

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

ANDREA ABRAHAO COSTA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Andrea Abrahao Costa; Paulo Roberto Barbosa Ramos. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-687-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
<http://unisinos.br/novocampuspoa/>

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Constituição e Democracia II, coletânea de artigos apresentados durante o XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Porto Alegre, de 14 a 16 de novembro de 2018, apresenta uma qualificada síntese sobre as principais discussões travadas atualmente no Brasil que orbitam em torno dos significantes constituição e democracia. Todos os artigos apresentados possuem conexão direta ou indireta não somente com o tema central da coletânea, mas também entre si, uma vez que estão comprometidos com mecanismos voltados a garantir a perenidade do texto constitucional de 1988 e a criar tanto condições para um processo maior de participação dos cidadãos no processo decisório, quanto reais condições materiais para que aquele ultrapasse a linha do formal. Pois bem. Os artigos tratam da tecnologia para garantir o controle do desempenho da atividade parlamentar, como também a respeito do princípio federativo, essencial para a descentralização do exercício do poder, notadamente em países com grandes extensões territoriais e diversidade culturais, como é o caso do Brasil; globalização e democracia, fenômeno que tem impactado sobremaneira na dinâmica de vida de todos os povos do planeta; ativismo judicial, questão que assumiu grande relevância na sociedade brasileira diante da atuação questionável do Supremo Tribunal Federal, que se impôs, nos últimos anos, como árbitro de crises políticas nacionais, ocasionadas por certas incoerências decorrentes do próprio texto constitucional e de atitudes não aceitáveis de agentes do executivo e legislativo; direitos humanos, temática de grande relevância para a garantia da dignidade da pessoa humana, mas que precisa ser melhor trabalhada e compreendida na sociedade brasileira, de modo a garantir de forma efetiva a integridade moral e física do ser humano e, finalmente, a experiência de nações mais desenvolvidas, a exemplo dos EUA, que lançaram mão da Suprema Corte para desempenhar, dentro de um Estado Federal, mecanismo de controle em relação aos poderes tirânicos eventuais do executivo, legislativo ou mesmo de maiorias ocasionais. Portanto, todos os artigos estão sintonizados com as preocupações do nosso momento histórico, razão pela qual devem ser lidos com atenção, de modo a tornar os debates sobre as questões abordadas ainda mais qualificados.

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos – UFMA

Profª. Dra. Andrea Abrahao Costa – FESPPR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

PRINCÍPIO FEDERATIVO, SOCIEDADE CIVIL E ESTADO BRASILEIRO À LUZ DOS CONTROLES RECÍPROCOS DE PODER

FEDERAL PRINCIPLE, CIVIL SOCIETY AND THE BRAZILIAN STATE IN THE PERSPECTIVE OF RECIPROCAL CONTROLS OF POWER

Tiago Ferreira Santos ¹

Resumo

O objetivo geral foi analisar como os modelos de sociedade civil e Estado estão dialeticamente relacionados, no Brasil, de maneira a ensejar a adoção de dado princípio federativo como traço característico da democracia brasileira em virtude da limitação vertical do poder que lhe é inerente. A metodologia foi qualitativa com análise de doutrina e Constituição. Os resultados foram existência de um federalismo brasileiro diverso do clássico outrora vigente nos Estados Unidos em muitos pontos. Concluiu-se que a tripartição vertical do federalismo brasileiro é importante medida para evitar a concentração de poder e proteger a democracia, sendo adequado à cultura brasileira.

Palavras-chave: Federalismo, Neofederalismo, Democracia, Poderes, Vertical

Abstract/Resumen/Résumé

The main objective was to analyze how the models of civil society and the State are related in Brazil in a different way in order to adopt a different federal organization. The methodology was qualitative with analysis of doctrine and Constitution. The results were the Brazilian federal system is different from the USA in so many ways. It concluded that the tripartite vertical federalism is so important in Brazil to avoid power concentration and protect democracy, what is relevant in Brazilian culture.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Neofederalism, Democracy, Powers, Vertical

¹ Mestrando em Direito - UFBA, especialista em Ciências Criminais - PUC-MG e em Direito do Estado - UCSAL

1 INTRODUÇÃO

O objeto geral da presente pesquisa foi responder à pergunta-problema referente a como os modelos de sociedade civil e de Estado estão dialeticamente relacionados, no Brasil, de tal maneira a ensejar a adoção de dado princípio federativo como traço característico da democracia brasileira em virtude da limitação vertical do poder que lhe é inerente?

Portanto, a presente investigação, em geral, tematiza sobre as relações existentes entre o princípio federativo e a sociedade civil com fins a assegurar a manutenção da democracia pela limitação do poder.

Para atingir o objetivo principal acima destacado, foram traçados também alguns secundários.

Inicialmente, analisar filosoficamente os conceitos de sociedade civil e Estado, destacando as suas relações, o que foi empreendido no tópico segundo. Em seguida, estudar o surgimento da federação no âmbito dos Estados Unidos da América, entendendo-a em sua concepção histórica para após abordar a situação brasileira.

Além disso, objetivou-se pesquisar o papel da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e especialmente dos Municípios na federação brasileira, em decorrência de a teoria clássica sobre a federação não os incluir em seu rol. Ainda, expor a repartição das competências entre os entes federativos, seguido da explicação das diversas formas de classificar a federação e suas técnicas.

Assim, por fim, estabeleceu-se o objetivo de analisar a concepção inerente à federação como relevante princípio democrático, porquanto ela é uma forma de manutenção vertical do equilíbrio dos poderes.

A atualidade da presente pesquisa a justifica. A democracia brasileira tem passado por momentos turbulentos, mas, diferentemente de outros períodos de sua história, tem conseguido superar as dificuldades encontradas. Assim, ao propor essa análise sobre o federalismo tal qual desenhado no cenário institucional brasileiro, pode-se colocar luzes sobre mecanismos próprios da sociedade civil e do Estado brasileiro para exercer o controle recíproco de poderes.

A metodologia foi a qualitativa com análise de doutrina e da Constituição.

