

ABSTRACT

The present study focuses on the feasibility and necessity of a political-administrative reform in Brazil aiming at a structural transformation in its form of State, establishing Regional Federalism. Because of the huge Brazilian territorial area, being the fifth largest in the world, and thus provoking the status of country-continent, it is understood that the current national federative organization is wrong, since a reversal of it eventually occurs. Such a reversal can be seen in practice, while the Union centralizes most of its powers, whether exclusive or not, by withdrawing somewhat from the autonomy of Member States and Municipalities, thereby wounding the essence of the concept of Federalism. Seeks the decentralization of political power, but at the same time an alliance between the entities sealed by a Constitution. The proposal is to make the five Regions: North, South, Southeast, Midwest and Northeast, no longer just land boundaries that bring together member states with common geographical and historical characteristics, Of an intermediate federal agency between the federal and state entities. It is thought that through a constitutional amendment, a beneficial modification of the current federal order imposed by the CF / 88 may be carried out in a search for a better division of powers and attributions of the Legislative, Executive and Judiciary Powers in four administrative levels, restoring the federalist essence And reaffirming the nature of the Democratic Rule of Law.

Keywords: Federalism; political-administrative reform; Regional Federalism; Regions; constitutional amendment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CF/88 e	
CR/88	Constituição Federal da República
E.U./EUA	Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inc.	Inciso
Par.	Parágrafo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 FEDERALISMO	14
2.1 CONCEITUAÇÃO	14
2.1.1 Características	19
2.1.2 Contrastes entre as formas de Estado	22
2.1.2.1 Confederação	22
2.1.2.2 Estado Unitário	23
2.1.2.3 Estado Regional	24
2.1.2.4 Estado Autônomo	33
2.2 TIPOS DE FEDERALISMO	38
2.2.1 Federalismo por Agregação e por Desagregação/Segregação	38
2.2.2 Federalismo Dual/Clássico e Cooperativo/Neoclássico	39
2.2.3 Federalismo Centrípeto, Centrífugo e de Equilíbrio	42
2.2.4 Federalismo Simétrico e Assimétrico	42
2.2.5 Federalismo Orgânico – Crise do Federalismo	45
2.3 ORIGEM ESTADUNIDENSE	46
2.4 FEDERALISMO BRASILEIRO	51
3 ENTES FEDERATIVOS E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS	54
3.1 UNIÃO	56
3.1.1 O excesso de competências da União – “Estado Leviatã”	59
3.2 ESTADOS-MEMBROS	61
3.3 MUNICÍPIOS	62
3.4 DISTRITO FEDERAL	65
4 AS REGIÕES	66
4.1 HISTÓRICO DA REGIONALIZAÇÃO BRASILEIRA	68
4.2 CLASSIFICAÇÃO GERAL	71
4.2.1 Região Norte	71
4.2.2 Região Nordeste	73
4.2.3 Região Centro-Oeste	76
4.2.4 Região Sudeste	77

4.2.5 Região Sul	79
4.3 ANÁLISE DO ART. 43 DA CF/88	80
5 REFORMA CONSTITUCIONAL	84
5.1 LIMITAÇÕES MATERIAIS	86
5.1.1 Limitações Explícitas	87
5.1.1.1 Pacto Federativo: princípio da indissolubilidade	88
5.1.1.2 Democracia e Soberania popular: princípio republicano	89
5.1.1.3 Princípio da Separação dos Poderes	91
5.1.1.4 Direitos e garantias fundamentais: princípio do Estado Democrático de Direito	92
5.1.2 Limitações Implícitas	93
5.2 LIMITAÇÕES FORMAIS/PROCESSUAIS	98
5.3 LIMITAÇÕES CIRCUNSTANCIAIS	100
6 FEDERALISMO REGIONAL	107
6.1 A VIABILIDADE DE EMENDA CONSTITUCIONAL OBJETIVANDO A TRANSFORMAÇÃO DAS REGIÕES EM ENTES FEDERATIVOS	110
6.2 AUTONOMIA DAS REGIÕES	112
6.2.1 Esboço Inicial da Proposta de Organização Político-Administrativa Regional	115
6.3 CRÍTICAS E ALTERNATIVAS	118
7 CONCLUSÃO	120
REFERÊNCIAS	123
ANEXOS	129
ANEXO A – MAPA POLÍTICO DO BRASIL	129
ANEXO B – Mapa da Primeira Divisão Regional do Brasil	130
ANEXO C – Mapas da Evolução Político Administrativa de 1940 a 1960	131
ANEXO D – Mapas da Evolução Político-Administrativa de 1970 a 1990	132

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo inicial analisar criticamente o Federalismo Brasileiro, à luz de seu conceito e características estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e em vasta doutrina. A partir de tal análise, afirma-se a necessidade de revisão e evolução do sistema federativo pátrio, considerado em crise por diversas razões, a seguir explicitadas. Ademais, pretende este estudo como finalidade principal, apresentar uma proposta de reforma e renovação da forma de Estado nacional, contendo novas alternativas de organização político-administrativa do país, a se realizar mediante a transformação das Regiões em mais um ente federado.

O Brasil, país-continente, dividido geograficamente em Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, manifesta significativa desigualdade social ao longo de seu território, refletida na nítida disparidade dos índices de desenvolvimento entre tais regiões. Enquanto Sul, Sudeste e Centro-Oeste há séculos dominam a agricultura, a indústria, o comércio e a tecnologia do país, sendo, portanto, seus verdadeiros centros econômicos; o Nordeste e o Norte apresentam, ainda hoje, as maiores taxas de mortalidade infantil, analfabetismo e desemprego do país, além de graves distúrbios climáticos e naturais não reparados satisfatoriamente pelos governantes, restando evidenciadas, portanto, realidades diametralmente opostas.

Verifica-se, então, que há na prática uma estratificação “por castas” entre as regiões brasileiras, caracterizada pelas diferenças gritantes entre elas quanto ao acesso à educação, ao trabalho e ao progresso econômico, devendo tal cenário ser eliminado da nação. Para isto, defende-se que é preciso que cada uma das Regiões tenha representação política e administrativa própria, dando voz aos Estados-membros e seus Municípios em conjunto, enquanto unidades regionais autônomas e, ao mesmo tempo, interdependentes a fim de atuar de maneira mais específica e eficiente em relação a seus diversos problemas internos.

A crise do sistema federativo brasileiro, mencionada acima, se dá em razão da excessiva concentração de atribuições e competências – quantitativa e qualitativamente – nas “mãos” da União, ocasionando uma notória centralização política e econômica sob sua égide. Ademais e por consequência disso, é

estabelecida substancial dependência financeira dos recursos e repasses de verbas federais por parte dos Estados-membros e Municípios, acabando, estes, por perderem grande parte de sua autonomia garantida, em tese, pela Constituição. Este cenário implica na quebra da lógica federalista, essencialmente descentralizadora, ao ver-se, na prática, a sujeição dos demais entes ao poder central.

Assume-se que o Brasil se encontra mal estruturado no que tange à sua organização político-administrativa, visto que se trata de um país de dimensões continentais. Considera-se, aqui, humanamente impossível um único Presidente da República, junto com seus ministros, gerirem satisfatoriamente vinte e seis Estados-membros, um Distrito Federal e mais de cinco mil Municípios, conforme o modelo estatal adotado atualmente.

Faz-se necessário um ente intermediário entre o estadual e o federal para melhor administrar e atender as demandas regionais. Para promover autonomia política, administrativa e organizacional a cada uma das Regiões é necessário, primordialmente, dentre as demais providências, uma repartição formal, equilibrada, seletiva e oportuna da ampla competência legislativa e executiva federal, bem como a intersecção de determinadas competências estaduais e municipais com o novo ente.

Entende-se que pelo fato de tais agrupamentos de Estados-membros possuírem problemáticas econômicas, culturais e sociais em comum que não recebem a devida assistência pelos respectivos chefes do Poder Executivo e membros do Legislativo municipal, estadual e federal, o advento dos governos regionais, esperançosamente, traria evolução benéfica quanto à uma gestão solucionadora das diversas mazelas presentes em seus âmbitos territoriais.

Com base na Constituição Federal vigente, partindo da premissa de que o Federalismo é uma de suas cláusulas pétreas, sendo vedada sua supressão ou extinção, o objetivo do estudo é apresentar a possibilidade de crescer o número de organismos federados; jamais reduzi-los ou abolir tal modelo, senão reafirmá-lo. Mais que isso, a ideia é trazer as vantagens políticas, jurídicas, econômicas e sociais do advento de mais um ente administrativo, subdividido nas cinco regiões supracitadas, além da sugestão de uma melhor distribuição de atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo em quatro níveis de governo.

Exclui-se desta tese a análise tributária correlacionada, posto que se trata de tema diverso, não havendo a pretensão de tratá-lo com especificidade e detalhamento no presente estudo, ainda que seja pertinente e fundamental para o desenvolvimento real e prático da reforma proposta.

O modesto projeto de esboços constitucionais para que tal mudança ocorra serão apresentados neste trabalho, seguindo a ideia de que não sendo conferidos, efetivamente, autonomia e poder à cada Região, a fórmula de poder exacerbado e concentrado na União, o que contraria a essência federalista, continuará sendo aplicada à sociedade, limitando o verdadeiro progresso esperado há muito pelo povo brasileiro.

2 FEDERALISMO

Neste capítulo, serão apresentados os elementos basilares e principais do Federalismo, quais sejam seu conceito, suas características, suas espécies, seu histórico e sua crise, perpassando pelo conceito de Estado, mais especificamente o Moderno, e os contrastes entre suas formas. Busca-se, portanto, trazer um estudo objetivo e satisfatório sobre o tema no qual se alicerça o presente trabalho.

2.1 CONCEITUAÇÃO

Precipuamente, o estudo partirá do antecedente, da raiz básica de seu tema, qual seja, o Estado, conceituado brilhantemente por Dalmo Dallari (2013) como

a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território (grifo do autor). Nesse conceito se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, e só esses elementos. A noção de **poder** está implícita na de **soberania**, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A **politicidade** do Estado é afirmada na referência expressa ao **bem comum**, com a vinculação deste a um certo **povo** e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado **território** (DALLARI, 2013, p. 122; grifos nossos).

João Afonso da Silva elucida ainda que:

Estado é, na justa definição de Balladore Pallieri, uma *ordenação* que tem por *fim* específico e essencial a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada *população* sobre um dado *território*, na qual a palavra *ordenação* expressa a ideia de poder soberano, institucionalizado. Uma coletividade territorial, pois, só adquire a qualificação de Estado quando conquista sua capacidade de autodeterminação, com a independência em relação a outros Estados” (PALLIERI, 1955, p. 14, *apud* SILVA, 2005, p. 97-98, grifos do autor)

Os elementos essenciais de formação do Estado Moderno são, portanto, “a soberania, o território, o povo e a finalidade” (DALLARI, 2013, p. 79). Partir-se-á à análise sucinta de cada um desses elementos.

O **povo** é compreendido como o “*conjunto dos cidadãos do Estado* (grifo do autor) [...] que se unem para constitui-lo, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano.” (DALLARI, 2013, p. 104).

Afirma-se, pois, que o povo é a matriz original do Estado, o qual se forma dele e para ele, posto que, por razões óbvias, é somente a partir de um agrupamento complexo de indivíduos humanos que se constitui uma sociedade e se revela a expressão da sua vontade de auto-organização.

A **soberania** é o reflexo do poder do Estado, definida por Miguel Reale (1960, p. 127) como “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência.”. Quanto às características da mesma, Dalmo Dallari (2012, p. 87) traz as seguintes:

[...] A soberania [...] é *una, indivisível, inalienável e imprescritível*. Ela é *una* porque não se admite num mesmo Estado a convivência de duas soberanias. [...] É *indivisível* porque, além das razões que impõem sua unidade, ela se aplica à universalidade dos fatos ocorridos no Estado, sendo inadmissível, por isso mesmo, a existência de várias partes da mesma soberania. [...] A soberania é *inalienável*, pois aquele que a detém desaparece quando ficar sem ela, seja o povo, a nação ou o Estado. Finalmente, é *imprescritível* porque jamais seria verdadeiramente superior se tivesse prazo certo de duração. Todo poder soberano aspira a existir permanentemente e só desaparece quando forçado por uma vontade superior (grifos do autor).

Conforme complementa Manoel Jorge e Silva Neto, a soberania é

elemento constitutivo do Estado – os demais elementos [...] são o pessoal (povo), o espacial (território) e o finalístico (finalidade) –, porque representa a capacidade de a pessoa política decidir a respeito de questões próprias sem a interferência de outros Estados. [...] A soberania interna quer dizer que o poder do Estado, nas leis e ordens que edita para todos os indivíduos que habitam seu território e as sociedades formadas por esses indivíduos, predomina sem contraste, não pode ser limitado por nenhum outro poder. [...] A soberania externa significa que, nas relações recíprocas entre os Estados, não há subordinação nem dependência, e sim igualdade. (SILVA NETO, 2013, p. 308-309).

O **território** “é o limite espacial dentro do qual o Estado exerce de modo efetivo e exclusivo o poder de império sobre pessoas e bens. Ou, como expressa Kelsen, é o âmbito de validade da ordenação jurídica chamada Estado.” (GROPALLI, 1953; KELSEN, 1958, p. 247 *apud* SILVA, 2005, p. 99). Sobre este elemento, Dalmo Dallari (2013, p. 95) afirma que

não existe Estado sem Território. [...] O Território estabelece a delimitação da ação soberana do Estado. Dentro dos limites territoriais a ordem jurídica do Estado é a mais eficaz, por ser a única dotada de soberania, dependendo dela admitir a aplicação, dentro do âmbito territorial, de normas jurídicas provindas do exterior. [...] Além de ser elemento constitutivo necessário, o território, sendo o âmbito de ação soberana do Estado, é objeto de direitos deste, considerado no seu conjunto.

Burdeau, citado por Juan Ferrando Badía, arremata o conceito ora explorado ao afirmar que o território “Permite realizar a síntese de um solo e de uma ideia que é a própria essência da nação; é por excelência o fator de unidade de grupo, permitindo-lhe tomar consciência de si por sua diferenciação com os grupos vizinhos” (BURDEAU, 1957, p. 15 *apud* BADÍA, 1977, p. 8)¹.

A **finalidade** do Estado é “o bem comum de um certo povo, situado em determinado território. Assim, pois, o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes desse povo é que deve ser o seu objetivo” (DALLARI, 2013, p. 112). Vale salientar que, ainda que haja uma noção geral e instintiva de bem comum, cada Estado traçará seus objetivos específicos para atingi-lo mediante suas leis e constituições.

Agora, de posse do conceito de Estado e de seus elementos, mais pertinente ainda é trazer que “o modo de exercício do poder político em função do território dá origem ao conceito de *forma de Estado*” (SILVA, 2005, p. 99, grifos do autor). Unindo as diversas tendências doutrinárias, afirma-se que existem cinco formas clássicas de Estado: a Confederação, o Unitário, o Regional, o Autônomo e o Federal, onde neste último se encaixa o Brasil. Passa-se, então, à análise estrutural do Estado Federal para, posteriormente, correlacioná-lo às outras formas de Estado mencionadas.

O Federalismo, objeto específico deste estudo, designa a **Federação** como uma **forma de Estado** na qual este é soberano em razão da vontade conjunta, isto é, da aliança – significado etimológico – absoluta e irrevogável firmada entre suas unidades parciais, as quais, em contrapartida, são dotadas, essencialmente, de autonomia política, tudo selado mediante uma Constituição rígida (SILVA NETO, 2013).

Como bem explica e sintetiza o mestre Dirley da Cunha Júnior (2011, p. 520, grifos do autor e nossos)

O princípio federativo define a forma de Estado. Federação é a própria forma de Estado, que se constitui a partir de uma união indissolúvel de organizações políticas autônomas, instituída por uma Constituição

¹ Texto original do trecho traduzido: “permite realizar la síntesis de un suelo y de una idea que es la esencia misma de la nación; es por excelencia el factor de unidad de grupo, permitiéndole tomar conciencia de sí por su diferenciación con los grupos vecinos” (*ibid. loc. opc.*).

² Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

³ § 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

⁴ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição [...]

⁴ Neste caso, é válido esclarecer que o termo “união” utilizado está empregado literalmente em seu sentido nominal, como reunião de elementos, não correspondendo ao termo “União” no sentido de

rígida (a Constituição Federal), com o fim de criar um novo Estado (o Estado Federal). A esse propósito, as coletividades reunidas (*Estados Federados*), sem perderem suas personalidades jurídicas, despedem-se de algumas tantas prerrogativas em benefício do todo (Estado Federal). A mais relevante delas é a soberania. Federação, etimologicamente, vem de *foedus, foederis*, significando aliança, pacto, união, uma vez que é da aliança entre Estados que ela nasce. **O Estado Federal – resultado dessa aliança – é soberano para o Direito Internacional, ao passo que os Estados federados ou membros são autônomos para o Direito interno.**

Conclui-se, com base na lição acima, que o Estado Federal clássico é, então, como afirma a vasta doutrina, “um Estado de Estados”, caracterizado pela soberania transferida destes exclusivamente àquele e pela descentralização de poder ocasionada em razão da essencial autonomia política guarnecida aos entes federados direta e necessariamente pela Carta Magna. Nesta senda,

descentralizar implica a retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, passando elas a ser próprias do novo centro. [...] Se a referência é a descentralização política, os novos centros terão capacidade política. [...] Por capacidade política entende-se a possibilidade de produzir normas sobre assuntos de sua competência (TEMER, 2012, p. 57-61 *apud* CUNHA JR., 2011, p. 521).

Observa-se que “o cerne do federalismo, portanto, repousa na *autonomia* das entidades que compõem o Estado Federal [...]. Autonomia, diferente da soberania, corresponde a um quadro interno de competências rigidamente marcadas pela Constituição.” (CUNHA JR., 2011, p. 521, grifos do autor).

Ainda sobre o conceito central de **autonomia política**, Manoel Jorge Silva e Neto (2013, p. 335) a define como “a capacidade conferida a pessoa jurídica de direito público territorial a fim de que decida sobre assuntos de seu interesse, quer mediante a edição de leis, quer por meio de atos do governo local.”. José dos Santos Carvalho Filho explica objetiva e acertadamente que

Autonomia, no seu sentido técnico-político, significa ter a entidade integrante da federação **capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração** (grifos nossos). No primeiro caso, a entidade pode criar seu diploma constitutivo; no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 7)

Raul Machado Horta (1964, p. 13) afirma que

a autonomia é, portanto, a revelação da capacidade para expedir normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos (grifos nossos). Essas normas variam na qualidade, na quantidade, na hierarquia e podem ser, materialmente, normas estatutárias, normas legislativas e normas constitucionais, segundo a estrutura e as particularidades da ordem jurídica.

Ainda sobre esse tema, José Alfredo de Oliveira Baracho (1986, p. 50) esclarece que “A autonomia é princípio do Estado-membro. [...] constitui uma pluralidade de ordenamentos, revestindo de organização própria os centros territoriais de atividade jurídica, política e social.”. O autor ressalta ainda a relação intrínseca, a seu ver, entre a **autonomia e a participação direta e indireta dos Estados-membros na formação da vontade federal**, veja-se:

O princípio da participação garante que as unidades que compõem a federação colaborem na formação das decisões que se adotam como próprias da União federal. As organizações do tipo federativo supõem a existência de instituições encarregadas de gerir os interesses comuns. Elas têm competência que varia de conformidade com o grau de intensidade do liame federal. No autêntico federalismo, mesmo quando ocorra variação do vínculo federal, as unidades associadas participam, com seus representantes, na Constituição dos órgãos federais e na elaboração das decisões. A participação é necessária, caso contrário existiria subordinação e não colaboração, circunstância que desfiguraria a federação. [...] De acordo com a natureza da participação do Estado membro, podemos destacar:

a) Participação direta – ocorre no processo de revisão da Constituição federal [...]

b) Participação indireta – nessa hipótese, o Estado membro participa na confecção de leis ordinárias por intermédio de uma Câmara Parlamentar especial, procedimento que ocorre através do bicameralismo. (BARACHO, 1986, p. 50-51, grifos nossos).

Sob este prisma, sustenta Paulo Lôpo Saraiva (1992, p.11)

Os princípios da autonomia e da participação política são basilares e consagram certas regras constitucionais, se estabelecendo opostamente à forma de Estado Unitário que se caracteriza pela centralização político-administrativa em uma única fonte decisória e legítima para um mesmo povo, num mesmo território.

Juan Ferrando Badía arremata o conceito de **autonomia** ao trazer o que segue:

Aceitamos, pois, Zanobini, a definição de autonomia como ‘a faculdade que tem algumas associações de organizarem-se juridicamente, de criar um direito próprio; Direito que não só é reconhecido como tal pelo Estado, senão que o incorpora ao seu próprio ordenamento jurídico e o declara obrigatório como as demais leis e regulamentos’. [...] **Ser entidades autônomas não supõe que sejam soberanas, senão que pressupõe sua integração ao Estado** (grifos nossos). (ZANOBINI, 1946, p. 203 *apud* BADÍA, 1977, p. 31, tradução livre)

Destarte, diante da doutrina exposta acima, é de se assentar que os Estados-membros abrem mão de sua soberania particular, transferindo-a para a Federação, enquanto unidades básicas e essenciais desta, conservando a si indispensável e fundamental autonomia política, exercendo poder dentro de seu território na medida de suas competências. Tudo isto deverá ocorrer mediante autorização exclusiva e

necessária de uma Constituição rígida, a qual firma, por fim, o escopo primordial, qual seja, o pacto federativo, este indestrutível legalmente.

2.1.1 Características

Partindo do conceito acima explicitado, para sua fixação e esquematização serão destrinchadas, agora, as características do Estado Federal:

a) A base jurídica elementar do Estado Federal é uma “**Constituição** (grifos nossos) escrita e rígida que contenha um núcleo imutável que proteja o próprio pacto federativo, tornando-o insuscetível de supressão” (CUNHA JR., 2013, p. 875);

b) **Indissolubilidade do pacto federativo**, logo, “na federação não existe *direito de secessão*” (DALLARI, 2013, p. 254, grifos do autor), ou seja, é terminantemente vedada a possibilidade legal de retirada de um Estado-membro da Federação, devendo tal tentativa ser contida por intermédio da intervenção federal (CUNHA JR., 2013, p. 874);

b) **Descentralização política**, processo “que deve ser necessariamente conduzido e realizado pela própria Constituição, através de uma repartição de competências. [...] A Federação pressupõe a existência de, **no mínimo** (grifos nossos), duas ordens jurídicas, uma central e outra parcial” (CUNHA JR., 2013, p. 875).

Com efeito, cumpre salientar o requisito mínimo, porém não absoluto, da existência de dois centros políticos – nacional/central e estadual/local – para caracterizar o Estado Federal, não havendo, portanto, vedação expressa ao acréscimo deles. A partir disso, afirma-se neste trabalho a viabilidade de criação de um novo ente federado no Brasil, qual seja, o regional, o que será explorado mais adiante;

c) **Autonomia política constitucional** recíproca garantida constitucionalmente às ordens jurídicas parciais (governos locais) e à ordem jurídica central (governo central), delimitando o campo de ação de cada uma delas. Tal autonomia decorre diretamente do processo de descentralização política supracitado, logo, “o Estado Federal só existe se composto de partes autônomas, dotadas, por conseguinte, de

competências próprias necessárias para dispor de seus assuntos específicos.” (CUNHA JR., 2013, p. 873).

Tal autonomia, conforme explorado supra, está atrelada não só à capacidade de autogoverno, mas também à participação direta e indireta dos Estados-membros na formação da vontade federal e assim tais entes terão poder de intervenção tanto dentro do seu território quanto na Federação ao qual fazem parte.

d) **Autonomia financeira** dos entes, já que “não basta estarmos diante de uma repartição constitucional de competências (encargos) sem o devido acompanhamento do suporte financeiro (por via de arrecadação ou repasse de verbas)” (ARAUJO, 1995, p. 43 *apud* CUNHA JR., 2011, p. 873) a fim de que sejam atingidos os objetivos fixados na Lei Maior. Desta forma,

a cada esfera de competências se atribui renda própria (grifos do autor) [...] dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de renda suficiente, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios (DALLARI, 2013, p. 225).

Assim, a autonomia político-financeira dos entes enseja a “**auto-organização político-administrativa** dos Estados-membros através de Constituições próprias (poder constituinte decorrente) que organizem os seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (CUNHA JR., 2011, p. 875, grifos nossos). Desta forma, “existe um governo federal [...] e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição Federal.” (DALLARI, 2013, p. 256);

e) A instituição dos seguintes órgãos:

e.1) um órgão no âmbito Legislativo que “represente e manifeste, paritariamente, a vontade dos membros da Federação (esse órgão chama-se **Senado**).” (CUNHA JR., 2011, p. 875, grifo nosso). À vista disso,

cada qual das unidades federadas deve participar, com sua manifestação, da vontade federal. Assim ocorrendo, as deliberações do órgão federal constituem, em verdade, a soma das decisões emanadas das vontades locais. Essas deliberações são tomadas por meio de órgão representativo das unidades federadas. Atribui-se-lhes, costumeiramente, o nome de ‘Senado Federal’ (TEMER, 2002, p. 61 *apud* CUNHA JR., 2011, p. 874).

É comum que se adote nas Federações um “poder legislativo bicameral. O Senado é o órgão de representação dos Estados, sendo praxe [...] assegurar-se a todas as

unidades federadas igual número de representantes. Na outra Casa [...] é o próprio povo quem se faz representar” (DALLARI, 2013, p. 256).

No Brasil, o Senado Federal é a casa legislativa de representação dos Estados-membros e do Distrito Federal, em que cada um deles deverá eleger três senadores, conforme Art. 46, §1^o da Constituição Federal, enquanto a Câmara dos Deputados é a casa legislativa de representação do povo;

e.2) outro órgão constitucional, em regra no âmbito do Poder Judiciário, é o

responsável pelo controle da constitucionalidade das leis, notadamente das leis usurpadoras de competências recíprocas. Esse órgão, normalmente pertencente ao Judiciário, teria por finalidade assegurar a higidez do pacto federativo, impedindo que uma entidade federada invada a competência da outra. Ademais, teria por função resolver os conflitos federativos. Seria um Tribunal Federal. (CUNHA JR., 2011., p. 875, grifos nossos).

Dessa forma, tem-se que no Brasil cabe ao Supremo Tribunal Federal o papel de “guardião” da Constituição Federal de 1988, o que se extrai do seu Art. 102³, controlando todas as normas legais e decisões judiciais que possam ameaçar não só o princípio federativo, como todos os outros nos quais se alicerça a Carta Magna, preservando sua integridade e eficácia (BRASIL, 1988).

Portanto, o presente estudo visa defender e efetivar ao máximo o conceito e aplicação do Federalismo no Brasil, este defendido por diversos doutrinadores, a exemplo do mestre Paulo Bonavides (1980, p. 116-117) que expõe:

O Estado Federal surge para a História como um passo adiante na unificação de interesses convergentes. Buscam eles institucionalizar-se por um **modo mais perfeito e eficaz sob a forma de comunhão perpétua e indissolúvel, capaz de exprimir os altos valores da solidariedade, do amparo mútuo, do respeito, da colaboração e da liberdade** (grifos nossos).

Nesta senda, segundo Pi y Margall (1882) uma República Federativa se trata da única forma de Governo e de Estado que concilia, ao menos em teoria, os diversos elementos que se encontram em cada sociedade: etnias, ideias, costumes, idiomas etc., além de ser o único capaz de realizar as aspirações do progresso cujo equilíbrio produz a evolução pacífica e contínua da humanidade.

Tal conquista por relativa unanimidade entre tão importantes pensadores se deve à sua notória capacidade de adaptação ou elasticidade e a ausência de opções

² Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

³ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição [...]

viáveis sob a égide da democracia. Inúmeros países repousam nas bases do federalismo, adaptando-o aos seus moldes internos e modelos jurídicos, históricos e culturais, podendo ser revestido de diversas aplicações, mas devendo sempre preservar sua essência de regime descentralizado e poli-autônomo.

2.1.2 Contrastes entre as formas de Estado

Partindo, agora, das premissas conceituais do Estado Federal acima exploradas, cumpre estabelecer os contrastes entre esta forma de Estado e as demais, quais sejam, Confederação, Estado Unitário, Estado Regional e Estado Autônomo, a seguir explicitadas.

2.1.2.1 Confederação

Os contrastes existentes entre a **Federação** e a **Confederação** decorrem, essencialmente, da outorga ou não da soberania dos Estados-membros autônomos à estrutura resultante da união⁴ deles. Os Estados confederados assim se reúnem para consecução de fins comuns, porém mantêm sua soberania e independência, e, “por conta disso, ocupam posição de preeminência jurídica diante da Confederação.” (CARRAZA, 2003, p. 115 *apud* CUNHA JR., 2011, p. 873).

O instrumento jurídico da Confederação é um **tratado internacional** firmado entre os Estados confederados, e, desta forma, “obviamente, [...] preservando cada signatário sua soberania, liberdade e independência, qualquer dos signatários que o desejasse poderia desligar-se da confederação mediante simples denúncia do tratado.” (DALLARI, 2013, p. 253).

Logo, ao contrário do Estado Federal, na Confederação de Estados cada um destes possui direito de secessão, na medida em que seu vínculo jurídico não só autoriza,

⁴ Neste caso, é válido esclarecer que o termo “união” utilizado está empregado literalmente em seu sentido nominal, como reunião de elementos, não correspondendo ao termo “União” no sentido de ente federativo.

bem como pressupõe a disponibilidade das partes no que tange à vinculação destas à sua normatividade.

Nesse sentido, elucida, sintetiza e correlaciona brilhantemente o mestre Dirley da Cunha Jr. (2011, p. 872-873, grifos do autor) o seguinte:

Enquanto a Federação é a união *indissolúvel* de Estados *autônomos* com base numa *Constituição*; a Confederação é a união *dissolúvel* de Estados *soberanos* com lastro num *tratado internacional*. [...] a união dos Estados federados em torno da Federação se dá de forma incindível, indissolúvel e permanente. Já na Confederação, a reunião dos Estados confederados é temporária, cindível, que comporta o chamado *direito de secessão*.

Entende-se, por fim, que a Confederação é o “embrião” da Federação, pois historicamente diversas federações atuais começaram como confederações, a exemplo dos Estados Unidos. Ademais, ambas partem da iniciativa de estabelecer uma unidade entre Estados contíguos, com finalidades em comum, a fim de promover fortalecimento mútuo, brindando a preservação de seus poderes de auto-organização, em maior ou menor grau, como explicitado acima.

2.1.2.2 Estado Unitário

Os contrastes entre **Estado Federal e Estado Unitário** são tantos que se tratam de opostos. O Estado Unitário é “aquele no qual se presencia forte centralização nas decisões políticas, cujo espaço para manifestação da autonomia política é inteiramente ocupado pelo órgão central” (SILVA NETO, 2013, p. 334), ou ainda se caracteriza quando “o poder central é a cúpula e o núcleo do poder político” (DALLARI, 2013, p. 251). Como bem esclarece Dirley da Cunha Jr.,

O Estado Unitário – também denominado de Estado simples – é aquele que possui governo único, conduzido por uma única entidade política, que exerce de forma centralizada o poder político. Mesmo quando se revela como um Estado Unitário descentralizado, ‘as competências dos governos locais estão subordinadas ao governo central, que, por seu Poder Legislativo, pode restringir-lhes a autonomia’. (CUNHA JR., 2011; *apud* CARRAZA, 2003, p. 115).

Ainda sobre esta forma de Estado, é precisa a lição de Juan Ferrando Badía (1989, p. 4, tradução livre⁵):

⁵ Texto original do trecho traduzido: “*Cuando un Estado posee – dice Prélot – sólo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, constituye un Estado simple o unitario. [...] esta forma, en la que el poder pertenece, en la totalidad de sus atributos y funciones, a*

Quando um Estado possui – disse Prélot – só um centro de impulsão política e um conjunto único de instituições de governo, constitui um Estado Simples ou Unitário. [...] esta forma, na qual o poder pertence, na totalidade de seus atributos e funções, a um titular que é a pessoa jurídica estatal. Todos os indivíduos colocados sob sua soberania obedecem a um só Poder, vivem sob o mesmo regime constitucional e estão sujeitos a uma ordem jurídica comum.

Historicamente, os Estados Unitários correspondem aos grandes Impérios da humanidade e coincidem com modelos absolutistas de governo. O Brasil, inclusive, “foi inquestionavelmente Estado Unitário durante todo o Império [...]. Tal estrutura permaneceu sempre como o traço mais significativo da organização monárquica.” (BONAVIDES, 1973, p. 11).

Nota-se, a partir do conceito do Estado Unitário, que o principal contraste entre e o Federal reside, notadamente, no tocante à **centralização do poder sob o âmbito do governo central**, característica inerente do primeiro e, não só inexistente, como contrária à essência do último, onde o centro político federal só existe em razão do acordo de vontade dos centros políticos locais (Estados-membros) que cedem suas soberanias particulares àquele. Nada obstante, a Lei Maior mantém assegurada a cada um dos estados suas autonomias e, portanto, competências para elaboração de Constituições e leis estaduais para, enfim, se auto-organizarem política e financeiramente.

