



O princípio federativo e a autonomia dos entes federados

Autora: Gabriela Pietsch Serafin

Juíza Federal

publicado em 28.02.2014

 [enviar este artigo]  [imprimir]

“Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem.”

“Conhecer as leis não é ater-se a suas palavras, mas compreender sua força e seus efeitos.”

(Digesto, I, III, 17)

Sumário: Introdução. 1 O modelo federativo: origem. 2 A adoção do modelo federativo pelas Constituições da República Federativa do Brasil. 3 O modelo federativo segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 4 Decomposição analítica do princípio federativo. 4.1 Conteúdo normativo dos princípios. 4.2 O elemento informador do princípio federativo. 4.3 O objetivo da Federação. 4.4 O conteúdo axiológico do princípio federativo. 5 Condições de surgimento e manutenção do princípio federativo. 6 Composição do princípio federativo. 6.1 Autonomia. Conclusão.

Introdução

O princípio federativo é introduzido diretamente pelas cartas políticas de uma grande variedade de Estados, apresentando um desenvolvimento distinto em razão de peculiaridades históricas e políticas próprias de cada nação. É um dos temas mais instigantes do direito constitucional, não somente por ser originário de um dos monumentos do constitucionalismo moderno – a Constituição americana de 1787 –, mas por estar em permanente evolução e aprimoramento, mormente no que tange às repartições de competências entre as entidades federadas.

Adotado no Brasil desde 1891, o federalismo arraigou-se definitivamente na tradição constitucional brasileira. Consagrado como cláusula pétrea da Constituição da República de 1988, o alcance, a dimensão e o significado do princípio federativo estão constantemente desafiando os operadores do direito, haja vista a prodigalidade de reformas constitucionais, mormente no campo do direito tributário.

1 O modelo federativo: origem

O poder político caracteriza-se por ser uno e indivisível, mas suas manifestações são plurais e podem emanar de um único centro ou de uma pluralidade deles. As clássicas formas de Estado podem ser representadas, em reduzida síntese, pela confederação, pela federação e pelo regime unitário, sem embargo de uma adoção em forma híbrida, com a presença simultânea de alguns elementos de uma modalidade e de outra.⁽¹⁾

Na confederação, existe mera aliança política entre os países confederados, com a preservação da soberania de cada entidade, sendo concebível que, em tese, cada Estado possa abandoná-la, passando a agir com o poder político lastreado apenas nas normas de sua Carta Constitucional.

Já o Estado unitário se caracteriza pela centralização política, na qual o poder

político é atribuído apenas ao conjunto central da estrutura orgânica estatal, sem admitir descentralização política e administrativa, somente a territorial.

O Estado federativo, por sua vez, é o que comporta verdadeira descentralização política, sendo atribuídos poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema, enquanto a soberania é única. Aos entes federados, a Constituição reserva uma autonomia, maior ou menor, conforme o pacto, o que lhes permite atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos na Carta Política.

O termo federação se origina na palavra latina *foedus*, no sentido de ligar, mas de étimo comum com *fido* (confiar, fidúcia), *fides* (fé), significando aliança, pacto, união.

Nem a Antiguidade nem a Idade Média conheceram o regime de federação, já que sua organização política consistia na simples aliança desordenada de tribos ou povos locais. O primeiro ensaio federalista ocorreu na Confederação Helvética, celebrada em 1291, a qual perdurou até 1848 e consistia em um pacto de aliança e amizade, até a sua transformação no Estado Federal da Confederação Suíça.

Como ordenamento jurídico formal, no entanto, o federalismo teve sua gênese em 1787, com a Constituição dos Estados Unidos. Depois que as 13 colônias britânicas na América se declararam independentes em 1776, firmando entre elas um tratado de união, nominado de Artigos de Confederação, decidiram rever o pacto confederativo para fortalecer o conjunto e evitar o enfraquecimento de cada integrante isolado, sendo que, em 1787, na cidade de Filadélfia, converteram a confederação em federação.

A federação americana sofreu notória influência das ideias de Montesquieu para a formação de seu regime de governo, principalmente a que sugeria que o Estado ideal deveria adotar a separação de poderes. A experiência norte-americana, de propagação célere e influência profunda, fez escola e lançou as bases de novas políticas constitucionais em todo o mundo.

2 A adoção do modelo federativo pelas Constituições da República Federativa do Brasil

A Constituição de 1988 consagrou, com particularidades e anomalias, o regime político de federação entre nós. Tal conclusão é extraída já do art. 1º da Carta Magna, cujo *caput* afirma o princípio federativo. **(2)** Dizer que o Brasil é uma República Federativa significa, conforme aprofundaremos mais adiante, reconhecer e proclamar a autonomia dos entes formadores da Nação.