2 CONCEITOS DE SOCIEDADE CIVIL E DE ESTADO

Os primeiros conceitos a serem abordados serão de sociedade civil e de Estado. Inicialmente, serão trazidas algumas concepções filosóficas acerca deles, de Hegel a Gramsci, tendo como referencial teórico o autor Norberto Bobbio.

A interpretação gramsciana empreendida por Bobbio será adotada, ao final, para empreender uma relação entre as espécies de sociedade civil, Estado e o federalismo. Sem mais delongas introdutórias do tópico, já no parágrafo seguinte, seguir-se-á o debate acerca da acepção hegeliana dessas palavras.

Na sua concepção sobre a realidade social então existente, Hegel adotou um sistema tricotômico dividido em família, sociedade civil e Estado, sendo que na definição de sociedade civil ele incluiu o próprio Estado liberal burguês. Assim, o pré-estatal incluía um conjunto de instituições que usualmente seriam designadas por estatais. Segue transcrição de Bobbio:

[...] A sociedade civil em Hegel é a esfera das relações econômicas e, ao mesmo tempo, de sua regulamentação externa, segundo os princípios do Estado liberal; e é conjuntamente sociedade burguesa e Estado burguês [...] (BOBBIO, 1982, p. 30)

Pode-se dizer com segurança que Hegel possui uma concepção negativa de sociedade civil e uma positiva do Estado, vez que este veio para regular aquela, ajustando-a. Segue lição de Bobbio:

a sociedade civil de Hegel, ao contrário da sociedade desde Locke até os fisiocratas, não é mais o reino de uma ordem natural, que deve ser libertada das restrições e distorções impostas por más leis positivas, mas, ao contrário, o reino “da dissolução, da miséria e da corrupção física e ética”; e esse reino deve ser regulamentado, dominado e anulado na ordem superior do Estado. (BOBBIO, 1982, p. 29)

Apesar de partir dessa concepção hegeliana, Marx e Engels adotam uma organização diversa. Para eles, a sociedade civil (estrutura) inclui todos os elementos econômicos pré-estatais. Segue transcrição:

O Estado, a ordem política, é o elemento subordinado, enquanto a sociedade civil, o reino das relações econômicas, é o elemento decisivo. [...] se é verdade que a sociedade política não esgota o momento superestrutural, é igualmente verdade que a sociedade civil coincide – no sentido de que tem a mesma amplitude – com a estrutura. (BOBBIO, 1982, p. 31)

Nesse sentido, Marx e Engels, ao contrário de Hegel, possuem uma visão negativa tanto da sociedade civil (estrutura) quanto do Estado (um dos elementos da superestrutura), uma vez que este é reflexo daquela.

Assim, a sociedade civil, para o marxismo teórico, corresponderia à “estrutura econômica” (BOBBIO, 1982, p. 40), que “determina em primeiro lugar e diretamente os

modos de regulamentação e de sujeição dos homens pelos homens (ou seja, o direito – a moral – e o Estado); e, em segundo lugar e indiretamente, os objetivos da fantasia e do pensamento” (BOBBIO, 1982, p. 40-41), ou seja, determinaria os fins da “produção da religião e da ciência” (BOBBIO, 1982, p. 41).

Em outros termos, primeiro a estrutura corresponde à sociedade civil, a qual compreende as relações materiais; posteriormente, vem a superestrutura relativa ao direito, à moral e ao Estado. Por fim, a superestrutura com seu elemento ideológico, inclusive, religião e ciência. Nesse sentido, o Estado é visto como subordinado à sociedade civil.

Por fim, em Gramsci, há uma inovação, uma adaptação para melhor corresponder à sociedade de seu tempo. Inicialmente, podem “ser fixados, por enquanto, dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’, ou seja, o conjunto de organismos habitualmente ditos privados, e o da sociedade política ou Estado” (BOBBIO, 1982, p. 32).

Entretanto, para melhor compreensão do efetivo papel do Estado nesse binômio superestrutural, há de se destacar exatamente no que consiste a sociedade civil e, especialmente, as suas influências recíprocas. Ao parafrasear Marx, Bobbio sintetiza o papel da sociedade civil para Gramsci da seguinte forma:

A sociedade civil compreende, para Gramsci, não mais “todo o conjunto de relações materiais”, mas sim todo o conjunto das relações ideológico-culturais; não mais todo o conjunto da vida comercial e industrial”, mas todo o conjunto da vida espiritual e intelectual. (BOBBIO, 1982, p. 33)

Em Gramsci, portanto, a sociedade civil representa a “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (BOBBIO, 1982, p. 34). Ou seja, sociedade e Estado são ambos conceitos superestruturais, sendo que aquele é positivo e primário e este é negativo e secundário (BOBBIO, 1982, p. 34 e 39). Nesses termos, em virtude de uma interpretação sistemática, é que se deve ser entendida a expressão “conjunto de organismos habitualmente ditos privados”.

Entretanto, embora com conceito diverso de Marx e Engels, consoante visto, “ambos [Marx e Engels e Gramsci] colocam o acento não mais sobre o Estado, como o fazia Hegel, [...] mas sobre a sociedade civil: ou seja, em certo sentido, eles invertem Hegel” (BOBBIO, 1982, p. 33). Neste ponto, uma diferença é significativa. Enquanto a ideologia era o terceiro elemento da teoria marxista, inserida na superestrutura, em

Gramsci, ela passa a ser incorporada à sociedade civil, como intermediário entre a estrutura e o Estado, subordinando-o. Segue transcrição sobre papel da ideologia:

Em Gramsci, a relação entre instituições e ideologias, ainda que no esquema de uma ação recíproca, aparece invertida: **as ideologias tornam-se o momento primário da história, enquanto as instituições passam a ser o momento secundário.** (BOBBIO, 1982, p. 41)

Nesse sentido, em que a sociedade civil entendida por Gramsci passa a ser tão relevante, é possível afirmar que o “sintoma da crise – ou seja, da dissolução de um bloco histórico – está no fato de que ele não consegue mais atrair para si os intelectuais” (BOBBIO, 1982, p. 43). Em outros termos, os intelectuais tradicionais se opõem à situação presente por meio de “pregações morais, enquanto os novos constroem utopias. Ou seja: uns e outros giram no vazio” (BOBBIO, 1982, p. 43).