2.1.2.3 Estado Regional

Destacadamente, vem o presente estudo fazer um paralelo entre o **Estado Federal e o Estado Regional, bem como entre estes e o Estado Unitário**. Os estudos do notável jurista espanhol Juan Ferrando Badía (1977) serão utilizados como base inicial para o deslinde deste sub-tópico.

O autor sustenta que **a Espanha e a Itália “são os dois Estados [...] modelo do tipo de Estado regional. Em ambos os casos preexistiu um Estado unitário.**

un titular que es la persona jurídica estatal. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un solo Poder, viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un orden jurídico común.” (ibidem loc. cit).

Nasceram por imposição de forças políticas que queriam uma descentralização autárquico-autônoma [...]” (BADÍA, 1977, p. 17, tradução⁶ livre).

Para conceituar tal forma de Estado, Badía (1977) estabelece a essencial distinção entre os conceitos de **autarquia e autonomia, especialmente a legislativa (subdividida em ordinária e constitucional)**, como determinantes para diferenciação e conceituação das formas de Estado Unitário, Regional e Federal, traçando o seguinte paralelo:

a autarquia se manifesta como uma qualidade da pessoa jurídica pública descentralizada. [...] a essência dos entes autárquicos reside no **poder regulamentar exercido em nome próprio para o cumprimento de fins públicos.** [...] (grifos nossos).

A essência da autonomia reside no poder que tem um ente público de promulgar leis em sentido material (que são diversas das simples normas jurídicas) **destinadas a formar parte do ordenamento jurídico estatal.** [...] A autonomia implica sempre competências legislativas (grifos nossos).

[...] **a diferença que existe entre autarquia e autonomia, pois, enquanto a autarquia se caracteriza pelo exercício de poder administrativo, a autonomia se qualifica pelo exercício do poder legislativo** (grifos nossos). O ente autônomo tem também o poder administrativo, mas o exerce em aplicação a suas próprias leis, diferente do que sucede com o ente autárquico. O ente autárquico goza de poder normativo, mas tal poder tem apenas um caráter regulamentar, não legislativo. (BADÍA, 1977, p. 31; 33, tradução⁷ livre).

A partir de tais conceitos, o autor traz que em relação à natureza jurídica do Estado Regional há diversos entendimentos, conforme explica:

A doutrina em torno da natureza jurídica do Estado regional é dividida, pois, em quatro tendências: I) Teoria que considera o Estado federal e regional como formas mais ou menos avançadas de descentralização; II) Teoria que considera o Estado regional como uma variante do Estado unitário; III) Teoria que considera o Estado regional como uma variante do Estado

⁶ Texto original do trecho traduzido: “*El Estado español [...] y el Estado italiano son los dos Estados [...] modelo del tipo de Estado regional. En ambos casos preexistió un Estado unitario. Nacieron por imposición de fuerzas políticas que querían una descentralización autárquico-autónoma [...].*” (ibidem loc. cit).

⁷ Texto original do trecho traduzido: “*la autarquía se manifiesta como una cualidad de la persona jurídica pública descentralizada. Podemos, pues, concluir afirmando que la esencia de los entes autárquicos radica en una potestad reglamentaria ejercida en nombre propio para el cumplimiento de fines públicos. [...] La esencia de la autonomía radica en la potestad que tiene un ente público de promulgar leyes en sentido material (que son diversas de las simples normas jurídicas) destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal. [...] La autonomía implica siempre competencias legislativas. [...] la diferencia que existe entre autarquía y autonomía, pues mientras la autarquía se caracteriza por el ejercicio de la potestad administrativa, la autonomía se cualifica por el ejercicio de la potestad legislativa. El ente autónomo tiene también la potestad administrativa, pero la ejerce en aplicación a sus propias leyes, a diferencia de lo que sucede con el ente autárquico. El ente autárquico goza de potestad normativa, pero tal potestad tiene sólo un carácter reglamentario, no legislativo.*” (ibidem loc. cit).

federal; e IV) Teoria que considera o Estado regional como realidade jurídica independente. (BADÍA, 1977, p. 29, tradução⁸ e grifos nossos)

Quanto à primeira teoria, a que **considera o Estado federal e regional como formas mais ou menos avançadas de descentralização**, temos que

A primeira teoria não admite distinção qualitativa entre cada uma das diversas formas de Estado [...]. O representante desta teoria é Hans Kelsen. Este autor, por exemplo, concebe o Estado federal como uma categoria específica de Estado descentralizado. **As distintas comunidades jurídico-políticas só se distinguem – segundo Kelsen –, em princípio, pelo grau quantitativo de descentralização** (grifos nossos) (KELSEN *apud* BADÍA, 1977, p. 29; 35, tradução⁹ livre)

Vê-se, pois, que esta corrente doutrinária parte da premissa da descentralização quantitativa de poder: se esta for inexistente, logo, com um poder centralizado se caracterizará o Estado Unitário; se a descentralização existir e ocorrer em menor grau, se caracterizará o Estado Regional; se, portanto, a descentralização ocorrer em grau máximo, se caracterizará o Estado Federal.

A segunda Teoria indicada por Badía (1977), a qual **considera o Estado regional como uma variante do Estado unitário**, é assim conceituada:

A segunda teoria não admite distinção qualitativa entre autonomia e autarquia, mas sim entre autonomia constitucional e autarquia. Para ela existem Estados federais e unitários. **Segundo esta teoria só há Estados-membros de um Estado federal ou entes administrativos de um Estado unitário descentralizado** (grifos nossos) (BADÍA, 1977, p. 30, tradução¹⁰ livre).

Para os adeptos desta teoria, portanto, o critério de diferenciação entre as formas de Estado é a posse ou não de autonomia constitucional por parte dos entes, isto é, autonomia estabelecida na Constituição federal para, sobretudo, criarem uma Constituição própria e, com isso, se auto-organizarem de forma ampla. Caso o ente

⁸ Texto original do trecho traduzido: “La doctrina en torno a la naturaleza jurídica del Estado regional se ha dividido, pues, en cuatro tendencias: I) Teoría que considera el Estado federal y regional como formas más o menos avanzadas de descentralización; II) Teoría que considera el Estado regional como una variante del Estado unitario; III) Teoría que considera el Estado regional como una variante del Estado federal; y IV) Teoría que considera el Estado regional como realidad jurídica independiente.” (*ibidem loc. cit.*)

⁹ Texto original do trecho traduzido: “La primera teoría no admite ninguna distinción cualitativa entre cada una de las diversas formas de Estado [...]. El representante típico de esta teoría es Hans Kelsen. Este autor, por ejemplo, concibe el Estado federal como una categoría específica de Estado descentralizado. Las distintas comunidades jurídico-políticas sólo se distinguen – según Kelsen –, en principio, por el grado cuantitativo de descentralización”. (*ibidem loc. cit.*)

¹⁰ Texto original do trecho traduzido: “La segunda teoría no admite distinción cualitativa entre autonomía y autarquía, pero sí entre autonomía constitucional y autarquía. Para ella existirán Estados federales y unitarios. Según esta teoría sólo hay Estados-miembros de un Estado federal o entes administrativos de un Estado unitario descentralizado” (*ibidem loc. cit.*)

tenha autonomia constitucional, ele será um ente federado, não sendo suficiente a autonomia legislativa para assim caracterizá-lo, ao contrário dos entes administrativos de Estados Unitários.

Esta teoria merece destaque por ser, notadamente, a mais reproduzida pelos doutrinadores, conforme demonstra Dalmo Dallari (2013, p. 251) ao dizer que “para a maioria dos autores que tratam do assunto, o Estado Regional é apenas uma forma unitária um pouco descentralizada, pois não elimina a completa superioridade política e jurídica do poder central.”.

Assim também entende, por exemplo, Dirley da Cunha Jr. (2011, p. 872) quando afirma que “a rigor, o chamado Estado Regional é apenas uma forma descentralizada de Estado Unitário, que, não obstante, não afasta a superioridade política e jurídica que o poder central exerce sobre os poderes regionais.”.

A terceira Teoria, a que **considera o Estado regional como uma variante do Estado federal**, é a minoritária e considerada errônea, conforme explica Badía:

A terceira teoria distingue os conceitos de autonomia e autarquia, mas não o de autonomia legislativa ordinária – própria do regionalismo político – e o de autonomia constitucional – própria dos Estados-membros. E assim os autores adstritos a esta teoria afirmarão que o Estado regional e o federal terão a mesma natureza jurídica. [...]

Para Prélôt passa-se do Estado unitário ao federal quando se reconhece aos órgãos regionais um poder legislativo, isto é, com o regionalismo político. Será uma variante parcial e incompleta do Estado Federal (PRÉLOT, 1961, p. 231 *apud* BADÍA, 1977, p. 47, tradução¹¹ nossa).

Portanto, em leitura à explicação exposta, conclui-se que nesta Teoria considera-se Unitário o Estado que não outorgue autonomia legislativa, seja ordinária ou constitucional, a nenhum de seus entes, exceto o poder central. Para ser considerado Federal, basta a distribuição de autonomias legislativas a outros entes senão o central. Se a outorga ao ente for somente de autonomia legislativa ordinária, o Estado será considerado Regional como uma forma federativa parcial e incompleta; já se a outorga for de autonomia legislativa constitucional e ordinária, será considerado Estado federal puro.

¹¹ Texto original do trecho traduzido: “La tercera teoría distingue los conceptos de autonomía y autarquía, pero no el de autonomía legislativa ordinaria – propia del regionalismo político – y el de autonomía constitucional – propia de los Estados-miembros. Y así los autores adscritos a esta teoría afirmarán que el Estado regional y el federal tendrán la misma naturaleza jurídica. [...] Para Prélôt se pasa del Estado unitario al federal cuando se reconoce a los órganos regionales un poder legislativo, es decir, con el regionalismo político. Será una variante parcial e incompleta del Estado federal.” (*ibidem loc. cit*)

Opina-se que esta teoria não seria a mais adequada em razão de entender-se que o Federalismo pressupõe uma autonomia ampla, logo, constitucional e legislativa para que seus entes possam ser considerados, de fato, Estados-membros. Isto porque, como aduzido anteriormente, o Estado Federal é um “Estado de Estados” e, então, estes, ao cederem sua soberania àquele, subsistem como “senhores” de suas autonomias nos assuntos alheios à de competência exclusiva do ente nacional, a fim de que possam exercer seu poder de império satisfatoriamente.

A quarta e última Teoria é a que **considera o Estado regional como realidade jurídica independente**, da qual Badía (1977) é um dos principais defensores, explicitando que:

A quarta teoria das enunciadas é a que **considera o Estado regional como um tipo intermediário entre o unitário e o federal, caracterizado pela autonomia regional** (grifos nossos). Parte da premissa de que existe uma distinção essencial entre os conceitos de autarquia, autonomia e Estado-membro. **A autarquia corresponde ao Estado unitário descentralizado, a autonomia ao Estado regional e o conceito de Estado-membro a peça chave do Estado-federal.** (BADÍA, 1977, p. 30, tradução¹² e grifos nossos).

Nesse passo, é de todo oportuno trazer à baila o entendimento refletido na obra do autor referido quanto à conceituação de Região no contexto do Estado Regional:

A região [...] exerce um poder administrativo com relação às mesmas matérias as quais tem competência legislativa. Valem, pois, as palavras de Santonio Rugiu: ‘**a região é uma entidade pública territorial dotada de personalidade não originária nem soberana. Não originária, porque sua vida deriva do reconhecimento por parte do Estado** (esta é uma das características que a diferenciam do Estado-membro de um Estado federal); não soberana, porque **não está dotada do poder de um governo ou de império, própria do Estado, senão somente de um poder normativo e de administração limitado e condicionado pelo primeiro e a ele subordinado.** Segundo a terminologia jurídica, **a região é uma entidade autônoma e autárquica, enquanto não somente cria leis que tem eficácia normativa nos limites da sua própria competência, senão que também leva a cabo seus próprios fins mediante uma atividade administrativa.** (RUGIU, 1968, p. 191 *apud* BADÍA, 1977, p. 17, tradução¹³ e grifos nossos).

¹² Texto original do trecho traduzido: “*La cuarta teoría de las enunciadas es la que considera el Estado regional como un tipo intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional. Parte del supuesto de que existe una distinción esencial entre los conceptos de autarquía, autonomía y Estado-miembro. La autarquía corresponde al Estado unitario descentralizado, la autonomía al Estado regional y el concepto de Estado-miembro es la pieza clave del Estado federal.*” (*ibidem loc. cit*)

¹³ Texto original do trecho traduzido: “*La región [...] no está dotada de una autonomía constituyente, como el Estado-miembro de un Estado federal. La región, además, ejerce una potestad administrativa con relación a las mismas materias para las que tiene competencia legislativa. Valen, pues, las palabras de Santonio Rugiu: ‘La región es una entidad pública territorial dotada de personalidad no originaria ni soberana. No originaria, porque deriva su vida del reconocimiento por parte del Estado (ésta es una de las características que la diferencian del Estado-miembro de un Estado federal); no*

Também é adepto desta Teoria o jurista José Luiz Quadros de Magalhães (2000, p. 174-175) ao afirmar que

Podemos **classificar o Estado regional como um meio termo entre o Estado unitário e o Estado federal**. Apesar de possuir características centralizadoras como um Estado unitário, **o Estado regional busca ampliar a esfera de autonomia local, dotando as Regiões de funções legislativas e administrativas próprias [...] possuem estatutos próprios** que, em conformidade com a Constituição e demais leis da República, **estabelecem as normas de organização interna destas Regiões**.

Este mesmo autor traz que a Itália é uma República Parlamentarista que, embora em sua Constituição de 1948 declare ser um Estado Unitário, a mesma o divide em Regiões, Províncias e Comunas, sendo as primeiras entidades autônomas com poderes e funções legislativas¹⁴ e administrativas próprias, segundo os princípios fixados na Constituição, mediante a elaboração de um estatuto ordinário que definirá as diretrizes internas, as quais não poderão contrastar com os interesses nacionais ou os das demais Regiões. Ademais, tais Regiões possuem autonomia financeira com impostos, bens e patrimônio próprios, vejamos:

As Regiões tem **autonomia financeira** nas formas e nos limites fixados por leis da República [...] **As Regiões são atribuídos impostos próprios e quotas de impostos da Receita Pública**, em relação às suas exigências, para as despesas necessárias ao cumprimento de suas funções normais [...] **A Região tem bens e patrimônio próprios [...] tem um estatuto**, o qual, **de acordo com a Constituição e com as leis da República, estabelece as normas relativas à sua organização interna**. O Estatuto regulamenta o exercício do direito de iniciativa e do *referendum* sobre as leis e medidas administrativas da Região e a publicação das leis e dos regulamentos regionais. **O estatuto é deliberado pelo Conselho Regional**, com representação da maioria absoluta dos seus membros, e **é aprovado por lei da República**. (MAGALHÃES, 2000, p. 169-170)

Desta forma, para Magalhães (2000, p. 167-168), diferentemente do que defende Badía, a Itália caracteriza-se, em verdade, como o único modelo de Estado Regional do mundo, sendo a Espanha um modelo de Estado Autônomico, a ser explicitado no

soberana, porque no está dotada de la potestad de gobierno o de imperio, propia del Estado, sino solamente de una potestad normativa y de administración limitada y condicionada por la primera y a ella subordinada. Según la terminología jurídica, la región es una entidad autónoma y autárquica, en cuanto no sólo crea leyes que tienen eficacia normativa en los límites de la propia competencia, sino que también lleva a cabo sus propios fines mediante una actividad administrativa”. (ibidem loc. cit)

¹⁴ “As funções legislativas da Região foram estabelecidas nos termos do Art. 117 da Constituição Italiana, podendo a Região legislar sobre o ordenamento das repartições públicas e das entidades administrativas regionais; circunscrições comunais; polícia local, urbana e rural; feiras e mercados; beneficiência pública e assistência sanitária e hospitalar; instrução artesanal e profissional e assistência escolar; museus e bibliotecas de entidades locais; urbanização; turismo e indústria hoteleira; linhas de bondes e serviços rodoviários de interesse regional; navegação e portos sobre lagos; águas minerais e termais; pedreiras e turfeira; pesca em águas internas; agricultura e florestas e outras matérias [...]” (MAGALHÃES, 2000, p. 169)

tópico a seguir. Neste sentido também entende Bernardo Gonçalves Fernandes ao conceituar o Estado Regional da seguinte forma:

[...] **existe atualmente na Constituição da Itália.** Apesar do texto da Constituição da Itália de 1948 expressar que a forma de Estado é a Unitária, temos o que alguns doutrinadores irão intitular de Estado Regional. Neste, haverá a distribuição à regiões tanto de competências administrativas quanto de competências legislativas. Assim sendo, **no Estado Regional não há apenas descentralização de cunho administrativo, tendo, portanto, os entes descentralização administrativa e legislativa.** (FERNANDES, 2015, p. 730)

Assim, de posse de todos os conceitos tratados, o autor determina que a Região é um ente com autarquia e com autonomia legislativa ordinária, outorgadas pelo ente central, na medida em que cria leis, regulamentos, normas específicas e as põe em prática, exercendo, também, funções administrativas. Para obter e exercer tal autonomia e autarquia, entretanto, é necessário o reconhecimento das Regiões como autônomas por parte do poder central do Estado que constituem, estando a ele subordinadas.

Tal mescla de autonomias legislativas e administrativas dá às Regiões um caráter próprio e independente – em que pese não possuam autonomia constitucional pelo fato de estarem submetidas e adstritas, afinal, à vontade do poder central –, não devendo ser consideradas tão somente como entes autárquicos de Estados Unitários descentralizados, mas entes autônomos que formarão o que se define, portanto, como Estado Regional. É o que se extrai da seguinte definição:

As regiões autônomas se diferenciam dos entes autárquicos em que, além um poder legislativo igual ao do Estado, tem um poder regulamentar em aplicação de suas próprias leis. O ente autárquico só goza do poder administrativo e do regulamentar em execução das leis estatais. (BADÍA, 1977, p. 33, tradução¹⁵ nossa).

Procede, então, o jurista espanhol repetidamente citado, à diferenciação e relação entre os Estados Regional, Federal e Unitário:

Nos Estados federais existe pluralidade de ordenamentos constitucionais originários: pluralidade de titulares de autonomia constitucional; pluralidade de poderes constituintes, que são, por uma parte, o poder constituinte central do Estado federal e, por outra, os poderes constituintes locais, isto é, dos Estados-membros (grifos nossos).

Nos Estados regionais existe um ordenamento constitucional; um único poder constituinte, porém pluralidade de fontes legislativas de

¹⁵ Texto original do trecho traduzido: *“Las regiones autónomas se diferencian de los entes autárquicos en que, además de tener una potestad legislativa igual a la del Estado, tienen una potestad reglamentaria en aplicación de sus propias leyes. El ente autárquico sólo goza de la potestad administrativa y de la reglamentaria en ejecución de las leyes estatales.” (ibidem loc. cit)*

igual natureza (grifos nossos), por seu fundamento e pela eficácia jurídica das leis promulgadas pelas mesmas. **Esta pluralidade de fontes legislativas surge simultaneamente do [...] poder constituinte nacional.**

Nos Estados unitários descentralizados existe um único ordenamento constitucional: um só titular da autonomia constitucional, um só poder constituinte e uma só fonte criadora de leis formais (grifos nossos) (BADÍA, 1977, p. 28, tradução¹⁶ livre).

O doutrinador em questão traça, ainda, um paralelo entre o Estado Regional e o Federal, tema específico deste sub-tópico, esmiuçando ainda mais as características de distinção entre os mesmos, lê-se:

A participação direta e indireta do Estado-membro na formação da vontade federal e sua representação, enquanto tal, nos órgãos federais é considerada por nós como uma consequência de ser titulares de um poder constituinte ordinário e, portanto, de autonomia constitucional e legislativa ordinária (grifos nossos). O mesmo podemos dizer, em sentido contrário, dos entes autônomos. Estes se bem possuem um poder legislativo ordinário carecem de autonomia constitucional. Não devem participar, pois, na formação da vontade federal. [...] **os Estados-membros gozam de autonomia constitucional e legislativa e a autonomia regional se limita somente ao poder legislativo. O ordenamento regional é sempre derivado do ordenamento constitucional do Estado, isto é, do poder constituinte único estatal. [...] as regiões, pois, não gozam de autonomia constitucional** (grifos nossos).

[...] Os Estados-membros se dão através de seus órgãos constituintes na Constituição federal. Por isso, também afirmaremos que **a autonomia constitucional do Estado-membro não é absoluta. Em todas as constituições federais se limita o poder constituinte do Estado-membro mediante uma repartição de competências entre os poderes federais e os poderes locais, estabelecido pela mesma Constituição federal** (grifos nossos). E só corresponde aos órgãos constituintes federais – se bem integrados por representantes dos Estados-membros – determinar tal repartição, e, portanto, ampliar ou restringir os poderes dos Estados-membros.

É evidente a diferença que existe entre a região autônoma e os entes autárquicos, por uma parte, e por outra, em relação com o Estado-membro do Estado federal. Por isso **nos inclinamos pela teoria que sustenta que o Estado regional é um tipo intermediário entre o unitário e o federal caracterizado pela autonomia regional** (grifos nossos) (BADÍA, 1977, p. 51-52, tradução¹⁷ nossa).

¹⁶ Texto original do trecho traduzido: *“En los Estados federales existe pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios: pluralidad de titulares de autonomía constitucional; pluralidad de poderes constituyentes, que son, por una parte, el poder constituyente central del Estado federal y, por otra, los poderes constituyentes locales, es decir, de los Estados-miembros. En los Estados regionales existe un ordenamiento constitucional; un único poder constituyente, pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. Esta pluralidad de fuentes legislativas surge simultáneamente [...] del poder constituyente nacional. En los Estados unitarios descentralizados existe un único ordenamiento constitucional: un solo titular de autonomía constitucional, un sólo poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes formales.”* (ibidem loc. cit)

¹⁷ Texto original do trecho traduzido: *“La participación directa e indirecta del Estado-miembro en la formación de la voluntad federal y su representación, en cuanto tal, en los órganos federales es considerada por nosotros como una consecuencia de ser titulares de un poder constituyente ordinario y, por ende, de autonomía constitucional y legislativa ordinaria. Lo mismo podemos decir, pero en sentido contrario, de los entes autónomos. Estos si bien poseen una potestad legislativa ordinaria*

Agora, com base em toda a doutrina exposta pela obra em comento do ilustre Juan Ferrando Badía (1977) e de José Luiz Quadros de Magalhães (2000), o presente estudo coaduna com a Teoria que entende o Estado Regional como um tipo independente de Estado, este intermediário entre o Unitário descentralizado e o Federal.

Assim se conclui ao perceber que, de fato, os Estados Unitários descentralizados se definem por possuírem entes administrativos com autarquia, logo, poder regulamentar, não legislativo, e, principalmente, poder de administração e gestão em seu âmbito. Nada obstante, o advento, as diretrizes e limitações de tais ações são originárias do ente central, sobrepondo-se este integralmente às partes descentralizadas ao concentrar em si os poderes legislativos constitucionais e ordinários, não havendo que se falar em autonomia afora de sua égide.

Além da razão acima explicitada, considera-se aqui o Estado Regional como uma forma própria e independente de Estado em razão da autonomia atribuída às Regiões ao possuírem poder legislativo ordinário, isto é, pelo fato de delas emanarem leis formais de aplicação restrita e específica a seus territórios. Há, portanto, certo grau de auto-organização, ainda que tais leis devam ser aprovadas pelo poder central, o que lhes cerceia a amplitude de tal autonomia, mas não sua existência. Ademais, as Regiões autônomas têm autarquia, ou seja, poder de administração e de aplicação prática das normas por elas criadas em seu âmbito territorial, havendo, então, nuances significativas de autogoverno.

Ora atendo-se ao contraste mais importante para o deslinde do tema em lume, o Estado Regional se diferencia do Federal em razão da ausência naquele de autonomia constitucional no âmbito das Regiões e presença no último de tal

carecen de autonomía constitucional. No deben participar, pues, en la formación de la voluntad federal. [...] los Estados-miembros gozan de autonomía constitucional y legislativa y que la autonomía regional se limita solamente a la potestad legislativa. El ordenamiento regional es siempre derivado del ordenamiento constitucional del Estado, es decir, del poder constituyente único estatal. [...] Las regiones pues, no gozan de autonomía constitucional. [...] Los Estados-miembros se dan a través de sus órganos constituyentes en la Constitución federal. Por eso, también hemos de afirmar que la autonomía constitucional del Estado-miembro no es absoluta. En todas las constituciones federales se limita la potestad constituyente del Estado-miembro mediante el reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales, establecido por la misma Constitución federal. Y sólo corresponde a los órganos constituyentes federales – si bien integrados por representantes de los Estados-miembros – determinar tal reparto, y, por tanto, ampliar o restringir los poderes de los Estados-miembros. Es evidente la diferencia que existe entre la región autónoma y los entes autárquicos, por una parte y, por otra, en relación con el Estado-miembro del Estado federal. Por eso nos inclinamos por la teoría que sostiene que el Estado regional es un tipo intermedio entre el unitario y el federal caracterizado por la autonomía regional.” (ibidem loc. cit).

autonomia no âmbito dos Estados-membros, isto é, há a **participação direta e indireta do ente na formação da vontade federal e a aptidão para criar uma Constituição própria**, ainda que de forma limitada pela repartição de competências estabelecida na Carta Magna.

A Federação é, em verdade, fruto da expressão da vontade dos Estados-membros de se unirem e formarem um Estado único, os quais se submetem a ele em prol do bem-comum e dos objetivos estabelecidos na Constituição Federal. Inversamente, as Regiões autônomas são fruto da expressão da vontade do poder central que lhes concede poder legislativo e administrativo, sem prejuízo de sua subordinação à vontade superior.

A relevância máxima, com base em todo o conteúdo explorado, se encontra em estabelecer que **a proposta que lidera este trabalho é a transformação do Brasil em um Estado Federal Regional. Trata-se, portanto, de um novo tipo de Estado Federal intermediário entre o Estado Federal dual clássico e o Estado Regional**, pois que, como visto, no primeiro há dois centros de poder político originário, o nacional e o estadual; enquanto no segundo há apenas um centro de poder político nacional e originário, onde este poder se subdivide não originariamente, mas autárquica e autonomamente entre as diversas regiões do território.

Já o molde idealizado no presente trabalho prevê o **revestimento de autonomia política, financeira e legislativa ordinária e constitucional às Regiões brasileiras, tornando-as mais uma esfera federativa, não apenas administrativa/autárquica, mas independente da União nos assuntos de sua competência**, a fim de renovar o Federalismo pátrio na persecução da melhor forma de atender o bem-comum da nação. A viabilidade constitucional deste propósito será explorada mais adiante.

2.1.2.4 Estado Autônomico

Esta forma de Estado é representada pela Espanha, de acordo com os doutrinadores que procedem à sua classificação como Bernardo Gonçalves Fernandes e José Luiz Quadros de Magalhães. Sua constituição é bastante

semelhante à do Estado Regional, com algumas peculiaridades diferenciadoras, mas partindo do mesmo princípio, qual seja, conferir autarquia e autonomia legislativa às Regiões tradicionais do país. Tal princípio se extrai do Art. 2º da Constituição Espanhola de 1978, veja-se:

Artigo 2. A Constituição se fundamenta na indissolúvel unidade da Nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis e **reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram** e a solidariedade entre todas elas. (ESPANHA, 1978, tradução nossa¹⁸)

Magalhães (2000, p. 137; 139-140) traz em seu estudo as razões da formação da Espanha, Monarquia Parlamentar, como um Estado Autônomo e o contexto histórico do seu advento com a Constituição Espanhola, leia-se:

O estudo do Estado Autônomo da Espanha dá-nos a dimensão da democracia. A formação daquele Estado através das Comunidades sociologicamente específicas, cada qual com sua **história peculiar, com território e fronteiras naturais definidas, com uma população com fatores culturais etnográficos e sociais comuns, com peculiar direito consuetudinário e, por último, com unidades econômicas que tem um distinto nível de desenvolvimento.** [...]

A **Constituição de 1978** findou o sistema político do regime de Franco e estabeleceu o Estado democrático governado por lei [...] **reconheceu e garantiu o direito de autonomia das nacionalidades e regiões que compõem o Estado.** [...] Cada comunidade autônoma é governada por um estatuto autônomo proveniente de uma **Assembleia Legislativa unicameral, eleita por sufrágio universal.** (grifos nossos)

Conforme Emanuel de Abreu Pessoa, a heterogeneidade e o histórico de autodeterminação do povo espanhol juntamente com o final do período pós-ditadura de Franco ensejou a necessidade desse reconhecimento por parte do poder central das diferentes Regiões como comunidades individuais e autônomas, inclusive como forma de impedir ou, ao menos, conter as tendências separatistas existentes na Espanha até os dias atuais, veja-se:

As **diferenças culturais entre as Regiões, aliadas a uma centralização excessiva do poder político que priva as diversas unidades culturais de um mínimo de autonomia, porém, podem ensejar tensões separatistas dentro dessas comunidades, especialmente se possuírem uma história de autodeterminação, caso da Espanha.** Justamente como forma de contornar tal possibilidade, **permitindo uma convivência harmoniosa entre todas as Regiões e assim conservando a unidade nacional,** é que a **Constituição espanhola de 1978 pugnou pela criação de um Estado autônomo, original no sentido de conferir uma autonomia mais ampla às Regiões** [...]. (PESSOA, 2008, p. 172, grifos nossos)

¹⁸ Artículo 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Nesta senda, cumpre trazer à lume o conceito de Estado Autônomo:

[...] é forma de Estado em que **há descentralização administrativa e legislativa para os entes**. Essa forma de Estado é a que existe atualmente na Espanha, conforme a Constituição espanhola de 1978. **Na Espanha, as províncias podem formar regiões e, assim sendo, vão elaborar seu “estatuto de autonomia”, no qual avocam competências presentes na Constituição Espanhola. Este estatuto (de autonomia) é submetido ao Parlamento Espanhol (Cortes Gerais) e, se aprovado, explicita uma “região autônoma”**. O estatuto **se transforma em uma lei especial que pode ser revista de 5 em 5 anos**. (FERNANDES, 2015, p. 730)

O Estatuto de Autonomia de cada Região espanhola é o cerne e causador da descentralização vigente, viabilizando a expressão da autonomia legislativa e administrativa regional, sendo esta limitada e subordinada, assim como nos Estados Regionais, visto que tal Estatuto depende da aprovação do poder central, mais especificamente das Cortes Gerais, para ser válido e aplicável. Nada obstante, uma vez aprovado e consolidadas as diretrizes e regulamentações regionais, não há que se falar em revogação ou alteração por parte do legislativo central, mas tão somente conforme procedimento previsto no próprio estatuto emanado do ente regional, veja-se:

É verdade que **o Estatuto de Autonomia requer a aprovação das Cortes Gerais e é uma norma integrante do ordenamento jurídico do Estado espanhol, mas, uma vez aprovado, só poderá ser modificado de acordo com os procedimentos nele mesmo previstos [...]**. Deste modo, ao contrário do que se dá com as unidades territoriais de um Estado unitário, **a mera vontade do poder central não tem o condão de revogar ou alterar o Estatuto uma vez que ele seja aprovado**, ficando a reboque também da própria norma aprovada, a qual fora proposta pela Comunidade Autônoma. (PESSOA, 2008, p. 174, grifos nossos)

Ademais, o Estatuto de Autonomia tem as seguintes funções:

[...] **delimita o território da Comunidade Autônoma**, isto é, o seu âmbito de atuação territorial, **especifica seu nome em conformidade com sua identidade histórica, traz também o nome, organização e sede das instituições autônomas próprias e indica as competências que assumem nos termos constitucionais**, bem como as bases para a transferência dos serviços que a elas correspondam. (PESSOA, 2008, p. 174)

É relevante, ainda, trazer os princípios onde se alicerça o Estado Autônomo, de acordo com a lição da Magalhães (2000, p. 148-149):

[...] princípios da organização autônoma: **princípio da unidade**: [...] a indissolúvel unidade da nação espanhola [...] **princípio da territorialidade da divisão do poder**: [...] a competência do Estado é geral em todo o território e a competência das comunidades autônomas se limita ao território da própria comunidade [...] **princípio da subsidiariedade ou autonomia**: é em sua essência um princípio de divisão de competências que se apóia na simples afirmação de que **o que uma comunidade pode fazer por si**

mesma não deve ser absorvido por uma comunidade mais ampla [...]
princípio da espontaneidade: aconselha a respeitar os direitos jurídicos ou econômicos já existentes que tem uma consistência tradicional;
 [...] **princípio da voluntariedade: por esse processo autônomo, como exercício de um direito, se inicia com um pedido por parte dos órgãos pré-autônômicos. [...]** (grifos nossos)

Repete-se, esta forma de Estado em muito se assemelha com a do imediatamente anterior, a ponto de diversos doutrinadores, como Ferrando Badía, não procederem à presente classificação, entendendo que a Espanha se trata, em verdade, de um Estado Regional de molde diferente do italiano.