Tal autonomia tem inúmeras consequências e implicações, mas a mais elementar delas é o reconhecimento, necessariamente implícito, de que cada Estado-membro regula e disciplina, por lei própria, sua respectiva administração, reservando-se uma parcela de competência legislativa, mormente a tributária. Cabe exclusivamente a cada Estado-membro dispor sobre a organização e o funcionamento de sua estrutura administrativa, de seus órgãos e de suas entidades, bem como instituir suas fontes de custeio, dispondo da legislação fiscal.

O modelo adotado pelo arcabouço normativo constitucional vigente representa a evolução do federalismo brasileiro, o qual, segundo Seabra Fagundes, sempre apontou em direção ao alargamento dos poderes da União. **(3)** Tal centralização ocorre ora em virtude de novidades nas atribuições cometidas ao poder central, ora pela absorção, no todo ou em parte, de competências antes atribuídas aos Estados. Senão vejamos.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, cristalizou a influência norte-americana, coroando juridicamente a implosão da forma monárquica de governo e a instauração da forma republicana. **(4)** Quedada a monarquia em 15 de novembro de 1889, o cetro do poder deveria pertencer ao povo, que o delegaria aos seus legítimos e eleitos representantes, como sói acontecer nas repúblicas democráticas. Convocou-se um Congresso Constituinte para ofertar ao País uma nova Constituição que consagrasse os valores informadores do levante que expungiu a monarquia do Brasil: o republicanismo e o federalismo. Esses dois valores foram

positivados na Constituição de 1891, tornando-se os princípios basilares do sistema proposto.

As estruturas jurídico-políticas da 1ª República eram incapazes de satisfazer as exigências sociais que se agigantavam, mormente pelo modelo de um Estado alheio aos reclamos de parcela substancial da sociedade, no qual as "questões sociais seriam questões de polícia" e a corrupção desabrida infectava os poderes públicos, sobretudo em épocas eleitorais. Tais elementos foram o fermento suficiente para que setores contrários ao governo vigente o derrubassem, quebrando a legalidade por força de um movimento "revolucionário". Em 24 de outubro de 1930, era deposto o Presidente Washington Luís e abatida a Constituição de 1891.

Em 16 de julho de 1934, após a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, a segunda da República. Para Raul Machado Horta, essa Constituição foi um verdadeiro marco no território constitucional brasileiro, pois, não obstante a manutenção do regime republicano e federativo, continha mudança e desvio da rota constitucional, uma vez que buscara inspiração no novo constitucionalismo do pós-guerra de 1914/1918 e nas constituições representativas do constitucionalismo social: mexicana de 1917; alemã de 1919 (Weimar); e espanhola de 1931.(5)

Ao reestruturar o Estado brasileiro, a Constituição de 1934 conformou o regime federativo em moldes diversos dos prevaletentes na República Velha, reconhecendo uma larga soma de poderes e atribuições à União. Na verdade, data de sua vigência a grande transformação do federalismo brasileiro, com expansão dos Poderes Federais. Contudo, a curta vida da ordem jurídica inaugurada com a Carta Política de 1934 impediu que se transferissem à prática essas inovações.

Em 10 de novembro de 1937, o Presidente Getúlio Vargas outorgou a 4ª Carta Política do Brasil. Ontologicamente semântica, na traça de Karl Loewenstein,(6) a Carta só viveu nos dispositivos que interessavam ao detentor do poder. Instituiu, segundo Raul Machado Horta,(7) um federalismo meramente nominal. O Presidente-Ditador enfeixava em suas mãos os poderes Executivo e Legislativo, como também poderia reformar as decisões judiciais que lhe não agradasse. O dever-ser (norma) vinculante das condutas humanas no Brasil dependia da vontade do Presidente-Ditador e, ao sabor de suas conveniências, poderia variar. Estava-se em um regime similar ao absolutismo da modernidade.

Com o fim da 2ª Grande Guerra e a derrota do nazi-fascismo, criou-se um paradoxo em solo brasileiro: o País combateu o totalitarismo, lutou pela liberdade, mas era escravo de um regime que lhe tolhia a liberdade. Em pouco tempo, as pressões internas forçaram uma mudança de regime, e o Ditador-Presidente foi deposto, sem traumas institucionais, pelos seus próprios seguidores. "Um zéfiro de democracia e de liberdade voltava a soprar e a animar as relações do poder com os indivíduos e com as instituições. Sobreveio, então, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946, a quarta da república."(8)