As mudanças nesse quadro não poderiam acontecer no Estado (elemento secundário da superestrutura) e influenciar a sociedade civil (elemento primário da superestrutura) ou as relações materiais (estrutura), mas sim principalmente a partir da sociedade civil, motivo pelo qual “a conquista estável do poder por parte das classes subalternas é sempre considerada em função da transformação a se realizar” (BOBBIO, 1982, p. 43) na sociedade civil entendida nesses termos, refletindo-se posteriormente nas demais instâncias da organização social.

Assim, em síntese, para Gramsci, primeiramente há a estrutura condizente com as condições materiais. Em seguida, vem a superestrutura relativa à sociedade civil, inclusive a ideologia. Por último, a superestrutura relativa às instituições. Portanto, o Estado passou a ser elemento subordinado da sociedade civil e da ideologia, que integram a superestrutura (BOBBIO, 1982, p. 41), com a ressalva de sempre existir a ação recíproca entre as instâncias decorrente da adoção do método dialético.

Para Edvaldo Brito (2016, p. 42/46), há três modalidades de estados modernos no que se refere à sua formatação em âmbito de conteúdo dos direitos. Primeiro é o Estado liberal, considerado tese decorrente de uma crença e hegemonia de uma determinada espécie de sociedade civil.

Posteriormente, em decorrência da negação desse momento, surgiu a sua antítese, o Estado empresário único ou Estado social radical, cuja característica é a extinção do livre mercado e instituição de uma economia planificada decorrente da conquista do poder por supostos representantes dos operários e camponeses, ou seja, uma concepção diametralmente oposta em termos de sociedade civil hegemônica da existente no Estado liberal.

Por fim, a síntese é o Estado de iniciativa dualista, do bem-estar social e do desenvolvimento, ou, igualmente chamado, Estado social moderado, que consiste numa busca pelo equilíbrio entre as concepções opostas, almejando superá-las.

Assim, para cada sociedade civil, haverá uma correspondente noção de Estado e, por consequência, com reflexões na existência e modo de repartição vertical dos poderes (estado unitário ou federalista).

3 HISTÓRICO DA FEDERAÇÃO

3.1 Federalismo nos Estados Unidos da América

Na Europa em geral, vigorava a Monarquia no seu molde absolutista. No âmbito inglês, entretanto, alguns atos esparsos já impunham limites ao poder absoluto do monarca. Nesse sentido, importa mencionar, ainda na baixa idade média, a *Magna Carta* de 1215 e, posteriormente, no século XVII, os *Bill of Rights* de 1689 e *Habeas Corpus Act* de 1679.

Sem dúvidas que tal contexto jurídico prévio de defesa da limitação da monarquia no Reino Unido, desde o seu surgimento nos idos da baixa idade média, tendo sido reafirmada já no século XVII, influenciou as declarações posteriores das treze colônias britânicas que formaram estados independentes e, posteriormente, uniram-se em um estado federal. Nesse sentido, ensinamento de Fábio Konder Comparato:

A chamada Revolução Americana foi essencialmente, no mesmo espírito da *Glorious Revolution* inglesa, uma restauração das antigas franquias e dos tradicionais direitos de cidadania diante dos abusos e usurpações do poder monárquico. (COMPARATO, 2015, p. 64)

Entretanto, ainda que com algumas limitações, era inquestionável a concentração de poderes nas mãos do monarca. Assim, durante esse período, era difícil imaginar um sistema estatal ordenado similarmente à federação, que demanda uma descentralização. Segue lição:

O problema torna-se mais agudo quando surgem na Europa os Estados modernos, resultado da concentração de todo o poder nas mãos do monarca. [...] o próprio caráter absoluto do regime impunha limites severos à descentralização. (BASTOS, 1986, p.13)

Nesse contexto, o Império Britânico havia se estendido, entre outras, por treze colônias no território que engloba, aproximadamente, os atuais Estados Unidos da América. Uma delas merece destaque especial, a de Virgínia, que, em 1776, emitia a

Virginia Declaration of Rights, documento que, ao mesmo tempo que declara a sua independência, elenca um rol de direitos inalienáveis de seu povo nas demais, sendo considerada o surgimento dos direitos humanos, por utilizar o conceito pessoa humana como própria razão universal para tanto (COMPARATO, 2015, p. 62).

Esse passo é importante para entender que, quando da *Declaration of Independence*, em 1776, não havia uma federação, mas sim uma declaração de independência conjunta de treze estados soberanos, anteriormente chamados de colônias, tanto que se fala expressamente que “estas colônias unidas são, e de direito devem ser, estados livres e independentes” (COMPARATO, 2015, p. 122), podendo “fazer tudo o que estados independentes têm o direito de fazer” (COMPARATO, 2015, p. 122).

Tanto é verdade que de 1781 a 1789, ano que entrou em vigor a Constituição Americana assinada em 1787, o governo em âmbito territorial equivalente ao atual Estados Unidos da América foi realizado pelo Congresso da Confederação, ou seja, não existia um estado federal soberano e entes federados autônomos, mas sim diversos entes soberanos unidos em uma confederação. Nesse sentido, segue lição de Celso de Bastos sobre o surgimento da primeira federação:

Só em 1787, quando os treze Estados confederados americanos fundiram-se - assim podemos dizer - no primeiro Estado federal é que a descentralização do poder irá verdadeiramente florescer. (BASTOS, 1986, p. 13)

Em síntese, a federação dos Estados Unidos da América foi constituída sobre a forma de associação (MARINHO, 1954, p. 9). E, em geral, isso gera características marcantes para a organização do estado federal ao longo de sua história. Por exemplo, já que os estados federados preexistiam, a lógica determina, ao menos nesse momento inicial da história de Estado liberal, que eles lhes garantiram os poderes remanescentes. Segue transcrição:

Do ponto de vista histórico, a ideia de poder remanescente vincula-se ao conceito clássico de federação, estereotipado, originariamente, no modelo constitucional americano. Firma-se o pressuposto de que os poderes da União são restritos e expressos; os dos Estados, múltiplos e não enumerados. (MARINHO, 1954, p. 22-23)