Partindo dos conceitos acima expostos, é indispensável estabelecer as relações e os contrastes existentes entre o Estado Autônomo e o Regional, bem como entre aquele e o Federal, foco específico do presente trabalho. Bernardo Gonçalves Fernandes é muito feliz e claro ao explicar o que segue:

1) **Estados regionais e autônômicos são formas intermediárias existentes na Europa, entre o Estado Unitário e o Federal.** Essas formas vão trazer, conforme já salientado, além da **descentralização administrativa** (tradicional nos Estados Unitários atuais), a **descentralização legislativa.**

A pergunta, então, é: por que se desenvolveram essas novas formas de Estados? A resposta envolve, sem dúvida, o surgimento de um terceiro vetor além da desburocratização e da democratização (aproximação aparato estatal-sociedade), que é justamente a **necessidade da manutenção da unidade territorial.**

2) **Qual a diferença do Estado Regional para o Autônomo? Ela não está na descentralização, pois as duas formas trabalham com a descentralização tanto administrativa como legislativa.** Assim sendo, a diferença envolve não a descentralização em si, mas a forma pela qual essa é desenvolvida. Embora ambos possuam descentralização administrativa e legislativa, no Estado Regional ela é desenvolvida de cima para baixo (o Estado Nacional confere as competências e retira quando quer); já no Estado Autônomo, ela é desenvolvida de baixo para cima (as províncias se reúnem em regiões que avocam competências da Constituição espanhola e com isso produzem seus estatutos por elas mesmas). (FERNANDES, 2015, p. 731, grifos nossos)

Com base na lição supra, afirma-se que os Estados Autônomo e Regional se relacionam pela sua descentralização e autonomia administrativa/autárquica e legislativa ordinária em Regiões tradicionalmente delimitadas no país, as quais irão exercer tal autonomia mediante a elaboração de um estatuto interno, submetido à aprovação das Cortes legislativas nacionais.

No entanto, se diferenciam pela forma que se dará tal descentralização. No Estado Regional quem a promove é o legislativo nacional ao estabelecer as competências do Conselho Regional, ocorrendo “de cima pra baixo”. Já no Estado Autônomo o processo parte “de baixo pra cima”, ou seja, por iniciativa das províncias que se reunirão para elaborar o estatuto e requerer sua aprovação por parte da Corte Geral,

tendo tal estatuto validade de 5 anos sem poder ser revogado ou alterado pelo legislativo nacional após sua aprovação, senão obedecendo os procedimentos previstos na própria norma autônoma regional.

Por fim, cabe trazer os contrastes entre o Estado Autônomico e o Estado Federal. Conforme lição de Emanuel de Abreu Pessoa (2008, p. 175-176),

A potestade legislativa de que são dotadas as Comunidades Autônomas é representativa de sua autonomia, mas esta não se confunde com a autonomia existente nos Estados-membros de uma Federação. A principal diferença está em que **a autonomia das unidades federadas abarca o poder de elaborar suas Constituições, sem qualquer intervenção ou necessidade de sanção do Legislativo federal, ainda que subordinadas a ditames erigidos na Constituição Federal.** **Aqui, qualquer controle quanto à Constituições estaduais por parte do poder central se opera a posteriori, não havendo necessidade de sanção prévia.** Em havendo uma inconstitucionalidade das normas constitucionais dos Estados-membros, ela será declarada posteriormente à sua promulgação, sem qualquer controle prévio pela Federação. **Já as Comunidades Autônomas têm em seus Estatutos dependentes da aprovação das Cortes Gerais espanholas, ou seja, há uma atuação prévia do poder central, o que não impede o controle posterior de constitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional, se for o caso.** [...] verifica-se que as Comunidades Autônomas também não tem o caráter de Estados por não serem dotadas de poder de dominação jurídico-político integralmente próprio, pois ele depende de ato do poder central. (grifos nossos)

No mesmo sentido, sustenta Magalhães (2000, p. 175) o seguinte:

No Estado federal, os entes descentralizados detêm, além de competências administrativas e legislativas ordinárias, também competências legislativas constitucionais, significando que os Estados-membros elaboram suas Constituições e as promulgam sem que seja possível ou necessária a intervenção do parlamento nacional para aprovar esta Constituição estadual (como é necessário em relação aos estatutos das regiões autônomas no Estado regional e no autonômico), que sofrerá apenas um controle de constitucionalidade *a posteriori*.

À vista de todo o exposto, em suma, tanto o Estado Regional quanto o Autônomico se diferenciam do Federal por não possuírem autonomia constitucional, sendo a mesma legislativa e administrativa submetida às ordenações dos entes e órgãos nacionais, enquanto os Estados-membros estão submetidos apenas e tão somente à Constituição Federal, jamais à União em si, atingindo o grau máximo de descentralização possível dentro de um mesmo Estado.

No Estado Unitário descentralizado, não há que se falar em autonomia, seja legislativa ordinária ou constitucional, mas tão somente em autarquia com a formação de entes administrativos absolutamente subordinados ao ente central. No Estado Unitário simples não há qualquer descentralização. Na Confederação há

mais que descentralização e autonomia, cada Estado confederado é soberano, inexistindo limitações por parte de qualquer ente, não sendo sequer considerada uma forma de Estado por alguns autores como André Ramos Tavares, mas uma mera união de Estados.

2.2 TIPOS DE FEDERALISMO

Conhecendo o conceito e as características do Federalismo, passa-se à classificação dos diversos moldes federativos implementados pelos Estados no presente tópico, quanto aos critérios elegidos por Dirley da Cunha (2011, p. 876).

2.2.1 Federalismo por Agregação e por Desagregação/Segregação

Quanto à sua formação, o federalismo poderá ser destas duas formas aduzidas. No Federalismo **por Agregação**, como o próprio nome sugere, determinados Estados soberanos, independentes, optam por deixar de sê-lo e se unem com o escopo de formar em conjunto um único Estado Federal. É o caso dos Estados Unidos da América, da Alemanha e da Suíça, os quais

representam a tríade clássica deste federalismo [...] aqui, as suas Federações sucederam à uniões confederais anteriores, mas foram consubstanciadas através de pactos constitucionais garantes da sobrevivência de uma nova e mais forte unidade federativa (ZIMMERMANN, 1999, p. 54).

Já o Federalismo **por Desagregação/Segregação** é “formado a partir de uma divisão de Estado pré-existente.” (CUNHA JR., 2011, P. 876). Desta forma, Estados unitários, centralizados, são seccionados em entes federativos a fim de proceder à descentralização política e transformar-se em Federações. Este é o caso do Brasil que após muito tempo sendo um Império, “seu sistema federativo surge da proclamação republicana e é definitivamente consagrado pela Constituição de 1891, ratificadora do federalismo” (ZIMMERMANN, 1999, p. 55), deixando, então, de ser formado por províncias ao passo que as mesmas se tornaram Estados-membros.

2.2.2 Federalismo Dual/Clássico e Cooperativo/Neoclássico

Esta classificação se dá **quanto à repartição de competências**. O Federalismo **Dual/Clássico** trata-se do elementar e tradicional molde federalista, originário dos E.U.A., consistindo “numa repartição de competências privativas entre as entidades federadas que atuam como esferas distintas, separadas e independentes, não havendo entre elas qualquer tipo de cooperação ou colaboração recíproca” (CUNHA JR., 2011, p. 876).

Alexandre Zimmermann (1999, p. 56) traz que “é, pois, um tipo rígido no tocante à repartição dos poderes delegados à União e os reservados aos Estados Federados”. Na realidade, desta dualidade acentuada decorre uma competição entre os Estados e a União quanto a quem empreende maior desenvolvimento. Conforme sintetiza Roberto Gurgel de Oliveira Filho (2009, p. 197), este tipo federativo

divide as competências em governo central e governo local. Esta divisão de atribuições e competências especificamente determinada em cada esfera de governo não permite a ingerência de um poder sobre o outro. Não será necessária a intervenção se cada esfera de governo atuar dentro de seus limites de competência. **Trata-se, na verdade, de um tipo de federalismo calcado no princípio da competição entre União e Estados. A exceção à regra da delimitação de competências para cada esfera de governo será a de competência concorrente.**

O dualismo federativo foi predominante durante muito tempo nos Estados Federais que então se formaram a partir de sua criação. Contudo, hodiernamente, essa forma vem perdendo espaço em razão das necessidades práticas de interação dos Estados-membros entre si e destes com a União, notadamente, pasmem, nos E.U.A. Posto que seja a base primária do federalismo em si, o decurso do tempo e a evolução das sociedades em busca da satisfação das necessidades sociais fez com que o modelo dual perdesse espaço para o cooperativo, explicitado a seguir.

O Federalismo **Cooperativo/Neoclássico** “surgiu como uma necessidade do Estado social e caracteriza-se pela colaboração recíproca e atuação paralela ou comum entre os poderes central e regionais” (CUNHA JR., 2011, p. 876). Alexandre Zimmermann (1999, p. 56-57) traça seu contexto histórico, lê-se:

com o modelo de Estado providência ou Estado de bem-estar social, emergente na primeira metade do século XX, a forma dualista foi perdendo o seu espaço para aquilo que se convencionou denominar de federalismo cooperativo. [...] **Emergindo de forma bastante nítida a partir dos conturbados anos 30, seguintes à grave crise capitalista de 1929, o federalismo cooperativo é desde então a forma dominante nas**

organizações estatais federativas (grifos nossos). Nos Estados Unidos, a maior intervenção do governo federal foi requerida para a contenção dos efeitos advindos do colapso econômico.

Muito embora o termo “cooperativo” caracterizador dessa espécie federativa suponha auxílio mútuo e equânime entre os entes federados, a realidade não reflete exatamente tal conceito, pelas razões a seguir expostas:

Dominante no cenário político, **o federalismo cooperativo não dispõe de fronteiras claramente definidas na questão da distribuição de competências dentre os níveis autônomos de poder. O objetivo explícito é, em síntese, a promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas.** [...] Em função de sua integração mais forte, **o federalismo cooperativo pode exacerbar a subordinação das esferas estaduais aos desígnios de uma União excessivamente centralizadora de poderes.** [...] (ZIMMERMANN, 1999, p. 57, grifos nossos).

Os E.U.A., de origem federativa essencialmente dualista, como já se observou, após a grande e histórica crise de 1929 se viram obrigados a reestruturar sua organização estatal, de acordo com a seguinte explicação:

Nos Estados Unidos, muito embora a Constituição ainda estabeleça a divisão dualista dos poderes dentre os níveis verticais de poder, hoje isso não mais significa que o governo federal e os governos estaduais devam atuar isoladamente, cada qual nos seus limites rígidos de suas competências específicas ou de maneira compartimentalizada. Em outras palavras, **entende-se a necessidade de cooperação subsidiária, especialmente alcançada através do processo político desencadeado pela ação do Congresso, que assim contribui para o objetivo maior da resolução dos problemas e necessidades práticas da sociedade norte-americana.** (ZIMMERMANN, 1999, p. 59, grifos nossos).

Nada obstante, os fatos históricos demonstram quão tênue é a linha entre a colaboração recíproca teorizada e os reais excessos de intervenção travestidos de cooperação por parte do governo central em detrimento dos governos estaduais. Assim sendo, a doutrina explicita que

Há, portanto, **duas distintas modalidades de federalismo cooperativo: o autoritário e o democrático** (grifos nossos). O primeiro a ser estruturado exclusivamente pela força do poder central; o segundo, por outro lado, que se dá em virtude do consentimento legitimamente edificado pelas partes formadoras do pacto federativo. [...]

Na sua **modalidade autoritária, representa apenas um centralismo dissolvente do pacto federativo** [...] **É o praticado, por exemplo, nas Federações meramente nominais da América Latina, em sendo o promotor de um executivo federal fortalecido** (grifos nossos), donde a sua presença sobre os executivos estaduais, ‘de uma parte tende facilmente a instrumentalizar e politizar a sujeição ou dependência dos segundos ao primeiro e doutra parte a debilitar o prestígio dos órgãos representativos, marginalizando não somente o Congresso Nacional como os poderes legislativos estaduais. Ficam tais poderes ordinariamente ausentes e obscurecidos na tarefa participante em cuja esfera se desdobram as relações cooperativas do Poder Central com os Estados-membros (BONAVIDES, 1985, p. 103 *apud* ZIMMERMANN, 1999, p. 58).

Contudo, ainda que a tendência prática desse tipo cooperativo seja ocasionar centralização e alargamento exagerado da União, indo de encontro com a própria essência federalista, há uma forma de evitar tal rompimento substancial, qual seja o revestimento de teor eminentemente democrático e jurídico à essa espécie federativa, conforme apontam os estudos de Zimmermann:

O federalismo cooperativo democrático, por sua vez, é aquele formado no consentimento e não através da imposição. Nele, o poder é estabelecido em correlação com os valores democráticos de governo, onde o cidadão pode efetivamente exercer, em distintos graus e esferas, o seu direito fundamental de participação e controle do poder político. Através dele, inclusive, os grupos minoritários ficam bem mais protegidos, conferindo-lhes a proteção constitucional e todas as garantias da cooperação federativa. Por isso, **o direito deve ser entendido como a peça fundamental para a permanência do federalismo cooperativo democrático.** Afinal, conforme verifica mais uma vez Paulo Bonavides, ‘a **juridicidade do relacionamento do poder federal com os poderes estaduais, sob a égide da Constituição Federal, elimina o autoritarismo, fazendo a confiança e solidez do sistema na consciência dos governados. Não há, portanto, federalismo cooperativo sem o primado da Constituição.** Das disposições da lei suprema brota a solidariedade dos entes constitutivos, única alternativa segura para uma integração consentida, que jamais se obteria com o federalismo cooperativo de natureza autoritária (BONAVIDES, 1985, p. 106 *apud* ZIMMERMANN, 1999, p. 59, grifos nossos).

É de salientar que o tipo federativo ora estudado “no Brasil, começou a partir da Constituição de 1934, muito acentuado na atual” (CUNHA JR., 2011, p. 876). Entende-se, no presente estudo, que a CF/88 mescla traços tanto autoritários – mais expressivamente – quanto democráticos da espécie em questão, porquanto, embora a União e o Poder Executivo sejam fortíssimos e preponderantes, de fato, ao mesmo tempo, têm-se um Legislativo, ao menos em tese, com alta relevância política e prática.

Afirma-se, por fim, que o ideal é fortalecer o federalismo cooperativo democrático, este sim capaz de suprir e alcançar em plenitude a essência federativa ao assegurar a descentralização política, sem perder de vista a unidade do Estado, e servindo de meio para que sejam atendidas mais fielmente as urgências sociais.

2.2.3 Federalismo Centrípeto, Centrífugo e de Equilíbrio

Esta classificação se dá quanto à maior ou menor concentração do poder. No Federalismo **Centrípeto**¹⁹ é assim denominado ao se caracterizar como o tipo federativo “que proporciona uma maior concentração de poder no governo central”

¹⁹ Conforme o Dicionário Priberam da Língua Portuguesa (2013), o termo “centrípeto” é um adjetivo cujo significado é “que procura o centro, que atrai para o centro”.

(CUNHA JR., 2011, p. 876). A Carta de 1967 brasileira foi um exemplo desse tipo de federalismo e, conforme entendemos, embora a Constituição vigente não disponha exatamente um modelo federal centrífugo, deste não se afasta tanto porquanto é a União a detentora da maioria das competências legislativas e administrativas.

No que tange ao Federalismo **Centrífugo**²⁰, em sentido contrário, é assim chamado porque “implica numa maior descentralização, com redução dos poderes centrais e ampliação dos poderes regionais”. (CUNHA JR., 2011, p. 876). Os E.U.A. são, notadamente, o maior exemplo deste molde, pois que ainda enquanto eram colônias, até hoje, se opõem e resistem à centralização política ao prezarem vigorosamente “suas garantias autonomistas, convencidos que estão da peculiaridade das condições socioculturais e econômicas ali existentes.” (ZIMMERMANN, 1999, p 56).

O Federalismo **de Equilíbrio**, por sua vez, “visa instaurar uma equilibrada e equitativa repartição de poderes entre os governos central e regionais” (CUNHA JR., 2011, p. 876). Defende-se este como o molde federativo ideal ao prever a atribuição de competências e o exercício do poder de forma mais harmônica, sem sobreposições exacerbadas, honrando o verdadeiro “espírito” do Federalismo. Ademais, tanto a descentralização quanto a centralização, se excessivas, ocasionam disfunções na prática da Administração Pública e da gestão da Federação.

2.2.4 Federalismo Simétrico e Assimétrico

O critério desta classificação é atinente ao equacionamento das desigualdades. O Federalismo **Simétrico** pressupõe a existência de características dominantes no contexto dos Estados e “prima pela igualitária divisão de competências e de receitas.” (CUNHA JR., 2011, p. 877). Pela simetria, de acordo com os estudos de Rogério Dias Correia (2016, p. 67, grifos nossos):

os entes federativos recebem o mesmo tratamento formal por parte da Constituição. Assim, **no federalismo simétrico, não se admite o tratamento jurídico diferenciado entre os entes federativos que se**

²⁰ O termo “centrífugo” é adjetivo que significa “que se afasta do centro, que faz afastar do centro” conforme o Dicionário Priberam da Língua Portuguesa (2013).

encontrem no mesmo nível de governo, apesar das diversidades fáticas que porventura possam existir.

Para Alexandre Zimmermann (1999), os E.U.A tem uma tendência à simetria pela representação paritária no Senado (que também é o caso do Brasil), sendo o que se extrai da seguinte afirmação:

Quanto aos Estados-membros [...], todos são considerados iguais em termos de representação no Senado, ainda que, de concreto, haja alguma assimetria entre os seus entes federativos, tanto em relação ao número de habitantes, quanto pela dimensão territorial e desenvolvimento socioeconômico de cada um (ZIMMERMANN, 1999, p. 62).

No caso do Brasil, onde a heterogeneidade é patente entre os Estados-membros não apenas no tocante às diferenças de território e população, bem como nas questões socioeconômicas e culturais, todavia, “é desde o seu início, por sinal, que a nossa República Federativa insiste no tratamento irracional de excessiva homogeneidade despendida aos seus Estados-membros.” (ZIMMERMANN, 1999, p. 63). É válido, contudo, afirmar, que o Brasil conjuga características tanto do federalismo simétrico, notadamente na representação paritária dos estados no Senado, como do assimétrico, explicitado a seguir.

O Federalismo **Assimétrico** trata-se de “observar os desníveis existentes no interior do Estado, havendo-se de operar em face dos elementos da desigualdade *interpartes*.” (ZIMMERMANN, 1999, p. 62). A Suíça e a Alemanha seguem este molde. Dirley da Cunha Jr. define que a assimetria do federalismo,

sem perder de vista a igualdade entre as entidades federadas, busca adotar um mecanismo que promova a redução das desigualdades regionais; parte do pressuposto da existência de profundas desigualdades socioeconômicas entre os Estados federados e conduz a sua atividade em direção a reverter esse quadro, com a realização de programas destinados a determinadas regiões, tratando de forma diferente os diversos integrantes da Federação de molde a torná-los iguais. (CUNHA JR., 2011, p. 877)

A CF/88 é constituída também por nuances assimétricas ao prever em seu Art. 3º, III²¹ a Art. 45, § 1º²² que o número de deputados federais eleitos pelos respectivos Estados-membros será proporcional à população dos mesmos, ao contrário da previsão paritária do Senado. Ademais, há no seu Art. 43²³, o qual será analisado e

²¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

²² Art. 45 [...] §2º § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, **proporcionalmente à população**, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

²³ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

explorado mais à frente, a possibilidade de ações da União direcionadas especificamente a regiões com baixo desenvolvimento, o que se deu na prática com a criação da SUDENE.

Também no seu Art. 151, I²⁴, prevê a possibilidade de a União conceder incentivos fiscais a determinadas regiões a fim de alavancar e tornar mais competitivo seu processo de desenvolvimento. Por fim, o Art. 159, I, 'c'²⁵ também prevê a destinação de parte do montante do imposto de renda e proventos e do imposto sobre produtos industrializados para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Embora existam tais relevantes e indispensáveis iniciativas assimétricas, alguns autores entendem que o Brasil possui um federalismo predominantemente simétrico, a exemplo de Bernardo Gonçalves Fernandes (2015, p. 734):

Já o federalismo assimétrico parte do pressuposto da existência de exacerbadas desigualdades regionais (sejam socioeconômicas, políticas, culturais, geográficas ou outras) entre os entes e busca reverter esse quadro com a realização de programas (ou mesmo de atribuições) direcionados a determinadas regiões que, por isso, são tratadas de forma diferente. Um exemplo interessante é o do federalismo canadense. [...]

Para alguns autores nosso federalismo seria classificado como assimétrico devido as diferenças regionais e socioeconômicas existentes entre os entes federativos. Pois bem, entendemos, salvo melhor juízo, que apesar de algumas manifestações assimétricas (momentos ou fragmentos de assimetria, até mesmo necessários em um país de dimensões continentais e marcado por desigualdades regionais presentes na Constituição art. 3, III; art. 43; art. 46; art. 151, I; art.159, I, "c" da CR/88) o nosso federalismo em regra deve ser entendido com simétrico, devido a igualitária distribuição de competências e atribuições entre os entes que estão na mesma estrutura. Aliás, o próprio art. 19, III da CR/88 proíbe discriminações entre os entes com base no *princípio da homogeneidade federativa*. Portanto, entendemos que a regra é a simetria, embora tenhamos exceções [...].

Tais condutas não buscam favorecer imotivadamente certos territórios, mas equalizar os níveis de desenvolvimento entre as regiões brasileiras. Para que a

²⁴ Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

²⁵ Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

igualdade seja promovida razoavelmente, há que se tratar os desiguais com desigualdade para que todos tenham acesso à oportunidades equivalentes.

2.2.5 Federalismo Orgânico – Crise do Federalismo

O federalismo orgânico, vigente no Brasil, caracteriza-se pela existência de

poderes superpostos e unidades federadas que se formam à simples imagem e semelhança de um *todo poderoso* poder central. [...] possui a tendência de produzir regimes oligárquicos nos quais **as regras passam a ser ditadas por um *órgão cerebral* de comando único, que se torna assim o núcleo dominante e centralizador de todo o seu *organismo* sociopolítico.** [...] (ZIMMERMANN, 1999, p. 65-67, grifos do autor e nossos).

Analisando a Constituinte vigente, o presente estudo parte exatamente da falha presente na mesma ao revestir a União, poder central brasileiro, de mais e maiores competências legislativas e administrativas, fazendo os Estados-membros e Municípios “girarem em sua órbita”. Desta forma,

as leis estaduais acabam [...] subordinadas que estão ao princípio sufocante da hierarquização das normas jurídicas. Assim, transforma-se a autonomia estadual nesta espécie de princípio desmoralizado, assistindo-se, ademais, à marcha centralizadora que põe termos finais às vantagens democráticas da descentralização política. [...] quanto mais a União intervém, maior é a espécie antipluralista de homogeneidade, não só dos meios com que o Estado Federal atua, mas também de tudo o quanto seja realizado. [...] Conclui-se, deste modo, que a Federação, bem como a própria sociedade, não pode ser entendida propriamente como um todo de tipo orgânico. As suas partes não devem, portanto, ocupar um espaço fixo determinado pelo centro, mas gozarem da necessária liberdade e do reconhecimento do pacto federativo-constitucional (ZIMMERMANN, 1999, p. 65-67, grifos nossos).

É neste ponto que se encontra a razão da **crise do federalismo brasileiro**, cooperativo e orgânico, ao passo que as autonomias dos entes são mitigadas em seu íntimo, procedendo à centralização política no âmbito do poder central, desnaturando o princípio federativo tão caro e essencial à República brasileira. Assim também entende Zimmermann, leia-se:

[...] independentemente do período histórico em questão, o certo é que **o federalismo cooperativo brasileiro tornou o nosso Estado federal muito mais orgânico e de poderes superpostos.** Neste tipo de realidade, com os entes estaduais organizando-se cada vez mais à **imagem e semelhança da União** (grifos nossos), inclusive nos detalhes mais secundários e igualmente danosos à autonomia destes entes federativos, pouco nos resta daquilo que poderíamos conceber como uma verdadeira Federação (ZIMMERMANN, 1999, p. 60).

Paulo Bonavides (1973, p. 14) preconiza o real significado do Federalismo da seguinte forma:

Federalismo não quer dizer unicamente feixe de relações verticais entre União e Estado, entre a política de baixo, das entidades autônomas, e a política de cima da entidade federal, senão também sistema horizontal e harmonioso de relações recíprocas e de coordenação de competência entre poderes políticos independentes em suas respectivas esferas de ação.

Ratifica-se que o federalismo aqui se encontra em verdadeira crise pelo fato de, em que pese haja previsão da autonomia relativa a todos e cada um dos entes federativos, a concentração de poderes, competências e atribuições da União em detrimento dos Estados, Municípios e Distrito Federal é excessiva e equivocada, fazendo com que haja uma dependência econômica, administrativa e legislativa desses em relação àquela, acabando por mitigar, na prática, o que se espera de um legítimo Estado Federal.

É para reafirmar e executar o modelo federativo clássico que se propõe, no bojo deste trabalho, intensificar a descentralização política, promover melhor organização e distribuição dos poderes conferidos pela Constituição aos entes federados, ao acreditar que através da transformação das Regiões em um deles, passarão de meros aglomerados continentais a instâncias independentes, autônomas e operantes, reduzindo as ingerências da União e intensificando o desenvolvimento do país.

2.3 ORIGEM ESTADUNIDENSE

A maioria dos autores converge em considerar o federalismo um fenômeno moderno. Os Estados Unidos da América inauguraram-se como uma nova forma de organização de Estado, qual seja, a Federação. Conforme os estudos de Dalmo Dallari (2013, p. 252),

o Estado Federal é um fenômeno moderno que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antiguidade e na Idade Média. Sem dúvida, houve muitas alianças entre Estados antes do século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivos, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes. Alguns autores entendem que o primeiro exemplo dessa união total e permanente foi a Confederação Helvética, surgida em 1291, quando três cantões celebraram um pacto de amizade e de aliança. Na verdade, porém, essa união, que se ampliou pela adesão de outros cantões, permaneceu restrita quanto aos objetivos e ao

relacionamento entre os participantes até o ano de 1848, quando se organizou a Suíça como Estado Federal.

Com base nos estudos de Dalmo Dallari (2013) e Dirley da Cunha Jr (2011), concluiu-se que em 1776, as então treze colônias britânicas na América declararam-se independentes, tornando-se, então, cada uma delas um novo Estado soberano. A fim de consolidar a independência e de se unirem contra eventuais reações da metrópole inglesa, os novos Estados livres se uniram em 1º de março de 1781 sob a forma da Confederação mediante o tratado chamado Artigos de Confederação, denominados como **Os Estados Unidos Reunidos em Congresso**. Este tratado

criou o Congresso Continental, única instituição central com funções integradoras, e estabeleceu, no seu segundo artigo, que 'cada Estado conserva sua soberania, liberdade e independência', criando um mecanismo que não passaria de 'uma frouxa aliança de Estados soberanos e independentes' (KRAMNICK, 1993, p. 9 *apud* LIMA, 2011, p. 4)

Tocqueville, em sua obra clássica *De la démocratie en Amérique* (1835), descreve exatamente o contexto da época:

As treze colônias que sacudiram simultaneamente o jugo da Inglaterra no fim do século passado tinham [...] a mesma religião, a mesma língua, os mesmos costumes, quase as mesmas leis; elas lutavam contra um inimigo comum, logo deviam ter fortes motivos para se unirem intimamente umas às outras e se absorverem numa só e mesma nação. Mas cada uma delas, tendo sempre levado uma existência à parte e um governo a seu alcance, criara interesses assim como usos particulares e rejeitava uma união sólida e completa que fizesse desaparecer sua importância individual numa importância comum. Daí duas tendências opostas: uma que levava os anglo-americanos a se unirem, a outra que os levava a se dividirem. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 127-128)

Sendo um tratado, todas as partes tinham o direito de renúncia do mesmo, sendo, neste caso, o que se caracteriza como **direito de secessão**, o qual, em linhas gerais, é o direito do Estado se retirar de determinada União e se constituir como nação independente. Esta possibilidade causava enorme insegurança política e jurídica, o que ocasionou a necessidade de mudança no modelo confederativo em que os Estados se organizaram. Como bem explica Dalmo Dallari (2013, p. 253),

A experiência demonstrou, em pouco tempo, que **os laços estabelecidos pela confederação eram demasiado frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz** (grifos nossos). Embora houvesse um sentimento de solidariedade, havia também conflito de interesses que prejudicavam a ação conjunta e ameaçavam a própria subsistência da Confederação.

No mesmo sentido, explica Roberto Gurgel de Oliveira Filho:

[...] a Confederação e seus dispositivos não geraram os efeitos almejados e não trouxeram aos Estados aquilo que mais desejavam: **estabilidade** (grifos nossos). Desta forma, se verificou que a noção de

independência, soberania e liberdade inculcada nos Estados independentes acabava por dificultar o exercício pleno de um governo central. Constantemente se ressaltava a dificuldade de consenso ou semelhança de ideias políticas em razão das disparidades existentes entre algumas colônias como: contingente populacional, tempo de formação, extensão do território, clima entre outros. Ademais, à época já existia a “clássica” rivalidade entre os Estados do Sul e do Norte, resultando em governos independentes com certa tendência separatista (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 186).

Sabe-se que a nação estadunidense tem como alicerce o liberalismo, justamente em razão dessa “veia” revolucionária e independente, onde o Estado é Mínimo e os indivíduos se autorregulam econômica, política e socialmente. Esta liberdade foi, inclusive, o lema e o norte de todo o processo de independência e rege até hoje as leis e a economia americanas. Ocorre que esse excesso das liberdades à época, refletida na soberania dos Estados, não se mostrou satisfatória e arriscou a unidade almejada e necessária. Neste interim,

para proceder à revisão dos Artigos de Confederação, corrigindo as falhas e lacunas já reveladas pela prática, os Estados, através de representantes, reuniram-se em **Convenção na Cidade de Filadélfia, em maio de 1787**. Desde logo, porém, revelaram-se suas posições substancialmente diversas [...] **De um lado estavam os que pretendiam, tão só, a revisão das cláusulas do Tratado e, de outro, uma corrente que pretendia ir muito além, propondo a aprovação de uma Constituição comum a todos os Estados**, com a consequente formação de um governo ao qual todos se submetessem. Em outras palavras, **propunham que a confederação se convertesse em Federação, constituindo-se em um Estado Federal** (DALLARI, 2013, p. 253, grifos nossos).

Nesta Convenção houve muita discussão e dentre as objeções sustentadas, uma das mais fortes era a afirmação de que “a federação tinha um caráter excessivamente *centralizador*, pois representaria a submissão de todos a um governo central, criando na própria América um substituto para a antiga dominação do governo central britânico.” (DALLARI, 2013, p. 253).

Indo de encontro aos pontos de divergência e defendendo o advento do federalismo, notáveis foram os artigos escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay “reunidos e publicados em livro sob o título *O Federalista*, considerada até hoje a mais completa e autêntica obra sobre a experiência da implantação da Federação norte Americana” (CUNHA JR. 2011, p. 522).

Faz-se interessante, então, trazer um trecho desta obra para demonstrar o verdadeiro intuito dos célebres teóricos mencionados:

A aceitação do plano submetido ao nosso exame firmará o governo republicano e dará novos penhores à liberdade e à propriedade individual. Conservando a União, ele prevenirá os efeitos das facções

e insurreições locais (grifos nossos) – reprimirá a ambição dos homens poderosos dos diferentes Estados, que de demagogos e favoritos do povo puderem vir a ser seus tiranos, abusando da sua influência e do seu crédito; neutralizará o efeito das intrigas estrangeiras a que a dissolução da Confederação teria dado livre acesso; prevenirá os estabelecimentos militares indispensáveis em consequência das guerras entre os Estados [...] (HAMILTON; JAY; MADISON, 2003, p. 507-508).

A solução encontrada para compor os problemas suscitados pelos representantes dos Estados quanto ao cerceamento de liberdade e independência, ao se despirem de sua soberania, foi a **repartição de competências** entre a União e as unidades federadas. Logo, como bem salienta Dalmo Dallari (2013, p. 254),

Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. **No caso norte-americano, os Estados, que estavam organizando a federação, outorgaram certas competências à União e reservaram para si, conforme ficou expresso na Constituição, todos os poderes residuais** (grifos do autor e nossos), isto é, aquilo que não foi outorgado à União. [...] **A regra, portanto, no Estado Federal é a distribuição de competências, sem hierarquia** (grifos nossos). Assim sendo, quando se tratar de assuntos de competência de uma unidade federada, esta é que pode legislar sobre o assunto, não a União e vice-versa.