A Constituição de 1946 caminhou no sentido de ampliar a órbita legiferante da União, tornando efetivo o convívio constitucional entre o princípio da autonomia e o da cooperação. No campo do direito tributário, vale ressaltar a introdução da expressão "normas gerais", a qual surgiu no seio da Grande Comissão da Assembleia Constituinte de 1946. Houve uma retomada à opção federativa segundo o modelo acolhido na Constituição de 1934, mantendo-se os moldes de repartição de competências ali lançadas. Todavia, no âmbito da economia e das finanças, registra-se sob o pálio dessa Constituição o fortalecimento da União em detrimento dos Estados-membros, pois estes, não dispendo de recursos para realizar as necessidades de suas comunidades, ante a outorga à União do maior contingente disponível, viram-se na situação de dependência do poder central.(9)

A Carta Política de 1967, por sua vez, após celebrar a manutenção da forma republicana e federativa no Brasil logo no seu art. 1º, passou a definir um conjunto de regras absolutamente contrárias a qualquer resquício de autonomia

das entidades federadas. Manteve a opção centralizadora da União, consagrando-se as expressões “Federação de opereta”, de Paulo Bonavides, ou “federalismo formal”, na visão de Afonso Arinos de Melo Franco.

No âmbito do sistema tributário, a Carta Magna de 1967 inaugurou um rol de concessões ao poder central. Havia a possibilidade de a União conceder isenções de impostos estaduais e municipais (art. 19, § 2º), além de se entregar ao Presidente da República a titularidade de iniciativa no sentido de fixar as alíquotas máximas do imposto estadual de circulação de mercadorias (art. 23, § 5º) e de estabelecer a possibilidade de concessão de isenções desse mesmo tributo, conforme decisão exposta em convênio. Esse, aliás, conquanto firmado por assembleia de representantes dos Estados-membros, realizava-se sob o comando e a vigilância do poder central (art. 23, § 6º, e art. 2º da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975). Ao chefe do Executivo federal, atribuiu-se a competência para expedir decretos-leis sobre finanças públicas, inclusive normas tributárias (art. 55, II).

Vale lembrar que os Estados-membros não mais detinham autogoverno, sendo os governadores escolhidos direta e pessoalmente pelo Presidente da República, parte dos senadores tendo sido, a partir de 1977, também de sua definição singular (os denominados “senadores biônicos”), e as eleições não permitiam a alternância no poder, com o predomínio exclusivo de um dos dois únicos partidos políticos que se permitiam existir, em clima de ausência de liberdade e de possibilidade de crítica política.

3 O modelo federativo segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Carta Política de 1988, superando a rotulada “crise do federalismo brasileiro”, representou o retorno ao regime democrático, recriando o regime federativo. A Federação passou a ser concebida, expressamente, como uma unidade composta de três ordens políticas, representada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. **(10)** Reconheceu-se que a geografia brasileira impõe a descentralização, impondo-se o federalismo como um dos pontos nucleares da política social e econômica.

Acolheu-se um novo modelo de repartição de competências, abandonando-se elencos estanques, formais, exaustivos e exclusivos de competências outorgadas às entidades federadas. O quadro adotado foi definido por competências exclusivas e privativas de cada qual das entidades, competências concorrentes e competências comuns.

No âmbito do federalismo tributário, a Constituição de 1988 discriminou a competência tributária de cada ente da federação, a partir do art. 145, impondo-se destacar a redação do art. 146, **(11)** em que há outorga expressa à lei complementar para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária.

Nesse ponto residem algumas das questões mais controvertidas da doutrina, quais sejam, as teorias desenvolvidas a respeito da competência da União para editar normas gerais em matéria tributária. Desse debate, podem-se extrair duas correntes fundamentais: a tricotômica e a dicotômica. A primeira, cujas bases foram estabelecidas por Rubens Gomes de Souza, entende que a competência da União, mediante lei complementar tributária, englobava três funções: estabelecer normas gerais de direito tributário; dispor sobre conflitos de competência entre as entidades federadas; e regular as limitações constitucionais ao poder de tributar. **(12)**

A segunda corrente, a dicotômica, cujo expoente foi Geraldo Ataliba, partiu do entendimento de que a expressão “normas gerais”, do modo como entendido pela teoria tricotômica, acarretaria inobservância ao princípio federativo. Para evitar tal sintoma, prescreveu-se que a União poderia editar normas gerais em matéria tributária tão somente para dispor sobre conflitos de competência entre as entidades federadas e regular as limitações constitucionais do poder de tributar.

Enfim, vale referir que a federação brasileira, nos termos consagrados pela

Constituinte da Carta de 1988, consagrou uma particularidade e uma anomalia que a diferenciam do conceito lógico-jurídico de federação.

A particularidade é – sem dúvida – a inclusão do Município na Federação. E a anomalia reside no fato de o Município não ter representatividade no Poder Central, uma vez que o sistema é bicameral, sendo a Câmara dos Deputados formada por representantes do povo, eleitos proporcionalmente em cada Estado, e o Senado Federal, por representantes dos Estados e do Distrito Federal.