Realmente, tal disposição está expressa já na emenda X da Constituição de 1787. Mas, uma outra circunstância histórica há de ser observada. Nesse período, vigia o Estado liberal. Na verdade, a própria democracia foi instituída com a finalidade de proteger os interesses das classes possuidoras de recursos. Nessa perspectiva, as então aspirações da sociedade civil americana justificavam, igualmente, esse modelo. Para apontar essa perspectiva histórica daquela sociedade, segue transcrição:

Desde o início do século XVII, o núcleo colonial que acabou moldando a futura nação norte-americana – A Nova Inglaterra – constituiu-se como sociedade tipicamente burguesa, isto é, como um grupo organizado de cidadãos livres, iguais perante a lei, e cuja diferenciação interna só podia existir em função da riqueza material. (COMPARATO, 2015, p. 112)

Assim, após adotar a perspectiva trazida já no tópico segundo, qual seja, de que a cada aspiração da sociedade civil, necessariamente, dever-se-á constituir uma concepção de Estado correspondente e, por consequência, um modelo de federação, verifica-se que, neste primeiro momento, está devidamente justificada a sua concepção em que definia a preponderância dos estados-membros, reservando-lhes, inclusive, os poderes remanescentes, conforme segue:

a reserva dos poderes remanescentes aos Estados não visava a garantir o equilíbrio federativo, mas a proteger os interesses da economia liberal. Sob a invocação da defesa das prerrogativas regionais, proíbe-se a expansão do governo federal. Deste modo, impede-se a intervenção do Estado na esfera básica do capitalismo, desde que as unidades federadas não dispõem de recursos materiais e legais para fazê-lo, sobretudo a serviço da economia nacional. (MARINHO, 1954, p. 49)

Nesse sentido, há um discurso de resistência a essa nova feição do federalismo adotado ora por meio de nova Constituição ou emendas ou, especialmente no caso americano, por decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos.

Afinal, leciona Karl Loewenstein (1965, p. 294) que a diferença do desenvolvimento do federalismo americano em direção à supremacia federal em comparação aos demais países que enfrentam situações idênticas de emergência da esfera nacional é o fato de que, em geral, foi realizado lá principalmente pela interpretação judicial da constituição, e não pela emenda constitucional direta.

Assim, não surpreende a crítica às decisões da Suprema Corte por adeptos do discurso de resistência aos novos moldes do federalismo, a exemplo de Kevin R. C. Gutzman (2007, p. 220):

O principal problema com as decisões da Suprema Corte nos últimos setenta anos é que elas têm permitido ao Congresso fazer demais e aos governos estaduais fazer menos. Em outras palavras, a Suprema Corte tem ignorado a divisão Constitucional dos poderes entre os governos estadual e federal.

Entretanto, essa alteração no federalismo não possui nada de equivocada, ao contrário, merece consideração por consistir em uma adaptação do instituto à realidade social, como bem apontou Paulo Bonavides (2016, p. 206):

Se tivermos porém a visão e a sensibilidade bastante apurada com que acompanhar o curso da vida no laboratório social, nenhuma dificuldade defrontaremos então para proclamar em fase de florescente desenvolvimento o neofederalismo [...]

De fato, mesmo a história brasileira recente demonstrou que os estados federados, na medida do possível, exercem “guerra fiscal” em busca de instalação de empreendimentos empresariais, ou seja, fosse autorizado, não seria difícil imaginar

competições em matéria de flexibilizações ambientais, trabalhistas. Entretanto, no referido período de Estado liberal, aquele federalismo possuía disposição normativa mais fiel às aspirações da sociedade civil que lhes era inerente.

3.2 Origem Peculiar do Federalismo Brasileiro

Inicialmente, como já pôde ser de algum modo imaginado, há de se reafirmar que a adoção de qualquer sistema de federação “varia, nos povos, com circunstâncias históricas e ideias políticas predominantes, impondo-se, em regra, os fatores reais do poder – para usar terminologia de Lassalle sobre a expressão formal dos textos” (MARINHO, 1954, p. 25).

Assim, no Brasil, a constituição histórica do seu sistema federativo foi extremamente diferente, uma vez que diversa a sociedade civil e, principalmente, os fatores reais do poder. Nos primórdios, havia uma colônia única, ainda que descentralizada; posteriormente, essa colônia tornou-se sede do reino; por fim, após a independência, mas ainda antes da instituição de uma federação, houve uma Constituição Imperial. Ou seja, o estado brasileiro era inicialmente unitário, sendo que houve posterior desagregação. Em outros termos:

[...] se percebe de maneira flagrante no caso brasileiro em que a um modelo teórico de Federação não corresponde uma autêntica autonomia das unidades federativas. Certamente isto está ligado com o fato de no Brasil estas mesmas unidades nunca terem sido guindadas à posição de estados soberanos e independentes, pois que eram províncias do Império Brasileiro e, conseqüentemente, dotadas de nenhuma ou muito pouca autonomia (BASTOS, 1986, p. 17)

Ou seja, em decorrência dessa origem centrífuga ou por segregação da federação no Estado brasileiro (CUNHA JUNIOR, 2018, p. 803), diversamente da norte-americana (CUNHA JUNIOR, 2018, p. 803), observa-se uma conseqüente menor autonomia das unidades federativas, uma vez que concedida pela entidade central. Acresce-se a isso a diversa concepção hegemônica de sociedade civil brasileira que não poderia cogitar aproximar-se de um teor burguês tão intenso quanto no modelo dos Estados Unidos da América (COMPARATO, 2015, p. 113).

Por essas razões acima, quanto à concentração de poder, o federalismo pode ser considerado centrípeto (BRITO, 2016, p. 140) ou, no máximo, apenas após a Constituição de 1988, de equilíbrio (CUNHA JUNIOR, 2018, p. 803).

Outra distinção acerca da diferença na sua origem para o que se há atualmente consiste na forma de repartição de competências. Originariamente, na Constituição de

1891, adotou-se o modelo dual ou clássico, sem colaboração entre os entes federativos, predominante nos estados liberais; atualmente, em decorrência da instituição da finalidade de promoção do bem-estar social adotada pelo Estado, prevalece o cooperativo ou neoclássico, no qual há uma colaboração recíproca entre os entes.