Hamilton, Jay, Madison e companhia atuaram na fatídica Convenção referida sempre em busca de demonstrar as vantagens de uma união mais sólida e irrevogável, conjugando os interesses e a independência conquistada pelos Estados e, com isso, lograram êxito, “visto que conseguiram convencer os demais integrantes acerca da conveniência política de se ajustar, a um só tempo, a autonomia das unidades parciais ao imprescindível fortalecimento do órgão central.” (SILVA NETO, 2013, p. 303).

É elucidativa a lição de Dirley da Cunha Jr. (2011, p. 522):

Depois de muita reflexão e de trabalhos escritos, nasce uma proposta [...] substituir a *Confederação de Estados soberanos* por uma *Federação de Estados autônomos* (grifos do autor), na qual a **nova forma de aliança fosse indissolúvel e protegida por uma Constituição escrita e rígida. Surge, assim, na Convenção de Filadélfia, em 1787, sob a proteção de uma Constituição rígida – a primeira Constituição escrita no mundo – a Federação norte-americana, com a união definitiva daqueles vários Estados em torno de um interesse comum, formando um novo Estado, um Estado Federal, os Estados Unidos da América** (grifos nossos).

Vale salientar, entretanto, que não foram os federalistas americanos que inventaram o conceito básico em tese do Federalismo, embora o tenham aperfeiçoado e adequado à realidade americana e criado, sim, na prática, o molde federativo dual clássico e as premissas da primeira Constituição Federal do mundo. Notadamente, Montesquieu em sua obra clássica “O Espírito das Leis” (1748) prenuncia que a

República – forma de governo – Federativa – forma de Estado – é o molde ideal de desenvolvimento das nações democráticas, conforme se lê:

[...] uma forma de constituição que possui todas as vantagens internas do governo republicano e a força externa da monarquia. Estou referindo-me à república federativa (grifos nossos). Esta forma de governo é uma convenção segundo a qual vários Corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado maior que pretendem formar. **É uma sociedade de sociedades, que formam uma nova sociedade, que pode crescer com novos associados que se unirem a ela** (grifos nossos). [...] Este tipo de república, capaz de resistir à força externa, pode manter-se em sua grandeza sem que o interior se corrompa: a forma desta sociedade previne todos os inconvenientes (MONTESQUIEU, 2000, p. 141-142).

Nesse passo, é de todo oportuno expor o que afirma Dalmo Dallari a seguir:

fortemente influenciados por Montesquieu, os constituintes norte-americanos acreditavam fervorosamente no princípio da separação dos poderes, orientando-se por ele para a composição do governo da Federação. Elaborou-se, então, o sistema chamado freios e contrapesos com os três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, não se admitindo que qualquer deles seja mais importante que os demais (grifos nossos). Foi também preciso conciliar a necessidade de um governo central com a intransigência dos Estados que não abram mão de sua autonomia política. [...] (DALLARI, 2013, p. 254).

Nesse sentido, Roberto Gurgel de Oliveira Filho (2009, p. 193-198) arremata:

A Constituição norte americana de 1789 nada mais é do que a república federativa de Montesquieu colocada em prática. No entanto, obviamente que **teve que ser desenvolvida uma forma constitucional e institucional visando a implantação do modelo político liberal adequado às características do povo norte-americano que acabara de se tornar independente da Inglaterra** (grifos nossos). A república, como dito, era a única forma de se governar capaz de eximir as mazelas da monarquia absoluta tão refutada pelos norte-americanos. [...] **Não há como separar tudo o que foi sustentado pelos pais do federalismo americano sem se reportar a Montesquieu. Significa, assim, dizer que o mestre criou, enquanto seus seguidores conseguiram colocar esta criação em prática e desenvolvê-la** (grifos nossos).

O advento do primeiro Estado Federal, os E.U.A., não se restringiu ali somente. Em verdade, foi criada, a partir de então, a tendência mundial de constituição dos Estados em Repúblicas Federativas, sendo o Brasil um exemplo de nação que se inspirou no modelo norte-americano, embora com histórico e formatação absolutamente diversos. Nesta senda, pode-se afirmar que

O federalismo adotado pelos Estados Unidos acabou por balizar o que seria o modelo dual adotado pelos outros países que iriam, no futuro, adotar o federalismo liberal (grifos nossos). Dentre esses países cabe destacar os ibero-americanos. As características do federalismo americano podem ser descritas assim: **governo central e governos estaduais, fruto da união de Estados autônomos; divisão de poderes entre governo local e federal; supremacia do poder nacional em detrimento dos poderes locais; reconhecimento de mecanismos de execução das leis** (grifos nossos) (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 194).

Diante de todo o estudo acima descrito e com base na lição de Oswaldo Trigueiro (1961), faz-se necessário sintetizar e concluir o presente tópico. A forma federativa de Estado se originou, na prática, nos Estados Unidos. As treze colônias da América, ao se tornarem independentes e, portanto, Estados soberanos, firmaram um tratado, os Artigos de Confederação, estabelecendo a união e colaboração entre si a fim de se protegerem das investidas da antiga metrópole, o Reino Unido. Ocorre que tal pacto previa o chamado direito de secessão, ocasionando separatismos, lutas internas e ausência de limites à formação de eventuais tiranias, o que os fragilizava enquanto unidade.

Frente a todos esses problemas e à inviabilidade de manter em grau máximo a liberdade dos Estados, os estadunidenses se depararam com a solução de seus problemas: o Federalismo dualista. Tal modelo nem restringiria consideravelmente a liberdade de seus integrantes, nem tampouco se olvidava da imposição de limites a fim de que houvesse segurança e solidez, inclusive para que fossem reconhecidos como Nação. Desta forma, cada Estado cedeu sua soberania para o governo central, mantendo sua autonomia política intocada nos limites de suas competências, formando, então, a Federação dos Estados Unidos da América e estreando esta forma de Estado no mundo.

2.4 FEDERALISMO BRASILEIRO

O Brasil, durante o Império (1822-1889) se constituiu como Estado unitário e centralizado. A independência norte-americana e o conseqüente advento da Federação dos Estados Unidos da América inspirou a transformação pátria, quando proclamou-se a República Federativa do Brasil, consubstanciada materialmente no decreto nº 01 de 15 de novembro de 1889, mais especificamente em seu “Art. 1º: **Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.**” (CUNHA JR.; 2011, p. 877; BRASIL, 1889).

Desta forma, o Brasil “originou-se da divisão política do Estado Unitário, com a conversão das antigas províncias em Estados federados” (CUNHA JR., 2011, p.

877), logo, ao contrário do seu paradigma, os E.U.A., como já explicitado, o federalismo brasileiro se formou por segregação.

As províncias, por óbvio, não tinham soberania a ceder para o governo central que já era soberano, portanto, ocorreu que esse revestiu aquelas de autonomia política e as transformou, portanto, em Estados-membros. Bonavides (1971, p. 2) afirma que “as Províncias, ao serem elevadas à categoria de Estado em 1889, tinham recebido como dádiva do poder central a nova forma de organização política.”

Com base no estudo de Dirley da Cunha Jr. (2011, p. 877), afirma-se que a primeira Constituição Federal, a de 1891, estabelecia um federalismo dual, com “repartição de competência que reservava áreas de atuação privativas e distintas entre a União e os Estados”. Na Constituição de 1934, por sua vez, o modelo federativo adotado é o cooperativo, “mas com concentração de poderes no governo da União.” (BRASIL, 1934), pois além das competências privativas dos entes, inaugurou a figura das competências concorrentes, aumentando ainda mais o lastro de poder central. Tal modelo prosseguiu nas Cartas de 1937 e 1967/69. Nota-se, portanto, que “a evolução do sistema federativo no Brasil mostra o predomínio da União sobre os governos dos Estados”

A Constituição de 1988 além de perpetuar o Brasil como República Federativa Democrática em seu Art. 1º²⁶, empreendeu diversas mudanças, embora ainda não tenha se “despido do manto” centralizador que está presente desde o Império (BRASIL, 1988). A primeira delas foi a adoção de “um modelo de Estado Federal de *estrutura tríplex*” (CUNHA JR., 2011, p. 878, grifos do autor) ao agregar mais um ente federativo próprio e autônomo à sua organização político-administrativa, qual seja, o Município, com fulcro no seu Art.18²⁷, além do Distrito Federal, ente de natureza híbrida, possuidor das atribuições estaduais e municipais.

Como demonstrado, o federalismo do Brasil é considerado por desagregação ou por separação, pois que é fruto da descentralização e desconstituição de um Estado Unitário que passou a não mais ter províncias, senão torna-las Estados-membros da nova Federação.

²⁶ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]

²⁷ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Também há no Brasil o federalismo simétrico quando a CF/88 prevê em seu Art. 46, §1º a representação paritária dos Estados perante o Senado e, simultaneamente, assimétrico por prever em seu Art. 45, §1º a representação da Câmara dos Deputados proporcional ao número de habitantes dos Estados-membros que os elegeram e ao permitir com fulcro nos Arts. 43 e 151, inciso I, ações específicas de favorecimento fiscal e administrativo por parte da União à determinadas regiões na busca de equalizar o desenvolvimento geral, dentre outras previsões, conforme explicitado no sub-tópico 2.2.4 acima.

Ainda, infelizmente, há no Brasil um federalismo orgânico ao constatar-se, pela leitura da Carta Magna, que as atribuições da União são quantitativa e qualitativamente superiores exacerbadamente em relação aos demais entes federativos, ensejando uma centralização e uma hierarquização contraditória e negativa de tal ente central.

Sobretudo, há que se romper com esta lógica e o entendimento deste estudo encontra a solução numa nova espécie de Federalismo, o Regional, objetivando proceder a uma nova e melhor distribuição de competências, especialmente quanto às privativas da União, para, com isso, reformar a forma do Estado brasileiro. Passa-se, assim, ao próximo tópico que se debruçará exatamente na atual repartição de competências entre os entes do Estado Brasileiro.

3 ENTES FEDERATIVOS E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O Art. 18 da CF/88 determina quais são os entes federativos e lhes atribui autonomia, leia-se:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a **União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos**, nos termos desta Constituição. (grifos nossos)

Logo, diferente da clássica definição federalista, aqui não há apenas um governo central e um estadual federalizado, mas também o municipal. A primeira e principal característica do Federalismo é a **autonomia** assegurada ao ente central e aos federados. Esta “decorre de um processo de descentralização política, que deve ser necessariamente conduzido e realizado pela própria Constituição através de uma *repartição de competências*.” (CUNHA JR.; 2011, p. 873). Nesta senda,

Competências são, assim, as diversas modalidades de poder que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções [...], consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo. (SILVA; 2005, p. 497, grifos do autor).

Conforme Baracho (1986, p. 51), há três critérios predominantes para proceder à repartição de competências, sendo eles:

1 - **Enumeração detalhada e a mais completa possível de todas as matérias sobre as quais têm competência o governo central e os governos locais.** Ao criticar essa solução, entende que este sistema representa o inconveniente de apresentar uma listagem taxativa que, por suas omissões, suscitará conflitos insolúveis.

2 - **Enumeração detalhada, a mais completa possível, de todas as matérias sobre as quais tem competência o governo central, cabendo aos governos locais a competência sobre todas as não relacionadas, de maneira que os poderes remanescentes fiquem com os governos regionais.** Tal perspectiva robustece a autonomia dos Estados membros e constitui uma solução, pelo menos teórica, contra a centralização;

3 - **Relação detalhada, a mais completa, de todas as matérias sobre as quais têm competência os governos locais**, sendo que o governo central tem a competência sobre aquelas que não estiverem discriminadas; isto é, **os poderes remanescentes são de governo nacional.** Este sistema fortifica o poder central e facilita o robustecimento necessário à dinâmica federativa (grifos nossos)

Conforme o entendimento de Dirley da Cunha Jr. (2011, p. 879-890), a repartição de competências no Brasil é norteada pelo princípio da predominância de interesses, leia-se:

A repartição de competências traduz-se num processo de distribuição constitucional de poderes entre as entidades federadas e constitui o *ponto nuclear* da noção de Estado Federal. [...] O princípio geral que norteia a

repartição de competências entre as entidades federativas é o da *predominância de interesses*, pelo qual cumpre a União as matérias e questões de predominante interesse geral, nacional; aos Estados cabem as matérias e assuntos de predominante interesse regional; e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. (grifos do autor)

Ainda, conforme este mesmo autor a competência poderá ser **legislativa**, “é aquela que credencia as entidades federadas a elaborar suas leis, para dispor de seu próprio direito, através do poder legislativo para tanto organizado”; e também **material** “também chamada de geral, não-legislativa ou de execução, é aquela concebida para dispor sobre assuntos político-administrativos”. (CUNHA JR., 2011, p. 882)

Essa repartição de competências pode se dar de duas formas:

- a) Horizontal: típica do federalismo dual ou clássico, “há uma *atuação separada e independente* entre as entidades federadas [...] que atuam em áreas próprias e específicas, não podendo ocorrer a interferência de uma sobre a outra, sob pena de inconstitucionalidades.” (CUNHA JR., 2011, p. 881) Determinam-se competências **privativas**, e no Brasil são aplicadas da seguinte forma: enumeradas para a União, remanescentes ou reservadas para os Estados-membros e indicadas ou enumeradas genericamente para os Municípios.
- b) Vertical: esta é própria do federalismo cooperativo, propondo uma “*atuação ordenada* entre as entidades federadas. [...] Longe de se dividir poderes, há uma atribuição conjunta de competências, onde a União edita normas gerais; enquanto os Estados e Distritos federais limitam-se a suplementá-las.” (CUNHA JR., 2011, p. 881, grifos do autor).

Em resumo, traz-se que

A Constituição brasileira, à semelhança do sistema alemão, adota um “sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da *enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22)*, com *poderes remanescentes para os Estados (art.25,§1º)* e *poderes definidos indicativamente para os Municípios (art.30)*, mas combina com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art.22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art.23), e setores concorrentes entre União e Estados, em que a competência para estabelecer políticas, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto que se defere aos Estados e até aos Municípios a competência complementar”. Vale dizer, estruturou-se no Brasil um sistema complexo de partilha de competência em que coexistem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, além das competências comuns, possibilitando-se,

además, a participação dos Estados-membros nas competências próprias da União, mediante delegação. (CUNHA JR., 2011, p. 880, grifos do autor)

Partindo dessas premissas, passa-se à análise dos entes federados.

3.1 UNIÃO

A União, conforme conceitua José Afonso da Silva (2005, p. 493)

é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação às unidades federadas (Ela é unidade federativa mas não é unidade federada) e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro.

Não se confunde com o conceito de Estado Federal, que “é o todo, ou seja, o complexo constituído pela União, Estados, Distritos Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional” (SILVA, 2005, p. 493) sendo, no nosso caso, A República Federativa do Brasil.

Cumprido salientar, portanto que “a União, independentemente da competência que exerça, não é titular de soberania. A União só goza de autonomia, nos termos da Constituição – art. 18. Titular de soberania é a República Federativa do Brasil.” (CUNHA JR., 2013, p. 883). É titular de direitos e sujeito de obrigações, sendo responsável pelos atos que pratica por seus órgãos e agentes.

A União detém maior quantidade e complexidade de competências, podendo ser:

a) **material exclusiva**, inadmitindo delegação, conforme enumera-se no Art. 21²⁸.

28 Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos

Conforme elucida Silva Neto “é relevante demarcar uma característica dessa importantíssima espécie de competência, assegurada pelo constituinte originário: *não há possibilidade de qualquer delegação*”.

b) **legislativa privativa** prevista no Art. 22²⁹, o qual em seu parágrafo único, a define como delegável mediante Lei Complementar apenas sobre matéria específica das

marítimos, fluviais e lacustres; XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII - conceder anistia; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

²⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

relacionadas no artigo, não geral. Assim sendo,

De forma diversa do que acontece com o art.21, ao fixar competência de natureza indelegável à União, o art.22, definindo as chamadas competências privativas, traz, de contraste, a seguinte característica: a *marca da delegabilidade*.[...] se não houver delegação, reserva-se, de modo exclusivo, à União a atividade legislativa. (SILVA NETO, p. 374, grifo do autor)

c) **material comum**, concedida para que se disponha sobre matérias que exigem esforço mútuo e conjunto com Estados, Distrito Federal e Municípios, arrolada no Art. 23³⁰. Tais competências “se dirigem a todos os entes da Federação brasileira e têm característica que as distingue dos demais artigos que tratam da distribuição de competências na Constituição: *possuem natureza administrativa*.” (SILVA NETO, p. 380, grifo do autor)

d) **legislativa concorrente**, sendo complementadas ou suplementadas pelos Estados e o Distrito Federal sobre temas previstos no Art. 24³¹ da CF/88.

³⁰ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

³¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência

Dirley da Cunha Jr. (2011, p. 895) explica tal competência da seguinte forma:

Assim é que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União *limitar-se-á a estabelecer normas gerais*. A competência da União para legislar sobre normas gerais, contudo, não exclui a competência suplementar dos Estados para desdobrar e complementar aquelas normas gerais com a edição de normas especiais para atender a seus interesses, sempre observando as normas federais (cuida-se aqui da *competência legislativa concorrente não-cumulativa ou suplementar*). Inexistindo, porém, lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (cuida-se aqui da *competência legislativa concorrente cumulativa ou plena*). Mas a superveniência da lei federal sobre normas gerais *apenas suspende*, não revoga, a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (grifo do autor)

3.1.1 O excesso de competências da União – “Estado Leviatã”

A clássica obra de Hobbes, Leviatã, retrata exatamente um modelo de Estado Unitário, conforme se extrai do seguinte trecho (1978, p.61):

[...] A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: **designar um homem ou uma assembléia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão**. Isto é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: **Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações**. Feito isto, a multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas*. **É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa**. [...] É nele que consiste a essência do Estado, a qual pode ser assim definida: Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum. Àquele que é portador dessa pessoa se chama

suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

soberano, e dele se diz que possui poder soberano. Todos os restantes são súditos. [...]

A partir de tal obra, é válido trazer a reflexão de João Paulo Monteiro (1996, p. 3)

[...] há uma tendência central e fortemente centrípeta no pensamento de Hobbes, que em todas as versões da sua filosofia política [...] o leva a afirmar a indispensabilidade de um reforço extremo do poder estatal e a enfatizar acima de tudo e sem matizes o poder soberano, em prejuízo de qualquer outro poder que pudesse manifestar-se no interior da sociedade política.

Surgido, portanto, na Idade Média, o Estado Leviatã, é aquele em que o poder do grupo de representantes do Estado é mais que centralizado, é absoluto, fazendo com que os entes subordinados fiquem à mercê de autorizações para atuação limitadíssima no âmbito de necessidades mui específicas e periféricas. Ali, a democracia é mitigada, abrindo espaço para a aristocracias e despotismos.

O Brasil, afortunadamente, não se amolda exatamente a tipo de Estado, porém dele não se distancia tanto quanto à determinação no próprio texto constitucional do extenso e complexo montante de funções e da vasta amplitude da competência legislativa e material atribuídos à União, especialmente as de natureza exclusiva e privativa, estabelecendo-se a sua supremacia em relação aos outros entes.

Nesta mesma linha de raciocínio, expressa-se Bonavides, pelo que se lê:

Se não cogitarmos desde já reformular o federalismo com alternativas democráticas e abertas, que não sejam simplesmente a conservação rebuçada do modelo federativo do passado, ainda hoje de vigência formal, a saber, Estado autônomo e União, acabaremos inevitavelmente, com o gigantismo descomunal deste último, por institucionalizar o Estado Leviatã, cujos braços já nos apertam e cuja sobrevivência não seria a resposta que as gerações de amanhã aguardam [...]

Há um distanciamento entre os Estados e a União; no Brasil, o inchaço das funções do Poder Executivo traz a sua materialização na pessoa do seu chefe, o(a) Presidente da República como principal responsável pela solução de todas as mazelas do país. Sabe-se que é humanamente impossível, especialmente nos moldes democráticos onde a alternância de poder é vital e imprescindível, o cumprimento de tantas atribuições e metas de maneira realmente satisfatória. É necessária a limitação das mesmas e também do poder, já que o excesso de ônus é relativamente proporcional ao bônus, ensejando maior e melhor repartição das competências da União.

3.2 ESTADOS-MEMBROS

Os Estados Federados são “as organizações políticas típicas da Federação [...], que surgiu historicamente a partir da união de Estados. [...] São as partes autônomas ou políticas que compõem o Estado Federal.” (CUNHA JR., 2011, p. 882). As entidades federadas, providas de autonomia, passam a exercer fundamentalmente quatro capacidades: auto-organização; auto-legislação; autogoverno e auto-administração.

São, ao todo, 26 Estados-Membros, formados por um número indeterminado de Municípios. Além do rol de competências materiais comuns e legislativas concorrentes à União supracitadas, os Estados podem e devem elaborar suas Constituições Estaduais, observados os princípios da Federal.

As Assembléias Legislativas exercem o “poder constituinte decorrente’ que lhes fora outorgado pelos arts. 25³² do texto permanente, para elaborarem as Constituições estaduais, visando fixar os fundamentos políticos e jurídicos de organização dessas coletividades [...]” (CUNHA JR., 2011, p. 899). Conforme André Ramos Tavares (2015, p. 848),

A auto-organização encontra-se consagrada no art. 25, *caput*, da CF e no Art. 11 do ADCT. A auto-organização ocorre pelo uso do poder constituinte decorrente. Assim, os Estados membros organizam-se por meio da feitura de suas Constituições estaduais.

Esse mesmo autor traz, ainda, o conteúdo da competência estadual exclusiva:

Indica-se como competência enumerada para os Estados-membros: 1) a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios (art. 18, §4º, CF/88); 2) a exploração do gás canalizado (art. 25, §2º, CF/88); 3) a criação de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões (art. 25, §3º, CF/88); 4) iniciativa popular no processo legislativo estadual (art. 27, §4º, CF/88); 5) o controle externo das Câmaras Municipais (art. 31, §3º, CF/88); 6) os diversos aspectos do Direito Administrativo e Previdenciário (arts. 27, §2º, 128, §§4º e 5º, 169 e 195 da CF/88 e arts. 24 e 39 do ADCT); 7) o Direito Tributário (arts. 145, 149 e 155 da CF/88 e art. 41 do ADCT) (TAVARES, 2015, p. 887)

³² Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Os Estados-membros tem competências residuais e suplementares às da União, de acordo com o que explica Silva Neto (2013, p. 386-387):

A competência residual ou remanescente pode versar sobre qualquer assunto dos entes estaduais que não seja vedada pela Constituição, abrangendo inclusive a expedição de atos legislativos.[...]

Não se deve confundir a competência suplementar – exercitada exclusivamente no âmbito da concorrência concorrente – com a competência residual. [...] enquanto a competência residual tem a base constitucional vinculada ao §1º do art. 25 e possui objeto abrangente, a competência suplementar se acha disciplinada no §2º³³ do art. 24 e tem por conteúdo exclusivo a edição de leis pelos Estados e Distrito Federal.

Com isso, resta detalhada como se dá a autonomia legislativa e constitucional outorgada pela Carta Magna aos Estados-membros, ente elementar do Estado Federal.

3.3 MUNICÍPIOS

Os Municípios nem sempre foram entes federativos, tendo sido revestidos desse *status* a partir da Constituição que hoje nos rege. Bonavides (2013, p. 357-358) traz que:

Faz-se mister assinalar desse modo o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art.18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica.

[...] na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes. O art. 29, por sua vez [...] determina seja o município regido por lei orgânica, votada por *quorum* qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal - requisito formal que faz daquele estatuto um diploma dotado de grau de rigidez análogo ao que possuem as cartas constitucionais.

Enfim, o art. 30, discriminando a matéria de competência dos municípios, tem uma latitude de reconhecimento constitucional desconhecida aos textos antecedentes de nosso constitucionalismo.

³³ § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Sua autonomia encontra-se constitucionalmente garantida nos arts. 18, 29³⁴ e 30³⁵ da CF/88 que estabelecem, entre outras coisas, que compete ao município legislar sobre todos os assuntos de interesse local. Conforme ensina Dirley, (2011, p. 912)

[...] os assuntos de interesse local [...] são aqueles interesses que se encontram intimamente ligados à vida local de cada Município. [...] Interesse local não é interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo direto e imediato, ainda que reflita nos negócios estaduais e federais.

Ademais, Roque Carrazza mostra que “cada Município é livre para organizar-se, consultando seus interesses particulares, observadas, apenas, as restrições que objetivam manter de pé os marcos que separam as competências das pessoas políticas.” (CARRAZZA *apud* CUNHA JR., 2011, p. 912)

Com a inclusão do Município dentre os entes federados, formou-se, na dicção de Dirley da Cunha Jr., (2011, p. 908-909) uma “**estrutura tríplice** (grifo nosso) que compreende a ordem central, as ordens estaduais e as ordens municipais.”

Ademais, este autor continua

A Constituição Federal assegura aos Municípios plena autonomia, uma vez que lhes foi certificado o poder de se organizarem por suas próprias leis orgânicas, atendidos, apenas, os princípios da Constituição Federal e da Constituição do respectivo Estado. Garante, ademais, a capacidade de *autogoverno*, pela eleição direta de seus Prefeitos e Vereadores, sem a mínima possibilidade de prefeitos nomeados. Reconhece a capacidade de *autolegislação*, por meio da elaboração de leis sobre as matérias de suas competências. E, finalmente, confere a capacidade de *auto-administração*, pela possibilidade que os Municípios tem de, diretamente, organizarem e desempenharem as suas próprias atividades ou funções administrativas, como prestar os serviços públicos de interesse local; exercer o poder de

³⁴ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

³⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

polícia administrativa; cuidar de seus servidores, etc., sem falar na capacidade que tem os Municípios de instituírem e arrecadarem os seus tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria). (CUNHA JR., 2011, p. 908-909)

Há autores, como José Afonso da Silva e Roque Carrazza que entendem que os Municípios são autônomos, porém não integram a Federação pelo fato de não participarem da formação da vontade jurídica nacional. (CUNHA JR., 2011, p. 903). Vale trazer à baila o entendimento de José Afonso da Silva (2015, p. 478-479):

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é a “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”. *Data vênia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integra o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir dos Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. [...]

Não obstante, ainda que seja de grande valia a reflexão do autor supra, a Constituição é clara ao incluir os Municípios como entes federativos no Art. 18, além da competência para elaboração de suas Leis Orgânicas, revelando um alto grau de auto-governo e, evidentemente, autonomia legislativa equipara à constitucional, pois que trata-se de ordenamento interno e irrevogável quanto às questões de interesse local, como já se viu.

Logo, o presente estudo entende que a falta de participação direta ou indireta na formação da vontade federal do Município não é o suficiente para retirar sua natureza de ente federativo. Ademais, os Estados-membros são o conjunto de diversos Municípios, sendo, a nosso ver, de fato a entidade básica e primária do Estado Federal.

3.4 DISTRITO FEDERAL

O Distrito Federal é “pessoa jurídica de direito público interno, com autonomia política, integrante da Federação Brasileira, especialmente prevista pela Constituição para sediar a Capital do País – Brasília” (CUNHA JR., 2011). Logo, é o centro político do Brasil por abrigar a capital nacional.

É uma figura mista, pois sob sua atribuição se conjugam competências comuns dos Estados-membros e dos Municípios. Traz-se à colação o Art. 32 da CF/88

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, **reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa**, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º **Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.**

§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

§ 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

É vedada sua subdivisão em Municípios, possuindo Regiões Administrativas, mais conhecidas como cidades-satélites, exercendo sua auto-legislação através da elaboração de lei orgânica nos moldes do *caput* do Art. 32, além de comungar sob sua autonomia as competências legislativas estaduais e municipais. Ademais, possui a competência tributária dos Municípios, conforme Art. 47³⁶. (CUNHA JR., 2011, p. 902).

No entanto, sobre o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, a polícia civil, a militar e o corpo de bombeiros militar dos Distrito Federal não estão sob sua competência material nem legislativa, mas sim sob a da União, conforme os Arts. 21, XIII e XIV; 22, XVII e 32 §4º. (CUNHA JR., 2011, p. 902-903).

³⁶ Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; **ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.**

4. AS REGIÕES

O Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial, tendo uma área de aproximadamente 8.516.000 km², conforme dados oficiais do IBGE constantes na Resolução N° 02, de 21 de junho de 2016³⁷, equivalendo a quase metade da América do Sul. Esse mesmo instituto procedeu à regionalização do território brasileiro desde sua criação, em 1938³⁸, passando por diversas transformações até chegar à configuração atual, qual seja a setorização nas Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, conforme o Mapa Político atual do Brasil (ANEXO A).

Trata-se de uma nação continental, imensa, com variadas e, inclusive, opostas características climáticas, culturais e econômicas ao longo de seu território. Em consequência disso, a complexidade da organização territorial, administrativa e política brasileira é máxima frente à tal notória diversidade inerente ao país, seja em razão da história de seu povo, seja por sua estrutura geográfica. Faz-se mister expor o conceito de região, definido irretocavelmente por Ferrando Badía (1977, p. 9, grifos nossos) “como uma **área homogênea que possui características físicas e culturais distintas das áreas que a rodeiam**”. Ademais:

A região forma parte do domínio nacional, mas mantém um grau de consciência que define seus membros como um grupo humano unitário, com um distinto sentimento de identidade cultural. [...] Cada região histórica tem, pois, uma configuração geográfica precisa e uma personalidade histórica delimitada pela língua, afetos e usos e costumes inconfundíveis com as outras. A variedade de terras, de clima, de gênio, de dialetos e de escolas são os determinantes da região, amalgamados todos esses fatores por um sentimento de solidariedade que chamamos consciência regional. **A região é, pois, um fato geográfico, etnográfico, econômico e histórico vivido em comum** (grifos nossos) (BADÍA, 1977, p. 9, tradução nossa³⁹).

³⁷ Publicada no DOU n° 118 de 22/06/2016, Seção 1 página 87

³⁸ “Em 26 de janeiro de 1938, já sob a ditadura do Estado Novo, o Decreto-Lei n° 218 cria o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir do Instituto Nacional de Estatística (INE).” (IBGE, 2013).

³⁹ Texto original do trecho traduzido: “El concepto de región puede ser definido, pues, como un área homogênea que posee características físicas y culturales, distintas de las áreas que le rodean. La región forma parte del dominio nacional, pero mantiene un grado de conciencia que define a sus miembros como un grupo humano unitario, con un distintivo sentimiento de identidad cultural. [...] Cada región tiene, pues, una configuración geográfica precisa y una personalidad histórica delimitada por el habla, afectos y usos y costumbres inconfundibles con las otras. La variedad de tierras, de clima, de genio, de dialectos y de escuelas son los determinantes de la región, amalgamados todos estos factores por un sentimiento de solidaridad que llamamos conciencia regional. La región es, pues, un hecho geográfico, etnográfico, económico e histórico vivido en común.” (ibidem loc. cit)

O objetivo deste trabalho é voltar a atenção às Regiões clássicas – Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul – que em seu território reúnem intersecções sociais, naturais e culturais entre os diversos Estados, possuindo, portanto, traços e problemas em comum que merecem tratamento jurídico, político e administrativo específico e direcionado.

Há, em regra, um sentimento de identidade, de pertencimento dos cidadãos às regiões em que nasceram ou foram criados, a partir das influências do meio como os sotaques e a formação de verdadeiros dialetos, embora no Brasil a língua predominante seja a portuguesa, também as festas, os fatos históricos e as lendas urbanas regionais criadas no seio de suas comunidades. A relevância dos padrões geográficos e climáticos é máxima por serem determinantes na relação criada entre o povo habitante das regiões, moldando sua história. Neste sentido, elucida Fernando Badía o que segue:

As condições geográficas, a riqueza material, os recursos naturais, o nível de vida, as tradições, os costumes, a organização socioeconômica, etc... são pressupostos ou elementos condicionais da constituição política das sociedades. [...] Dentre todos os elementos enumerados prestaremos atenção aos pressupostos geográficos pela sua influência decisiva na formação de representações coletivas ou consciência de grupo regional nos habitantes do lugar em questão e como condicionante das possíveis competências da região. (grifo nossos) (BADÍA, 1977, p.7, tradução nossa⁴⁰).

De acordo com o trecho acima colacionado, percebe-se que as condições geográficas são o centro e o ponto de partida para definição territorial das regiões e também, como dito, da formação de uma consciência coletiva regional por parte de seus habitantes, para, com isso, ensejar uma unidade tão forte quanto transformadora da atual conjuntura federativa. Com isso, traz-se a ideia da criação de um ente intermediário entre União e Estados-membros, eliminando o abismo existente entre eles, pois levando em consideração a condição de “país-continente”, acredita-se que o Brasil necessita de maior setorização em sua Federação através da ascendência das Regiões a fim de que sejam atendidas suas necessidades públicas de maneira realmente eficaz.