Federação, segundo o seu significado meramente jurídico-gramatical, é o modelo constitucional em que se prevê a descentralização do poder estatal, ou seja, a pluralidade de centros de poderes autônomos, coordenados pelo poder central, este sim exercendo a soberania externa.

Conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, a Constituição do Brasil, ao institucionalizar o modelo federal de Estado, perfilhou, a partir das múltiplas tendências já positivadas na experiência constitucional comparada, o sistema do federalismo de equilíbrio, cujas bases repousam na necessária igualdade político-jurídica entre as unidades que compõem o Estado Federal.(13)

Sobre o ponto, assinala Lúcio Levi, no **Dicionário político**, organizado por Norberto Bobbio(14):

"(...) o equilíbrio constitucional não pode se manter sem a primazia da Constituição em todos os poderes. Com efeito, a autonomia desse modelo se traduz no fato de que o poder de decidir concretamente, em caso de conflito, quais sejam os limites que as duas ordens de poderes soberanos não podem ultrapassar não pertence nem ao poder central, como acontece no Estado unitário, em que as coletividades territoriais menores usufruem de uma autonomia delegada, nem aos Estados federados (como acontece no sistema confederativo, que não limita a soberania absoluta dos Estados). Esse poder pertence a uma autoridade neutral, os tribunais, aos quais é conferido o poder de revisão constitucional das leis."

4 Decomposição analítica do princípio federativo

Uma vez apontadas as linhas mestras do histórico da introdução do princípio federativo na legislação constitucional brasileira, propõe-se uma incursão analítica buscando (re)descobrir o conteúdo jurídico do princípio federativo.

Antes, contudo, importa destacar o que podemos tomar por princípios.

4.1 Conteúdo normativo dos princípios

J.J. Gomes Canotilho(15) analisou as linhas do constitucionalismo moderno, apontando para a necessidade de se proceder a uma classificação tipológica da estrutura normativa. Afirma que as normas constituem um gênero, do qual os princípios e as regras são espécies. A distinção entre ambos emerge de cinco critérios, quais sejam:

a) grau de abstração: os princípios são normas com elevado teor de abstração, enquanto as regras têm seu conteúdo abstrato reduzido;

b) grau de determinabilidade: as regras são de aplicação direta, ao contrário dos princípios, que, por virem quase sempre vazados em linguagem vaga e indeterminada, necessitam, frente aos casos concretos, da intervenção concretizante do legislador e do juiz;

c) caráter de fundamentalidade do sistema: os princípios exercem um papel de fundamento do ordenamento jurídico, em face de sua posição hierárquica no sistema das fontes ou de sua importância estruturante no sistema jurídico, de forma que as regras neles se sustentam;

d) proximidade da ideia de direito: os princípios são *standards* vinculantes e tradutores do ideal de justiça. A vinculação das regras advém de ponto de vista meramente formal;

e) natureza normogenética: os princípios representam a base ou o alicerce das

regras.

De maneira idêntica, Eros Roberto Grau congrega, no gênero norma jurídica, as modalidades regras e princípios, dividindo estes últimos em princípios positivos de direito e princípios gerais do direito.(16)

Distinguindo princípios e regras, com o auxílio no magistério de Dworkin, acentua que "as regras jurídicas, não comportando exceções, são aplicáveis de modo completo ou não o são, de modo absoluto, não se passando o mesmo com os princípios; os princípios jurídicos possuem uma dimensão – a dimensão do peso ou da importância – que não comparece nas regras jurídicas".(17)

Pondo em relevo o caráter de fundamento do ordenamento, Celso Antônio Bandeira de Mello define princípio como

"mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo."

Mais adiante, assevera que a violação a um princípio é bem mais gravosa do que a transgressão de uma regra qualquer. É bem claro ao dizer que tal afronta "é a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra".(18)

Norberto Bobbio(19) enfrentou o tema ao cuidar da completude do ordenamento jurídico, afirmando que os princípios gerais são normas fundamentais ou generalíssimas do sistema. Podem-se apresentar expressos ou implícitos, dividindo-se os primeiros em já aplicados e ainda não aplicados.

Tomada, ainda que de passagem, a ideia do que sejam princípios jurídicos, cabem ser apontadas as suas funções. A tarefa foi amplamente difundida doutrinariamente. O mestre de ultramar,(20) J.J. Gomes Canotilho, ao ser indagado sobre o problema, adianta que aqueles são multifuncionais, podendo ora desempenhar uma função argumentativa, atuando como cânone interpretativo, ora servir de instrumento de revelação de normas não expressas nos enunciados legislativos.