4 PAPEL DA UNIÃO E DOS ESTADOS NA CONSTITUIÇÃO DO CONCEITO DE FEDERAÇÃO

4.1 Conceito de Federação

Depois de trazidos os elementos principais da relação histórica entre sociedade civil e Estado, destacando que o modelo deste apenas pode acontecer historicamente, e de analisado o discurso histórico sobre a federação, torna-se possível discorrer acerca do seu conceito.

Desde seu surgimento nos Estados Unidos da América, pode-se observar que se tratou de uma técnica de exercício e limitação do poder pela sua distribuição entre diversos entes, afinal, a federação é uma “técnica de exercício do poder, destinada a garantir, pela disciplina e a coordenação de forças e relações, a convivência consentida e o desenvolvimento simétrico [...]” (MARINHO, 1954, p. 9-10)

Entretanto, essa definição inicial não consegue superar a distinção, por exemplo, da descentralização administrativa, a qual está presente até mesmo nos estados unitários. Assim, importa mencionar qual seria o traço específico da federação.

Nesse sentido, a primeira nota distintiva do federalismo em comparação com a mera descentralização consiste em a Constituição Federal distribuir a competência entre as unidades federadas, mediante mecanismos que levassem em consideração a vontade dos entes federados. Como segue:

Cumprir ver-se, porém, o traço específico da ordem federativa. Esta, fixando a partilha constitucional das competências entre a União e os Estados-membros, cria sistemas superpostos de autoridades independentes, cujas atribuições, além disso, em tese, são inalteráveis sem o consentimento dos dois grupos (MARINHO, 1954, p. 12)

Mais elucidativo foi o ensinamento de Celso Bastos (1986, p. 16), para quem:

O importante é que o grau de autonomia dos estados-membros seja grande e que essa autonomia esteja assegurada por uma Constituição que, por sua vez, não possa ser alterada senão com a colaboração dos próprios estados, quando mais não seja, pelo menos a partir da representação que possuem no próprio Senado Federal.

Assim, uma das notas peculiares para existir uma federação consiste na participação dos estados federados na formação da vontade que distribui as competências constitucionalmente. Entretanto, tal citação de Celso Bastos já deixou clara outra nota distintiva, qual seja, o elevado grau de autonomia deferido. Importa agora destacar sua característica básica, sendo claro desde o começo que o tema deve ser constitucionalmente disposto.

O principal exemplo de mera descentralização das atividades da República Federativa do Brasil consiste na autarquia, mas também é possível mencionar a empresa pública e a sociedade de economia mista, tal qual as fundações. Enquanto as últimas são de direito privado, diferenciando-se pelo regime adotado, a primeira destina-se ao direito público, motivo pelo qual distingue-se dos entes federativos principalmente em decorrência da capacidade política de legislar e da escolha de representantes inerentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mas não deferida às autarquias. Em outros termos:

Autarquia é uma espécie de pessoa de direito público submetida, em consequência, às normas e aos princípios do direito que rege a atuação do Estado (o Direito Administrativo) mas privada de capacidade política. Em direito só se reconhece como dotada de capacidade política aquela pessoa jurídica capaz de legislar. A edição de leis por órgãos próprios é a manifestação da capacitação política. (BASTOS, 1986, p. 66)

Para se considerar uma federação, o estado precisa, portanto, ter outorgado constitucionalmente, além das atribuições da União, no mínimo, a possibilidade de os Estados participarem da formação de sua vontade por meio de senadores eleitos e autonomia, consistente, no mínimo, em um rol de competência material e legislativa.

Ainda, vê-se que, além disso, eles “têm Constituições próprias, assim como um Legislativo, um Executivo e um Judiciário seus” (BASTOS, 1986, p. 14).

Questão relevante é a trazida por Edvaldo Brito (2016, p. 99/100), quando demonstra estar “intimamente ligadas a autonomia política e a suficiência de recursos”, argumentando, ainda, que deve haver:

- a) correlação entre quinhão de receitas e as atribuições da unidade federada;
- b) ressalvada a competência do poder central para editar normas gerais, plenitude no exercício do poder tributário no sentido de ter competência para legislar irrestritamente sobre o tributo (fato gerador, base de cálculo, alíquotas), sobre fiscalização e arrecadação (lançamento e demais procedimentos administrativos) e sobre a estrutura do sistema fiscal, observadas as normas fundamentais inseridas na Constituição e as normas gerais referidas.

Outro ponto que merece menção é a indissociabilidade do pacto federativo, já que “os estados-membros não podem retirar-se da Federação” (BASTOS, 1986, p. 15).

Ademais, nesse sistema, “ocupa um papel de destaque a Suprema Corte do País. A ela, normalmente, cabe esse papel de guardião da Federação, como órgão que assegura a manutenção e a preservação da Constituição e, em consequência, da própria Federação” (BASTOS, 1986, p. 15) Ou seja, as “possíveis divergências, os possíveis conflitos são sempre dirimidos por um Poder Judiciário” (BASTOS, 1986, p. 15).

Objetiva foi a referência de Dirley da Cunha Junior (2018, p. 802), que resume as características mínimas necessárias para haver uma federação nos seguintes moldes:

- a) A indissolubilidade do pacto federativo.
- b) A descentralização política entre as vontades central e regionais. A Federação pressupõe a existência de, no mínimo, duas ordens jurídicas, uma central e outra parcial.
- c) A existência de uma Constituição escrita e rígida, com um núcleo imodificável que não permita a alteração da repartição de competências pela lei ordinária e até por emendas constitucionais.
- d) A existência de um órgão que represente e manifeste, paritariamente, a vontade dos membros da federação (esse órgão chama-se Senado).
- e) A autonomia financeira dos Estados-membros prevista na Constituição.
- f) A existência de um órgão encarregado pelo controle de constitucionalidade para evitar invasão de competências e os conflitos entre as ordens parciais.
- g) A auto-organização político-administrativa dos Estados-membros, através de Constituições próprias (poder constituinte decorrente) que organizem os seus Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário.

4.2 Soberania da República Federativa do Brasil, não da União

Controvérsia que se instala é o papel da União e da República Federativa do Brasil. Para uma corrente de pensadores, na qual se insere Josaphat Marinho, a União possuiria a soberania; para outra, a União seria apenas autônoma, uma vez que a República Federativa do Brasil deteria a soberania, a exemplo de Celso Bastos. Elucidando a primeira corrente, segue transcrição:

Criando uma ordem federativa, estabelece a hierarquia comum de poderes e competências, com que define a perspectiva da União soberana e dos Estados autônomos. (MARINHO, 1954, p. 16-17)

Acerca da segunda, destaca-se o seguinte trecho:

Hoje prevalece a doutrina segundo a qual soberano é o Estado total, é a República Federativa do Brasil que expressa a sua soberania na ordem internacional através dos órgãos da União. (BASTOS, 1986, p. 19)

Nesse debate, a segunda corrente é mais adequada, uma vez que, com fundamento especialmente no preâmbulo e nos artigos 1º, 3º, 4º e 18, da atual Constituição Federal, a República Federativa do Brasil é a mais elevada entidade. Assim, a União, os Estados e os Municípios possuem apenas competências. Para ilustrar a situação: “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”.

4.3 Centro Distribuidor das Franquias

Entretanto, observou-se “o aumento crescente do poder central na generalidade das federações” (MARINHO, 1954, p. 17), no que Edvaldo Brito (2016, p. 94/95) chamou de “tendência centrípeta do poder”. Assim, chegou-se a ser apontada uma alteração na doutrina acerca de qual seria realmente o centro distribuidor das franquias, segue transcrição:

A doutrina, distinguindo entre repartição e devolução das competências, e refletindo as exigências sociais, políticas e econômicas, de fortalecimento do poder federal, evolui e proclama que o centro distribuidor das franquias é a União. Os poderes dos Estados-membros, por mais amplos e numerosos que sejam, baseiam-se na ordem jurídica federal (MARINHO, 1954, p. 16)

Entretanto, tal acepção não é exclusiva do Brasil, tendo Josaphat Marinho afirmado que a “doutrina mais objetiva, nacional e estrangeira, propugna a aceitação do processo de fortalecimento da União [...]” (MARINHO, 1954, p. 25).

Tal realidade, que, pelo exposto no histórico sobre o federalismo dos Estados Unidos da América, não lhes seria aplicável, mostrou-se manifesta até mesmo naquele país, uma vez que:

especialmente a partir de 1937, a Corte Suprema reconhece a existência de uma economia nacional, inseparável das economias locais. Amparada a prática legislativa e executiva pelo prestígio das decisões judiciais, a federação transforma-se, e o governo central regulamenta ou dirige os diversos aspectos da vida econômica (MARINHO, 1954, p. 49)

Essa alteração substancial decorreu do que se poderia chamar de mutação constitucional decorrente das mudanças ocorridas na Constituição sob o aspecto sociológico, que, no âmbito dos Estados Unidos da América, vem propiciando uma reinterpretação do texto normativo, da chamada Constituição jurídica, como bem já assinalou Edvaldo Brito (1993; p. 34/39 e 83/85).

4.4 (Ir)relevância da Federação para Fins de Direito Internacional

Embora possa se argumentar eventualmente da incidência do direito internacional como uma norma de hierarquia supranacional, superior até mesmo ao ordenamento constitucional, dentro da perspectiva do monismo internacionalista de Hans Kelsen, o fato é que a organização da República Federativa do Brasil em termos

de estado unitário ou federal, a princípio, apenas interessa do ponto de vista do direito interno. Assim, a “significação do fenômeno federativo se exaure dentro do mesmo Estado. É dizer, o Direito Internacional não faz diferença entre o Estado Unitário e o Federal. Esse só tem realidade do ponto de vista do Direito Constitucional” (BASTOS, 1986, p. 15).

5 PAPEL DO DISTRITO FEDERAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O Distrito Federal, assim como Estados e Municípios, é ente federativo, uma vez que possui igualmente capacidade política, consistente na auto-organização, no autogoverno, na autolegislação e na autoadministração. Nesse sentido, segue lição de Dirley da Cunha Junior (2018, p. 825).

É entidade da Federação, com capacidade de auto-organização (organiza-se por sua lei orgânica, que, substancialmente, é uma Constituição, autogoverno (elege o seu próprio governador, vice-governador e seus deputados), autolegislação (exerce, pro seu próprio Poder Legislativo, competências legislativas reservados aos Estados e Municípios) e auto-administração (dispõe de sua própria Administração Pública, de seus serviços e seus servidores).

Entretanto, há algumas restrições pontuais, quais sejam, não pode ser dividido em municípios e algumas das atividades estaduais ou municipais que lhe caberiam são assumidas pela União. Sobre essas limitações, segue:

não dispõe o Distrito Federal de competência material nem legislativa sobre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, uma vez que tais órgãos submetem-se à competência material e legislativa da União [...]. Inclusive, [...] lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar. (CUNHA JÚNIOR, 2018, p. 825)

Dúvidas não restam de que houve limitação à sua autonomia política, caso considerado que deveria somar as atribuições plenamente dos Estados e Municípios, já que o Distrito Federal não se dividirá. Entretanto, como visto, tais restrições estão distantes de invalidar seu caráter federativo, ao contrário, já que manteve auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.

6 PAPEL DO MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Classicamente, o Município não integrava o conceito de federação, mas tão-somente a União e os estados federados. Na verdade, inclusive, a teoria, em geral, é exposta sem mencionar o relevante papel desse ente da federação. Algumas

peculiaridades acontecem, motivo pelo qual há alguma controvérsia sobre a sua inclusão no rol de entes federados. Nesse sentido, segue lição de Celso Bastos:

Se contemplarmos a doutrina sobre Federação nunca vamos encontrar referência aos municípios, considerados um problema dos estados-membros que a eles outorgam ou não autonomia segundo o seu talante, ou segundo a sua vontade (BASTOS, 1986, p. 19).

Entretanto, para Celso Bastos, não há dúvidas de que os municípios são entes federados, uma vez que a sua autonomia decorre diretamente da Constituição. Transcreve-se citação:

Os municípios também desfrutam de uma autonomia similar à dos estados-membros, eis que não lhes falta um campo de atuação delimitado, leis próprias e autoridades suas. Isto dá ao nosso município a qualidade de autônomo e, mais do que isto, autônomo por força da própria Constituição. (BASTOS, 1986, p. 19)

Josaphat Marinho já concordava com tal assertiva anteriormente, mas considerara um desvio da concepção originária do federalismo, que normalmente possui apenas duas esferas autônomas de governo. Entretanto, aponta essa tendência no Brasil de ampliação da autonomia da terceira esfera, o Município, o que parece ser realmente uma realidade ainda evidente. Segue sua citação:

O fato de ser o município incluído na Constituição e definidos os requisitos de sua autonomia não anula o caráter federativo da organização nacional. É uma peculiaridade, que pode representar um desvio da sistemática federalista, fundando três esferas autônomas de governo, mas que oriunda do Estatuto político de 1891, sobrevive, entre nós, como inerente ao sistema federativo, e em crescimento progressivo (MARINHO, 1954, p. 17).

Então, embora se admita que o município é um ente federado, observa-se que não engloba todas as características do estado. Nesse sentido, faltam-lhe, por exemplo, representação na vontade do ente federal mediante elaboração e revisão da Constituição Federal e Poder Judiciário.

Mas, há quem diga, inclusive, que “há reservas inexploradas de bom senso em todos os municípios do País” (BASTOS, 1986, p. 11), defendendo uma maior valorização de seu papel, já que teria sido “a assunção de um papel avassalador e asfixiante na gestão da atividade industrial e financeira que permitiu à União exercer uma dominação não-contrabalançada” (BASTOS, 1986, p. 9).

Na verdade, já vimos que esse fenômeno de expansão das atribuições da União sem afetar às demais entidades federativas, o qual outrora Josaphat Marinho chamou de novo federalismo, decorreu dos clamores do estado de bem-estar social que se impôs especialmente a partir do final da Primeira Guerra Mundial, mas manteve o pacto federativo, uma vez que não excluiu as autonomias político-administrativo e financeira de seus entes.

Afinal, os Municípios e as demais entidades federativas possuem “capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação” (CUNHA JUNIOR, 2018, p. 825). Segue lição de Dirley da Cunha Junior (2018, p. 829) que a destrincha:

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 preceitos que ela estabelece como de observância obrigatória) 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 têm os Municípios de, diretamente, organizarem e desempenharem as suas próprias atividades ou funções administrativas, como prestar os serviços públicos de interesse local; exercer o poder de polícia administrativa; cuidar de seus servidores etc., sem falar na capacidade que têm os Municípios de instituírem e arrecadarem os seus tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria).

Essa lição detalhada e explicada do nível de autonomia conferida aos Municípios não deixa a mínima dúvida que a Federação brasileira assentou-se “numa estrutura tríplice que compreende a ordem central, as ordens estaduais e as ordens municipais, ensejando, por parte da doutrina, a qualificação de Federação de duplo grau” (CUNHA JUNIOR, 2018, p. 829).

7 PAPEL DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS

Os territórios federais são autarquias federais, portanto, sem autonomia tão ampla quanto a dos demais entes federais. Por exemplo, falta-lhe auto-organização (constituição própria); autogoverno (afinal, o governador é nomeado pelo Presidente, após aprovação do Senado); a autolegislação não é prevista constitucionalmente como obrigatória, ainda que possa ser deferida eleição para a Câmara Territorial; não participa da eleição para o Senado Federal, ou seja, não integra a formação da vontade do ente federal, ainda que eleja 4 deputados como representantes do seu povo (art. 84, XIV, CF; art. 45, parágrafo segundo, CF).

Por tudo dito, os territórios federais não integram o Estado Federal com capacidade política, mas sim a União, ainda que com a autonomia de uma autarquia federal.

8 TÉCNICAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Vigora, para fins de repartição de competências, o princípio da predominância do interesse. Assim, acerca da União, há de se analisar a existência do interesse geral, nacional. Noutro giro, sobre os Estados, observa-se o interesse regional. Por fim, aos Municípios, é deferido o interesse local.

Duas são as principais técnicas de repartição de competência entre os entes federados. A primeira delas a surgir foi a repartição horizontal, que busca definir áreas isoladas de atuação para cada um deles mediante fixação de competências exclusivas ou privativas. Reinava durante o federalismo clássico, sendo adequada para o Estado liberal. Segue rol exemplificando como se dava:

- a) por enumeração exaustiva de todas competências respectivas;
- b) por enumeração exaustiva das competências federais;
- c) por enumeração exaustiva das competências reservadas aos estados-membros. (MARINHO, 1954, p. 14)

Outra técnica correspondia à repartição vertical, reinante no federalismo cooperativo, que vislumbra a atuação coordenada dos entes federativos. É mais condizente com o estado que tenha o bem-estar social como finalidade.

Inicialmente, vamos explicar as competências da União. O seu primeiro rol consiste na competência material exclusiva, prevista no art. 21, Constituição Federal (CF), entre os quais, serve pra exemplificar: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; III - assegurar a defesa nacional.

Já a competência privativa para legislar da União, do art. 22, CF, possibilita os estados serem autorizados a legislar sobre tópicos específicos, desde que por meio de lei complementar. Servem de exemplo: II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

Após recorrido sobre as competências material e legislativa, respectivamente, exclusiva e privativa da União, as quais se utilizaram da técnica horizontal típica do federalismo clássico, importa analisar agora a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, art. 23, CF. Sobre ela, importa mencionar que há, a princípio, solidariedade entre os diversos entes federativos. É

possível, entretanto, leis complementares fixarem normas para a cooperação (art. 23, parágrafo único, CF). Seguem exemplos:

- 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;

Ainda sobre a União, mas agora acompanhada apenas dos Estados e Distrito Federal, importa destacar a competência legislativa concorrente, do art. 24, CF. Nela, a União regula apenas as normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-la; inexistentes as normas gerais a eles caberão competência plena. Entretanto, se sobrevier norma geral, a eficácia da lei estadual ou distrital restará suspensa no que divergir. São exemplos que merecem ser destacados por envolver autonomia financeira dos entes federativos, justamente os seguintes: I - direito tributário, financeiro [...]; II – orçamento.