⁴⁰ Texto original do trecho traduzido: “*Las condiciones geográficas, la riqueza material, los recursos naturales, el nivel de vida, las tradiciones, las costumbres, la organización socio-económica, etc..., son supuestos o elementos condicionales de la constitución política de las sociedades [...] De entre todos los elementos enumerados prestaremos atención a los supuestos geográficos por su influencia decisiva en la formación de representaciones colectivas o conciencia de grupo regional en los habitantes del lugar en cuestión y como condicionante de las posibles competencias de la región.*” (*ibidem loc. cit.*)

4.1 HISTÓRICO DA REGIONALIZAÇÃO BRASILEIRA

O Brasil já teve diversas divisões e configurações internas, partindo inicialmente de capitanias hereditárias à época colonial, passando por províncias após a declaração da Independência em 1822 até chegar à categoria de Estados com a Proclamação da República em 1889 e introdução do Federalismo no mesmo ano, conforme histórico já abordado supra. A lição de Vieira de Sá e Delmar Nery (2006, p. 44-45) elucida que:

O processo de regionalização consiste na divisão de um espaço em várias unidades de área, nas quais são encontradas determinadas características que concorrem para individualizá-las. Os critérios utilizados para essa divisão variam conforme os objetivos a serem atingidos. Tais critérios podem ser: aspectos socioeconômicos, históricos, étnicos, naturais ou físicos. Distinguem-se também os objetivos, que podem ser: políticos, econômicos, administrativos, de planejamento, de defesa militar e assim por diante.

Ainda de acordo com a obra dos supracitados autores, a divisão do Brasil em regiões oficiais se originou na década de 30, durante o governo Vargas, com a finalidade de apresentar conhecimento estatístico do território nacional através da criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1938.

Desde então, o IBGE tem regionalizado o Brasil através de censos demográficos realizados a cada dez anos, em regra. Desta forma, os dados levantados fornecem elementos indicativos do perfil das Regiões e de mudanças no desenvolvimento do país, quais sejam, principalmente, a área, a densidade demográfica, o crescimento vegetativo, a mortalidade infantil e a renda *per capita* dos Estados e seus habitantes.

As próximas informações serão baseadas nos estudos de Vieira de Sá e Nery (2006) e dados oficiais do IBGE (2013).

Em 1943 foi estabelecida a primeira Divisão Regional do Brasil⁴¹ (ver Anexo B), em cinco regiões, quais sejam: **Norte**, formado por Amazonas (que continha Roraima), Pará (que continha o Amapá), Território do Acre, Maranhão e Piauí; **Centro-Oeste**, formado por Mato Grosso (que continha o Mato Grosso do Sul), Goiás e Minas Gerais; **Nordeste**, formado por Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Território de Fernando de Noronha e Alagoas; **Leste**, formado por Bahia, Sergipe e

⁴¹ “Entra em vigor a nova Divisão Regional do Brasil, que agrega as Unidades Federadas em 5 Grandes Regiões (com subdivisões internas), conforme proposta de Fábio Macedo Soares Guimarães: Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste.” (IBGE, 2013).

Espírito Santo; e **Sul**, formado por São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Inicialmente, foram atendidos dois objetivos: estatístico, a fim de proporcionar maior e melhor conhecimento acerca das potencialidades do País; e didático, para facilitar o ensino da Geografia nas escolas. (grifos nossos)

A partir disso, foram realizadas diversas alterações regionais no Brasil. A segunda foi formulada em 1945 com as seguintes modificações: subdivisão do Nordeste em Oriental – formado por Maranhão e Piauí, antes pertencentes ao Norte – e Ocidental – formado por Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas; a criação de cinco Territórios Federais pelo então Presidente Vargas através do Decreto-Lei 5.812/43, quais sejam Ponta Porã, Iguazu, Amapá, Rio Branco (hoje Estado de Roraima) e Guaporé (hoje Estado de Rondônia) no contexto da Segunda Guerra Mundial e com a necessidade crescente de exploração da borracha na Amazônia; subdivisão da Região Leste em Setentrional – formada por Bahia e Sergipe – e Meridional – formada por Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Em seguida, com a promulgação da Constituinte de 1946 em seu Art. 8º efetua-se a incorporação do Território de Ponta Porã ao Mato Grosso e do Território do Iguazu aos estados do Paraná e Santa Catarina, além de serem extintas as subdivisões do Nordeste e do Leste.

Posteriormente, no ano de 1960 ocorre a mudança do Distrito Federal do Rio de Janeiro para o Planalto Central que passou a sediar a nova capital nacional, Brasília, no governo do Presidente Juscelino Kubitschek; logo após, a antiga capital constituiu o Estado da Guanabara. Em 1962, nascido como Território Federal, o Acre foi transformado em estado federado pela Lei nº 4.070, Art. 1º no breve governo do Presidente João Goulart.

Em 1970 a modificação ocorre mediante a incorporação da Bahia e do Alagoas ao Nordeste; a Região Leste tem sua designação mudada para Sudeste, o qual passa ser integrado pelos estados de São Paulo (retirado do Sul), Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Por conseguinte, a regionalização de 1980 contempla a fusão do Estado da Guanabara ao Estado do Rio de Janeiro ocorrida em 1975 durante a Presidência de Ernesto Geisel através da Lei Complementar nº 20 em seu Art. 8º, além do desmembramento do estado do Mato Grosso com a criação do Mato Grosso do Sul em 1977 mediante a Lei Complementar nº 31, Art. 1º.

Para ilustrar a confecção das diferentes regionalizações do Brasil, constam no Anexo C deste trabalho os Mapas da Evolução Político-Administrativa de 1940, 1945, 1950 e 1960 e no Anexo D os Mapas da Evolução Político-Administrativa de 1970, 1980 e 1990.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 influenciou incisivamente na regionalização e divisão territorial do Brasil ao extinguir todos os Territórios Federais existentes à época de sua promulgação e, em consequência disso, transformou Roraima (antigo Território do Rio Branco), Rondônia (antigo Território de Guaporé) e Amapá em Estados; incorporou o Território de Fernando de Noronha a Pernambuco; além da criação do Estado do Tocantins, desmembrado das terras setentrionais de Goiás, através dos Arts. 13, 14 e 15 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), leiam-se:

Art. 13. **É criado o Estado do Tocantins**, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989. [...]

Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos. [...]

Art. 15. Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco.

Em que pese a CF/88 tenha extinto todos os Territórios Federais, foi mantida a possibilidade de criação de novos Territórios através de Lei Complementar, os quais integrarão a União, conforme seu Art. 33, *caput*; terão seu governador nomeado privativamente pelo Presidente da República após aprovação do Senado Federal, em que pese não possua representação nessa casa legislativa de acordo com os Art. 84, XIV c/c Art. 46, podendo eleger apenas quatro deputados federais, consoante Art. 45, §2º, entre outras disposições específicas.

Observa-se, portanto, que a promulgação da Carta Constitucional de 1988 constitui o instrumento legal que promoveu a mais recente mudança resultante na atual configuração do mapa político do Brasil em nível estadual. Além disso, abre espaço em diversos de seus dispositivos para novas modificações, como por exemplo a criação de novos Estados e desmembramento dos mesmos, vedando, no entanto, qualquer tentativa de abolição da forma federativa de Estado. À vista disso, o objeto do presente trabalho é justamente propor uma alteração político-administrativa relevante e estrutural balizada pelos limites da Carta Magna, propondo a renovação e o aprimoramento do Federalismo pátrio.

4.2 CLASSIFICAÇÃO GERAL

O presente tópico se dispõe a trazer as características básicas de cada região.

4.2.1 Região Norte

A Região Norte é a de maior área territorial, compreendendo sete estados: Amazônia, Pará, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins. Abriga o domínio da Floresta Amazônica que também se encontra em alguns outros países fronteiriços, além do norte do Mato Grosso e oeste do Maranhão. Em que pese seja a maior região em área, o Norte brasileiro possui uma das menores populações absolutas e, conseqüentemente, as menores densidades demográficas. Observa-se, em muitos casos, a evidência de alguns “vazios demográficos”, em que a quantidade de habitantes por área é muito reduzida ou praticamente nula (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003).

Esta região ainda hoje possui população indígena nativa, extremamente reduzida, quase exterminada em razão da globalização, modernização, tecnologia e invasão de seu espaço pela “civilização”. “A maioria da população é constituída pelo elemento mestiço: o caboclo amazonense – mestiço resultante do cruzamento do elemento branco com o elemento índio – e o caboclo nordestino – constituem mais da metade da população” (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003, p. 184).

Por abrigar a Floresta Amazônica, um dos mais importantes patrimônios naturais nacionais e de toda a humanidade, possui restrições quanto ao desmatamento e o avanço da industrialização. Ademais, a distância entre ela e o principal centro econômico e industrial do Brasil que se encontra, principalmente, no eixo Rio-São Paulo, dificulta o contato e a troca entre os dois extremos, sendo imposto ao Norte uma espécie de “esquecimento” social (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003).

O saneamento básico é precário, o tráfico de drogas é dominante, com fiscalização escassa, dando uma clara visão de abandono por parte dos governantes. Desta forma, o Norte e especialmente a população indígena se vê marginalizada, socorrida muitas vezes por organizações não-governamentais, grupos de ajuda voluntária,

sem o recebimento da necessária assistência e gestão. O vazio populacional à causa da densa floresta e a má distribuição da população nos centros urbanos faz com que se tenha uma impressão de que tal região se encontra avulsa às evoluções ocorridas no resto do país (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003, p. 184).

Até os dias de hoje a população sofre com a malária, doença endêmica de áreas próximas às florestas e proliferada ao restante dos Estados em razão dos fluxos migratórios. Ainda que tenha sido em tese erradicada na maior parte do país e consideravelmente reduzida no Norte, a área amazônica ainda é assolada por constantes casos da doença.

De acordo com as informações do Dr. Pedro Tauil, antigo Diretor Geral do Departamento de Erradicação e Controle de Endemias da extinta SUCAM (Superintendências de Campanhas de Saúde Pública), ao fazer uma descrição da malária e de seu combate, expôs:

Temos algumas explicações para o problema da malária na região amazônica: **Condições de ordem ambiental** — temos temperatura, umidade elevada, chuvas abundantes. Isso favorece a proliferação do mosquito [...]; **Habitacões precárias que facilitam a atividade vetorial** [...]. Entre os fatores que dificultam o controle, temos: **Baixa densidade demográfica e dispersão populacional** [...]; **Acesso difícil a grande número de localidades** — há localidades nos altos rios onde, na época da seca, não há barco que chegue até lá; por outro lado, há áreas nas várzeas que na época do inverno se inundam. [...] **Fluxos migratórios** — como já falamos, esse é o principal dado do programa de malária: é o fluxo migratório intenso, desordenado, desesperado, muitas vezes, em que as pessoas vivem em condições precaríssimas de habitação, pessoas procedentes de áreas onde há muito tempo não há malária, que têm uma suscetibilidade muito maior para a doença, fazendo com que os casos não só atinjam parasitemias mais elevadas como também com riscos de letalidade maior. (TAUIL, 1985; grifos do autor)

Conforme lição de Vieira de Sá e Delmar Nery (2006, p. 46), em suma, a Região Norte “é a mais extensa e menos povoada, constituindo um vazio demográfico na maior parte da área. O extrativismo mineral e vegetal predomina na economia da região. Possui imensas jazidas de ferro, cobre, alumínio, ouro, dentre outras”. O extrativismo vegetal é a atividade mais difundida na Amazônia e possui diversos problemas, sendo estes:

provoca atraso econômico da região; cria um sistema de trabalho que é uma verdadeira escravidão, pois o salário é dado em forma de auxílio para o empregado; faz com que grande parte da população supra suas necessidades básicas, mas se acomode a um tipo de vida subumana (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003, p. 213).

Acaso houvesse um representante específico e uma organização a nível federativo dos problemas específicos da Região Norte, muito provavelmente problemas tão primários e insistentes seriam reduzidos ou quiçá superados. Por exemplo, quanto à população indígena, o governante regional poderia implementar ações e políticas de preservação das tribos e de inserção dos índios de diversas localidades na comunidade regular independentemente da ação direta de prefeitos ou governadores, por ser esta uma situação comum em todos os estados.

4.2.2 Região Nordeste

A região Nordeste é a que abriga o maior número de estados, sendo eles Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Esta região é marcada por dois fatores principais: **geográfico**, no tocante à extensa faixa do clima semi-árido, ocasionando graves secas e, com isso, baixa expectativa de vida, alta mortalidade infantil, além do elevado nível da fome e miséria na população; e **histórico**, por ter sido a primeira das regiões a ser colonizada, especialmente o Estado da Bahia, sendo, portanto, o berço do povo brasileiro (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003).

Quanto a seus aspectos físicos e considerando “a variedade da estrutura geológica e relevo da região, pode-se dividi-la em: formações litorâneas; região sertaneja com relevo aplainado, pequenas serras isoladas e chapadas; Planalto da Borborema; Planalto Baiano e vale do rio São Francisco.” (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003, p. 202).

Ainda, conforme os mesmos autores, o Nordeste possui diversos tipos de vegetação, com a Mata Atlântica e o Semi-Árido (Caatinga) predominantes e presentes em quase todos os Estados, com o Agreste e do Cerrado presente em algumas faixas intermediárias, além da Floresta Tropical Atlântica contida no Estado do Maranhão e na divisa deste com o Piauí.

Quanto ao clima, há quatro tipos no Nordeste: Equatorial Úmido (uma parte do Maranhão e Piauí), Litorâneo úmido (litoral da Bahia ao do Rio Grande do Norte) além do Tropical e do Semiárido presente em quase todos os Estados a exceção do Maranhão, de Sergipe e de Alagoas. (FARAGO & SCHNEEBERGER, 2003)

A área litorânea, notadamente a de Pernambuco e da Bahia, é onde se deu o início da ocupação portuguesa e europeia, sendo os centros de irradiação inicial do povoamento colonial. No século XVI explorou-se a cultura da cana, o que proporcionou certo desenvolvimento às custas de desmatamento excessivo, massacre indígena e exploração da mão-de-obra africana escrava. (FARAGO & SCHNEEBERGER, 2003)

O Sertão Nordestino com domínio da Caatinga, termo designado pelos indígenas, sofre influência direta do clima e é “caracterizado pela escassez das precipitações e da pouca espessura do solo.” (FARAGO; SCHNEEBERGER, p. 214). Ocupa a maior parte do Nordeste e, em razão dessa escassez de chuvas, pouco se produz, ainda hoje, ocasionando fome, miséria e abandono tanto dos próprios sertanejos, que em busca de uma vida melhor de lá saíram, quando dos governantes e produtores. Neste sentido:

O início da mineração no Sudeste do Brasil, no começo do século XVIII, acelerou o declínio da produção açucareira, e grandes contingentes humanos, principalmente escravos, passaram a ser encaminhados para a região das minas. Somente nas últimas décadas, com a política adotada pela Sudene de melhoria das condições básicas da vida e desenvolvimento mais racional das atividades tradicionais de agricultura e criação e com a crescente industrialização, que o Nordeste tem conhecido uma estabilidade maior de sua população, que não vê mais como única saída a emigração constante. (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2013, p. 214)

De acordo com Rodolfo Alves Pena (2015), em razão da seca e da pobreza generalizada, ocorreu, desde o século XIX, o chamado êxodo rural, conceituado como “o abandono das áreas rurais pela população que vem se instalar nas cidades, onde há mais recursos” (FARAGO e SCHNEEBERGER, 2003, p. 319). A região que dantes era o lar dos senhores de engenho e do centro de contato entre Brasil-Colônia e Portugal, foi corroído por razões climáticas e interesses econômicos, sendo substituído pelo Sudeste, com exceção do Espírito Santo.

As migrações da população nordestina para outras regiões, notadamente o Sudeste e alguns pontos do Centro-Oeste e Sul, sempre foram um marco dessa região para o restante do país. Tal processo ocorreu em função do retrocesso do Nordeste que não recebeu investimento suficiente para superação de seus problemas geográficos e do progresso nas demais regiões, afora o Norte. (FARAGO e SCHNEEBERGER, 2003)

Sempre considerada como “região-problema”, o Nordeste viveu durante séculos da exploração escassa da agropecuária e do trabalho rural, sofrendo um retardo considerável no seu processo de industrialização. A consequência foi o seu subdesenvolvimento, acarretando na debilidade de sua infraestrutura, no analfabetismo profundo, na renda desprezível de muitos dos nordestinos e no alto índice de mortalidade infantil (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003).

A criação da SUDENE atenuou significativamente as mazelas do Nordeste especialmente quanto à produção agrícola e a pecuária, levando um nível de desenvolvimento nunca antes realizado até seu surgimento. O detalhamento desta ação será explicitado no ponto 4.3 deste capítulo.

Em que pese hodiernamente tais fatores tenham se retraído sensivelmente, ainda há resquícios do passado sombrio de esquecimento político e financeiro sofrido por esta região, apresentando altos índices de desemprego, saúde e educação precárias, sendo palco de endemias e péssima qualidade das escolas públicas, enfim, necessitando ainda de atenção específica e concentrada para garantir, finalmente, seu desenvolvimento satisfatório (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003).

O problema da seca é comum a diversos estados e municípios, devendo haver uma ação conjunta entre eles quanto à execução local, porém implementada e direcionada regionalmente, por ser um problema interestadual. Na prática se vê que deixado ao encargo de políticas particulares de cada governante estadual ou municipal não há uma unidade, uma uniformidade de solução, pulverizando as medidas necessárias e ocasionando, em razão disso, a ineficácia das mesmas e permanência da situação de miséria e precariedade na vida do povo sertanejo (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003).

Com o autogoverno da Região Nordeste, confia-se que o empreendimento de medidas para solucionar os diversos problemas se daria de forma intensa, especializada e eficaz, pois que cada Estado-membro se volta às suas necessidades e a União às necessidades de todo o país, não havendo, ainda, um ente que se volte às necessidades regionais, o que se faz absolutamente necessário.

4.2.3 Região Centro-Oeste

A região Centro-Oeste composta por Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, é a segunda maior em área, perdendo para a região Norte, e abriga a maior diversidade de vegetação e clima com a presença do cerrado, pantanal e partes da Floresta Amazônica, além de focos de Mata Atlântica. Sabe-se que:

Até a 1ª metade do século XX, a região Centro-Oeste foi uma região marcada por atividades agropecuárias, desarticulada do restante do país e com crescimento demográfico inexpressivo. O grande marco para a transformação da região foi a construção de Brasília, na década de 1960. A transferência da capital para a porção central do Brasil representou, fundamentalmente, a idealização de algumas preocupações estratégicas, como a integração nacional, a defesa da soberania nacional e o estabelecimento de fronteiras (SILVA, 2016, p. 37).

Quanto à economia, até hoje, o ponto forte dessa região é a agroindústria, com destaque para a produção de grãos, sendo a maior produtora brasileira de soja, a segunda na produção de arroz e a terceira na produção de milho. Ademais, “de acordo com IBGE, o Centro-Oeste conta com o maior rebanho bovino do país” (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003, p. 337). O turismo também é relevante na economia, pelo fato de que esta região abriga diversas áreas de preservação nacional, como, por exemplo, a Chapada dos Veadeiros, em Goiás, a cidade de Bonito no Mato Grosso do Sul, dentre outras.

A construção da capital federal no Centro-Oeste brasileiro em 21 de abril de 1960 no Planalto Central, empreendida pelo governo do presidente Juscelino Kubitschek, foi o ponto alto do desenvolvimento desta região. O referido presidente objetivou a ocupação do centro do território nacional para, desta forma, garantir a ocupação de terras quase despovoadas e proporcionar novas possibilidades de desenvolvimento econômico na região, além de ser menos vulnerável a ataques externos (CERQUEIRA, 2016). Brasília tem como principais características os seguintes fatos:

Sede dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. [...] Na cidade, além do Palácio do Planalto, sede do governo federal, e do Palácio da Alvorada, residência presidencial, localizam-se o Congresso Nacional, o Superior Tribunal Federal, o Supremo Tribunal de Justiça, Palácio do Itamaraty, ministérios, órgãos públicos e embaixadas (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003).

A capital do país seria o palco de elaboração das transformações federativas pretendidas no presente trabalho. No âmbito do Congresso Nacional, junto com o

Presidente da República, são criadas, lançadas, alteradas, votadas e implementadas as propostas de reforma constitucional, sendo alimentada, neste trabalho, a esperança de, um dia, a proposta de reforma político-administrativa com fins de criação do novo ente federativo regional possa ser aprovada, vigente e transformadora da realidade brasileira.

4.2.4 Região Sudeste

A Região Sudeste é composta por quatro estados: Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Com clima tropical, por ser a região mais acidentada, isto é, com maior quantidade de montanhas e serras, pode apresentar em tais locais temperaturas baixas. A sua vegetação é predominantemente a Mata Atlântica, possuindo, ademais, parte do Cerrado, mangues e floresta subtropical. (FARAGO e SCHNEEBERGER, 2003).

Embora conte apenas com quatro Estados-membros, a região Sudeste é a mais populosa do país e de maior densidade demográfica, com atenção à São Paulo capital e região metropolitana. Expõe-se que:

Além de concentrar a maior parte da população brasileira, a região Sudeste também concentra a maior parte da renda média da população, sendo a região que mais contribui com o Produto Interno Bruto do Brasil. Trata-se de um reflexo histórico, pois essa região carregou sobre si a maior parte dos investimentos e produções agrícolas, sobretudo na era da economia cafeeira, sendo também a primeira área do território nacional a se industrializar (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003, p. 342).

Afirma-se que esta região é o verdadeiro centro econômico, comercial e industrial do país, abrigando as maiores metrópoles que são as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, além de toda a potencialidade representada por Minas Gerais. Neste sentido, trazem Carlos Alberto Scneeberger e Luiz Antonio Farago (2003, p. 245):

A região Sudeste é considerada o centro vital do Brasil graças ao grande desenvolvimento econômico e social por ela atingido. Possui a mais alta densidade demográfica, embora tenha muitas áreas ainda por povoar. É grande centro agropecuário, sede dos maiores centros industriais do país e a região com o mais desenvolvido sistema rodoferroviário e portuário. Nesta região encontram-se as duas metrópoles nacionais: Rio de Janeiro e São Paulo

Nas palavras de Júlio César Lázaro Da Silva (2016):

A origem dessa concentração industrial e urbana, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, deve-se à economia cafeeira a partir da segunda

metade do século XIX, que representou a força motriz para o desenvolvimento de infraestrutura e acúmulo de capitais. [...] A produção cafeeira tornou-se o carro-chefe da economia nacional e impulsionou a estruturação econômica, política e social do estado de São Paulo, com o desenvolvimento da malha ferroviária, melhoramento de portos, configuração do comércio regional e proporcionando acúmulo de capitais. A mão-de-obra imigrante, com destaque para a presença italiana no estado de São Paulo, representou a passagem do trabalho escravista para a mão-de-obra assalariada, utilizada posteriormente na constituição das primeiras fábricas paulistas. O governo nacional neste período foi constituído pelos grandes fazendeiros de café existentes na região sudeste e conduziram o país em detrimento de seus próprios interesses.

A lição de Carlos Alberto Scneeberger e Luiz Antonio Farago (2003) explicita que por causa de seu desenvolvimento avançado desde os primórdios da história do Brasil, foram atraídos a ela milhares de migrantes em busca de emprego e melhores condições de vida, especialmente vindos do Nordeste na década de 1940. Essa mão-de-obra itinerante construiu, literalmente, a infra-estrutura generalizada de cada um dos Estados, aumentando demasiadamente suas populações e promovendo a total integração entre os habitantes de todo o Brasil em um “mesmo” espaço.

Em razão, justamente, de todo este desenvolvimento, e “apesar de considerada a região mais moderna do país, esta região também possui graves problemas socioambientais, quase todos vinculados ao que se chama por macrocefalia urbana, o inchamento das grandes cidades.” (FARAGO; SCHNEEBERGER, 2003). A população imigrante nem sempre conseguiu ser absorvida de forma equilibrada, se acomodando às margens das grandes cidades, formando o que hoje se dá o nome de “favelas” e subúrbios, provocando uma crise no sistema de habitação, que cresceu desordenadamente em direção às periferias dos grandes centros, o maior deles São Paulo que está entre as dez cidades mais populosas do mundo.

Além do problema da superpopulação da região Sudeste, há também o problema da violência, do desemprego por causa da saturação de mão-de-obra, a despreocupação com a questão ambiental em função da intensa urbanização e industrialização. Destarte, ainda que o desenvolvimento do Sudeste seja tão expressivo e notório, os demais problemas comuns a todos os seus Estados-membros ensejam uma ação regional forte e bem configurada para solucioná-los satisfatoriamente, com uma gestão específica e direcionada.

4.2.5 Região Sul

Por fim, a região Sul, composta por Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul é a menor das regiões, com maior IDH. Conforme lição de Júlio César Lázaro Da Silva (2016):

A economia tem no setor de serviços sua principal atividade, responsável pela maior parte das riquezas dos estados sulistas. O setor industrial destaca-se nos seguintes segmentos: metalúrgico, automobilístico e têxtil. A agricultura, por sua vez, é de grande importância para a economia regional e nacional [...] haja vista que a Região Sul é responsável por quase a metade de toda a produção brasileira de grãos. Os principais produtos cultivados são: soja, milho, arroz, feijão, trigo, tabaco, alho, maçã e cebola.

Possui clima subtropical, mais frio. Recebeu muitos imigrantes europeus, especialmente alemães e italianos. Ainda hoje há colônias alemãs que mantêm a língua, as tradições e a cultura do seu país de origem. A economia é baseada na agroindústria e na pecuária, majoritariamente, sendo a zona rural equivalente a quase metade do território. Nada obstante, há diversos centros urbanos importantíssimos para o país, tendo suas três capitais, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre como metrópoles (FARAGO e SCHNEEBERGER, 2003).

Essa região já foi protagonista da única tentativa real de quebra do pacto federativo, com movimentos separatistas encabeçados pelo estado do Rio Grande do Sul, sendo o maior exemplo a Guerra dos Farrapos onde se originou a República Rio-Grandense durante 1836-1845. Parte da população defendia que tal estado e toda a região, por ser bastante desenvolvida, conseguiria viver fora da égide da República Federativa do Brasil, se tornando independente e formando um novo país. Ainda hoje há o movimento “O Sul é meu país”, fundado em 1992. (FARAGO e SCHNEEBERGER, 2003).

4.3 ANÁLISE DO ART. 43 DA CF/88

A Constituição Federal vigente tem, dentre seus objetivos fundamentais, a redução das desigualdades sociais e regionais, com fulcro com seu Art. 3º, III, veja-se:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais

Para atingir tal objetivo, foi designado à União, através do Art. 43 da Carta Magna, uma função meramente administrativa de compor organismos regionais federais para executar os planos de desenvolvimento estabelecidos por meio da edição de lei complementar, além de deliberar incentivos às regiões, leia-se:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º - Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação

A Lei Maior vigente inaugura o tratamento constitucional específico e explícito às regiões, dando-lhes dignidade ao atribuir uma seção somente para ela. Paulo Bonavides explica tal advento (2013, p. 370):

Do ponto de vista constitucional [...] as Regiões foram, por inteiro, ignoradas até a Constituição de 1988. Salvo uma ou outra menção esparsa e esporádica ao regional, ligado ao desenvolvimento, em raros lugares da lei maior de 1946 e depois, na de 1967 [...] O grande e recente passo a esse respeito se deu pois com aquela **Carta que constitucionalizou a Região no art. 43, onde esta encabeça uma das Seções do Cap.VII sobre Administração Pública.**

Mas a recepção constitucional das Regiões se fez de forma **estritamente administrativa**, para efeito apenas de uma ação do Poder Central num “mesmo complexo geoeconômico e social”, tendo em vista o desenvolvimento, a integração de regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais “na forma da lei” para execução de planos regionais em conjugação com os planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, bem como os incentivos regionais.

Toda essa matéria ficou deferida a lei complementar e a legislação ordinária.

[...] a constitucionalização administrativa das Regiões representou já significativo avanço ou abertura. [...] toda a matéria disciplinada no art. 43 da Constituição cresce de importância excepcional uma vez vinculada ao mandamento do inciso III do art.3º, que fez um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades regionais, e à regra do inciso VII, do art.170, onde tal redução de desigualdades avulta como um dos princípios da ordem econômica.

As iniciativas neste sentido se iniciaram antes da vigência da CF/88, na década de 50, especialmente no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), onde o país vivia numa época de grande desenvolvimento nacional. Surgem, então, as primeiras experiências de investimento no desenvolvimento regional. Junto a Celso Furtado, JK cria a SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (LEITÃO, 2010).

A SUDENE foi criada pela Lei nº 3.692 de 15 de dezembro 1959 sob a égide da Constituição Federal de 1946, estabelecendo um marco institucional na política regional brasileira. Esta Lei estabelecia em seu Art. 2º, as seguintes finalidades:

Art 2º A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste tem por finalidades:

- a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
- b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;
- c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor;
- d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste (BRASIL, 1959.).

O objetivo foi criar um órgão técnico de planejamento e coordenação regionais das políticas públicas de superação das desigualdades regionais. Conforme se lê da tese de Roberto Guilherme Leitão (2010, p.11):

para tanto, a autarquia federal deveria perpetrar no âmbito político da região e da questão Nordestina, e assim, por via de consequência, ter força política e legitimidade de atuação. A autarquia federal estabeleceu um marco institucional na política regional brasileiro, inaugurando no país, uma política pública de desenvolvimento regional que visavam reduzir as desigualdades das regiões-problemas na federação, notadamente na região nordestina.

Foi fundamental para a realocação do Nordeste no cenário do desenvolvimento brasileiro. Assume-se que, sem sua criação, a região estaria muito mais atrasada do que já se encontra e o êxodo haveria sido ainda maior. Analisa-se a existência da SUDENE da seguinte forma:

Passados 50 anos de sua criação, a SUDENE teve uma trajetória, na linha do tempo, de acertos e desacertos institucionais, vindo a ser extinta no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e, substituídas por agências de desenvolvimento regional (ADENE). Com o governo do presidente Luis Inácio da Silva houve a recriação da SUDENE. No entanto, esta sofre um esvaziamento institucional e financeiro, restando diminuto respaldo político, e até mesmo legitimidade para dispor de políticas de enfrentamento das chagas das disparidades regionais, tão caras ao povo nordestino. Esta constatação se deve a duas ordens de fundamentais importância. A primeira das constatações trata da política de desenvolvimento regional equivocada em que tratava a questão regional com políticas de governo (e não como deveria ser, com Políticas de Estado). **A Questão Regional é questão de Estado. É questão estrutural do Estado Federativo Brasileiro. As desigualdades regionais dizem respeito à unidade da federação como um todo.** Passados mais de 50 anos de políticas regionais, a disparidades entre as regiões persistem. Na alternância dos governos, notadamente no pós-constituente de 1988, é sintomática a heterogeneidade de políticas públicas de enfrentamento das desigualdades. (LEITÃO, 2010, p.91-92, grifos nossos)

Paulo Bonavides (1977), por sua vez, ainda que reconheça os progressos empreendidos pela SUDENE especialmente quanto à institucionalização em nível autárquico da Região Nordeste, afirma que esta não tinha condições de agir de forma ativa e eficaz por depender dos recursos e ingerências da União, a qual, nem sempre, priorizava as questões regionais. Houve, em sua visão, a “formação de áreas menos atendidas e desniveladas, ocasionando fortes desequilíbrios intra-regionais e agravando a possibilidade de eventuais tensões internas na área objeto de planejamento.” (BONAVIDES, 1977, p. 17).

A SUDENE ainda hoje existe, porém não é mais tão significativa quanto outrora. Foi recriada, como já exposto, durante o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva através da Lei Complementar nº 125 de 03 de janeiro de 2007 e, além de atuar no Nordeste, atua em alguns municípios de Minas Gerais compreendidos no domínio Semiárido. O Art. 1º desta lei a define como uma “autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento com sede na cidade de Recife, Estado de Pernambuco, e vinculada ao Ministério da Integração Nacional.” (BRASIL, 2007)

Além da SUDENE, também foram recriadas no mandato de Lula outras autarquias federais nos mesmos moldes, porém destinadas a outras regiões e estados, como a SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), pela Lei Complementar 124/07, abrangendo os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, além do Maranhão e de Goiás parcialmente, com sede em Belém e a SUDECO (Superintendência de

Desenvolvimento do Centro-Oeste) pela Lei Complementar nº 129/2009, com jurisdição no Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com sede em Brasília.

O que pensa o presente estudo é que o desenvolvimento regional não deve ser empreendido exclusivamente pela União, mas pelas próprias Regiões no formato de ente federativo. Os problemas econômicos e sociais deixam de ser de cidades e Estados específicos e se tornam comuns à toda região, sem que seja dada estrutura política, representativa e governamental às mesmas para viabilizar a solução deles. Somando a crise federativa brasileira com a vasta área territorial do país e as discrepâncias gritantes ocorridas de Norte a Sul, de Leste a Oeste, se vê no Federalismo Regional uma saída para tantos desacertos.