Cativo no estudo do assunto, José Augusto Delgado(21) formulou feliz síntese, consoante a qual os princípios possuem várias funções, sumariadas como: a) ordenadoras (fixam diretrizes para o aplicador do direito na interpretação e integração de seus mandamentos); b) prospectivas (tendem a elaborar sugestões para a atualização do *ordo juris*).

Por sua vez, Carmen Lúcia Antunes Rocha(22) atribui-lhes conotações funcionais positiva e negativa. A primeira consiste em ditar o caminho dos subprincípios e das regras que se põem à observância da sociedade e do Estado (pontos de partida e de chegada da inteligência de todas as normas). O colorido negativo importa no alijamento do sistema jurídico de toda prescrição que àqueles se contraponha.

Em se buscando, contudo, um conceito analítico de princípio, em contraste com o de regras, impõe-se destacar a irretocável lição do Professor Humberto Ávila, segundo a qual princípios são

"normas que estabelecem diretamente fins, para cuja concretização estabelecem com menor exatidão qual o comportamento devido (menor grau de determinação da ordem e maior generalidade dos destinatários), e por isso dependem mais intensamente da sua relação com outras normas e de atos institucionalmente legitimados de interpretação para a determinação da conduta devida."(23)

4.2 O elemento informador do princípio federativo

A federação é um princípio fundamental tão importante na Constituição brasileira que se constitui em seu cerne fixo, como se verifica do artigo 60, § 4º, inciso I.(24)

Característica essencial do Estado federal é a coexistência pacífica de ordens jurídicas parciais. No dizer de Kelsen:

"O conceito de âmbito de validade material encontra aplicação, por exemplo, se uma ordem jurídica total – como no caso de um Estado federal – coordena-se em vários ordenamentos jurídicos parciais, cujo âmbito de validade, em relação aos objetos que por ele devem ser regulados, são reciprocamente delimitados; assim, por exemplo, se os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros podem regular tão só certas espécies enumeradas na Constituição ou – como se costuma também expressar – se apenas a regulação dessas espécies entra na competência dos Estados-membros, a regulação de todos os outros casos, todavia, é reservada ao ordenamento jurídico do Estado federal (que também apenas é uma parte do ordenamento jurídico), ou, em outras palavras, entra na competência do Estado Federal."(25)

Impende assinalar que a federação exige um conteúdo mínimo para assim se poder chamar, pelo que deve ser analisada precipuamente sob inspiração da Constituição vigente, sobretudo naquilo que pertine à partilha constitucional.

Com todas essas considerações, pode-se concluir que o elemento informador do princípio federativo é a pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território estatal, posta cada qual no âmbito de competências previamente definidas, a submeter um povo.

Sacha Calmon Navarro Coelho,(26) citando Hans Kelsen, confirma a tese de outra ordem jurídica. A ideia que está por detrás do princípio federativo é a descentralização dentro do pacto. Na federação ocorrem quatro ordens de descentralização:

- a) Legislativa: produção de normas jurídicas;
- b) Administrativa: administração própria;
- c) Política: formação de poderes e autogoverno;
- d) Judiciária: aparato jurisdicional próprio.

A ideia da pluralidade consorciada de ordens jurídicas com certa autonomia segundo competências definidas na Carta Política Fundamental é reconhecida pela Suprema Corte brasileira, o que se extrai dos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 640-MG (DJU de 11.04.97), nº 123-SC (DJU 03.02.97) e, mais recentemente, nº 578-2-RS (DJU de 18.05.2001), nas quais se questionava o alcance da autonomia do ente federado (Estado) em instituir, por norma da Constituição Estadual, a eleição de dirigentes de entidades escolares, enquanto a Carta Política Nacional prevê a iniciativa do Poder Executivo para prover cargos de livre nomeação e execução. Embora tais julgamentos tenham proclamado a inconstitucionalidade dos instrumentos normativos estaduais, sem reconhecer afronta à autonomia dos Estados, importa ressaltar que os Ministros admitiram a existência de uma **norma** (princípio federativo) **que estabelece diretamente um fim** (forma federativa), sendo que, diante de sua **menor exatidão**, reputaram concretizada no caso *sub judice*, preservando-se a independência dos poderes.

4.3 O objetivo da Federação

O objetivo da Federação é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos que compõem o seu povo e assegurando-se, assim, a legitimidade do poder e a eficiência de sua ação.(27)

Visa, então, assegurar a pluralidade de ordens jurídicas autônomas e afinadas em uma unidade que se assenta na totalidade da ordem constitucional nacional

soberana.(28) Isso demonstra que o federalismo representa uma forma descentralizada de organização do Poder no Estado, sem embargo de se manter um centro assegurador da unidade do sistema jurídico.