Aos Estados, além das competências material comum e legislativa concorrente, típicas do federalismo cooperativo, há competências que denotam a influência do clássico.

Assim, incumbe-lhes a competência legislativa privativa (art. 25, parágrafos primeiro e terceiro, em combinação com art. 18, parágrafo quarto, CF) correspondente às competências não vedadas (poderes remanescentes), à instituição de região metropolitana por lei complementar e à instituição de municípios por lei estadual.

Mas, também, a competência material privativa, referente às competências não vedadas (art. 25, parágrafo primeiro, CF) e à exploração de gás canalizado (art. 25, parágrafo segundo, CF).

Aos Municípios, por sua vez, incumbe à competência legislativa suplementar (art. 30, II, CF), do federalismo cooperativo, mas também a privativa (art. 30, I, CF), do clássico.

Ademais, eles ainda têm a competência material privativa (art. 30, I, III, IV, V e VIII; 144, parágrafo oitavo; art. 182), também típica do federalismo clássico.

9 FEDERAÇÃO COMO RELEVANTE PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Uma das mais belas defesas do princípio federativo, especialmente do federalismo de segundo grau, ou seja, instituído por Estados e Municípios, provém de

Celso Bastos, quem argumenta que Montesquieu separou os poderes horizontalmente em três funções, a saber, Judiciário, Legislativo e Executivo. Entretanto, o federalismo complementou o rol de limitações do poder por meio da descentralização vertical entre União, Estados e Municípios. Assim, segue transcrição:

a Federação nada mais é do que a transplantação para o plano geográfico da tripartição de poderes no plano horizontal, de Montesquieu. Portanto, ela serve ao mesmo princípio de que o poder repartido é mais difícil de ser arbitrário. (BASTOS, 1986, p. 11)

Não poderia ser diferente, portanto, a sua conclusão, ao afirmar que o princípio federativo é uma viga mestra da Constituição, podendo ser considerado um vetor de direito supraconstitucional, uma verdadeira cláusula pétrea, como segue:

O princípio federativo, ao lado do republicano, é uma das vigas mestras sobre as quais se eleva o travejamento constitucional. São mesmo tão encarecidos e enfatizados pela Lei Maior a ponto de serem subtraídos da possibilidade de serem alterados até mesmo por via de Emenda Constitucional. Seriam como que os vetores de um direito supraconstitucional. (BASTOS, 1986, p. 7)

Após tão detalhada análise, dúvidas não restam da importância da separação vertical de poderes realizada pelo princípio federativo na Constituição de 1988, elevando-a à cláusula pétrea e dificultando bastante eventuais tentativas de usurpação autoritária da Democracia instituída.

Sabe-se que existem estados unitários ou outras formas de federalismo bem-sucedidas e realizadoras da cultura democrática, mas as perspectivas adotadas no Brasil correspondem às suas concepções sociais.

Assim, a (re)afirmação e, até mesmo, ampliação da autonomia política da esfera municipal pode ser uma bem-vinda tentativa de consolidar a democracia brasileira, especialmente, em momentos de sua fragilidade.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, conclui-se:

1. Há uma relação dialética entre os modelos de sociedade civil e Estado, sendo que preponderam as influências do primeiro sobre o segundo.
2. Nos Estados Unidos da América, especialmente no seu surgimento, preponderavam os interesses da classe comerciante, motivo pelo qual a federação proposta adepta da técnica clássica com manutenção dos poderes remanescentes com os estados-membros estava adequada às suas aspirações da sociedade civil.

3. Além disso, esse modelo estava correspondente também com a formação histórica do Estado americano por meio de uma força centrípeta, ou seja, por agregação.
4. Inclusive, por mais incoerente possa parecer meramente pelas expressões terminológicas usadas, essa situação implica uma tendência centrífuga no que se refere à concentração do poder.
5. Tal concepção culturalmente adequada à história daquele país é inerente à doutrina do liberalismo econômico, demonstrando que mesmo lá está gradualmente sendo revista.
6. No Brasil, por sua vez, houve uma formação histórica centrífuga ou por desagregação, logo, do ponto de vista da concentração de poder, há uma tendência centrípeta. Tal concepção foi a possível diante dos moldes de sociedade civil e Estado brasileiros.
7. Entretanto, a tendência brasileira vem demonstrando uma realidade internacional também, em virtude da necessidade de intervenção nacional na economia para impedir disputas comerciais em matéria ambiental e trabalhista, por exemplo.
8. Nesse novo contexto, surgem as técnicas de repartição de competências cooperativas, em que a União fixa normas gerais, incumbindo aos demais complementá-las. Assim, mantém-se autonomia dos entes federados, mas garante-se o mínimo de proteção nacional.
9. Embora a teoria clássica de federalismo reconheça a existência apenas da União e dos estados, no Brasil, incluiu-se também o município no rol em virtude da previsão de autonomia para eleger representantes incumbidos da execução de competência material e legislativa constitucionalmente prevista.
10. Embora haja no direito comparado referências a estados unitários e estados federados que não conferem autonomia aos municípios, essa tripartição vertical de poderes instituída no Brasil é importante medida para evitar a concentração de poder e proteger a democracia, especialmente, nos momentos de turbulências sociais.

11 REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso. **A federação e a constituinte**. São Paulo: Editora Italo-Latino-Americana Palma, 1986.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRITO, Edvaldo. **Limites da revisão constitucional**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

BRITO, Edvaldo. **Reflexos jurídicos da atuação do Estado no domínio econômico**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 9. ed. São Paulo : Saraiva, 2015.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

GUTSMAN, Kevin R. C. **The politically incorrect guide to the constitution**. Washington: Regnery Publishing, 2007.

LOEWENSTEIN, Karl. **Political power and the governmental process**. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

MARINHO, Josaphat. **Poderes remanescentes na federação brasileira**. Salvador: Artes Gráficas, 1954.