5 REFORMA CONSTITUCIONAL

A Constituição é a compilação positiva e refletora dos valores, da cultura, dos princípios, direitos e deveres de um povo ou nação. É, portanto

a Lei Fundamental; a Lei das Leis; a Lei que define o modo concreto de ser e existir do Estado, [...] que ordena e disciplina seus elementos essenciais (poder-governo, povo, território e finalidade). [...] É um conjunto de normas jurídicas supremas que estabelecem os fundamentos de organização do Estado e da Sociedade, *dispondo e regulando* a forma de Estado, a forma e sistema de governo, o seu regime político, seus objetivos fundamentais, o modo de aquisição e exercício do poder, a composição, as competências e o funcionamento de seus órgãos, os limites de sua atuação e a responsabilidade de seus dirigentes, e fixa uma declaração de direitos e garantias fundamentais e as principais regras de convivência social. (CUNHA JR. , 2011, p. 75, grifos do autor)

Com base nisso, o objetivo de sua criação é “regular e dinamizar os aspectos fundamentais da realidade social, que é sempre cambiante.” (CUNHA JR. , 2011, p. 120). Desta forma, com o intuito de harmonizar em seu texto os novos e mutantes pleitos e acontecimentos da sociedade – sua maior destinatária –, é que se autoriza o instituto das Reformas Constitucionais, as quais produzem alterações jurídicas necessárias para que o texto da Lei Maior se compatibilize com os avanços históricos do Estado que regula.

A elaboração de uma Constituição é fruto do exercício do Poder Constituinte, conceito criado pelo abade Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836)⁴², sendo ele

um poder legítimo, cujo titular seria a nação. [...] É um poder de direito, que não encontra limites em direito positivo anterior, mas apenas no direito natural, existente antes da nação e acima dela. Ademais, esse poder é permanente e incondicionado. Ele distingue, outrossim, o Poder Constituinte dos poderes constituídos. Aquele, ilimitado, autônomo e incondicionado é que cria a Constituição. Este, limitado e condicionado, desempenha apenas as funções e atribuições que o poder originário lhe concede. (CUNHA JR. 2011, p. 237)

Adaptando tal conceito à sociedade democrática, “**o Poder Constituinte pertence ao povo, seu titular absoluto, ainda que ele venha a ser indiretamente exercido, ou seja, por intermédio de representantes políticos**” (CUNHA JR. 2011, p. 237, grifos nossos). Da lição de Paulo e Alexandrino (2003, p. 15) se depreende que no Brasil, onde se adota a democracia representativa, a participação

⁴² O ilustre pensador sustenta em sua obra “A nação existe antes de tudo ela é a origem de tudo. Sua vontade é sempre legal, é a própria lei. Antes dela e acima dela só existe o direito natural” (SIEYÈS, *A Constituinte Burguesa (Qu'est-ce que le Tiers État?)*, 2001, p. 48 *apud* CUNHA JR., 2011, p. 237, grifos nossos)

do povo ocorre no momento da eleição com a outorga de poderes aos seus representantes para formação de uma Assembléia Constituinte que realizará a elaboração e a promulgação da Constituição. Já em países onde se adota a democracia direta ou participativa, o projeto de Constituição só obterá validade jurídica mediante aprovação direta o povo em plebiscito referendo.

As Constituições podem ser imutáveis, fixas, flexíveis, rígidas ou semi-rígidas/semi-flexíveis. Se diferenciam pela possibilidade ou não e pelo procedimento previsto para realizar alterações em seu texto originário.

Serão **imutáveis** quando não preverem “nenhum processo de alteração de suas normas, sob o fundamento de que a vontade do poder constituinte exaure-se com a manifestação da atividade originária.” (CUNHA JR. 2011, p. 119). Este tipo de Constituinte implica necessariamente em retrocesso, provoca o rompimento constitucional e a revolução na sociedade.

Serão **fixas** quando “só puder ser alterada pelo próprio poder constituinte originário, circunstância que implica, não em alteração, mas em elaboração propriamente dita, de uma nova ordem constitucional.” (CUNHA JR. 2011, p. 120)

Serão **flexíveis** quando puderem ser alteradas “pelo mesmo procedimento observado para as normas legais, não se exige qualquer processo mais solene [...] Por conseguinte, não há qualquer supremacia formal entre as normas de uma Constituição flexível e as normas legais”. (CUNHA JR. 2011, p. 122). O maior exemplo delas atualmente é Constituição inglesa.

Serão **rígidas**, quando a Constituição não puder ser alterada da mesma maneira que se modificam leis, caracterizando-se pelo estabelecimento e exigência de procedimentos especiais, solenes e formais necessários para a reforma de suas normas. É, portanto, o modelo ideal de Constituição, porque aqui se reúnem as duas necessidades contemporâneas: a *evolução*, pois devem acompanhar as mudanças sociais; e a *estabilidade*, em razão da exigência de que as reformas constitucionais ocorram com moderação, equilíbrio e cautela, possibilitando uma maior reflexão, debate e ponderação. (CUNHA JR. 2011, p. 120 e 121). Por fim, Costa e Silva (2000, p. 75 e 76) traz a seguinte reflexão:

A constituição do Estado de direito não pode pretender condenar a história, nem anular-se vulnerando a sua normatividade e abandonando a sua função limitadora de poder. Para permanecer no tempo e apesar dele a

constituição precisa internalizar – e, com isso, em alguma medida controlar – os elementos de tensão entre estabilidade e dinâmica. Por isso a continuidade da constituição ‘só é possível quando passado e futuro estiverem *nela* combinados. (grifo do autor)

Serão **semi-rígidas ou semi-flexíveis** quando combinarem possibilidades de alterações constitucionais mediante procedimentos especiais e também procedimentos ordinários, menos dificultosos.

A Constituição Brasileira de 1988 é rígida, estabelecendo as hierarquia normativa do ordenamento jurídico, estando, portanto, em seu topo. Sua reforma constitucional só poderá ser realizada através do procedimento de **emendas constitucionais**, sujeitas à uma série de limitações que caracterizam tal rigidez, asseguram os pilares básicos de sua formação, as quais serão analisadas nos tópicos a seguir.

5.1 LIMITAÇÕES MATERIAIS

Tratam-se das limitações mais importantes à reforma do texto constitucional, pois, como o nome sugere, determinam vedações ao conteúdo da proposta de emenda caso este vá de encontro às normas e princípios basilares e essenciais elencadas pelo poder constituinte originário, sendo sinônimo do termo mais comumente utilizado: **cláusulas pétreas**, também chamadas de “cláusulas de irredutibilidade ou de eternidade” pela doutrina e aplicadores do Direito. De acordo com Costa e Silva (2000, p. 85 e 86),

[...] a existência de limitações materiais à ação do poder reformador propicia uma estabilidade relacionada em primeira linha com a permanência de um determinado *conteúdo* (grifo do autor) que se repute, a algum título, essencial à constituição. [...] Pode-se tratar de normas protetoras expressamente instituídas pela Constituição como limites à sua reforma (no nosso caso, os incisos do §4º do art. 60), ou cujo caráter de “cláusula pétrea” esteja fundamentado de algum outro modo [...]. Assim, **tais fórmulas constituem a via de acesso ao conteúdo fundamental da Constituição**. [...] **Expressam, segundo formulação corrente, a exclusão de determinado conteúdo do âmbito de ação do poder reformador**. (grifos nossos)

Haja vista o caráter rígido da Constituição Federal brasileira quanto à reformas em seu texto, Paulo e Alexandrino corroboram o conceito supramencionado ao afirmarem que tais limitações

excluem determinadas matérias ou conteúdos da possibilidade de abolição, visando a assegurar a integridade da Constituição, impedindo que eventuais reformas provoquem a destruição de sua unidade

fundamental ou impliquem profunda mudança de sua identidade (2003, p. 62, grifos nossos).

Dividem-se tradicionalmente em dois grupos: limitações **explícitas** e limitações **implícitas**. Ambas servem de marco inicial da definição de uma espécie de “juízo de admissibilidade” material das propostas de emenda à constituição, sendo, portanto, uma análise imprescindível e mui complexa, especialmente no que tange aos limites implícitos, sempre objetivando a manutenção da rigidez e da segurança jurídica dos pilares de sustentação da Constituição Federal.

5.1.1 Limitações Explícitas

Como deflui de seu nome, as limitações materiais explícitas “correspondem àquelas **matérias que o constituinte definiu expressamente na Constituição como não passíveis de supressão**. O próprio poder constituinte originário faz constar na sua obra um **núcleo inderrogável**.” (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p. 62, grifos nossos). São, portanto, as cláusulas pétreas expressas textualmente em nosso ordenamento maior, constantes no §4º do Art. 60, leia-se:

[...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
 I - a forma federativa de Estado;
 II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
 III - a separação dos Poderes;
 IV - os direitos e garantias individuais.
 (grifos nossos)

Deste dispositivo limitador se depreendem diversas interpretações e aplicações. Passa-se, então, à análise dos incisos do dispositivo limitador, logo, o objeto, o conteúdo em si intangível por qualquer reforma a ser efetivada pelo poder constituinte derivado.

A CF/88 protege expressamente os **princípios centrais do: Estado de Direito**, quais sejam a separação dos poderes (inciso III) e os direitos e garantias individuais (inciso IV); os **princípios da democracia**, isto é, o voto direto, secreto, universal e periódico, (inciso II) e o **princípio da forma federativa de Estado** (inciso I), conforme acertadamente afirma Gustavo Just da Costa e Silva (2000, p. 102, grifos nossos). Neste sentido, o autor expõe:

Consagrou-se a democracia mediante alusão a um aspecto particular do princípio, a caracterização do sufrágio. [...] o princípio da forma federativa

de Estado foi consignado nesses exatos termos [...]. Já o Estado de direito foi inserido no rol por meio dos seus dois desdobramentos fundamentais, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais. (2000, p. 103)

A análise ao texto constitucional demonstra que estas cláusulas ostensivas são definidas e exploradas em outros artigos. A **forma federativa de Estado**, inciso I do supracitado dispositivo, está estabelecida extensivamente no Art. 1º, *caput*⁴³ que prevê a união indissolúvel entre os entes federativos. O **voto direto, secreto, universal e periódico**, inciso II está previsto no Art. 14, *caput*⁴⁴, como a forma de exercer a soberania popular. A **separação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário** da União, inciso III, está prevista no Art. 2º⁴⁵. Já a previsão dos **direitos e garantias individuais** é mais complexa, localizada mais especificamente no âmbito do Título II, bem como difusamente em toda a Lei Maior de 1988. Passar-se-á, agora, ao estudo das mesmas.

5.1.1.1 Pacto Federativo – Princípio da Indissolubilidade

À vista de todo o estudo explicitado acima, sabe-se que o Federalismo foi adotado por nossas Constituintes como a forma de Estado brasileira desde o advento da República até os dias atuais, consistindo em uma das cláusulas pétreas previstas na CF/88, com fulcro nos Art. 1º c/c Art. 60, §4º, inciso I:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel** dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Art. 60.: A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

§ 4º **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

I - **a forma federativa de Estado;**
(grifos nossos)

Tendo como premissa todo o conteúdo demonstrado acima, o Pacto Federativo firmado entre os entes nacionais impede que estes se separem, saiam do território nacional e tornem-se soberanos. Desta forma, não existe o direito de secessão de qualquer que seja o ente da federação, ensejando, inclusive, a intervenção federal

⁴³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel** dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]

⁴⁴ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo **sufrágio universal e pelo voto direto e secreto**, com valor igual para todos [...]

⁴⁵ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

armada em caso de tentativas fratipartites. Para assegurar a perenidade da Federação, o Poder Constituinte Originário determinou a impossibilidade de qualquer proposta de emenda constitucional com matéria **tendente a abolir o modelo Federativo de Estado**.

Em atenção à lição de Alexandre de Moraes (2011, p. 288), o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo “foi consagrado em nossas constituições republicanas [...] e possui duas finalidades básicas: a **unidade nacional e a necessidade descentralizadora**”. Com base nos Arts. 1º (supra) e 18 da CF/88⁴⁶, vê-se que os entes federativos são todos autônomos e possuidores da capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

O presente trabalho tem como tema uma proposta de alteração substancial do vínculo federativo que se propõe a fortalecer esse princípio da indissolubilidade, trazendo uma renovação necessária à continuidade salutar e característica do Federalismo. Logo, longe de abolir tal forma de Estado, o objetivo é adicionar mais um ente federativo à mesma e, portanto, reafirmá-la e compatibilizá-la com a realidade brasileira.

5.1.1.2 Democracia e Soberania popular – Princípio Republicano

A Soberania Popular é consagrada como Princípio Fundamental na Constituição de 1988, mais especificamente no parágrafo único do “Art. 1º: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Com isso, adota-se no Brasil uma “**Democracia Representativa, que combina representação e participação popular direta, tendendo para uma Democracia Participativa.**” (CUNHA JR., 2011, p. 527, grifos nossos)

A democracia é um sistema político caracterizado, justamente, pela soberania popular. Será representativa quando o povo exercer seu soberano poder através de representantes por si eleitos. A Direta ocorre quando o povo exerce o seu poder,

⁴⁶ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

claro, diretamente, manifestando sua vontade pessoalmente através de referendos e plebiscitos e condicionando muitas das ações dos governantes à sua aprovação. Conjugando-se as duas, chega-se ao modelo misto da Democracia Semidireta, isto é, uma democracia essencialmente representativa com alguns institutos ou mecanismos de participação direta do povo na formação da vontade política nacional; dela, então, decorre a Democracia Participativa (CUNHA JR., 2011, p. 527).

No Brasil, o Art. 14⁴⁷ da CF/88 determina que o povo exercerá sua soberania por meio do voto direto, secreto e igualitário, com sufrágio universal, conforme se lê do seu *caput* que revela o cunho representativo da democracia, além das possibilidades legais de plebiscito, referendo e iniciativa popular, previstos nos incisos I, II e III, demonstrando sua natureza também participativa.

O “*plebiscito* é consulta popular prévia acerca de determinada questão política ou programa governamental; *referendo* é consulta popular *a posteriori* destinada a obter do povo a ratificação ou não de proposta legislativa já aprovada ou programa já adotado; e *iniciativa popular* é prerrogativa atribuída ao povo de diretamente apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo, atendidas certas condições.” (CUNHA JR., 2011, p. 527).

A República, antítese da Monarquia (que nas palavras de Aristóteles, “é o governo de um só”), nas palavras de Cunha Jr.

é uma forma de governo fundada na igualdade formal entre as pessoas, na qual os detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, de regra representativo, temporário e com responsabilidade. [...] A *res* (coisa) *publica* é de todos e para todos. Nessa forma de governo, o poder pertence a todo o povo, que será exercido por este ou por seus representantes. (2011, p. 524)

Tanto a República quanto a Democracia possuem o mesmo objetivo, qual seja, efetivar e garantir que o povo exerça seu poder soberano na sociedade, porém não são intrínsecas. Existem Monarquias que embora sejam, em tese, o contrário de República, quando adotam o Parlamentarismo seus chefes de Estado são apenas simbólicos, cabendo aos parlamentares a chefia do governo, efetivamente, no país.

⁴⁷ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

5.1.1.3 Princípio da Separação dos Poderes

Este princípio é aplicado ao Brasil há muitos anos, não apenas no âmbito da União, mas em todos os outros entes federativos. Seu conceito foi trazido por Montesquieu, e o mesmo

se assenta na independência e na harmonia entre os órgãos do Poder Político. Isso significa que, não obstante a independência orgânica – no sentido de não haver entre eles qualquer relação de subordinação ou dependência no que tange ao exercício de suas funções –, a CF/88 instituiu um mecanismo de controle mútuo, onde há ‘interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.’” (SILVA p. 114 *apud* CUNHA, 2011, p. 538)

Com base nos ensinamentos de Cunha Jr., sua idéia fundamental é impedir a concentração e o exercício despótico do poder, sendo uma das principais garantias das liberdades públicas. A independência de cada um dos Poderes não decorre da exclusividade, mas da *predominância* no desempenho das funções que lhe são atribuídas, seja a legislativa, a judiciária ou a executiva, pois que todos os Poderes acabam por exercer todas elas atipicamente, porém dentro de seu âmbito de atuação e autorização constitucional.

O Poder Legislativo, competente para elaborar leis e emendas constitucionais compatíveis e favoráveis à sociedade, é exercido pelos seguintes órgãos: no âmbito da União, pelo Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal; no âmbito dos Estados-membros e Distrito Federal, o órgão é a Assembléia Legislativa, composta por deputados estaduais ou distritais; no Município, o órgão é a Câmara de Vereadores. Produzem o Direito em Tese, o qual deverá ser observado por todos e aplicado pontualmente tanto pelo Poder Executivo como pelo Judiciário.

O Poder Executivo é responsável pelas “funções de chefia do Estado – representar internacionalmente o Estado –, chefia de Governo – dirigir a vida política nacional –, e chefia de Administração Pública – prestar os serviços necessários para atender as necessidades coletivas”. Conforme Maurice Duverguer, poderá ser das seguintes formas: Monocrático, quando for exercido por apenas um representante (Rei, Imperador, Ditador, Presidente); Colegiado, quando for exercido por dois representantes com poderes iguais (a exemplo os cônsules romanos); Diretorial,

quando exercido por grupos, comitês (como na antiga URSS); Dual, próprio do parlamentarismo, havendo um chefe de Estado e um Conselho de Ministros (DUVERGUER *apud* SILVA *apud* CUNHA JR., 2011, p. 1054).

Por fim, o Poder Judiciário, como o nome supõe, exerce a função jurisdicional do Estado que, após provocado (pois que a jurisdição é, em regra, inerte), substitui-se às partes de forma imparcial para compor situações jurídicas controversas, criando o direito aplicável ao caso, podendo, inclusive, executar suas decisões na hipótese de descumprimento. (CUNHA JR, 2011, p. 1070). É exercida pelos seguintes órgãos, com fulcro no Art. 92, CF/88: Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho; Eleitorais, Militares e dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

5.1.1.4 Direitos e garantias fundamentais – Princípio do Estado Democrático de Direito

Já a previsão dos **direitos e garantias individuais** é mais complexa. O Título II da Constituinte versa sobre os Direitos e Garantias Fundamentais, se subdividindo em cinco Capítulos, dos quais o primeiro se refere aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (Art. 5º), o segundo trata dos Direitos Sociais (Arts. 6 a 11), o terceiro dispõe sobre a Nacionalidade (Arts. 12 e 13), o quarto trata dos Direitos Políticos (Art. 14 a 16) e o quinto dispõe sobre os princípios que devem governar os Partidos Políticos (Art. 17).

Com base no exposto, a cláusula pétrea em questão se refere objetivamente aos direitos e garantias **individuais**, isto é, “todos aqueles que visam a defesa de uma *autonomia pessoal* no âmbito da qual o indivíduo possa desenvolver as suas potencialidades e gozar de sua liberdade sem interferência indevida do Estado e do particular.” (CUNHA JÚNIOR; 2011, p. 675, grifo do autor). Aprioristicamente, se encontram previstos *ipsis literis* no emblemático Art. 5º, dentre seus 78 incisos. De

acordo com seu *caput*⁴⁸, esse Artigo trata dos direitos derivados da própria existência humana, colocando-se acima de toda e qualquer norma, pois que invioláveis, como os relativos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, enfim, à dignidade das pessoas.

Assim, o Art. 5º, I a LXXVIII, CF/88 é o cerne do conteúdo da cláusula “de eternidade” do inciso IV do Art. 60, encerrando a previsão dos limites explícitos à reforma constitucional. Cumpre salientar que embora este rol consagrado seja expresso e extenso, não há que se falar em taxatividade do mesmo.

Em verdade, a doutrina demonstra que os direitos e garantias fundamentais possuem uma natureza híbrida quanto à sua apresentação, a qual pode ser tanto explícita quanto implícita, sendo que esta última será explanada a seguir, tanto no tocante a tais direitos tão caros à sociedade como a outros princípios e aspectos constitucionais.

5.1.2 Limitações Implícitas

Tais limitações “concernem a matérias que, apesar de não mencionadas expressamente no texto constitucional como insuprimíveis, estão implicitamente fora do alcance do poder de reforma, sob pena de ruptura da ordem constitucional.” (PAULO; ALEXANDRINO, 2012, p. 63).

Partindo dessa premissa, o presente tópico tratará inicialmente da derradeira análise abordada acima quanto ao Art. 5º e seu rol exemplificativo de direitos e garantias fundamentais coletivos e individuais, em sendo estes últimos uma das limitações materiais constitucionais. Cumpre frisar que embora a previsão deste limite seja expressa, o conteúdo do mesmo é também implícito. Isto porque o §2º do Artigo supra estabelece uma **cláusula de abertura material** no tocante à tais direitos, explicitando a natureza meramente exemplificativa do rol estabelecido, leia-se: “§ 2º **Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados**

⁴⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a **invulnerabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade** [...]

internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (grifos nossos).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1998, p.30) elucida a interpretação do dispositivo da cláusula aberta material dos direitos fundamentais da seguinte forma:

a enumeração desses direitos não nega outros, é sempre exemplificativa, jamais taxativa. Este é o sentido da cláusula segundo a qual a especificação constitucional de direitos e garantias ‘não exclui outros resultantes dos regimes e dos princípios’ adotados. Há nisto o reconhecimento de direitos implícitos.

No mesmo sentido, o mestre Canotilho (1997, p. 379) aborda o conceito e traz uma nova nomenclatura, qual seja, “norma de *fattispacie* aberta”, conforme se lê:

em virtude de as normas que os reconhecem e protegem não terem a forma constitucional, estes direitos são chamados de direitos materialmente fundamentais. Por outro lado, trata-se de uma ‘norma de *fattispacie* aberta’, de forma a abranger, para além das positivamente concretas, todas as possibilidades de ‘direitos’ que se propõem no horizonte da acção humana. (grifos nossos)

Plasmando-se nos ensinamentos do doutrinador Dirley da Cunha Júnior, se depreende que a fundamentalidade dos direitos pode ocorrer formal ou materialmente. Formalmente, geram-se consequências: tais normas fundamentais assumem seu lugar no ápice do ordenamento jurídico, manifestando-se como limites materiais ao poder de reforma e vinculando imediatamente os poderes públicos. Materialmente, objeto do atual interesse:

a fundamentalidade dá ênfase ao conteúdo dos direitos. **Assim, se o direito, em face de seu conteúdo, é indispensável para a constituição e manutenção das estruturas básicas do Estado e da Sociedade,** sobretudo no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa, **ele é fundamental, independentemente de ser constitucionalizado.** A idéia de fundamentalidade material pode estar ou não associada à de constituição escrita. Ela decorre da circunstancia de serem os direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material [...] (CUNHA JÚNIOR; 2011, p. 649 e 650, grifos nossos)

Em suma, os direitos fundamentais em sentido material “são aqueles não previstos expressamente [...], mas que, por força da sua essencialidade, ou seja, de seu conteúdo e importância para a sobrevivência digna do homem em sociedade são direitos fundamentais”, (CUNHA JR., 2011, p. 651), possuindo fulcro na Constituição que os reconhece a partir da não tipicidade dos mesmos.

Percebe-se, então, a nítida intenção do constituinte originário de permitir e embasar no texto da Carta Magna a criação indefinida de novos direitos e garantias materialmente fundamentais, sejam individuais ou coletivos, demonstrando seu

caráter amplamente protetivo. Neste sentido, há entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal de que as limitações materiais constantes do inciso IV em questão abrangem um conjunto muito mais amplo de direitos e garantias constitucionais, os quais se encontram dispersos na Carta Magna.

Dentre as decisões da Corte neste sentido, o julgamento da **ADIn 939-7/DF (Min. Sydney Sanches, DJ de 18.03.1994)** se destaca. Na ocasião discutiu-se a constitucionalidade da EC nº 3/93 e da Lei Complementar nº 77/93 que instituíam o IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira), excepcionando o princípio da anterioridade tributária, previsto no Art. 150, III, "b", CF/88.

O STF reconheceu expressamente que esse princípio, "embora se encontre fora do catálogo expresso de direitos fundamentais, constitui, por força da cláusula de abertura material contida no art. 5º, §2º, CF/88, uma autêntica garantia fundamental individual do contribuinte" (CUNHA JR., 2011, p. 651), estando, portanto, protegido pelo manto da imutabilidade do núcleo do Art. 60, §4º, inciso IV, concluindo pela inconstitucionalidade da referida EC, conforme se depreende da Ementa⁴⁹ desse julgamento e dos trechos dos votos proferidos pelos ministros Marco Aurélio e Carlos Veloso, respectivamente colacionados abaixo:

VOTO. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - [...] registro minha convicção firme e categórica de que **não temos, como garantias constitucionais, apenas o rol do artigo 5º da Lei Básica de 1988. Em outros artigos da Carta encontramos, também, princípios e garantias do cidadão**, nesse embate diário que trava com o Estado, e o objetivo maior da Constituição é justamente proporcionar uma certa igualação das forças envolvidas - as do Estado e as de cada cidadão considerado de per se. **A demonstração inequívoca da procedência desse entendimento**

⁴⁹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 939-7 DISTRITO FEDERAL [...] EMENTA: - Direito Constitucional e Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional e de Lei Complementar. Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - I.P.M.F. **Artigos 5º, §2º, 60, §4º, incisos I e IV**, 150, incisos III, "b", e VI, "a", "b", "c", e "d", da Constituição Federal. 1. Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária pode ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, I, "a", da C.F.). 2. A Emenda Constitucional nº 3, de 17.03.1993, que no art. 2º autorizou a União a instituir o I.P.M.F., incidiu em vício de inconstitucionalidade ao dispor, no parágrafo 2º desse dispositivo que, quanto a tal tributo, não se aplica "art. 150, III, "b" e VI" da Constituição porque, desse modo, violou os seguintes princípios e normas imutáveis (somente eles, não outros): 1º - **o princípio da anterioridade, que é garantia individual do contribuinte (art. 5º, §2º, art. 60, §4º, inciso IV, e art. 150, III, "b" da Constituição)**; 2º - o princípio da imunidade tributária recíproca (que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de impostos sobre o patrimônio, rendas e serviços uns dos outros) e que é garantia da Federação (art. 60, §4º, inciso I, e art. 150, VI, "a", da CF) [...] 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte, para tais fins, por maioria, nos termos do voto do Relator, mantida, com relação a todos os contribuintes, em caráter definitivo a medida cautelar que suspendera a cobrança do tributo no ano de 1993. " (grifos nossos)

está no §2º do artigo 5º [...]. O Diploma Maior admite os direitos implícitos, os direitos que decorrem de preceitos nela contidos e que, portanto, não estão expressos. (ADI 939-7, DF, 1994, p.101, grifos nossos)

Também por este prisma:

VOTO. O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO: [...] Ora, a Constituição estabelece no seu art. 60, §4º, inciso IV [...]. **Direitos e garantias individuais não são apenas aqueles que estão inscritos nos incisos do art. 5º. Não. Esses direitos e essas garantias se espalham pela Constituição.** O próprio art. 5º, no seu §2º estabelece que [*caput*]. É sabido, hoje, que a doutrina dos direitos fundamentais não compreende, apenas, direitos e garantias individuais, mas, também, direitos e garantias sociais, direitos atinentes à nacionalidade e direitos políticos. Este quadro compõe a teoria dos direitos fundamentais. Hoje não falamos, apenas, em direitos individuais [...]. (ADI 939-7, DF, 1994, p. 272 e 273, grifos nossos)

Em suma, o atual e majoritário entendimento jurisprudencial, doutrinário e, diga-se de passagem, do presente estudo, se coaduna com a seguinte dicção do mestre Dirley da Cunha Jr.:

[...] apesar do art. 60, §4º referir-se a direitos e garantias *individuais*, é inegável que a proteção alcança *todos* os direitos e garantias fundamentais, incluindo os de natureza coletiva e difusa e os direitos sociais, em razão da concepção hoje dominante da *unidade e indivisibilidade* dos direitos e garantias. (2012, p. 251, grifo do autor)

Ainda sobre este tema e por último, há entendimento parcialmente contrário e nitidamente minoritário, no sentido de aplicação da estrita legalidade. Logo, sustenta-se que apenas e tão somente os direitos e garantias **individuais** são protegidos pela imutabilidade, os quais estão constantes dentro e fora do rol do Art. 5º, sendo unânime o entendimento da não taxatividade do mesmo. Desta forma, sustenta-se que ainda que os direitos sociais e coletivos sejam também fundamentais, estes não possuem o *status* de cláusula pétrea, sendo, portanto, passíveis de sensível alteração a depender da finalidade a ser alcançada, devendo haver sempre a ponderação de princípios a serem tutelados no caso concreto (PAULO; ALEXANDRINO, 2003).

Noutro giro, além do conteúdo acima explorado, há outras limitações implícitas consagradas pela doutrina constitucionalista, utilizando-se de base especificamente os ensinamentos de Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino, Dirley da Cunha Jr. e Nelson de Sousa Sampaio. São três:

a) a titularidade do poder constituinte originário ou “as concernentes ao titular do poder constituinte” (SAMPAIO; 1954, p. 93);

b) a titularidade do poder constituinte derivado ou “as referentes ao titular do poder reformador” (SAMPAIO; 1954, p. 93);

c) o próprio processo de reforma constitucional ou “as relativas ao processo da própria emenda” (SAMPAIO; 1954, p. 93).

Quanto à **titularidade do poder constituinte originário**, é consequência lógica que a reforma constitucional “não pode mudar o titular do poder que cria o próprio poder reformador (a criatura não pode retirar do criador essa qualidade)” (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p. 63). Em outras palavras, se está “diante da impossibilidade de uma emenda modificar o próprio titular do Poder Constituinte Originário que criou o poder derivado reformador” (CUNHA JR., 2012, p. 252).

Quanto à **titularidade do poder constituinte derivado** segue-se o mesmo raciocínio da limitação anterior, “pois quem a estabelece é o poder constituinte originário, único poder legitimado para determinar quem tem competência para alterar a Constituição” (CUNHA JR., 2012, p. 252), isto é, o poder reformador não pode desconstituir sua própria titularidade, pois que esta é fruto da vontade suprema do Poder Constituinte e apenas este poderá alterá-lo.

Por fim, quanto ao **próprio processo de emenda constitucional**, especialíssimo em razão de seu *quórum* qualificado, do trâmite complexo e de todas as barreiras substanciais, assume-se que, de acordo com Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2003, p. 63), do contrário “o poder constituinte derivado poderia alargar indefinidamente sua esfera de atuação; poderia até mesmo transformar a Constituição de rígida em flexível, eliminando assim, a própria distinção entre poder constituinte originário e derivado.”.

Da mesma forma, o oposto poderia ocorrer caso fosse possível a proposta de alteração para um procedimento ainda mais complexo de emenda, com, por exemplo, aumento do *quórum* de 3/5 para 4/5 dos parlamentares ou que fossem necessários quatro turnos para deliberação, revelando-se manifesto retrocesso e fazendo com que a Constituição deixasse de ser rígida para se tornar quase imutável.

Por todo o exposto, conclui-se que a Constituição Federal contempla a noção de que é impossível definir taxativa e expressamente todos os seus valores intocáveis, pois que a mesma deve acompanhar as evoluções políticas e sociais, havendo o grande

risco de, ao tentar trazer exaustivamente todos os direitos e garantias fundamentais inafastáveis, incorrer em severa falha e insuficiência, além de certo traço de tirania, por mais protetiva que se demonstre. A abertura à novas visões e aplicações transformadoras do Direito demonstra, sobretudo, o caráter democrático e humano da Carta Magna pátria.

Ademais, pela própria lógica trazida em seu bojo, não há sequer necessidade de vedação expressa da alteração de sua matriz, ou seja, a vontade soberana da nação ou do povo que resulta no Poder Constituinte e suas disposições medulares. Logo, é nítida a complexidade demasiada, porém necessária destas limitações materiais implícitas, impondo um esforço jurídico-hermenêutico ainda maior aos parlamentares, competentes para realização da reforma constitucional.

5.2 LIMITAÇÕES FORMAIS/PROCESSUAIS

Estas limitações são o que define a natureza especial e diferenciada inerentes ao procedimento de reforma constitucional brasileiro, previsto no destacado sexagésimo Artigo da CF/88. A complexidade e, novamente, especialidade do trâmite e dos requisitos desse Processo de análise, deliberação, aprovação e promulgação de Emendas à Carta Magna são o que, de facto, caracterizam a sua rigidez. Outrossim, são cláusulas pétreas materiais implícitas, com base no conteúdo explorado supra.

Neste sentido, “as limitações processuais dizem respeito aos procedimentos especiais estabelecidos pelo legislador constituinte originário para o início e o trâmite do Processo de reforma da Constituição, distintos do processo de elaboração das leis” (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p. 48). Da leitura do Art. 60⁵⁰, conclui-se que

⁵⁰Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. [...]

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. [...]

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

elas podem ser relativas: à iniciativa de apresentação de uma proposta de emenda, conforme os incisos I a III; à deliberação para aprovação da proposta, segundo o §2º; à promulgação da emenda, consoante §3º; e, por fim, à vedação de reapreciação na mesma sessão legislativa de proposta não aprovada, de acordo com o §5º.