A soberania (*majestas, summum imperium*) significa, por sua vez, um poder político, supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que na sociedade internacional não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos. A soberania é uma forma do poder político, correspondendo à sua plenitude: é um poder político supremo e independente. Se uma coletividade tem liberdade plena de escolher a sua Constituição e pode orientar-se no sentido que bem lhe parecer, elaborando as leis que julgue convenientes, essa coletividade forma um Estado soberano.(29)

4.4 O conteúdo axiológico do princípio federativo

Para Rousseau, nunca existiu nem existirá verdadeira democracia. Somente se compreende a vontade do soberano relacionada com as exigências universais da razão que está no princípio do Estado do contrato; quanto ao governo, pela ação particularizante de seus magistrados, é conferida uma efetividade às decisões legisladoras gerais do soberano.(30) A legislação e a administração (o governo dos ministros) correspondem, em toda a República, a duas funções distintas das quais dois órgãos distintos devem ser encarregados. Afirmou: “não é bom que aquele que faz as leis as execute”. Nenhum governo pode ser adequado à vontade soberana e, por outro lado, todo governo é necessariamente impuro. A passagem do normativo para o positivo é também aquela do absoluto para o relativo.

Para o filósofo francês, a relação do soberano com o Estado é como a dos extremos em uma proporção contínua em que o Governo é a média. O soberano seria no Governo aquilo que o Governo é no Estado. A obediência dos súditos às leis deveria ser compensada pela autoridade dos cidadãos sobre o Governo.

Um estado unitário caracteriza-se por atribuir ao legislador ordinário o poder de editar normas impositivas a toda a população, vale dizer, a todos os municípios, províncias ou departamentos. Mesmo vigorando o princípio democrático, a forma unitária de Estado propicia que a noção de bem comum concebida pela maioria dos membros integrantes do órgão que representa os cidadãos prevalecerá em detrimento das minorias, tanto ideológicas quanto regionais. É o que Durand(31) chama de “onipotência jurídica da maioria”. Tal imobilização das minorias regionais tende a se agravar de acordo com as dimensões do território nacional.

O princípio federativo realiza a aspiração de participação, conciliando-se com as ideias democráticas que predominam atualmente. Quanto mais próximo do centro das decisões políticas estiver o cidadão, mais a comunidade participa do exercício do poder e mais legitimidade tem esse exercício.

Em um país de grande extensão territorial e elevado número de habitantes como o nosso, restabelecer o equilíbrio federativo, por meio da concessão de maior autonomia aos entes regionais e locais, é fazer crescer a representação legislativa do cidadão, o qual passa a interferir na formação de ordens jurídicas que têm base territorial menor. Crescer a liberdade de Estados e Municípios é, sem dúvida, fazer crescer o nível de participação política de cada um em particular.

5 Condições de surgimento e manutenção do princípio federativo

O princípio federativo nasce de uma Constituição rígida, pois, ausente tal qualidade constitucional, mutilam-se os fundamentos da Federação ao sabor de decisões políticas momentâneas. Para que exista um verdadeiro federalismo, é necessária uma imutabilidade absoluta pelo poder constituinte reformador. Somente por uma nova decisão fundamental do povo, tomada em sua contingência originária e formadora de uma nova ordem constitucional, pode-se abolir o princípio federativo.(32)

Por outro lado, para que seja efetivamente assegurada a opção federativa do constituinte originário, o sistema não prescinde da adoção paralela e necessária

do princípio da separação dos poderes. Por este, garante-se um sistema de controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, necessário para a garantia da sobrevivência, do respeito e do acatamento pleno da Lei Fundamental.

Conclusão: para o acolhimento eficaz e pleno da forma federativa no Estado, ainda que assim se expresse no texto da Lei Fundamental, são condições necessárias e suficientes**(33)**:

1. Constituição rígida;
2. Garantia da definição do princípio federativo como limite material à ação do constituinte reformador;
3. Poder Judiciário ou Corte constitucional forte o bastante para assegurar um sistema de controle de constitucionalidade eficiente e intransponível.

6 Composição do princípio federativo

Segundo Carmen Lúcia Antunes Rocha, o princípio federativo compõe-se dos seguintes elementos**(34)**:

- a) da soberania nacional e das autonomias locais das entidades componentes do Estado;
- b) da repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autônoma e exclusiva de cada qual;
- c) da participação de todas elas na formação da vontade nacional.

6.1 Autonomia

Asseverava Pedro Lessa que, “se há termo de acepção precisa na língua do direito constitucional e do direito administrativo, é este – autonomia”. E, no entanto, trabalhos se superpõem a buscar o melhor entendimento do que por essa palavra se deva entender, chegando a haver autores que lembram ter ela até mesmo significado metajurídico.**(35)**

Tomado o termo em sua etimologia, tem-se autonomia como a faculdade conferida ou reconhecida a uma entidade de criar as suas próprias normas. Daí o entendimento mais comumente aceito no direito de constituir autonomia a capacidade política de uma entidade para governar-se a si mesma segundo leis próprias, criadas em esfera de competência definida por um poder soberano.