Quanto à iniciativa de apresentação da PEC, esta possui **legitimação restrita**, podendo ser essa proposta realizada: por mínimo 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados *ou* do Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembléias Legislativas do país, quando manifestarem-se, cada uma, pela maioria relativa de seus membros. Vê-se, portanto, que há muito mais complexidade na legitimidade parlamentar aqui do que no processo legislativo ordinário, onde qualquer um dos congressistas poderá propor alterações legais.

Dessa forma, não possuem legitimidade os Municípios, ao passo que o artigo não contempla a iniciativa por parte da Câmara de Vereadores; nem os cidadãos, ou seja, não há iniciativa popular. Ademais, consoante ensinamento de Paulo e Alexandrino (2003, p. 51) “a iniciativa de emenda é sempre concorrente” e isto quer dizer que qualquer dos legitimados poderá apresentar proposta sobre quaisquer matérias, exceto se estas violarem cláusulas pétreas materiais, não havendo, portanto, iniciativa reservada.

Quanto à deliberação para aprovação da proposta, o mandamento constitucional determina que a análise, discussão e, enfim, votação das propostas de emenda ocorram em dois turnos distintos em cada casa do Congresso, devendo atingir um *quórum* qualificado de aprovação de 3/5 (três quintos) dos membros do Senado e da Câmara. Vale ressaltar que neste trâmite, caso na segunda Casa Legislativa os parlamentares deliberem alterações no texto da proposta recebida, apenas se forem substanciais ensejarão o retorno da matéria para apreciação na Casa Iniciadora. Neste sentido entende o STF, como se depreende do trecho do voto do Ministro Nélson Jobim, relator da ADC 3, leia-se:

O retorno do projeto emendado à Casa Iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado. Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica. Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada. Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal ou espacial. (Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 3-0 União Federal; 1999, p. 44 e 45)

Quanto à promulgação⁵¹, esta não dependerá de veto ou sanção do Presidente da República para ser aprovada, mas, sim, ocorrerá pelas Mesas da Câmara dos Deputados e Senado Federal com o respectivo número de ordem, ocorrendo exclusivamente no âmbito do Poder Legislativo e demonstrando que o poder de reforma constitucional é de competência exclusiva do Congresso Nacional. Em seguida, será publicada no Diário Oficial da União (CUNHA JR. 2011, p. 254).

Por fim, é vedada a reapreciação de proposta rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa e o período de atividade normal do Congresso Nacional a cada ano, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, conforme Art. 57, CF/88. Nesses casos, a proposta será arquivada e só poderá ser reapreciada no ano seguinte.

Vale reiterar que estas limitações processuais também são materiais implícitas, ou seja, cláusulas pétreas, não podendo haver nenhuma possibilidade de deliberação de proposta que vise tanto facilitar quanto dificultar o procedimento de emenda, pois que é a especialidade desse procedimento que qualifica a Constituição Brasileira como rígida. Nas palavras de Dirley da Cunha Jr., “da rigidez constitucional decorre [...] a *supremacia da Constituição*, que é atributo [...] em face do qual passa-se a exercer uma força subordinante de todo o ordenamento jurídico, condicionando a validade de todas as suas normas.” (2011, p. 121, grifo do autor).

5.3 LIMITAÇÕES CIRCUNSTANCIAIS

As limitações circunstanciais se encontram elencadas no §1º⁵² do Art. 60 da CF/88, que a proíbe de ser emendada na vigência de **intervenção federal**, **estado de sítio** ou **estado de defesa**. Conforme leciona Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2003, p. 46) tais limitações

impedem modificações na Constituição quando se verificam, no país, determinadas situações anormais e excepcionais em que poderia estar

⁵¹ Conceitua-se como “a declaração oficial de que a lei existe, é autêntica e está pronta para ser executada. É a comunicação que se faz aos destinatários da lei de que esta foi criada com determinado conteúdo e pelo procedimento constitucionalmente previsto, sendo, portanto, válida. A promulgação não faz a lei, mas os efeitos desta só se produzem após aquela.” (CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 1040)

⁵² § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

ameaçada a livre manifestação do órgão reformador. Busca-se afastar eventual perturbação à liberdade e à independência dos órgãos incumbidos da reforma. (grifos nossos)

Iniciar-se-á, então, o estudo da **intervenção federal**, que, enquanto medida excepcionalíssima, é sujeita ao rol taxativo de hipóteses e ao trâmite dispostos respectivamente nos Arts. 34 e 36 da CF/88, e implica no afastamento temporário da autonomia do ente federativo sujeito ao procedimento. Tais hipóteses “constituem situações críticas que põem em risco a segurança do Estado, o equilíbrio federativo, as finanças estaduais e a estabilidade da ordem constitucional.” (SILVA, 2005, p. 485).

Como explicitado no presente trabalho, sabe-se que o Sistema Federativo é caracterizado essencialmente pelo princípio da autonomia inerente a cada um de seus entes, portanto, a regra é a *não-intervenção*. A fim de que esse sistema se mantenha intacto e livre de ameaças que eventualmente venham a abalá-lo ou quiçá destruí-lo, mister se faz o advento de mecanismos que ofereçam a segurança necessária à sua perpetuação. Assim, o instituto da Intervenção, dentre outros objetivos, “foi delineado pela norma constitucional para assegurar a permanência dos alicerces federativos, erguidos há mais de um século, diante de situações adversas e que ponham em risco sua estrutura.” (BASTOS, 1998, p. 317).

Em suma, consoante lição de José Afonso da Silva

Intervenção é a antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido. Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades a autonomia como princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao *princípio da não intervenção*. (2005, p. 485, grifo do autor)

Ocorrerá, necessariamente, do ente de maior para o de menor grau, com a ressalva de que a União jamais poderá intervir em Município integrante de Estados-membros, mas tão somente se integrante de eventual Território Federal. Desta forma, apenas os Estados poderão intervir em Municípios localizados estritamente em seu território, hipótese em que não haverá nenhum efeito inibitório à reforma constitucional. Isto porque apenas e tão somente a intervenção federal, ou seja, aquela realizada, logicamente, pela União a Estados-membros, ao Distrito Federal ou a Município de Território Federal, é que obstará a promulgação de emenda à Constituição.

Quanto ao trâmite, a Constituição determina que o decreto de intervenção federal é de competência privativa do Presidente da República, o qual dependerá do cumprimento de determinadas formalidades. As hipóteses da medida, todas previstas no Art. 34, CF/88 e com base no exposto na obra de Dirley da Cunha Jr. (2011, p.918/922), podem ser das seguintes formas:

- i) espontânea: ocorrerá quando for decretada de ofício pelo Presidente estritamente nos casos de defesa da unidade nacional (Art. 34, incisos I e II), defesa da ordem pública (*ibidem*, inciso III) e defesa das finanças públicas (*ibidem*, inciso V);
- ii) por solicitação: ocorrerá no intuito da defesa dos poderes executivo ou legislativo (Art. 34, inciso IV c/c Art. 36, I, “a”);
- iii) por requisição: para defesa do Poder Judiciário (Art. 34, inciso IV c/c Art. 36, I, “b”) será realizada pelo STF; para cumprimento de ordem ou decisão judicial, tanto STF, STJ ou TSE poderão requisitar a depender da matéria (Art. 34, inciso VI c/c Art. 36, II); para garantir a execução de lei federal (Art. 34, inciso VI) e a observância dos princípios constitucionais elencados pelo inciso VII, “mais conhecidos como *“princípios constitucionais sensíveis”* (CUNHA JR., 2011, p. 919), a representação será feita pelo Procurador-Geral da República se julgada procedente pelo STF (Art. 36, III).

A título de exemplo, é fato notório que a Região Sul há muitas décadas possui rumores separatistas, conforme resultado favorável à ideia obtido em recente consulta popular informal realizada pelo movimento “O Sul é o Meu País”, no dia das eleições de 2016 (02 de outubro). Conforme matéria de Patrícia Comunello publicada em 04 de outubro de 2016 no Jornal do Comércio – RS (virtual):

“O ‘sim’ venceu com 95,74% a consulta promovida pelo movimento que prega a separação do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná para formar um novo país. A votação, que ocorreu no sábado (1 de outubro), chegou a 386 municípios e somou 616.917 participantes, segundo o movimento “O Sul é o Meu País”. Foram 590.664 votos favoráveis à separação e 26.253 (4,26%) contrários. O Rio Grande do Sul teve a maior aceitação, com 97,21% dos votos pelo ‘sim’.”

Levando em consideração a quantidade de votantes, qual seja, 616.917 pessoas e a população de milhões da Região Sul, a consulta não demonstra a representatividade nem uma tendência provável a um sentimento separatista generalizado. Ademais, tal iniciativa é tipificada como crime contra a segurança nacional sujeito a pena de

reclusão de 4 a 12 anos, conforme Art. 1º e 11 da Lei de Segurança Nacional nº 7.170 de 14 de dezembro de 1983:

Art. 1º - Esta Lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão:
 I - a integridade territorial e a soberania nacional;
 II - o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito;
 Art. 11 - **Tentar desmembrar parte do território nacional para constituir país independente.**
Pena: reclusão, de 4 a 12 anos.

Na ocasião de se realizarem iniciativas reais e formalizadas reivindicando o inconstitucional direito de secessão, a União teria a **obrigação** de impedir tal fato, além de prender os responsáveis, respaldada pelo instituto da intervenção federal, mais especificamente no Art. 34, inciso I⁵³, a qual ocorreria nos três Estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) participantes da tentativa de quebra do pacto federativo, onde o Presidente poderia designar três interventores ou dois interventores, além de si próprio.

Quanto aos **estados de defesa e de sítio**, estes se relacionam a acontecimentos de maior amplitude, atingindo potencial ou efetivamente a coletividade, e “[...] **representam situações de restrição aos direitos fundamentais em nome da preservação do próprio Estado.**” (MARQUES, 2014, grifos nossos). Ambos estão previstos do Art. 136 ao 141 da CF/88, sendo o estado de defesa conceituado no Art. 136, *caput*⁵⁴ e o estado de sítio no Art. 137⁵⁵.

Depreende-se, pela leitura destes artigos, que o estado de defesa é a primeira providência tomada em casos de instabilidade institucional ou calamidades naturais que atinjam a ordem pública e a paz social. O estado de sítio, por sua vez, se faz necessário em situações mais gravosas, quando, por exemplo, houver ineficácia quanto às medidas adotadas na vigência do estado de defesa, bem como em casos de guerra.

⁵³ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional

⁵⁴ Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

⁵⁵ Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

De acordo com Gabriel Marques (2014), são diferenciados quanto à forma de decretação, quanto ao tempo de duração e quanto às medidas que podem ser tomadas em cada um. O **estado de defesa** exige decreto do Presidente que será sujeito a exame do Congresso Nacional (Art. 136, §1º e §4º); terá duração máxima de 30 dias, prorrogáveis apenas uma vez por igual período (Art. 136, §2º); e dentre as medidas adotadas, haverá restrição aos direitos de reunião e sigilo de correspondências, telefonemas, etc. (Art. 136, §1º, I e II).

Já no **estado de sítio**, o Presidente deverá solicitar autorização do Congresso para decretá-lo (Art. 137, *caput*); nos casos do Art. 137, I – comoção nacional ou ineficácia do estado de defesa – o prazo será de 30 dias, prorrogáveis por igual período (Art. 138, §1º) e as medidas a serem adotadas estão taxativamente elencadas no Art. 139, enquanto que nos casos do Art. 137, II – decretação de guerra ou de resposta à agressão armada estrangeira – sua duração será por prazo indeterminado (Art. 138, §1º) e, em razão da gravidade, não há determinação expressa das medidas a serem tomadas.

As situações tuteladas por estes dois estados formam o **sistema constitucional das crises**, o qual, nas palavras de Aricê Moacyr Amaral Santos (1981, p. 32), consiste num “conjunto ordenado de normas constitucionais, que, informadas pelos princípios da necessidade e temporariedade, tem por objeto situações de crises e por finalidade a manutenção ou o restabelecimento da normalidade constitucional”. Complementando tal conceito, traz-se à coleção o brilhante conceito de Dirley Cunha:

Compõe-se de um conjunto de normas constitucionais que ordenam e delimitam as providências estritamente necessárias para controlar as graves crises político-institucionais. [...] Essas normas traçam os chamados *estados de exceção*, aqui entendidos como um conjunto de medidas e providências excepcionais que tem por finalidade afastar aquelas situações de crise e restaurar a normalidade, a ordem, a paz social e o equilíbrio institucional entre as instituições políticas. Em face da excepcionalidade dessas medidas, os estados de exceção, quando decretados, afastam provisoriamente a legalidade constitucional ordinária e instauram, por tempo certo, uma *legalidade constitucional extraordinária*. (CUNHA JR., 2011, p. 1154, grifos do autor)

Logo, com base na instrução aduzida acima do mestre Dirley Cunha (2011), tanto o estado de defesa quanto o estado de sítio são os chamados **estados de exceção**, previstos pela Constituinte Pátria, submetidos aos princípios da: **necessidade**, pois que devem ser aplicados em *ultima ratio*, quando esgotadas qualquer outra solução

menos severa; **temporiedade**, em razão da impossibilidade de as medidas necessárias serem aplicadas por tempo absolutamente indeterminado, podendo durar, no máximo, por tão somente o período de crise; **proporcionalidade**, visto que as medidas adotadas não podem incorrer em excessos inadequados à situação sob o pretexto da situação de crise em questão; **controle político e judicial**, submetendo-se tanto ao controle do Congresso Nacional para a manutenção ou decretação de tais estados, como ao controle do Poder Judiciário quando as medidas adotadas violarem os princípios anteriores ou afetarem abusivamente direitos e garantias fundamentais.

Por decorrência lógica, interpreta-se no presente trabalho que à intervenção federal também se aplicam tais princípios, bem como que, junto aos estados de exceção, perfaz uma das hipóteses de situações e de crise de legalidade constitucional extraordinária, ao passo que trata-se de medida absolutamente excepcional e necessária para assegurar a Federação em si e seu alicerce principiológico.

Para assegurar a ordem constitucional tutelada por estes três institutos explicitados acima, o uso das Forças Armadas se faz mais que necessário e nos casos mais gravosos, obrigatório. Constitucionalmente falando, são Instituições que se inserem e tem a função de guarda do Estado Social e Democrático de Direito, visando à estabilidade das instituições e ao equilíbrio do pacto federativo. Conforme o Art. 142⁵⁶ da Lei Maior, destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Em que pese a guerra – estrangeira ou civil – seja o principal motivo ensejador do emprego das Forças Armadas, o exemplo trazido acima quanto ao separatismo sulista ensejaria a intervenção militar federal constitucional com fulcro nos Arts. 34, I c/c 142, CF/88, pois que

é claramente improvável que o enfrentamento de eventual levante secessionista ou mesmo o ataque de uma unidade federada contra outra possa ser contornado sem o emprego de técnicas e táticas estritamente militares. Instaurado um cenário desse jaez, no âmbito de conflito interno, é perfeitamente aceitável — senão recomendável — o emprego de meios tipicamente militares para a asfixia da situação, pois graves as suas conseqüências, dentre as quais o alastramento de guerra fratricida. Nessa

⁵⁶ Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

sẽa não há óbices constitucionais para o emprego de armas contra nacionais insurretos, mas [...] convém realçar a idéia de que norteia o sistema constitucional das crises o princípio da proporcionalidade, de sorte que o vigor do aparato bélico não pode ser, de logo e em qualquer circunstância, ser utilizado em toda a sua intensidade, devendo corresponder o emprego da força ao tipo de situação que se pretenda debelar. (MELLO, 2005)

À vista de todo o exposto, tratam-se essas três limitações circunstanciais de situações de crise, onde se torna ilegítima qualquer reforma constitucional implementada durante tais lapsos temporais pela presunção lógica de que tanto a liberdade quanto a imparcialidade do representante do poder constituinte reformador competente estaria intimamente comprometida, e, portanto, inválida. Ora, a instabilidade causada pelo advento de uma guerra, por exemplo, já é máxima, não podendo a Carta Magna tornar-se também instável e se submeter, hipoteticamente, a possíveis desmandos tendenciosos à certa liderança política ou segmento social *in casu*.

Ressalta-se, por fim, que “essas limitações **não impedem** a apresentação de **proposta** de emenda, tampouco sua discussão nas casas legislativas; o que o comando constitucional veda é a sua votação e promulgação” (PAULO; ALEXANDRINO, 2003, p.46, grifo do autor). Logo, em que pese a deliberação e a promulgação de emendas constitucionais sejam vedadas durante os períodos supracitados, a apresentação e discussão das mesmas pelos parlamentares é válida, devendo sua tramitação “aguardar” o fim do respectivo período de instabilidade para que se inicie a possível efetivação das propostas.

6 FEDERALISMO REGIONAL

Após o estudo analítico e crítico do Federalismo enquanto forma de Estado e quanto à sua aplicação no Brasil, cumpre explicitar e debater a proposta do tema do presente trabalho: uma reforma político-administrativa com vistas a aperfeiçoar e revitalizar a estrutura Federativa nacional ao acrescer à esta o ente Regional, cabendo, portanto, definir a necessidade e os moldes iniciais de tal alteração.

Quanto à necessidade, é nítida a crise do federalismo brasileiro escancarada há décadas, onde, opostamente ao significado e cerne desta forma de Estado, se flagra uma centralização política, econômica e legislativa em torno do governo federal, cabendo às instâncias estaduais e municipais dependência quase total dos recursos e ações da União, contrariando toda a idéia sustentada de autonomia dos entes. Há, então, na prática uma espécie disfarçada e anômala de “Estado Unitário-Federado”, termo audaciosamente designado por este estudo.

As palavras do mestre Paulo Bonavides (1973, p. 16-17), defensor da proposta de Federalismo Regional há décadas, definem exatamente o viés substancial deste estudo, conforme se lê abaixo:

Urge, por conseguinte, um novo quadro federativo para o Brasil. Não basta pleitear a consagração de novo modelo político de relações de governo no âmbito de um retorno democrático. A desatualização constitucional do presente federalismo brasileiro nos assombra. Seu teor de profundo irrealismo e inveracidade configura uma hipocrisia que se confirma numa superstição. O preconceito das palavras na linguagem constitucional fez [...] do federalismo um dogma [...], o mais desacatado e desobedecido de todos os dogmas da doutrina constitucional. **Em verdade, não possuímos nem uma coisa nem outra, nem separação com representatividade genuína, nem federalismo com autonomia autênticas.** (grifos nossos)

Acredita-se que as Regiões, devidamente estruturadas e representadas federativamente, procederiam a uma administração oportuna e toda especial a seus próprios componentes, reforçando a atuação dos Estados-membros e dos Municípios. Conforme visto no capítulo 4, cada uma delas tem suas peculiaridades, potencialidades e problemas próprios que devem ser geridos em conjunto e com foco regional.

Repete-se, os Estados-membros atuam em seus territórios e a União atua no Brasil como um todo, tendo como uma das inúmeras atribuições empreender o desenvolvimento regional, coisa que não ocorre de forma satisfatória atualmente.

Não há nenhum ente que atue tão somente pelo conjunto regional, não há uma gestão autônoma e auto-suficiente para gerir os problemas interestaduais comuns em uma determinada região, criando, então, um abismo na relação União-Estados-membros.

O regionalismo, fenômeno proposto, é perfeitamente explicado por Ferrando Badía que verbaliza os exatos motivos pelos quais esta tese defende o federalismo regional (BADÍA, 1977, p. 10-11, tradução⁵⁷ nossa):

O termo regionalismo – inconfundível com a ideia de nacionalismo – representa a ideia regional como força atuante, como ideologia, como [...] se aplica também à tarefa científica de delimitar e analisar as regiões como entidades frequentemente carentes de atuais fronteiras jurídico-formais. [...]

O regionalismo se propõe essencialmente a três proposições:

- a) **Assegurar uma melhor adequação da ação estatal às necessidades e características locais;**
- b) **Realizar uma maior aproximação dos cidadãos ao Estado, permitindo-lhes a participarem da administração daquelas comunidades que afetam seus próprios interesses;**
- c) **Promover, através de uma distribuição mais justa da renda nacional, o melhoramento das condições econômicas, sociais e culturais das regiões atrasadas.**

O autor traz, ainda, as vantagens e finalidades decorrentes do advento de regiões autônomas:

Pode-se aduzir também como vantagens que se derivarão da criação das autonomias regionais as seguintes: [...] **legislação e administração adequadas ao ambiente, às condições, às necessidades locais;** [...] atenuação e progressiva eliminação do pernicioso sentimento de desconfiança dos cidadãos ao Estado, considerado alheio e indiferente às

⁵⁷ Texto original do texto traduzido: *“El término regionalismo – inconfundible con la idea de nacionalismo – representa la idea regional como fuerza actuante, como ideología [...]. Se aplica también a la tarea científica de delimitar y analizar las regiones como entidades a menudo carentes de actuales fronteras jurídico-formales.*

El regionalismo se propone esencialmente tres proposiciones: a) Asegurar una mejor adecuación de la acción estatal a las necesidades y características locales; b) Realizar un mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado, consintiéndoles participar en la administración de aquellas comunidades que afectan a sus propios intereses; c) Promover, a través de una más justa distribución de la renta nacional, el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de las regiones atrasadas. Se puede aducir también como ventajas que se derivarán de la creación de las autonomías regionales las siguientes: [...] Legislación y administración adecuadas al ambiente, a las condiciones, a las necesidades locales; [...] Atenuación y progresiva eliminación del pernicioso sentimiento de desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado, considerado ajeno e indiferente a las concretas necesidades de las poblaciones; [...] Delimitación del excesivo poder en un plan nacional [...]. A estas finalidades señaladas podemos añadir que la creación de la autonomía regional resuelve: [...] El problema de la independencia y del separatismo que anidan o puedan albergarse en algunas regiones; [...] Devuelve al individuo la posibilidad de desenvolver su propia personalidad en la esfera más cercana a sus intereses; [...] con el regionalismo se realiza mejor y más efectivamente la unidad, ya que con él se pueden eliminar, en parte, aquellos contrastes entre regiones agrícolas y regiones industriales; [...] con la descentralización y el regionalismo se pueden hacer revivir el ‘plebiscito cotidiano’ y de vida en común: la unidad nacional” (ibidem, loc.cit.)

concretas necessidades das populações; [...] **delimitação do excessivo poder em um plano nacional** [...].

A estas finalidades destacadas podemos acrescentar que **a criação da autonomia regional resolve: [...] o problema da independência e do separatismo** que se abrigam ou podem se abrigar em algumas regiões [...]; **devolve ao indivíduo a possibilidade de desenvolver sua própria personalidade na esfera mais próxima a seus interesses**; [...] com o regionalismo **se realiza melhor e mais efetivamente a unidade, já que com ele se poder eliminar, em parte, aqueles contrastes entre regiões agrícolas e regiões industriais**; com a descentralização e o regionalismo se pode fazer **reviver o “plebiscito cotidiano” e de vida em comum: a unidade nacional**.

Corroborando as palavras acima expostas, o objetivo com as Regiões federalizadas é incentivar uma maior participação da população nas decisões legislativas e administrativas através de plebiscitos e referendos; a criação de leis direcionadas ao atendimento das necessidades dos diversos estados em comum; limitação do poder da União com uma maior descentralização política; equalização dos níveis de desenvolvimento entre as Regiões, levando progresso às mais atrasadas e reorganizando o avanço das mais prósperas.

Com o Federalismo Regional se crê que cessariam ou, ao menos, seriam acalmados os ânimos separatistas, mostrando que é possível estabelecer uma autonomia e independência das Regiões sem nacionalizá-las. Assim, evitam-se as hipóteses de enfrentamento de uma guerra em razão da intervenção federal, criação de um novo Estado, estabelecimento de um novo ordenamento jurídico, etc., esvaziando a necessidade e o sentimento anti-federativo. No caso do Brasil,

Os Estados se aglutinam hoje numa dimensão regional, desconhecida ao federalismo de cunho clássico. Fortalecidos por esse laço, entram eles a requerer. E o fazem com a plena força que lhes confere a comunhão de interesses disciplinados ao redor de uma política econômica projetada em âmbito regional. (BONAVIDES, 1973, p. 17)

Destarte, levando em consideração todo o sustentado acima, é notório o contínuo fracasso do federalismo no Brasil. Vivemos em uma tirania disfarçada, não com o cerceamento de opiniões ou censura, mas em razão da patente dependência, principalmente financeira, dos outros entes em relação à União, sobrecarregada de atribuições e responsabilidades, as quais, caso fossem parcialmente repartidas com um ente intermediário, no caso, as futuras Regiões, possibilitar-se-ia uma gestão mais fluida e atenta às necessidades de sua esfera. Esta é a idéia defendida por este trabalho.

6.1 A VIABILIDADE DE EMENDA CONSTITUCIONAL OBJETIVANDO A TRANSFORMAÇÃO DAS REGIÕES EM ENTES FEDERATIVOS

Consoante o conteúdo exhaustivamente tratado no capítulo anterior concernente à reforma constitucional, o Art. 60, §4º traz a substância irreduzível da Carta Magna brasileira. Deste dispositivo limitador se depreendem diversas interpretações e aplicações, tendo este tópico o objetivo de debruçar-se e observar mais atentamente a expressão do *caput* do §4º, especificamente, em relação ao seu inciso I:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]
 § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda **tendente a abolir**:
 I - a forma federativa de Estado; [...]
 (grifos nossos)

A expressão “**tendente a abolir**” aponta o verdadeiro sentido e alcance das chamadas cláusulas pétreas, devendo ser devidamente interpretada. O termo “abolir” tem a seguinte conceituação: “1. Tornar nulo; anular, suprimir, revogar; abrogar [...] 2. Pôr fora de uso, afastar, suprimir” (MICHAELIS, 2017). Assim sendo, o que o constituinte originário determinou não foi a vedação absoluta de qualquer proposta de emenda que tenha como tema qualquer dos incisos pétreos. Em verdade, essa tendência à abolição se trata de disposições que possam acarretar o enfraquecimento, o desvio, a descaracterização, a supressão, ainda que parcial, de alguma das matérias arroladas no núcleo fixo constitucional. Neste sentido corroboram Paulo e Alexandrino:

Da expressão ‘tendente a abolir’, infere-se, com segurança, que nem sempre a aprovação de uma emenda à Constituição tratando de uma das matérias arroladas nos incisos do §4º do Art. 60 afrontará cláusula pétrea. [...] **O simples fato de uma daquelas matérias ser objeto de emenda não constitui, necessariamente, ofensa à cláusula pétrea. [...] Apresentada uma proposta de emenda cuidando das “cláusulas de eternidade”, deve-se perquirir se há, em decorrência de seu texto, uma ‘tendência’ à supressão, ao enfraquecimento das referidas matérias. Se houver, padecerá a proposta de inconstitucionalidade; caso contrário, não haverá afronta à cláusula pétrea.** (2003, p. 66, grifos nossos)

Com efeito, a CF/88 não veda toda e qualquer alteração à forma federativa, mas exclusivamente sua desnaturação ou destruição, o que, por óbvio, não é o escopo desta tese. Logo, pela própria interpretação literal extensiva do referido dispositivo limitador, resta comprovada a possibilidade constitucional de criação de mais um ente federativo através de emenda constitucional.

O presente trabalho discorda dos termos “núcleo imutável” e “cláusula pétrea” utilizado pela vasta doutrina. Sugere-se que seja melhor definido como núcleo “irredutível”, pois que entende-se que as mudanças com vistas ao fortalecimento e renovação positiva de tal núcleo devam ser bem-vindas e não só aceitas, como buscadas. Tal termo sugerido converge melhor com o próprio texto de lei, pois que só é proibido o que tende a abolir, não necessariamente a mutabilidade em si. Nesta senda, repete-se, apenas as alterações que objetivem reduzir, suprimir a eficácia das cláusulas pétreas é que são vedadas, não as que tenham como escopo brindá-las com uma melhor configuração e adequação às necessidades fáticas sociais.

A atual Constituinte é rígida, estabelecendo processo legislativo, quórum e matérias restritas e específicas para que seja alterada. Porém, a realização de alterações à mesma não é impossível e nem raro, visto que foram elaboradas até então mais de 70 emendas constitucionais. A rigidez da Constituição não deverá ser tamanha a ponto de fazê-la incompatível com a realidade da nação a qual regula, sob pena de perder o seu sentido. Sustenta Bonavides, brilhantemente, o que segue:

A saída para um federalismo das Regiões é o que preconizamos não porque o vejamos já desenhado [...], mas por afigurar-se-nos a única alternativa ao Estado Unitário de asfixiante centralização. Faz-se mister, por conseguinte, ver se é possível concretizar essa fórmula de modo racional, incorporando-a aos quadros jurídicos da Nação, à sua moldura constitucional. [...] nada com efeito padeceu maiores mudanças na Constituição do que precisamente o sistema federativo. A erosão tem sido tamanha que não sabemos se ele ainda existe. [...] A história a vida, zombando, pois, da vedação contida no dispositivo inalterado mas irritado, fizeram da Federação coisa inteiramente oposta aos termos e às bases sobre as quais o ânimo programático dos nossos constituintes lhes havia decretado a perpetuidade. [...] Não há Federação intocável. Demais o que o texto imutável literalmente proíbe é abolir o regime republicano-federativo, coisa completamente distinta de transformá-lo ou alterá-lo para ditar-lhe aperfeiçoamento e acomodação a circunstâncias novas advenientes dos imperativos sociais e econômicos de nossa época. (1973, p. 15-16, grifos nossos)

Ante ao exposto, o propósito do presente estudo jamais seria de suprimir, enfraquecer ou, tampouco, abolir o pacto federativo brasileiro; mas, sim, o exato oposto, isto é, seu fortalecimento e revitalização. Propõe-se, aqui, a readaptação e alteração da cláusula “pétrea” sem implicar em seu descumprimento, o que se dará através da idéia absolutamente contrária à retirada ou subtração de algum entes federados, senão a soma de um novo: **as Regiões**. Parafrazeando, por fim, o referido mestre, **“não queremos abolir a Federação, mas apenas revitalizá-la.”** (BONAVIDES, 1973, p. 17).

6.2 AUTONOMIA DAS REGIÕES

Viu-se que há no Brasil uma exacerbação de competências legislativas e administrativas concernentes à União, aproximando-a ao chamado “Estado Leviatã” já aludido no trabalho. Tal ente acaba por concentrar em seu âmbito as responsabilidades federais, estaduais e municipais de forma desordenada e inviável de ser efetivada a contento. A intervenção econômica e administrativa da União, já institucionalizada, praticamente cassou a autonomia dos Estados-membros, embora seja a mesma o cerne do Federalismo, prevista e garantida pela Constituição. Neste sentido, Oswaldo Trigueiro (1961, p. 56) sustenta que

Os Estados aos poucos vão deixando de ser coletividades públicas dotadas de efetiva autonomia para transformar-se em entidades autárquicas de governo regional amplamente descentralizadas sob o aspecto administrativo, mas estritamente subordinadas à hegemonia política, à supremacia legislativa e ao imperialismo econômico da União.

Já os Municípios, em que pese tenham lei orgânica, além de resignarem-se, obviamente, à Constituição Federal, devem observar, ainda, as normas gerais estabelecidas pelas Constituições Estaduais, ressalvadas as matérias que sejam de competência privativa Municipal. Ocorre que, não raro, além da União, diversas vezes os Estados interferem ilimitadamente nas ações municipais, inclusive em matéria tributária, demonstrando, mais uma vez, a crise em que se encontra o federalismo brasileiro.

Acredita-se que tal crise se dá, entre diversos motivos, especialmente pela má distribuição administrativa e política dos entes federados, levando em consideração a dimensão continental do país. Era de se esperar que, em um momento ou outro, o demasiado volume de funções, competências e atribuições da União, materializada na pessoa do Presidente da República, fosse causar um colapso organizacional, estremecendo as bases federalistas.

Nesta senda, Paulo Bonavides (2013, p. 371/372, grifos nossos) afirma que

Da mesma maneira como se converteu em realidade o chamado ‘poder municipal’, **nada obsta a que se produza numa reforma constitucional mais profunda, a quarta instância política da Federação, que seria no caso o ‘poder regional’, provido de autonomia e erigido em texto político de promoção de defesa de todos os interesses regionais. A nova instância, no mais alto grau de *self government* compatível com a**

relação federativa, longe de enfraquecer os Estados-membros, representaria o órgão de competência legítima para conduzir e executar a política de provimento das necessidades comuns da Região.

Em que pese o estudo não aborde aspectos tributários, há a ciência de que uma renda própria é, como exposto no subtópico 2.1.1, um dos principais requisitos da autonomia dos entes para materializar o objeto de suas leis, regulamentos, obras e políticas públicas. Por isso, afirma-se que a reforma política é indissociável da tributária, visto que se faz necessária uma fonte própria de custeio dos entes federados para que sejam autônomos, não podendo ser sustentados tão somente por repasses de verbas federais, conforme Art. 11⁵⁸ da LC 101.

Reitera-se, portanto, que o presente trabalho não prevê exatamente todos e cada um dos âmbitos de alteração ensejados pelo advento de novo ente federativo, excluída a análise da mutação tributária constitucional. No entanto, se assume, por óbvio, que na proposta de emenda constitucional deverá haver também previsões que destinem renda ao sustento das Regiões para que estas possam ser efetivamente institucionalizadas.

A primeira mudança ocorreria com a inclusão das Regiões enquanto entes federativos no *caput* dos Arts. 1º e 18º da CF/88. Quanto à repartição de competências da CF/88, entende-se que as Regiões também passariam a compor os Arts. 23 – que define as competências materiais comuns – e 24 – que define as competências legislativas concorrentes – ao lado dos demais entes.

Dentre as legislativas privativas da União, previstas no Art. 22 e seus incisos, sugere-se que algumas delas poderiam ser compartilhadas, delegadas às futuras Regiões pelo fato de que estas teriam uma abrangência interestadual bem como a União, porém a abrangência daquela é limitada e a dessa é ilimitada, isto é, nacional. Respeitando o requisito constitucional previsto no parágrafo único do Art. 22, tal delegação deverá ocorrer mediante Lei Complementar, mas as áreas de possível abrangência já seriam sugeridas pela Emenda Constitucional.

Seria expressamente vedada a possibilidade de elaboração de normas gerais, pois que de competência federal, mas se permitiria às Regiões implementar novidades

⁵⁸ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

legislativas no sentido de complementar as aplicações e/ou especificar situações não trazidas pelas normas federais, atendo-se apenas a complementar sua aplicação, surgindo, assim, uma nova categoria legislativa: a complementar.

Desta forma, dentre as competências legislativas privativas da União elencadas pelo Art. 22 da CF/88, entende-se que as Regiões poderiam legislar, nos limites estabelecidos em Lei Complementar e de seu território quanto ao:

- a) inciso I: sobre direito civil, comercial, penal e do trabalho;
- b) inciso VIII: sobre comércio interestadual;
- c) inciso XIV sobre populações indígenas;
- d) inciso XVI sobre condições para o exercício de profissões;
- e) inciso XXIX: sobre propaganda comercial.

Neste contexto, a ideia principal é que a Seção IV que trata sobre Regiões do Capítulo VII sobre Administração Pública seja extinta e se transforme no **novo “Capítulo VIII – DAS REGIÕES” do Título III sobre a Organização do Estado**, para onde passaria o atual Art. 43 e os demais artigos de regulação de tal esfera federativa, os quais partiriam da numeração “43-A” e seguintes, procedimento já aplicado aos novos artigos frutos de emendas constitucionais.

O Capítulo das Regiões iria dispor o diploma normativo de regência das Regiões, a forma de eleição de seus eventuais representantes, como se daria a organização dos Poderes Legislativo e Executivo, determinações sobre a fonte de custeio das atividades do ente federal, enfim, o ordenamento completo que conferiria autonomia ao ente regional, notadamente pela capacidade de autogoverno, auto-legislação e auto-administração.

6.2.1 Esboço Inicial de Proposta de Organização Político-Administrativa Regional

Considerando a hipótese ideológica de real criação de emenda constitucional criando o ente federativo regional, segue o esboço tímido de sugestões quanto à como se definiria a organização político-administrativa das Regiões, notadamente

quanto os cargos políticos e públicos, ocupados pelos agentes da transformação, compostas de Poder Executivo e Legislativo⁵⁹.

No âmbito Legislativo, criar-se-ia a figura dos **Senadores Regionais**, sugerindo o total de dois membros eleitos por cada Região, seguindo o modelo paritário vigente, passando a constituir o Senado Federal e, por consequência, o Congresso Nacional, perfazendo a participação do ente regional na vontade federal. Junto aos Senadores dos Estados correspondentes, formar-se-ia uma espécie de cúpula regional no Congresso Nacional, de onde se originariam as diretrizes legislativas aplicáveis no âmbito de suas regiões. Nada obstante, os Senadores Regionais também teriam as demais competências de abrangência nacional.

Tais cúpulas regionais teriam uma ação conjunta com os deputados federais representantes dos Estados das respectivas Regiões, fortalecendo a democracia participativa, onde se realizariam plebiscitos e referendos para que a população participasse mais ativamente no processo legislativo.

Além dos Senadores Regionais, seria criada a Câmara Regional com seus respectivos Deputados Regionais, com número total a ser definido posteriormente proporcionalmente à população da Região, como já ocorre com os Deputados Federais.

Exemplifica-se: se determinado Deputado Regional elaborasse uma proposta de lei que regulamentasse e estabelecesse o limite de quantidade de entorpecentes que diferenciaria o usuário de drogas do traficante (se o indivíduo portar para consumo próprio até 25 gramas de maconha ou 5 gramas de cocaína, será presumido como usuário), não estaria contrariando nem alterando a regra geral da Lei de Drogas, apenas estaria trazendo regulamentações complementares que seriam aplicadas restritivamente nos Estados e Municípios da Região em questão.

⁵⁹ Assim pensam Rodrigo Bernardes Braga (2007, p. 200, grifos nossos) “As regiões precisam de muito mais do que simples apoio financeiro da União, precisam de uma instância política própria, constitucionalmente definida, que represente a vontade regional, **com organização federativa composta de executivo e legislativo.**” e Paulo Bonavides (1973, p. 23) “Precisam [...] portanto de uma instância própria, constitucionalmente definida, expressão da vontade regional [...]. Urge criá-la mediante estudos que [...] contemple a possibilidade de levar a bom termo um ensaio de governo regional (executivo e legislativo)”

Tais Deputados Regionais atuariam em conjunto com a Assembléia Legislativa, a Câmara Municipal e também aos Senadores dos Estados-membros da Região, representando os interesses comuns à mesma.

No âmbito do poder Executivo, sugere-se, inicialmente, o advento da figura do **Governador Regional** em sua chefia, responsável, portanto, pelas disposições administrativas regionais. A abrangência de suas decisões seria mais complexa, pois que condicionada à observação da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios, brindando o respeito à autonomia dos entes. O governador regional teria competência e autonomia para efetuar políticas públicas pontuais tanto em Municípios específicos, em um ou em mais Estados-membros, objetivando a melhora da Região em questão como um todo.

Imagina-se a seguinte hipótese exemplificativa: a Revitalização e a Transposição do Rio São Francisco compreende os diversos Estados banhados por tão importante Bacia hidrográfica, sendo obras que há décadas esperam conclusão por parte da União. Com o ente regional, os Senadores da cúpula do Nordeste elaborariam novas leis com diretrizes para a efetiva realização de tal obra, as quais seriam colocadas em prática pelo Governador Regional em conjunto com os Governadores Estaduais e Prefeitos. Assim, cria-se uma força motriz específica e direcionada à resolução de um dos principais problemas nordestinos, a seca.

Quanto ao Judiciário, não se propõe a criação de uma instância e de uma nova competência material regional, senão a reorganização dos Tribunais Regionais Federais já existentes conforme as Regiões geográficas, excluindo a hodierna disposição absolutamente desproporcional⁶⁰. Frisa-se, porém, que tal disposição não é prioritária, sendo, até mesmo, dispensável.

Parafraseando a lição de Paulo Bonavides, sintetiza o raciocínio e o norte do estudo (1973, p. 23):

⁶⁰ Apenas o TRF da 4ª Região corresponde à Região Sul, com jurisdição sobre os estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Quanto aos restantes, o TRF da 1ª Região é o que abrange mais estados, sendo ao todo 18 além do DF: Acre, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins; o TRF da 2ª Região, por sua vez, abrange apenas os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo; bem como o TRF da 3ª Região é composto apenas por São Paulo e Mato Grosso do Sul; por fim, o TRF da 5ª Região é composto pelos estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. Todas estas informações foram tiradas dos sítios eletrônicos oficiais dos respectivos Tribunais em questão.

A formação do quarto nível se desenha no horizonte, justificando a sondagem prospectiva, objeto do presente trabalho. O governo regional seria a nosso ver a única saída, de futuro, para o desenlace eventual da presente estrutura federativa do Brasil, em plena crise. For a dessa alternativa, cairemos na solução unitária e centralizadora, já iminente, e que fará o País regredir a fórmulas de organização política praticadas no passado, ao tempo da monarquia.

Ademais, o mesmo doutrinador afirma em sua obra “O Federalismo e a revisão da forma de Estado” o seguinte (1973, p. 17;23-24):

A Região oferece ao país a saída exclusiva para a renovação de um federalismo cujas bases foram aluídas. O federalismo contemporâneo no Brasil é cada vez menos um problema de Estados e cada vez mais um problema de Regiões. Como a enfermidade política das autonomias estaduais, que sempre reputamos incurável no selo de uma organização de pluralismo liberal já ultrapassado, fez sucumbir por inteiro a autodeterminação dos Estados, é de esperar que a Federação possa ressurgir na legitimidade de seus traços mais característicos, mediante as linhas estruturais de um federalismo regional. Fora daí será o Estado unitário com nome de federação, esse contra-senso que repugna e fere a delicadeza do sentimento federalista, [...], viria enfim parecer às mãos de um possível Estado Leviatã, erguido à sombra de esquemas centralizadores. [...] Do contrário, a raiz da centralização fará renascer o Estado unitário de vocação absolutista que dificilmente se compadece com o Estado de Direito.

Em suma, a necessidade de renovação, revisão, alteração e reforma políticas perpassa por diversos fatores e pontos estruturais. A questão regional como forma de revitalizar e legitimar em essência o federalismo enquanto forma de Estado é de extrema importância, em que pese não existam vastas manifestações neste sentido. O Estudo se propôs a um esboço inicial, a ser repensado e alterado, mas como uma tímida proposta de delineamento de como seria o ente regional.

6.3. CRÍTICAS E ALTERNATIVAS

Apesar de apresentadas todas as vantagens e benesses da criação do ente federado Regiões, sabe-se que para tal há diversos problemas a serem enfrentados no contexto específico do Estado Brasileiro. O primeiro - e maior - deles é o patente inchaço da "máquina" estatal, por motivos óbvios, afinal para que se implemente tal modelo se fará necessária a realização de concursos públicos, aumentando consideravelmente o total de despesas com pessoal; a alteração da CF criando novo tributo a fim de financiar cada uma das Regiões, afinal nenhum ente federado poderá ter o orçamento inteiramente oriundo de repasses da União e isto a

enfraqueceria a ponto de extinguir o tesouro federal; entre diversos outros aspectos de formação dos entes da Administração Pública.

Em um país onde a carga tributária já é elevadíssima, completamente desorganizada e, inclusive, nociva ao contribuinte por não se traduzir em efetiva e satisfatória realização dos serviços públicos, a proposta de aumento do Estado pode soar como uma péssima ideia. Ressalta-se, portanto, que, na prática, é impossível a execução da reforma política federativa sem antes ou simultaneamente se realizar a reforma tributária no país, tema não abordado pelo presente estudo. O objetivo da tese jamais intencionaria a expansão do Poder Público tendo como consequência a dilapidação do patrimônio privado, seria no mínimo insustentável e inviável, ao contrário do que supõe o presente tema.

Ademais, visto que o cenário político pátrio atual leva a maioria dos cidadãos brasileiros a uma descrença praticamente total da capacidade de gestão correta, honesta e efetiva por parte dos políticos, independentemente de partido, é sabido que o projeto inicialmente não teria aprovação popular, o que é imprescindível dentro do contexto democrático pretendido. Aumentar ainda mais o número de políticos pode soar como um absurdo, como um incentivo à corrupção, mas o intuito passa muito longe dessa intenção.

Quanto à realidade, a Administração Pública é muitas vezes desorganizada em sua estrutura, pouco eficiente, com fiscalização precária dos serviços e servidores públicos, também quando prestados pela iniciativa privada. A corrupção generalizada e sistêmica envolvendo licitações em obras públicas, além de diversos esquemas de lavagem e utilização de dinheiro público, faz com que seja em tese provável a piora considerável desta conjuntura a partir da criação de mais cargos políticos e públicos. Ainda assim, idealiza-se um futuro onde isso não seja mais uma regra, não devendo as propostas de mudança no corpo federativo da nação se acovardarem frente à prática criminosa de grande parte dos representantes da nação.

Uma alternativa que não se coaduna com a natureza da presente proposta reformadora, mas sim com o que dispõe a atual Constituição Federal, seria o fortalecimento dos órgãos regionais (SUDENE, SUDAM, etc) por parte da União. Tais autarquias federais exerceriam um papel mais incisivo e importante, sendo criadas também as da Região Sul e Sudeste. Todas influenciariam na formação dos

planos de desenvolvimento regional, cada uma atinente às necessidades dos seus Estados-membros componentes.

A mudança se inicia no campo das idéias, na esperança do cumprimento satisfatório da mudança proposta, pressupondo uma população mais consciente politicamente, cobrando avidamente ações efetivas e probidade por parte dos representantes, participando ativamente na reforma estrutural do país. Entende-se que o maior problema não seria o aumento do Estado e de seu intervencionismo em si, mas deste aumento sem resultado equivalente, sem retorno ao povo, prestando serviços públicos de má qualidade à população ou, até mesmo, deixando de prestá-los.

7. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, conclui-se, então, que não há qualquer inconstitucionalidade na criação dos entes federados regionais, pois que não trata-se de uma proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado, senão fortalecê-la e revitalizá-la. Frisa-se que o impedimento pétreo constitucional é exclusivo no sentido de emendas que intentem suprimir, reduzir, desnaturar o conteúdo das cláusulas pétreas, não a alteração por si só das mesmas, especialmente se elas tiverem como escopo o fortalecimento do núcleo fixo da Carta Magna pátria vigente.

Destarte, o foco do trabalho é justamente este, demonstrar a viabilidade de implementação de tal mudança. Ainda há muito que se refletir e estudar para definir os exatos moldes, sendo os trazidos aqui apenas um esboço do que se imagina que seria ideal ocorrer na prática.

Como demonstrado, cada uma das Regiões representam necessidades e características comuns entre determinados Estados-membros, o ente fundamental do Estado Federativo. Cada uma delas reúne problemas e situações que carecem de organização e administração direcionadas, próprias de seu contexto, não somente em separado a nível estadual, nem apenas de forma difusa e ampla a nível federal.

Faremos nossas as palavras do Mestre Bonavides (2013, p. 372):

No federalismo das autonomias regionais, o que se propõe não é a eliminação das autonomias do Estado-membro e dos municípios, mas precisamente o contrário, a saber, o seu fortalecimento com a adição da autonomia regional. Esta, sim, fadada a regenerar o sistema federativo e por termo à crise adveniente das forças centrípetas e das correntes mais centralizadoras geradas por um presidencialismo absoluto, cuja ação não pôde ser bastantemente embargada e debelada pelo código constitucional de 1988. O aspecto do centralismo continua, pois, presente, deitando sombras e ameaças à ordem federativa, enquanto não se resolver a questão regional.

O ente regional é visto, aqui, como a solução ideal para reforma e revitalização do Federalismo Brasileiro. Diluindo as competências da União, reafirmando a dos Estados e criando uma nova, com vistas à aplicar políticas públicas e leis de melhoria a grupos de Estados-membros localizados numa intersecção geográfica e histórica, revolucionar-se-ia o Brasil auspiciosamente.

Acredita-se fielmente que revestir as cinco Regiões da natureza de ente federativo, permitindo o desenvolvimento de cada uma delas de forma mais independente e adequada, pode vir a se demonstrar o meio eficaz de promover equalização socioeconômica nacional, sempre na busca de fazer cair por terra os chocantes contrastes existentes no país.

Em suma, partindo do fato de que é o Brasil uma nação demasiadamente extensa em área e população, questiona-se na presente tese a funcionalidade e efetividade do atual modelo federativo aplicado, sustentando-se a necessidade de alteração do mesmo com vistas à redução drástica da desigualdade social, problema originário e grave da nação, através de alteração à estrutura federativa brasileira hodierna, demonstrando-se a possibilidade e viabilidade constitucional de criação do novo ente federativo: as Regiões.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1934. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11 mai. 2017.

_____. Decreto nº 1º de 15 de novembro de 1889. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 15 nov, 1889. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. Lei nº 3.692 de 15 de dezembro 1959. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 15 dez, 1959. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm>. Acesso em 11: mai. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Declaração de Inconstitucionalidade nº 939-7**. Tribunal Pleno Relator: Ministro Sydney Sanches. Julgado em 15 dez. 1993. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em: 17 out. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade Nº 3. **Ementário nº 2109 – 1**. Relator: Ministro Nelson Jobim. Julgado em 01 dez. 1999. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=882>>. Acesso em 18 out. 2016

BADÍA, Juan Ferrando. La región y el Estado regional. **Revista española de la opinión pública**, nº 47, p. 7-55, jan – mar, 1977. Disponível em:
<<http://www.jstor.org/stable/40182557>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

_____. El Estado unitario. **Revista Cuadernos de Administración de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle**, v. 11, nº 15, p. 4-33, Cali, 1989. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/8032/1/EI%20Estado%20unitario.pdf>>. Acesso em: 3 mai. 2017.

BALLADORE PALLIERI, Giorgio. **Diritto costituzionale**. 4ª ed. Milão: Giuffrè, 1955.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, v. 104, abr/jun, p. 1-29, 1971,.

_____. O federalismo e a revisão da forma de estado. Em *Revista Forense*. - Ano 69, v. 241, jan./mar. 1973, p. 11-24

_____. _____. *Revista Forense Comemorativa – 100 anos*, 2005, p. 527-557.

_____. Do velho ao novo federalismo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 70. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio Editora, 1962. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/23772>>. Acesso em: 23 abr. 2017

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Ciência Política**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Política e Constituição: os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1985

_____. **Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. Amazônia e federalismo regional. *In*: BRAGA, Rodrigo Bernardes; SION, Alexandre; BARRETO JÚNIOR, Luís Fernando. **Amazônia: os desafios da região sob a perspectiva jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 189-207.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CENTRÍPETO. *In*: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Lisboa: Priberam Informática, 2013. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/centripeto>> Acesso em: 9 mai. 2017.

CENTRÍFUGO. *In*: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Lisboa: Priberam Informática, 2013. em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/centrifugo>> Acesso em: 9 mai. 2017.

COMUNELLO, Patrícia. 'Sim' vence consulta para criar país com três estados do Sul do Brasil. **Jornal do Comércio**. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2016/10/geral/524469-sim-leva-95-dos-votos-em>

consulta-para-criar-pais-com-tres-estados-do-sul-diz-comissao.html>. Acesso em: 29 out. 2016

CORREIA, Rogério Dias. **Desafios do federalismo fiscal**: contributo para a compreensão do exercício partilhado do poder tributário no limiar do século XXI. 2016. 436. Tese (Doutorado) - Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016. Disponível em < <http://hdl.handle.net/10316/26762>>. Acesso em: 10 mai. 2017

COSTA E SILVA, Gustavo Just, **Os limites da reforma constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar. 2000.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 11º ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

FARAGO, Luiz Antonio; SCHNEEBERGER, Carlos Alberto. **Minimanual Compacto de Geografia do Brasil**. 1º ed. São Paulo: Rideel, 2003.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 7º Ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. Disponível em: <<http://www.colegiowm.com.br/wp-content/uploads/2012/03/Geografia-do-Brasil-manual-completo.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1953.

GUERRA, Amanda Estela. **Breve histórico da configuração político-administrativa brasileira**. Brasília: Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE), 2010. Disponível em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/breve_historico_da_configuracao_politico_administrativa_brasileira.pdf>. Acesso em: 03 out. 2016

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003. Disponível em: <<https://www.scribd.com/doc/97051991/Alexander-Hamilton-James-Madison-John-Jay-O-Federalista>> Acesso em: 30 abr. 2017

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 1978. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2017.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado Membro no Direito Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte: Graf. Santa Maria, 1964.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Área Territorial Brasileira**. 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm>. Acesso em: 2 out. 2016.

_____. **Linha do Tempo**: síntese da História do IBGE (1936-2011). 2013. Disponível em: <<http://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/linha-do-tempo>>. Acesso em: 11 mai. 2017

_____. **Resolução Nº PR-02, de 21 de junho de 2016**. 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/resolucao_02_2016.shtm>. Acesso em: 11 mai. 2017

_____. **Indicadores Sociais Municipais – 2000**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/abela1a.shtm>. Acesso em: 30 abr. 2017.

_____. **Divisão Territorial**. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-territorio/divisao-territorial.html>>. Acesso em: 30 abr. 2017

_____. LIMA, Maria Helena Palmer (org.). Mapa 7. In: **Divisão Territorial Brasileira - 2002**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/doc/DivisaoTerritorialBrasileira_IBGE.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2017.

KELSEN, Hans. **Teoría general del Derecho y Del Estado**. Trad. Eduardo García-Maynez. 2ª ed. México: Imprensa Universitária, 1958.

KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 9-11, 1993.

LEITÃO, Roberto Guilherme. Constituição e a questão nordestina: por uma política de enfrentamento/superação das desigualdades regionais. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. v. 8, n. 8, p. 80-100, jul./dez, 2010.

LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 48, n. 192, p. 125-136, out./dez, 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242934>>. Acesso em: 9 mai. 2017.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. Federalismo Norte-Americano: Marco Inicial ou Desenvolvimento de um Pensamento? **INTERTEMAS**, vol. 14, Presidente Prudente, p. 185-198, 2009. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/INTERTEMAS/article/view/2738>>. Acesso em: 9 mai. 2017.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARQUES, Gabriel. **Três distinções entre os Estados de Defesa e de Sítio**. Disponível em:

<<https://gabrielmarques.jusbrasil.com.br/artigos/203203301/tres-distincoes-entre-os-estados-de-defesa-e-de-sitio>>. Acesso em: 12 mai. 2017

MELLO, Vladimir Azevedo de. Emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e nas hipóteses do sistema constitucional de crises. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 791, 2 set. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7203>>. Acesso em: 29 out. 2016.

MONTEIRO, João Paulo Gomes. A Ideologia do Leviatã Hobbesiano. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 10 set, 1996.

Disponível em:

<<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/monteiroleviatahobbesiano.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2017.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Trad. Cristina Muracho. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Disponível em:

<http://www.escolapresidentevargas.com.br/base/www/escolapresidentevargas.com.br/media/attachments/331/331/539ef6ac8641be2d6b331d74d2ecf96bc0ab67efa1c59_montesquieu.-o-espírito-das-leis.pdf>. Acesso em 9 mai. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MINHOTO, Antonio Celso Baeta. Federalismo: análise e perspectivas atuais. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 2, nº 2, p. 159-173, 2001.

PESSOA, Emanuel de Abreu. **O regionalismo nos Estados Unitário, Federal e Regional**. Tese de mestrado da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

Disponível em:

<http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15707/1/2008_dis_eapessoa.pdf>. Acesso em: 30 de julho de 2017.

PI Y MARGALL, Francisco. **Las Nacionalidades**. Madrid: Biblioteca Digital Universidad de Alcalá, 1882.. Disponível em:

<<http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/9395>>. Acesso em: 3 mai. 2017.

PRÉLOT, Marcel. **Institutions politiques et droit constitutionnel**. Paris: Dalloz, 1961.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Editora Martins, 1960.

RUGIU, Mario Santoni. **Il nuovo Diritto costituzionale italiano**. Roma: Organizzazione editoriale tipografica, 1948.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. Salvador: Progresso, 1954.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O estado de emergência**. São Paulo: Editora Sugestões Literárias, 1981.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Federalismo Regional**. São Paulo: Saraiva, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. Disponível em:

<http://noosfero.ucsal.br/articles/0010/6912/Jos__Afonso_da_Silva_-_Curso_de_Direito_Constitucional.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2017.

_____. _____. 38ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Júlio César Lázaro Da. História Econômica da Região Sul e Influência das Migrações Europeias. **Brasil Escola**. Disponível em:

<<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/historia-economica-regiao-sul-influencia-das-migracoes-europeias.htm>>. Acesso em: 05 de abril de 2016.

_____. História Econômica da Região Centro-Oeste: Do séc. XX aos dias atuais. **Brasil Escola**. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/historia-economica-regiao-centro-oeste-sec-xx-aos-dias-atuais.htm>>. Acesso em: 05 de abril de 2016.

_____. História Econômica da Região Sudeste: Do Ciclo do Café à Industrialização. **Brasil Escola**. Disponível em:

<<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/historia-economica-regiao-sudeste-ciclo-cafe-industrializacao.htm>>. Acesso em: 05 de abril de 2016.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TAUIL, Pedro. A malária no Brasil – Debate. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v.1, nº1, 1985. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000100009>. Acesso em: 19 out. 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 18ª ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Trad. Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Disponível em:

<<http://afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Tocqueville,%20Alexis/A%20Democracia%20na%20America.pdf>>. Acesso em: 9 mai. 2017.

TRIGUEIRO, Oswaldo. A crise do Federalismo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v.11, 1961.

_____. **O Regime dos Estados na União Americana**. Rio de Janeiro: Americana, 1942.

VIEIRA DE SÁ, Ezequiel; PEREIRA, Delmar Nery Telles. **Geografia do Brasil – Dinâmica no espaço nacional**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2006.

ZANOBINI, Guido. **Corso di Diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1946.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999. Disponível em: <<https://www.scribd.com/doc/51262774/Augusto-Zimmermann-Teoria-Geral-do-Federalismo-Democratico-Capitulos-2-a-4-1999>> Acesso em: 9 mai. 2017.

ANEXOS

ANEXO A – Mapa Político do Brasil



BRASIL



Legenda

— Limite de Estado

— Limite do País

● Capital de Estado

★ Capital de País

Região

■ Norte

■ Nordeste

■ Sudeste

■ Sul

■ Centro-Oeste

Fonte: IBGE. Portal de Mapas. Disponível em:

<<http://portaldemapas.ibge.gov.br/porta1.php#mapa97>>. Acesso em 11 mai. 2017

ANEXO B – Mapa da Primeira Divisão Regional do Brasil

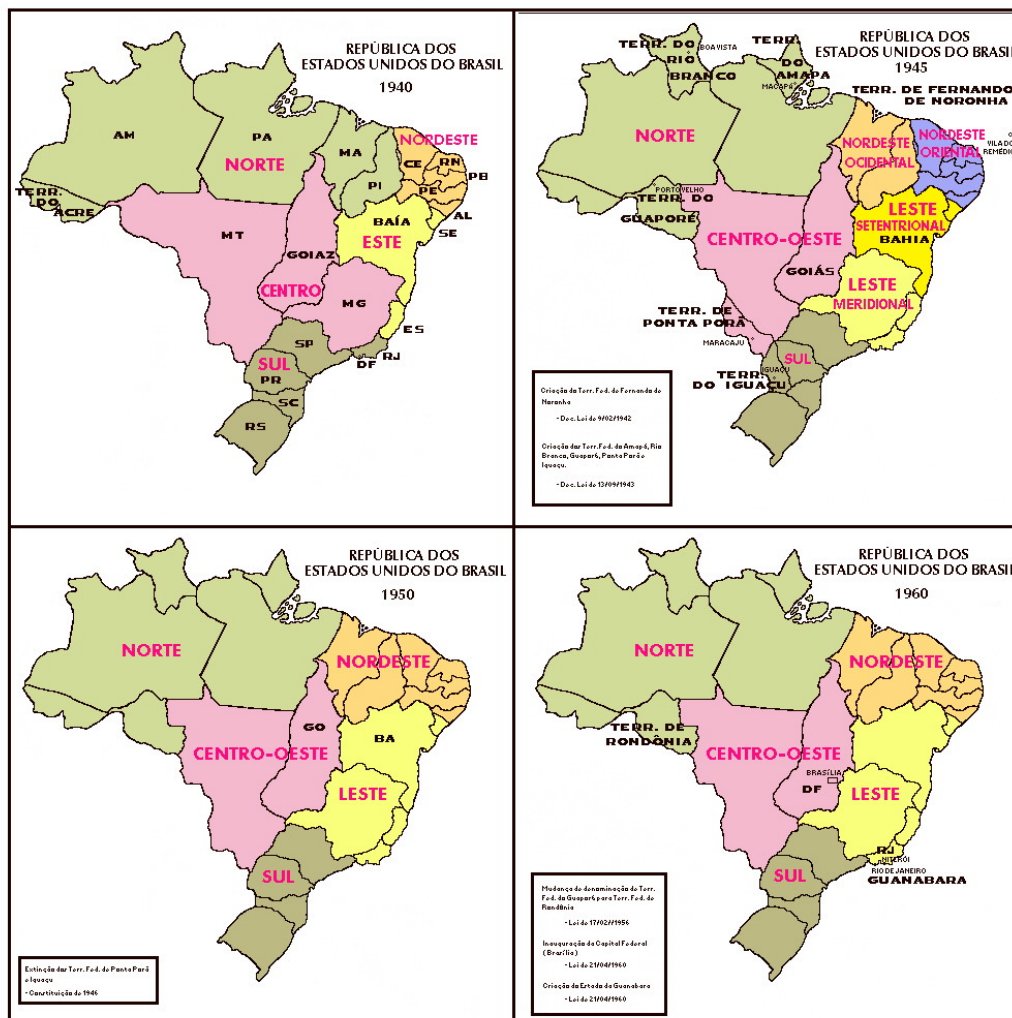


Fonte: IBGE, 2002.

ANEXO C – Mapas da Evolução Político Administrativa de 1940 a 1960

Mapa 1.10

Evolução das Unidades Político-Administrativas

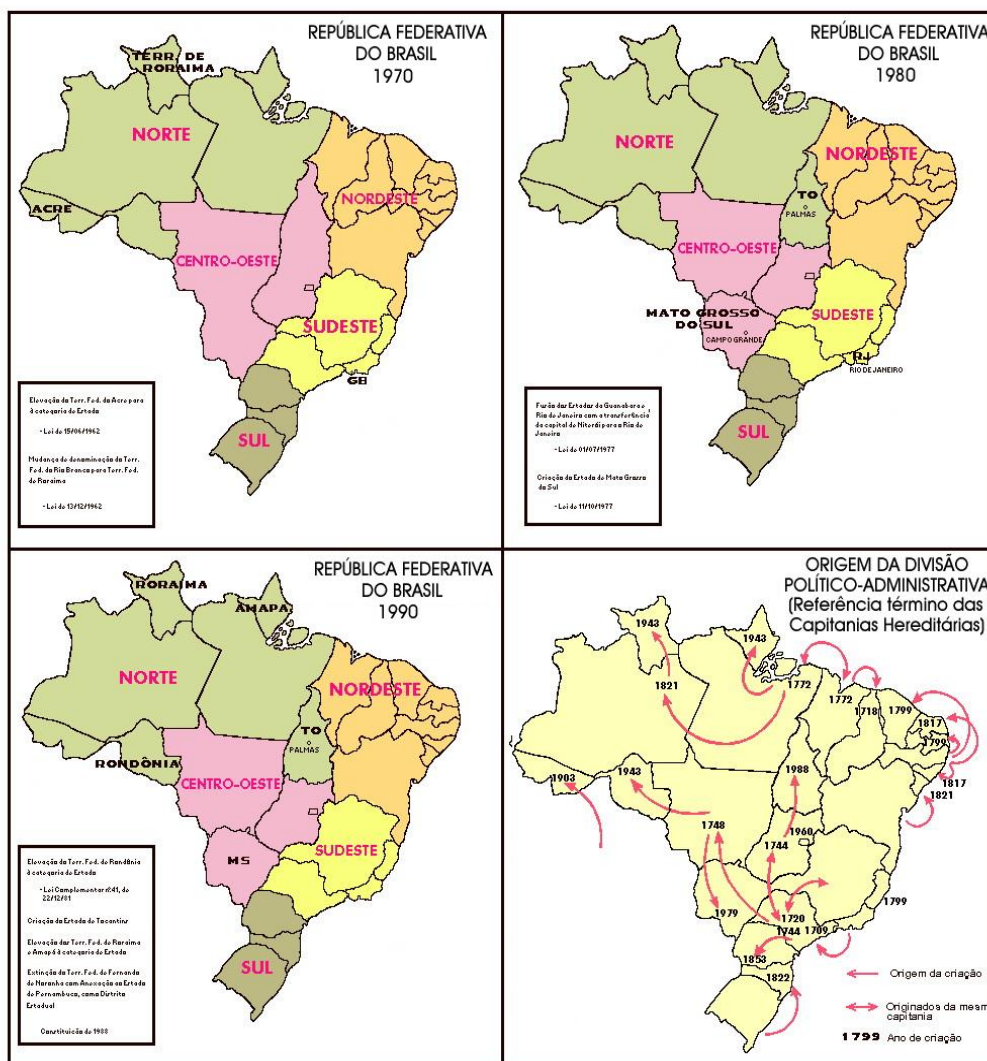


Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Departamento de Estruturas Territoriais. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Cartas_e_Mapas/Mapas_Tematicos/evolucao_estadual_1940_60.zip Acesso em: 9 mai. 2017

ANEXO D – Mapas da Evolução Político-Administrativa de 1970 a 1990

Mapa 1.10

Evolução das Unidades Político-Administrativas



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Departamento de Estruturas Territoriais. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Cartas_e_Mapas/Mapas_Tematicos/evolucao_estadual_1970_90_origem.zip
Acesso em: 9 mai. 2017.