A autonomia das entidades federadas é garantida pela existência de competências próprias e exclusivas, que podem ser postas ao lado de outras complementares ou comuns, mas que assegurem um espaço de criação de direito por elas.

A noção de autonomia vincula-se, portanto, ao sistema de repartição de competências que determina a eficácia do próprio princípio federativo. A repartição de competências entre as entidades que o compõem é o elemento identificador da autonomia de cada qual e que torna eficiente o sistema de ordens jurídicas coordenadas e harmoniosas, conquanto diversas, em uma unidade, incidente sobre o mesmo território e submetendo o mesmo povo.

Para que esse consórcio de normas sistemicamente postas e simultaneamente aplicadas assegure a eficiência do sistema de direito, e não o seu entrave ou o conflito quando do seu cumprimento, é que se impõe a definição precisa do objeto, dos limites e das obrigações decorrentes da outorga de competências a cada qual das entidades. Daí a afirmativa de Francisco Campos no sentido de ser “imprescindível, em suma, um princípio ou uma regra de repartição de competências, de acordo com o qual se extremem umas das outras, em esferas distintas de exercício, as jurisdições, autoridades ou governos”.**(36)**

No âmbito tributário, a sustentar a autonomia política e administrativa do Estado-membro e do Município – que no Brasil, como vimos, tem dignidade

constitucional –, impõe-se a preservação da autonomia financeira dos entes locais, sem a qual as outras não existirão. Essa autonomia resguarda-se mediante a preservação da competência tributária das pessoas políticas que convivem na Federação e, também, pela equidosa discriminação constitucional das fontes de receita tributária, daí advindo a importância do tema referente à repartição das competências no Estado federal, assunto inexistente, ou pouco relevante, nos Estados unitários.

Sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia financeira o penhor da autonomia dos entes federados, tem-se que qualquer agressão, ainda que velada, a esses dogmas constitui inconstitucionalidade.

A autonomia dos entes formadores da União tem inúmeras consequências e implicações, mas a mais elementar é o reconhecimento, necessariamente implícito, de que cada Estado-membro regula e disciplina, por lei própria, sua respectiva administração. Cabe exclusivamente a cada Estado-membro dispor sobre a organização e o funcionamento de sua estrutura administrativa, de seus órgãos e de suas entidades.

A autonomia das entidades federadas configura-se pela garantia de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração de todas elas. Para que tanto se dê é que se assegura a existência do denominado poder constituinte decorrente, pelo qual se elaboram as Constituições das entidades federadas.

A autonomia das entidades federativas deve ser preservada, sob pena de vermos comprometida a própria estrutura da federação, mas sem desconsiderar que o limite dessa mesma autonomia encontra-se estampado no texto constitucional.

Conclusão

1. O modelo federativo é a forma de Estado que comporta verdadeira descentralização política, sendo atribuídos poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema, com reserva de autonomia, enquanto a soberania é única. Como ordenamento jurídico formal, o federalismo teve sua gênese em 1787, com a Constituição dos Estados Unidos, a qual produziu notória influência e lançou as bases de novas políticas constitucionais em todo o mundo.

2. A Constituição de 1988 consagrou, com particularidades e anomalias, o regime político de federação à República brasileira, reconhecendo e proclamando a autonomia dos entes formadores da Nação, o que se extrai do art. 1º da Carta Magna. Adotado o regime de federação segundo a delineação produzida pela Constituição de 1891, houve, no decorrer da história das Constituições da República, muitas alterações, positivas e negativas, evolutivas e retrógradas, sendo que o tempo demonstrou a adoção das boas conquistas.

3. No âmbito do federalismo tributário, a Constituição de 1988 consagrou uma unidade composta de três ordens políticas, representada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, discriminando a competência tributária de cada um, impondo-se destacar a outorga expressa à lei complementar para estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária.

4. O elemento informador do princípio federativo é constituído pela pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território estatal, posta cada qual no âmbito de competências previamente definidas, a submeter um povo. O objetivo da Federação é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos que compõem o seu povo e assegurando-se, assim, a legitimidade do poder e a eficiência de sua ação. Pela grande extensão territorial da pátria brasileira e pelo seu elevado número de habitantes, o princípio federativo identificou sua dimensão axiológica na concessão de maior autonomia aos entes regionais e locais, fazendo crescer a representação legislativa do cidadão.

5. As condições necessárias e suficientes para a federação são: a) Constituição

rígida; b) garantia da definição do princípio federativo como limite material à ação do constituinte reformador; c) Poder Judiciário ou Corte constitucional forte o bastante para assegurar um sistema de controle de constitucionalidade eficiente e intransponível. Restaram enunciados os componentes do princípio federativo: a soberania nacional e as autonomias locais das entidades componentes do Estado; a repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autônoma e exclusiva de cada qual; e a participação de todas elas na formação da vontade nacional.

Notas

1. Cfe. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto federativo: aspectos atuais. **Revista da Emerj**, v. 4, n. 15, 2001, p. 200-209.

2. "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: (...)."

3. *In* A Expansão dos poderes federais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 6.

4. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982. p. 198: "As preocupações sobre o federalismo brasileiro não escondem certo desalento sobre a sua evolução, principalmente quando lemos referências à sua tendência centralizadora ou mesmo à sua decadência, apesar de conclusões que apontam a Federação no Brasil como imposição do fato social, antes de seu reconhecimento político".

5. *In* **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 266 e ss.

6. *Apud* COSTA, Edgar. **Os grandes julgamentos do Supremo Tribunal Federal**. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964. p. 91 e ss.

7. *In* **A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro**, 1964, p. 201.

8. ALVES JÚNIOR, Luís Carlos Martins. O controle de constitucionalidade nas constituições de 1891, 1934 e 1946. In: AUGUSTIN, Sérgio (org.). **Doutrina jurídica brasileira**. Caxias do Sul: Plenum, 2001.

9. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 232.

10. "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.

§ 1º – Brasília é a Capital Federal.

§ 2º – Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º – Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º – A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei."

11. "Art. 146 – Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;"

12. Cfe. LOCATELI, Douglas Vitoriano. Limites à competência da União para editar normas gerais em matéria tributária. **Revista Tributária**, n. 43, 2002, p. 11.

13. *Verbi gratia* o voto do Min. Celso de Melo, veiculado na Ação Direta nº 939-7 – DF, publ. DJU de 18.03.1994.
14. *Apud* FIGUEIREDO, Lucia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios. **Revista de Direito Administrativo**, n. 207, jan./mar. 1997, p. 1.
15. *In* **Direito constitucional**. 5 ed. Coimbra: Almedina, 1992. p. 172-3.
16. Seguindo discrímen forjado por Antoine Jeammaud, os princípios positivos de direito são as normas jurídicas ou princípios positivados, enquanto os gerais são aqueles que, a despeito de não enunciados em norma explícita, vicejam em cada ordenamento em estado de latência, sendo suscetíveis de descoberta pelo labor do intérprete.
17. GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo: RT, 1990. p. 114.
18. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 408-9.
19. **Teoria do ordenamento jurídico**. Introdução de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Traduzido por Cláudio de Cicco e Maria Celeste C. J. Santos. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. p. 158-9.
20. Ob. cit., p. 173.
21. Perspectivas do direito administrativo para o século XXI. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). **Perspectivas do Direito Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 92.
22. *In* **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 27-8.
23. *In* A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 215, p. 151-179, 1999.
24. "Art. 60 (...)
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I – a forma federativa de Estado;"
25. *In* **Teoria Geral das Normas**. Traduzido por Florentino Duarte. Porto Alegre: Fabris, 1986. p. 187-188.
26. *In* **Curso de direito tributário brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 60.
27. Cfe. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação...**, p. 171.
28. É importante assinalar que existem várias teorias explicativas do fenômeno soberania, buscando uma melhor compreensão da própria essência da expressão em questão. Destas, podemos destacar a Teoria da Soberania Absoluta do Rei (**Jean Bodin**, século XVI), a Teoria da Soberania Popular (**Hobbes** e **Rousseau**), a Teoria da Soberania Nacional (publicistas franceses, 1789-1791), a Teoria da Soberania do Estado (**Jellinek** e **Kelsen**, escola alemã e austríaca), a Teoria Negativista da Soberania (**Duguit**), a Teoria Institucionalista da Soberania (concepção contemporânea), a Teoria Realista da Soberania (**Villeneuve**) (soberania exclusivamente como qualidade poder) e a Teoria Teocrática da Soberania.
29. CAETANO, Marcello. **Manual de ciência política e direito constitucional**. 6. ed. Lisboa: Coimbra, 1972. Tomo I. p. 132.
30. *Apud* FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 223 e ss.
31. Cf. DURAND, Charles. **El Estado federal en el derecho positivo. El Federalismo**. Madrid: Tecnos, 1965. p. 175.
32. Cf. art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal.

33. Elenco do autor, segundo elementos da obra de ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação...**, p. 171 e ss.

34. Idem.

35. *Apud* ROCHA, Carmen Lúcia Antunes Rocha. **República e Federação...**, p. 180.

36. *In* **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1942. p. 264.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em:

<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html>

Acesso em: 11 mar. 2014.

REVISTA DE DOCTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS