

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**  
**Ygor Ramon Arruda**

**FEDERALISMO E MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

**Taubaté - SP**  
**2019**

**Ygor Ramon Arruda**

## **FEDERALISMO E MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito no Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Taubaté sob a supervisão do Prof. Ricardo Mrad.

**Taubaté - SP**

**2019**

**Ficha catalográfica elaborada pelo  
SIBi – Sistema Integrado de Bibliotecas / UNITAU**

A779f Arruda, Ygor Ramon  
Federalismo e municípios na constituição de 1988 / Ygor Ramon  
Arruda -- 2019.  
52 f.

Monografia (graduação) – Universidade de Taubaté, Departamento  
de Ciências Jurídicas, 2019.

Orientação: Prof. Me. Ricardo Mrad, Departamento de Ciências  
Jurídicas.

1. Federalismo - Brasil. 2. Brasil - Política e governo. 3.  
Descentralização na administração pública - Brasil. 4. Administração  
municipal - Brasil. 5. Direito constitucional. I. Universidade de Taubaté. II.  
Título.

CDU 342.24:347.193(81)

**YGOR RAMON ARRUDA**

**Federalismo e Municípios na Constituição Federal de 1988**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito no Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Taubaté sob a supervisão do Prof. Ricardo Mrad.

Data: \_\_\_\_\_

Resultado: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Assinatura \_\_\_\_\_

Dedico o presente trabalho

Aos meus pais e familiares pelo estímulo e compreensão.

Aos professores que acreditaram no meu trabalho.

E aos amigos que me acompanharam.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus pela saúde, força e condição para superar todos os desafios.

À minha família, pelo apoio, não deixando que eu desistisse do meu sonho.

Aos educadores, que ao longo desses cinco anos contribuíram para o meu enriquecimento cultural.

Aos meus amigos que estiveram comigo durante todo esse período e por fim, a todos que diretamente ou indiretamente contribuíram para a minha formação.

“Nenhum de nós chegou onde está exclusivamente através do impulso de nossos próprios pés.  
Chegamos aqui porque alguém se inclinou e nos alavancou”.

Thurgood Marshal

## RESUMO

O presente trabalho visa abordar acerca do federalismo e a inclusão dos Municípios como ente do Pacto Federativo, uma vez que, o texto constitucional brasileiro engloba a inclusão dos Municípios na seara da Federação, contrariando até o federalismo Norte Americano, primogênito neste modelo de formação do Estado. Ademais, visa a pesquisa abordar também acerca da formação das federações, fazendo uma comparação entre o federalismo brasileiro e o federalismo Norte Americano, para acentuar que os aspectos históricos de formação e a própria estrutura jurídica da qual estão descritos, interferem na inclusão dos municípios na Carta Magna de 1988. A pesquisa esclarecerá acerca da inclusão dos municípios no Texto Constitucional Brasileiro, solucionará algumas dúvidas que apesar de concretizada na Constituição ainda norteiam o cenário jurídico, ou seja, municípios são ou não entes da federação. Por fim, acerca da Constituição de 1988, tratar-se-á, a forma de como o texto constitucional acentua acerca dos municípios, uma vez que, estes acoplam a estrutura político-administrativa do Estado brasileiro, são dotados de autonomia, exercendo sua capacidade de auto-organização, auto legislação e auto governo, entretanto, embora alocados no Texto Constitucional sendo entes da Federação, trará o presente trabalho se este possuem ou não natureza para tanto.

Palavras-chave: Entes da federação. Estado Federal. Federalismo. Municípios.

## **ABSTRACT**

The present work aims to address about federalism and the inclusion of the Municipalities as an entity of the Federative Pact, since the Brazilian constitutional text includes the inclusion of the Municipalities in the area of the Federation, contradicting even the first-born North American federalism in this model of formation of State. In addition, the research aims to address about the formation of federations as well, making a comparison between Brazilian federalism and North American federalism, to emphasize that the historical aspects of formation and the juridical structure itself of which they are described, interfere with the inclusion of municipalities in the Magna Carta of 1988. The research will shed light on the inclusion of municipalities in the Brazilian Constitutional Text, will solve some doubts that, despite being implemented in the Constitution, still guide the legal scenario, it means, the Municipalities are or are not members of the federation. Finally, about the 1988 Constitution, it will deal with how the constitutional text emphasizes about the Municipalities, since they combine the political-administrative structure of the Brazilian State, are endowed with autonomy, exercising their capacity of self-organization, self-legislation and self-government, however, although allocated in the Constitutional Text being entities of the Federation, will bring the present work if whether or not they have nature for that much.

Keywords: Federalism. Federal State. Federation Entities. Municipalities.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. O ESTADO FEDERAL E INTROITO ACERCA DO FEDERALISMO .....</b>	<b>14</b>
2.1 Introito histórico .....	14
2.2 Elementos nucleares do Estado Federal .....	17
2.3 Definição de Federação .....	20
<b>3. OS ASPECTOS DA FORMA FEDERATIVA NO ESTADO BRASILEIRO .....</b>	<b>25</b>
3.1 Breviário da história do Brasil .....	25
3.2 Evolução do Federalismo brasileiro e seus aspectos históricos.....	28
3.3 Federalismo na Constituição de 1988 .....	31
3.3.1 União.....	33
3.3.2 Estados e DF.....	36
<b>4. CONCEPÇÕES ACERCA DOS MUNICÍPIOS NO ASPECTO FEDERAL.....</b>	<b>41</b>
4.1 Noções Gerais acerca dos Municípios.....	41
4.2 Natureza Municipal de ente federativo.....	43
4.3 Natureza Municipal de componente da federação.....	44
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>51</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa visa definir o Estado Federal e analisar a inclusão dos Municípios como entes do pacto federativo na Constituição 1988, esta forma de estado é a aglutinação dos Estados-membros, o qual abarcou no texto constitucional brasileiro os municípios como entes do pacto federativo.

“*Foedus*” ou “*Foederis*” do latim, ou federação, significa a união, elo, ligação, aglutinação entre Estados-membros (BULOS, 2008, p. 721) e tem sua origem mais precisamente no Norte da América em 1787, com a formação dos Estados Unidos.

Esta forma de estado decorre de um processo histórico que deu início com a colonização pelos britânicos as terras no Norte da América (13 colônias), que após longos processos se juntaram e formaram um único Estado, dotado de soberania, independência em relação aos Britânicos e plena liberdade (LENZA, 2012, p. 417).

Desta forma, todas as formas jurídicas, organizacionais e estruturais do Estado Americano se tornaram diferentes do Estado Inglês. Os Norte-Americanos criaram como base jurídica a Constituição, documento máximo jurídico, suprassumo a qualquer regra e que delimita a forma e organização político-administrativa do Estado, enquanto que os Ingleses permaneciam com documentos históricos *bill of right*, *petition of rights*, *habeas corpus act*, etc, no governo Inglês ainda perdurava o sistema parlamentarismo, enquanto no Norte da América estabeleceu-se o modelo presidencialismo.

Contudo, os Estados Americanos, prevendo ameaças dos Ingleses e iminentes ataques Britânicos, configurou na cidade de Filadélfia uma forma de Estado, forma esta chamada de Federação Norte Americana (LENZA, 2012, p. 418) onde os Estados autônomos e soberanos, cediam parte desses privilégios para a formação de algo maior, uma união, nascendo assim os Estados Unidos da América, “passando, neste momento, a serem autônomos entre si, dentro do pacto federativo” (LENZA, 2012, p. 419).

Essa formação é chamada de movimento centrípeto, ou seja, ocorreu o movimento de fora para dentro, onde os Estados cada um com sua forma e autonomia, cederam parte desses direitos em prol da criação de um Estado dotado de Soberania político-administrativa, jurídica e estrutural. Neste contexto, preleciona o jurista Uadi Lammego Bulos (2008) que, “nos Estados Unidos, a formação do modelo federativo

deu-se de fora para dentro, num movimento centrípeto, pois os Estados soberanos cederam parcela de sua autonomia para o estabelecimento do *pactum foederis* (pacto federativo)”.

Anos após este grande processo histórico, jurídico e político-administrativo Norte Americano, o Brasil em 1891 consolidou o decreto feito em 15 de novembro de 1889, estabelecendo assim na sua Constituição Republicana em seu artigo 1º:

A nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpetua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil (LENZA, 2012, p. 423).

Ocorre que, nos estados Norte Americanos o processo de formação da federação ocorreu como já vimos de forma centrípeta, entretanto, no Estado Brasileiro, acontece de forma centrífuga, ou seja, o estado unitário centralizado toda sua forma absoluta de poder, se dissolve passando a abarcar Estados, ocorrendo assim em território brasileiro o movimento de “dentro para fora”, outrossim, o jurista Uadi Bulos (2008) preleciona que: “trata-se de uma unidade dentro da diversidade. A unidade é ela, a federação, enquanto a diversidade é inerente as partes que a compõem, isto é, os Estados, com seus caracteres próprios” (BULOS, 2008).

Por fim, acerca da forma federativa do Brasil, nota-se que a princípio o legislador da época, abarcou Estados como entes do pacto federativo, ou seja, nos primórdios da federação brasileira tratava-se de um federalismo dual, que com o tempo veio a ser substituída pelo federalismo cooperativo, desta forma, como o Governo Federal era o grande subordinador, e que tinha como representantes membros do Estado de São Paulo e Minas Gerais, apenas, fez com que tal autonomia não fosse exatamente exercida em pratica, ou seja, ao final, os interesses de âmbito nacional ficavam a mercê desses dois Estados (TAVARES, 2008, p. 1002).

Neste contexto, os municípios também entes do pacto federativo (contrariando a ideia primogênita desta forma de estado), não obtiveram a totalidade de autonomia, uma vez que, seus atos, ficavam subordinados ao Governo Estadual, ou seja, ainda que o Brasil tivesse instituído uma forma de Federação, o Governo Federal era “controlado” por dois governos estaduais, e os representantes dos municípios, ou seja, os prefeitos, ficavam totalmente independentes do governo estadual, ainda que Conforme André Ramos Tavares a constituição previsse, que “os Estados organizar-

se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (TAVARES, 2008, p. 1003).

Esta forma, foi concretizada em 1988 com a Constituição da República Federativa do Brasil, passando a abarcar artigos que frisam a autonomia do município e sua incorporação como ente da federação, esta primeira teoria é chamada de *stricto sensu*, pois analisa as previsões legais, levando em conta apenas o que abarca o texto constitucional, outrossim, parte a Constituição de 1988, em seu artigo 1º que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito”.

Desta forma, a princípio são infundadas as teses de que municípios não são entes da federação, uma vez que já está concretizada pelo constituinte de 1988, desta forma, o Texto Maior ainda aponta em seu artigo 18 que “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”.

Ou seja, conclui-se afinal que municípios pela letra do texto constitucional, são entes da federação, indiscutivelmente, pois estão positivados no Texto Maior como entes do pacto federativo.

Entretanto, há uma corrente de juristas, denominada *lato sensu*, de suma importância, que apontam fundamentos acerca do pacto federativo e municípios, aludindo que estes de fato possuem autonomia, pois eles detêm as três características que os consagram: auto-organização, autogoverno e auto administração. Porém não são entes da federação. Desta forma, o nobre jurista Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1948) em sua obra “Natureza jurídica do Estado Federal”, preleciona quatro características formadoras do Estado Federal, a primeira delas, aduz que o “Estado Federal é titular da soberania, não se confunde com os estados federados” (MELLO, 1948). Em seguida, preleciona, “o estado federal é um estado descentralizado por via de constituição rígida” (MELLO, 1948). Terceiro ponto, “os Estados Federados são coletividades que possuem autonomia administrativa e constitucional” (MELLO, 1948). Até este último quesito, nota-se que os fundamentos aludidos não interferem na inclusão ou não dos municípios como entes da federação, entretanto, para configurar o estado federal, o doutrinador expõe que, “os estados federados participam sempre, com maior ou menor extensão, nas deliberações da união” (MELLO, 1948), neste ponto, ao final, podemos concluir que municípios não são entes da federação, uma vez que, na câmara há representantes do povo e no senado há

representantes do Estado e Distrito Federal, desta forma, não há representantes do municípios nas deliberações da União, ou seja os municípios não possuem representatividade legislativa direta no estado federal, concluindo-se desta forma que municípios não são entes da federação.

Em conformidade com esta teoria, José Afonso da Silva (2014), aponta que, municípios não podem criar tribunal de contas par auxiliar o poder legislativo, não possuem Ministério Público ou Poder Judiciário, municípios não sofrem intervenção da federação apenas intervenção estadual etc. Por fim, esta ideia de acordo com o jurista contraria toda a forma primogênita de federação, pois para ele “não existe federação de municípios. Existe federação de Estados” (SILVA, 2014, p.479). Razão pela qual, o Brasil é uma das únicas formas de federação que abarca municípios.

Tem-se então que municípios são componentes da federação, mas não ente desta, de acordo com a teoria *lato sensu*, e a teoria *strictu sensu*, preleciona que municípios são entes da federação, pois estão abarcados no Texto Constitucional.

## 2. O ESTADO FEDERAL E INTROITO ACERCA DO FEDERALISMO

### 2.1 Introito histórico

Em meados de 1776 as antigas 13 (treze) colônias Britânicas, firmaram um tratado internacional, estabelecendo a Confederação Norte Americana, desta forma, os estados gozavam de soberania para reger seus atos políticos-administrativos, jurídicos e estruturais dentre outros de suma importância para concretização dos pilares fundamentais do Governo, tal qual a finalidade específica de conseguir a independência em relação aos Britânicos (MENDES, 2012, p. 1114).

Este Tratado Internacional, em seu escopo jurídico possui segundo o jurista Dirley da Cunha Junior (2012), a temporariedade e constitui uma forma que pode ser cindida, comportando em suma o direito de secessão, ou seja, o Estado hegemônico da qual está acoplado a Confederação pode, por meio de tratado Internacional, requisitar sua saída, enfraquecendo o elo que se estabeleceu, tanto daquele que se retirou quanto dos outros estados confederados (JUNIOR, 2012, p. 899).

Ocorre que a Confederação, para a situação do povo que vivia no Norte da América, recém libertada da colonização, não atendia as demandas primordiais, fundamentais e notórias, pois os pleitos estabelecidos não eram cumpridos com regularidade, ainda que, os estados gozassem de certa hegemonia, haviam fortes ameaças aos Americanos, afinal o elo que se estabeleceu tinha pontos fracos, como por exemplo a arrecadação de fundos para a Confederação, conforme destaca o jurista Paulo Gustavo Gonet Branco: “além disso, a confederação não podia legislar para os cidadãos, dispendo, apenas, para os Estados. Com isso, não podia impor tributos, ficando na dependência da intermediação dos Estados confederados” (MENDES, 2012, p. 1114).

Dependendo apenas dessa intermediação, sem arrecadar tributos, sem conseguir que seus pleitos fossem obedecidos, os Estados Confederados tinham posição debilitada, conforme aponta o mestre citado acima, as pautas que aconteciam no Congresso Norte Americano não tinham o peso pela qual inicialmente foram propostas, pois não tinham um Tribunal Superior que regesse pelo cumprimento das normas estabelecidas, ou que regularizasse as relações jurídicas criadas entre os Estados soberanos. Ademais, durante os anos de Confederação foram convocadas

inúmeras convenções com a finalidade de fortalecimento, sendo uma delas ocorrida em 14 de maio de 1787, em Filadélfia, com somente a participação de 12 colônias, tendo o texto somente aprovação em 17 de setembro de 1787, ademais, de forma esclarecedora aduz Flavio Martins (2019) que:

O processo de ratificação pelos Estados foi árduo, principalmente em Massachusetts e Nova York. Em Nova York, o debate deu ensejo a publicação na imprensa de vários artigos de autoria de John Jay, James Madison e Alexander Hamilton. Posteriormente, foram reunidos em um volume único, denominado O Federalista (*Federalism Papers*). Trata-se de uma série de 85 artigos sustentando a ratificação da Constituição norte-americana, sendo o resultado de várias reuniões que ocorreram na Filadélfia, em 1787, para elaboração da Constituição. Dessas reuniões surgiram os artigos que foram publicados em Nova York com objetivo de ratificar a Constituição norte-americana. Depois da promulgação da Constituição, os autores continuaram envolvidos com a política nacional: James Madison foi um dos fundadores do Partido Republicano, juntamente com Thomas Jefferson (eleito presidente em 1808). Alexander Hamilton foi o primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos e, assim como John Jay, foi conselheiro de George Washington, presidente dos Estados Unidos em 1789.

Diante dos fatos que norteavam o cenário pós-colonização do povo Norte Americano, em 15 de Novembro de 1787 (MENDES, 2012, p. 1115):

Os antigos Estados soberanos confederados deixaram de ser soberanos, mas conservaram a sua autonomia, entregando a uma nova entidade, a União, poderes bastantes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados reunidos.

Ou seja, sua soberania em prol de uma união, visando o fortalecimento da nação. Passariam então os estados a serem autônomos, dentro de um Estado soberano, deste modo, o movimento que ocorreu deu-se o nome de centrípeto, pois os estados Confederados que detinham a hegemonia, mantiveram conservado apenas sua autonomia em si, passando tal hegemonia para um ente superior, diante disso, passaria o Estado ser detentor da soberania, nascendo então os Estados Unidos da América, ente este de aptidão soberana (LENZA, 2012, p. 418).

Ademais, conforme a história nos mostra, pode-se afirmar que o Estado Federal, leia-se, a Federação, tem sua nascente conjuntamente com Estados Unidos da América, indubitavelmente há que se afirmar que com a formação de tal ente soberano é que se nasce a ideia de Federação, embora anos após a independência, ainda que fora constituído outras formas de Estado, que não a Federal, não detinham solidez, as alianças formadas logo se quebravam, não se estabelecia uma rigidez,

além de o texto do qual abarcava tais alianças não era detentor de uma força normativa capaz de estar acima de todos os outros textos jurídicos, em suma, todas de forma geral, exceto a forma Federativa, eram passageiras, flácidas e quebráveis, nesse sentido, segundo Flavio Martins ( 2019, p. 1189):

A Federação nasce com os Estados Unidos da América. Como lembra a doutrina, antes do surgimento dos Estados Unidos houve outra alianças entre os Estados, mas foram todas eles precárias, casuísticas e temporárias.

Os Estados Unidos da América, obtiveram a forma federativa do estado, o qual dispunha de características essenciais, ou seja, destacam-se os princípios jurídicos dos quais se baseavam o Estado Federal Americano, desta forma, tem-se em primeiro o respeito a forma republicana, de acordo com a seção IV em seu artigo 4º, num segundo princípio, há a participação ativa nas decisões de política federal, em terceiro há a divisão de competências para cada ente federativo e por fim o *status* de igualdade entre os entes federativos, outrossim, nesse sentido acentua Flavio Martins (2019, p. 1190):

A Constituição norte-americana institui um Estado Federal. As colônias recém-declaradas independentes se uniram para formar um país, constituído por relativamente autônomos. O Federalismo norte-americano se baseia em quatro princípios jurídicos: a) poder constituinte de cada Estado, nos limites da Constituição Federal, respeitando obrigatoriamente a forma republicana (art. 4º, seção IV); b) intervenção institucionalizada na formação da vontade política federal (com a existência de um Senado, representante dos Estados, com igual representação – dois senadores por Estado, processo de votação do colégio eleitoral presidencial, emendas à Constituição serem aprovadas por 2/3 dos membros das duas câmara e ratificados por ¾ dos Estados); c) repartição de competências entre os entes federativos; d) igualdade jurídica dos Estados Federados (representada, por exemplo, pela igualdade de representação no Senado Federal).

Ademais, dentre as características importante salientar quanto a representatividade dos Estados que ficou à mercê dos órgão do Senado, o qual tinha justamente os representantes de cada estado, destarte, o órgão da Câmara, o qual dispunha de representantes do povo, ambos dispostos na Seção 1 artigo 1º da Constituição, texto máximo jurídico que dispunha acerca da forma administrativa, jurídica e organizacional da Nação Norte Americana (MENDES, 2012, p. 1115).

Postremo, suma importância far-se-á diferenciação entre os Estados Confederados entre os anos de 1776 até meados de 1787, quando adotado a forma federativa, a qual dispunha de característica da indissolubilidade e autonomia dos

estados com base numa Constituição, além de serem incindíveis e permanentes, pois constituem clausula pétrea no Texto Constitucional, diferentemente, da Confederação, pois está, era dissolúvel e tinha como base jurídica um tratado internacional estabelecido entre os estados, gozava do direito de secessão, e não tinha segurança jurídica para relações internas administrativas (JUNIOR, 2012, p. 899).

## 2.2 Elementos nucleares do Estado Federal

Pospositivo a experiência Americana, tem-se adoção da forma federativa do estado em diversos governos, por exemplo o Brasil, que por um breve momento histórico teve o nome de Estados Unidos do Brasil, justamente por conta da inspiração norte-americana, a forma federativa do Estado brasileiro teve seu início mais precisamente no ano de 1889, com o Decreto n. 1 de 15 de novembro, que segundo juristas seria uma pré-constituição, para assim editar Constituição definitiva, ou seja a de 1891, que estabeleceu em seu artigo 1º a forma federativa do Estado, outrossim, acentua os artigos seguintes acerca da nomenclatura da República Federativa do Brasil, o qual conforme supracitado era denominado de “Estados Unidos do Brasil”, ademais não resta dúvidas quanto a inspiração norte-americana, uma vez que, tal nomenclatura inclusive estava descrita no artigo 2º da Constituição, nesse sentido ainda acentua Flavio Martins ( 2019, p. 1193) que:

A federação brasileira tem seu início oficial através do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, que (...) serviu como espécie de “Constituição provisória ou Pré-Constituição, até que editada a Constituição definitiva (de 1891)”. Segundo o art. 1º desse decreto, “fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa”. Os artigos seguintes não deixam dúvida: “as Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil” (art.2º); “Cada um desses Estados, no exercício de sua legitima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

Diante da adoção desta forma de estado tanto pelo Brasil, quanto por outros tantos países, far-se-á importante compreensão dos elementos qualificadores, dos quais são pilares fundamentais para caracterização do Estado Federal. Tem-se em princípio que a forma federativa de acordo com o jurista Ingo Wolfgang Sarlet (2017):

É caracterizado, pelo menos na sua versão clássica e que ainda hoje corresponde à regra geral, pela superposição de duas ordens jurídicas, designadamente, a federal, representada pela União, e a federada, representada pelos Estados-membros, cujas respectivas esferas de atribuição são determinadas pelos critérios de repartição de competências constitucionalmente estabelecidos.

Diferentemente da Confederação, a Federação apresenta em seu escopo a soberania do Estado Federal, está que constitui expressão da unidade de uma ordem, ou seja, o Estado Federal como detentor de toda jurisdição espacial é soberano, pois em seu pilar jurídico tem o “poder”, elemento característico da soberania (TEMER, 2014, p. 62). Enquanto que os estados federados, ou Estados-Membros, detêm a autonomia, está podendo se caracterizar de duas formas: Política e Administrativa. Respectivamente, segundo Michel Temer (2008) a primeira trata-se de uma “aptidão para inovar a ordem jurídica sobre aquela matéria”, enquanto que a segunda aduz a respeito da execução de determinada matéria (TEMER, 2014, p. 62).

Mister se faz citar que a soberania do Estado Federal juntamente com a autonomia dos Estados-Membros, caracterizam um dos fundamentos da federação, pois há aqui duas ordens jurídicas, uma central (união) e outra regional (estados), outrossim, os fundamentos nucleares da qual dispõe essa caracterização se pautam nas possibilidades jurídicas alcançadas pelos Estados-Membros, haja vista que, por possuírem autonomia política e administrativa, podem elaborar suas leis, executa-las de acordo com texto legal e também lhe são conferidos poderes para criar uma Constituição Estadual, respeitando, a Constituição Federal, texto suprasumo a todos os escritos jurídicos (MENDES, 2012, p. 1115), nesse sentido, destaca Gilmar Mendes (2012):

A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território; sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.

Diante dos fatos, nota-se que um mero texto legal, não é a forma mais eficaz de conter a menção do Pacto Federativo, leia-se, a forma federativa do estado, não deve ser positivada em uma norma legal cujo escopo jurídico, seja flácido, fácil, alterável a qualquer momento, por meio de atos fáceis e executáveis por qualquer

ente de direito público interno ou pessoa colocada no cargo máximo de um dos poderes centrais. Desta forma, o Pacto Federativo, deve estar disposto no texto máximo jurídico, ou seja, a Constituição Federal (MENDES, 2012, p.1116).

A Carta Magna, leia-se, Constituição Federal, texto suprasumo que norteia o federalismo, é pilar caracterizador da diferença para a Confederação, haja vista que, esta (Confederação), tinha como elemento das relações jurídicas um Tratado Internacional, que regia as prerrogativas dos estados dos quais eram dotados de hegemonia, entretanto, com a forma Federativa, as relações jurídicas se regem pela Constituição Federal, rígida e escrita, do qual os estados-membros, devem, a luz do texto constitucional elaborar suas leis e inclusive sua própria Constituição Estadual, sob pena destas serem declaradas Inconstitucionais. Outrossim, não basta que o Pacto Federativo seja apenas mencionado na Lex Maior, far-se-á necessidade, desse pacto ser inquebrável, permanente, imutável, sólido e perdurável, assim aponta o jurista Dirley da Cunha Junior, o qual brilhantemente aduz:

O Federalismo tem as seguintes características comuns:

III - 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.

Ou seja, o Pacto Federativo deve estar disposto nas Cláusulas Pétreas da Carta Magna, por possuírem em seu escopo a permanência e a imutabilidade, nuclearmente deve sua menção estar descrita em uma parte inalterável da Constituição Federal (JUNIOR, 2012, p. 901).

No Brasil as Cláusulas Pétreas estão descritas no artigo 60 § 4º, as quais descrevem as deliberações que não serão abolidas por propostas de emendas constitucionais, dentre elas, no inciso primeiro do referido artigo, está a forma federativa do estado, leia-se “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado”.

Diante da solidez do pacto Federativo e do poder nuclear do Estado sendo o ente soberano, para fins de garantia da essência do modelo Federativo, para manutenção da paz, proteção dos princípios basilares constitucionais lhe é permitido a Intervenção Federal. Age então a União, em prol da Federação, diz Michel Temer (2014): “quando a União intervém em dado Estado, todos os Estados estão intervindo conjuntamente: a União age, no caso, em nome da Federação”.

Notório é a soberania do Estado, pois por meio desse instituto excepcional, visto que, de regra, a União se posta a base da “não intervenção”, entretanto, por medida insólito, utilizara da Intervenção Federal de forma geral para, proteger de ameaças Internacionais aos Estados-Membros e também de conflitos existentes internos, com a finalidade de garantia do Pacto Federativo, leia-se, tal medida é taxativa, não podendo fugir do arcabouço constitucional (SILVA, 2008, p.485), desta forma, cumpre destacar que segundo José Afonso da Silva (2008):

Intervenção é antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que tenha sofrido. Uma vez que a Constituição assegura a essas entidades a autonomia como princípio básico da forma de Estado adotada, decorre daí que a intervenção é medida excepcional, e só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao *princípio da não intervenção*, conforme art. 34: “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, *exceto para [...]*”, e o art. 35: “O Estado *não* intervirá em seus Municípios, *nem* a União nos Municípios localizados em Território Federal, *exceto quando: [...]*”, arrolando-se em seguida os casos em que é facultada a intervenção estreitamente considerados.

Desta forma, o Estado-Membro que venha sofrer intervenção Federal, perde temporariamente sua autonomia, pois em nome da federação, a União protegera o pacto federativo (MENDES, 2012, p.1120).

Por fim, para garantia da efetividade da ordem Constitucional e do pacto federativo, o Poder Judiciário abarca um órgão de essência suprema, não sendo nenhum outro, dentro da esfera judiciaria, maior ou mais importante, pois este órgão é a guarda e proteção jurídica da Constituição Federal, sendo este, o Supremo Tribunal Federal, segundo Sahid Maluf (2006) “é órgão de equilíbrio federativo e de segurança da ordem constitucional” (MALUF, 2006, p. 169).

### **2.3 Definição de Federação**

O Estado Federal é soberano, os estados federados são autônomos, leia-se, no Estado Federal, há divisões compreendendo vários estados federados, sendo estes pilares caracterizadores do núcleo federal, preceitos básicos dessa formação de Estado. O ente de direito público Interno e Internacional é o ente soberano, é o Estado, se difere do ente federado, pois pacífico o entendimento de que a soberania compete apenas a um membro, exclusivamente a um órgão, não sendo este poder, o

de tudo fazer a vontade de que bem entender, deve observar o Estado, respeito as normas jurídicas Internacionais, leia-se, o Estado detém a Soberania e o respeito aos ditames Internacionais fato este que não lhe retira características de Soberania, do qual é o único detentor.

Notadamente salienta-se que o ente federativo, detém a autonomia, indaga-se, o fato de o porquê não a Soberania, ora, para detenção de tal poder, primeiro as normas constitucionais vigentes, apenas entrariam em vigor com a anuência dos estados-membros, ademais, o estados dentro no núcleo Federal poderiam se retirar, ou seja, desagregar-se, fato estes que não podem ocorrer, pois como leciona Oswaldo Aranha Bandeira de Mello “há um poder acima deles contra qual nada podem: é a soberania do Estado Federal” (MELLO, 1948, p. 67).

Desta forma aduz José Afonso da Silva (2008) “associação das demais entidades autônomas”, um complexo de estados-membros, autônomos entre si, com capacidade política-administrativa, jurídica e organizacional caracterizam dentro do escopo Federal, de entes federados, quando em conjunto com a União tem-se um ente federativo, e a agregação dos entes federados e do ente federativo, forma-se o Estado Federal (SILVA, 2008, p. 492/493).

Soberania, segundo Sahid Maluf (2006) “é uma autoridade superior que não poder ser limitada por nenhum outro poder”, desta forma a União quando na qualidade de pessoa política de direito público interno age elaborando Leis validas em todo território Nacional, e também age na qualidade de pessoa de direito público Internacional, ao celebrar tratados internacionais, vínculo com países estrangeiros e garantir a paz (TEMER, 2014, p. 80).

Não basta como mero caracterizador do Estado Federal a soberania do Estado, pois, restando apenas esta denominação, estaria fraudado todo o conceito que cerca a federação, e estaria restado assim um Estado Unitário, haja vista que este detém concentrado toda forma de poder, centralizado toda forma organizacional, ainda que delegue competência aos estados ali presentes, não passarão de mera descentralização maquiada, haja vista que passará de mera procuração, podendo ser afastada a qualquer momento (JUNIOR, 2012, p.898), destarte, cumpre-se destacar que segundo o jurista Dirley da Cunha Junior (2012):

O Estado Federal é aquele que possui *mais* de um governo, vale dizer, aquele que se compõe de mais de uma organização política, todas elas politicamente autônomas em consonância com a própria Constituição. Em razão disso, no

Estado Federal, a autonomia dos governos locais (Estados-Membros, Distrito Federal, e no Brasil, Municípios) está a salvo das incursões do governo central (União), tendo em vista, que a autonomia dos entes federados ou federativos está assegurada pela própria Carta Magna.

Desta forma, deve haver sim a soberania do Estado Federal, porém diferentemente do Estado Unitário, os Estados-Membros, leia-se, entes federados, devem ser dotados de Autonomia, essa distinção se dá por distribuição de competências, ou seja, compete aos Estados-Membros da Federação algumas atividades previstas no Texto Constitucional, por exemplo, elaborar uma Constituição Estadual, dirimir sua organização administrativa, elaborar normas constitucionais estaduais sob a ótica da *Lex Maior*, possuir auto-organização, auto-administração e auto-governo, outrossim, aduz José Afonso da Silva, que “esta distribuição de constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal” (SILVA, 2008, p. 477).

Ora tal descentralização não se dá por mera declaração, delegação ou procuração, ela se perfaz por meio de Constituição escrita e rígida, com um núcleo segundo Dirley da Cunha Junior (2012) “imodificável, que não permita alteração”, trazendo para todos uma segurança normativa, uma segurança jurídica para as relações, pois guarda consigo a proteção de um Supremo Tribunal, ora este incumbido do controle de constitucionalidade, não permitindo o impasse entre os entes federados e a invasão de competências (JUNIOR, 2012. p. 901).

Federação tampouco é somente soberania do Estado Federal e autonomia dos estados, pois ainda que haja somente essas qualificadoras, ainda estará respaldado em outra forma de Estado que não seja a Federal, diante disso, necessário se faz de acordo com Oswaldo Aranha Bandeira de Mello a participação sempre, com maior ou menor extensão, nas deliberações da União (MELLO, 1948, p. 124).

Ora quando da criação do Estado Federal, há dois polos, leia-se, duas ordens jurídicas, o primeiro abarca interesses centrais, e o segundo os interesses regionais, devendo haver uma autonomia reciproca entre essas ordens. Diante disso, no poder legislativo do Estado Federal, há o órgão da Câmara, sendo seu escopo representado por integrantes do povo, e o Senado órgão que abarca em seu esqueleto representantes dos Estados-Membros, leia-se, entes federados (JUNIOR, 2012, p. 901). Desta forma, os estados componentes da federação participam de forma direta das deliberações da União, haja vista que, qualquer pauta passará aos olhos dos

representantes dos entes federados, visto que possuem uma cúpula que abarca tão somente seus representantes para garantir seus interesses (MELLO, 1948, p. 124).

Segundo Gilmar Mendes (2012):

É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão.

Concretizando a essência do Estado Federal, o pilar caracterizador desse instituto se encontra na junção de todas essas características, uma vez que, isoladamente compõem qualquer outra forma de estado, não sendo este, Federal, entretanto, quando em conjunto estes existem em todos os Estados Federais, todo Pacto Federativo, abarca tais elementos, pois são núcleos essências caracterizadores do Estado Federal.

Outrossim, de maestria intelectual, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1948, p. 71), define “os Estados Federais, repetimos, são verdadeiros Estados”, pois segundo o autor os estados federados assim são chamados por falta de melhor designação.

Fixa que o Estado Federal é o “Estado descentralizado por via de constituição rígida” (1948, p.124), ou seja, a Constituição que guarda a forma Federativa do Estado não pode ter sua mutabilidade fragilizada, deve ser esta rígida, solida, capaz de perpetuar a Federação, ademais, preleciona “que os Estados Federados são coletividades administrativas e constitucionalmente autônomas” (1948, p. 124) entende-se como autonomia administrativa a capacidade de auto-organização dos estados federados, tendo estes segundo o autor a capacidade de auto provimento, já em relação a expressão constitucionalmente autônomas, tem-se que os estados federados podem tratar de interesses que lhe forem peculiares, estabelecendo uma Constituição Estadual inclusive, porém esta deve seguir estritamente a Constituição Federal, haja vista ser este o texto suprassumo jurídico (MELLO, 1948, p. 95).

E por fim, aduz Mello (1948, p. 124) que “Os Estados federados participam sempre, com maior ou menor extensão, nas deliberações da União”, entende-se como participação direta ou de maior extensão, a capacidade dos Estados-Membros fornecer projetos de reforma ou ratificação do Texto Constitucional, ou seja, quando estes interferem diretamente na Constituição do Estado, leia-se, Constituição Federal.

Outrossim, quanto a relação de menor extensão, trata-se de uma participação no poder legislativo do Estado, leia-se, segundo MELLO (1948, p. 106) “representação individualizada das coletividades inferiores em uma câmara especial”, desta forma, tem-se que a capacidade de menor extensão se concretiza quando estas coletividades participam das discussões e deliberações alcançadas por este poder, leia-se, impasses pátrios discutidos no âmbito dessa autoridade (MELLO, 1948 p. 105/106).

### 3. OS ASPECTOS DA FORMA FEDERATIVA NO ESTADO BRASILEIRO

#### 3.1 Breviário da história do Brasil

Longo e árduo é o caminho para se determinar o começo da história do Brasil, anos se passaram desde a chegada dos europeus quando os mesmos encontram aqui populações com características homogêneas, em termos culturais e linguísticos postados com suas lanças na beira dos mares. A chegada dos europeus representou a princípio segundo Boris Fausto (2009, p.38) “uma verdadeira catástrofe”, pois os nativos ameríndios enxergavam o homem branco europeu como espécie de Deus, ora temidos ora respeitados, e quando observaram os Padres viram neles o semblante dos Pajés/Xamãs convictos de que poderiam trazer algumas curas de aldeia em aldeia, palavras de respeito as terras dentre outras divindades, oriundas do pensamentos dos grupos indígenas.

A história brasileira é rica em detalhes, imprescindíveis, como por exemplo a primeira lei estabelecida pela Coroa em 1570, em que se proibia a escravização de índios, outrossim, faz este parte de um dos vários fatos que determinam o desenrolar do desenvolvimento da história do Brasil, e neste contexto o desenvolvimento do direito brasileiro, sua formação de estado, seus aspectos jurídicos e normativos até chegar nos dias atuais, fruto de vários períodos minuciosos da história. Passada esta síntese bem prévia sobre o início da Nação brasileira, faz-se necessário saltar os anos de história e aterrissar no período correlato a época das colônias do norte da América.

A Coroa Portuguesa, viu a necessidade de colonizar a nova terra, neste momento, a expedição de Martin Afonso de Sousa, foi incumbida segundo Boris Fausto (2009, p. 43) de: “estabelecer uma colônia através da concessão não-hereditária de terras aos povoadores que trazia e explorar a terra, tendo em vista a necessidade de sua efetiva ocupação”.

Neste tempo, Dom João III tomou iniciativas para criação das capitânias hereditárias, em suma, a divisão do Brasil em quinhões, ocorre que tal iniciativa ao longo dos anos foi mudando de caráter, leia-se, retomadas pela Coroa, as capitânias subsistiram como unidade administrativa, passando a pertencer ao Estado, ou seja, o domínio que antes era privado, entre os anos de 1752 e 1754, passou a ser público, efetivado tal ato por Marquês de Pombal (FAUSTO, 2009, p. 45).

Durante esses períodos, o cenário Internacional não era dos melhores para a Coroa Portuguesa, a economia não estava encaixada nos trilhos, o sonho de colonização das regiões Africanas estavam nos planos, mas Portugal perderá militarmente batalhas na região Marroquina, além de maus negócios com Índia, em suma, um cenário que não apresentava solidez. Neste tempo, Tomé de Sousa, chega ao Brasil, como primeiro governador geral, empossado de longas instruções escritas, denominadas de Regimento de Tomé de Sousa, representava para o Brasil então o propósito de organização.

Ocorre que, nestes anos a colônia brasileira, tinha uma forte aproximação entre estado e igreja, pois conforme a chegada do governo-geral, vinham também os jesuítas, com propósito unicamente de catequisar os índios e colocar disciplina perante o ralo clero, outrossim, segundo Boris Fausto (2009, p.47):

O início dos governos gerais representou também a fixação de um polo administrativo na organização da Colônia. Obedecendo as instruções recebidas Tomé de Sousa empreendeu o longo trabalho de construção de São Salvador, capital do Brasil até 1763.

Concentra-se então em São Salvador a sede nominal da administração da colônia, tendo intento de centralizar na cidade Baiana toda administração da América lusitana (Aziz N. Ab' Saber, 2011, p.153/154).

Até meados de 1763, Salvador era a capital brasileira, leia-se, capital de administração da Coroa Portuguesa no solo brasileiro, ocorre que há um período de transferência da capital, onde a mesma se fixaria no Rio, desta forma aduz Aziz N. Ab'Saber, (2011, p.54):

As capitanias meridionais, unificadas em torno do Rio, na administração de Gomes Freire, adquirem importância nova, refletida na mudança da sede do Governo-Geral, agora definitivamente vice-reinado (1763)

(...)

Agora a nova capital vai ser também o centro da evolução para a autonomia.

Outrossim, alude o autor que neste período, tem-se o marco inicial de uma nova fase para a história do país.

A região do Brasil, marcada por tantos fatos históricos, e inúmeros acontecimentos que desencadeiam os comportamentos atuais, teve forte influência

do direito positivo português, durante a colônia. Nestes tempos as normas do direito Português disciplinavam, e o Brasil no início se aproveitará de escritores lusitanos, inclusive, segundo Aziz N. Ab'Saber (2011, p.55): “de um dos mais notáveis juristas consulto português de todos os tempos, que foi José Melo Freire dos Reis”. Neste cenário jurídico, há as mencionadas Legislação de circunstância e a legislação local, compunham-se segundo o referido autor, de cartas de lei, alvarás, decretos dentre outros documentos.

Diante dos breves fatos, nota-se que enquanto perdura a colonização portuguesa, as influencias trazidas em suas obras jurídicas são aplicadas no território brasileiro, entretanto, com a mudança de cenário segundo Mary Del Priore (2010, p. 164):

A partir de 1821, a tendência, portanto, era de que a maior parte das classes dominantes coloniais apoiasse o governo português, deixando de obedecer as ordens emitidas pelo Rio de Janeiro. Isso, de fato, ocorreu, mas contou com um importante contraponto: o movimento constitucionalista brasileiro. O sucesso inicial da independência se deve à adesão de várias províncias à convocação da Assembleia Constituinte e Legislativa do Brasil, sugestão acatada em 3 de julho de 1822.

Tem-se então que o efetivo avanço do direito como ciência no Brasil se deu a partir da Independência, ocorrida em 7 de setembro de 1822, com a criação de Cursos Jurídicos de São Paulo e Olinda (Aziz N.Ab'Saber, 2011, p.57).

Em meados de 1830, o Brasil, já independente, está a par de uma guerra civil, pois as colisões se pautavam ora contra a centralização do poder, ora como uma forma de revolta devido a pobreza e a escravidão, neste cenário, que em 7 de Abril de 1831, Dom Pedro I renuncia o trono brasileiro, herdava então o poder Dom Pedro II, o qual dispunha de 5 anos quando da assumpção ao trono brasileiro (PRIORE, 2010, p.167).

Nestes mencionados cenários históricos brasileiros, tem-se a percepção de uma lenta e longa evolução com relação ao Estado, leia-se, no Norte da América em 1787 já se havia pautas, em relação ao Estado Federal, enquanto que no Brasil o mesmo só foi concretizado mais de cem anos depois do marco histórico americano, ou seja, enquanto perdurava a colonização portuguesa, as normas de direito positivo português no território brasileiro, já se havia formado um Estado Americano, nota-se que a federação no Brasil, segundo Flavio Martins (2019, p. 1193): “teve seu início oficial através do Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889”. A partir dessa Pré-

Constituição, tem-se o verdadeiro início do federalismo brasileiro, influenciado pelo federalismo Norte Americano ocorrido anos antes.

### **3.2 Evolução do Federalismo brasileiro e seus aspectos históricos**

A Federação brasileira influenciada pela Federação Americana, teve início muitos anos depois desta, precisamente com ato político consubstanciado em 1889 pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro.

Tal ato se fazia necessário, pois naquele tempo, o Estado brasileiro era dividido em províncias, e ainda que adotasse uma forma de descentralização, a natureza jurídica do Estado era unitário, as províncias ainda que gozassem de certa autonomia não detinham o poder de criar sua própria Constituição que tratasse dos assuntos a elas relevantes, pois bem, segundo Flávio Martins (2019, p. 1193): “como as províncias tinham relativas autonomias administrativas e legislativas, algumas pessoas passaram a chamar o Brasil de “Império Federado”.

Ora tal denominação em princípio totalmente equivocada, haja vista que, as províncias eram subordinadas ao Poder Central, e neste momento, não poderia ser o Estado brasileiro assim chamado, outrossim, a consolidação do Decreto nº 1 de 15 de Novembro de 1889, tem o intuito de libertar as províncias do poder do império (JUNIOR, 2012, p. 903).

A concretização do Decreto veio anos depois, leia-se, a Federação brasileira tem seus primeiros passos com o Decreto em 1889, mas sua efetiva consolidação vem com a Constituição de 1891, onde fica estabelecido em seu artigo 1º que:

A Nação brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Nota-se a grande influência da Federação Americana quando passa a leitura na parte final do artigo descrito acima, entretanto, o Estado brasileiro, na sua essência teve grandes diferenças quanto ao Estado Americano, pois em princípio o que houve no Brasil foi a segregação, o movimento centrífugo, ou seja, o Estado que antes era Unitário passou a ser Federal tendo as antigas províncias, agora denominado de Estados-Membros ter ampla autonomia, e capacidade de criar sua Constituição,

diferentemente do Estado Americano, pois conforme denota a história o mesmo em sua essência teve movimentos de agregação, ou seja centrípeto, o que antes era uma Confederação regida por um tratado Internacional, passou a ser uma Federação regida por uma Constituição, sendo que os Estados-Membros, já detinham a independência, passando em suma apenas a soberania em prol de uma Nação, enquanto que no Brasil, não haviam Estado-Membros tampouco independência deles em relação ao poder central.

Com a Constituição de 1891 o Brasil adota o federalismo de primeiro grau, ou seja, adotava-se o federalismo dual, dualista ou clássico, onde os Estados-membros detinham ampla autonomia, juntamente com a União, neste contexto, havia um comportamento isolado por parte desses poderes, uma vez que detinham competências privativas e distintas (MARTINS, 2019, p. 1193), outrossim, destaca Flavio Martins (2019) que:

O Brasil adotou com a Constituição de 1981 um Federalismo de primeiro grau, concebendo-se a existência da União e dos Estados como entes federativos e um Federalismo dual ou dualista, no qual as duas esferas de governo comportam-se como órgãos isolados, detendo os Estados-membros ampla autonomia. Outrossim (...) tendo em vista a capacidade dos Estados elegerem seus próprios representantes, não dependendo puramente da vontade do Presidente, suas antigas oligarquias utilizavam-se desse dualismo para exercer esse domínio, agora pelo modo político direto [...] Todo esse panorama desembocou no que se convencionou chamar de República Velha”, que se caracterizava pelo fortalecimento das oligarquias e do coronelismo a nível estadual e em fraude eleitoral. [...] Sob a presidência de Artur Bernardes, se propôs a reforma constitucional de 1926, restringindo a autonomia dos Estados e aumentando o rol de competências da União. Uma nova Constituição era requerida e não demorou muito para que ela fosse elaborada.

Tempos depois, nos anos de 1930, com decreto n° 19.398, de 11 de novembro, instituído por Getúlio Vargas, precisamente em seu artigo 9°, determinou-se a extinção de Assembleias Legislativas dos Estados, Câmaras ou Assembleias Municipais, deste ato, ficou limitado as autonomias dos estados federativos, pois no mesmo decreto, ainda ficava estipulado a nomenclatura de um interventor para cada Estado (MARTINS, 2019, p. 1194).

Com a Constituição de 1934, tem-se o federalismo cooperativo, pois bem, nessa égide concentra-se na União uma amplitude de poderes em relação aos Estados-Membros, e conjuntamente há também no texto Constitucional, as competências privativas de cada um dos poderes e as competências concorrentes,

ou seja, ainda que fragilizada a posição dos Estados-Membros, devido as gradativas perdas de parte da autonomia, fica estipulado por exemplo no artigo 10º da Constituição a competência concorrente da União e dos Estados de celebrar acordos, para o provimento da organização e desenvolvimento quanto aos serviços (JUNIOR, 2012, p. 903).

Quanto a Constituição de 1937, há uma absoluta concentração de poder na União, leia-se, o Estado brasileiro nesse momento tem a federação apenas a título nominal, pois em essência era uma espécie de Unitário (MARTINS, 2019, p. 1194).

Com a derradeira queda da democracia em 1964, o que se tem é a outorga da Constituição de 1967, o que de certa forma se concretizou de forma ampla, gigante e majoritária poderes da União, ou seja, havia ainda no Texto Constitucional, as menções as competências concorrentes e privativas, porém em sua maioria se concentrava no governo federal, leia-se, com a criação dos Atos Institucionais capazes de se sobrepor a Constituição da época tem-se uma verdadeira concentração e alocação de poderes para União, pois segundo Flavio Martins (2019, p. 1194): “essa concentração agigantou-se com o Ato Institucional nº 5 (AI 5), de 13 de dezembro de 1968, que permitiu a nomeação de Governadores e Prefeitos de Capital pelo Presidente da República”.

Observa-se o quão grande foi a perda da autonomia dos Estados-Membros, pois os mesmos a época não escolheriam seus Representantes, ficando este ato alocado ao Presidente da República.

Com passar dos anos na história brasileira, nota-se que o federalismo no Brasil teve o predomínio da União em relação aos Estados, diversos pontos nas Constituições e momentos no Governo concretizam este fato, ainda que com passar dos anos teve-se a mudança do federalismo dual para o federalismo cooperativo (JUNIOR, 2012, p. 904).

Por fim, com advento da Constituição de 1988, a Constituição democrática, o que se tem é uma mudança completa em relação a federação, pois passou a estar disposto o Pacto Federativo em uma clausula pétrea, leia-se, Artigo 60 §4º da Constituição Federal de 1988, além disso, ampliou consideravelmente o federalismo cooperativo, determinando em seu artigo 24 a competência concorrente para legislar sobre determinados assuntos, além disso, ficou estipulado em seu artigo 18 a inclusão dos Municípios como entes da federação, leia-se: “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”.

Tal inclusão, gerou divergências doutrinárias, pois conforme visto acima, os municípios não participam nas deliberações do Congresso Nacional, e conforme descrito segundo Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, se faz necessário participar com maior ou menor interesse nas deliberações da União para caracterização do Estado Federal, ou seja, é o motivo pelo qual, juristas negam seu caráter, afirmando que não são entes da federação sob um aspecto material, mas sim componentes da mesma (MARTINS, 2019, p. 1195).

Em suma, a Constituição Federal de 1988 implantou segundo Flavio Martins (2019, p. 1195) o “Federalismo trinário ou de segundo grau”, pois abarca, União, Estados (Distrito Federal) e Municípios, dos quais as divergências serão tratadas oportunamente.

### **3.3 Federalismo na Constituição de 1988**

O constituinte de 1988 adotou todos os elementos garantidores do Estado Federal, influenciado pelo Sistema Norte Americano, a República Federativa do Brasil, tem em seu escopo características próprias, mantendo obviamente a essência Federal, mas não inteiramente ligada ao primogênito da forma Federal, pois primeiramente, segundo narrativas históricas o movimento Norte Americano mencionado acima ocorreu de forma Centrípeta, já o movimento Brasileiro ocorreu de forma Centrifuga, ainda que na essência buscam a forma Federativa do Estado, tem-se que para origem o Brasil segundo Flavio Martins (MARTINS, 2019, p. 1201) adotou federalismo por desagregação/centrifugo.

Quanto ao tratamento, tem-se a forma simétrica e assimétrica, respectivamente, trata-se de uma igual divisão seja com relação as competências, seja com relação as receitas, pois nesse o que se efetivamente vale é a igualdade de tratamento, todos os entes federativos têm o mesmo tratamento, sem distinção, já o assimétrico, aduz que, o ente Soberano, pode configurar ao ente federativo alguns tratamentos diversos, sem obviamente perder a essência do Estado Federal, pois neste, adota a visão de que há desigualdades entre os estados federativos, desta forma, busca aqui o constituinte garantir um mecanismo capaz de diminuir os

contratos econômicos, sociais e legais daquele ente, que de alguma forma destoa dos demais, possibilitando ele a se equiparar aos outros (JUNIOR, 2012, p. 903). O Tratamento assimétrico é adotado pela Constituição Federal de 1988, e tem-se alguns exemplos, tais como Segundo Flavio Martins (p. 1197) “a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, segundo artigo 25, § 3 da CF/88”, e as atividades cooperativas do artigo 23, parágrafo único, do Texto Magno.

Importante distinção entre o Federalismo Americano e o Federalismo Brasileiro mais precisamente na Constituição de 1988, é quanto a separação das competências, pois neste, traz duas divisões, a primeira é quanto ao Federalismo Dual ou Dualista, ou segundo o termo americano *dual federalism*, neste trata de uma divisão clara de competências entre os entes federativos e entre eles não há uma espécie de assistência, leia-se, prevalece aqui a competência do ente federativo, sem perder a natureza Federal, mas tendo nitidamente cada um sua exata autonomia (MARTINS, 2019, p. 1198). Já, o Federalismo Cooperativo, este, adotado na Constituição de 1988, e diferente do sistema Norte Americano, evidencia-se pela cooperação entre os entes federativos, leia-se, a União age em cooperação administrativa com os Estados, afim de projetar uma crescente neste, o intuito é justamente ampliar, e um exemplo claro é o artigo 23, parágrafo único da CF/88, o qual aduz: “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Ou seja, frisa o Constituinte de 1988, que há mutua cooperação entre os entes federativos, visando por fim o equilíbrio e bem-estar em âmbito nacional, atingindo a todos indistintamente.

Uma notória e importante distinção segundo o jurista Flavio Martins, é quanto aos níveis de federação, pois o Federalismo Norte Americano, a federação é composta pela União e por Estados Membros, trata-se de acordo com o doutrinador supracitado (p. 1199) de “federalismo de primeiro grau”, uma vez que, comporta-se dois entes. Entretanto, a Constituição da Republica de 1988, ao fixar os entes federativos acoplou em seu artigo 18, os municípios, desta forma, tem-se então que numa visão *strictu sensu*, os municípios são entes da federação, e desta forma o Federalismo brasileiro é denominado segundo o nível da federação, de federalismo trino ou de segundo grau, pois além da União, dos Estados e DF, também são entes, os municípios. Porém parte da doutrina brasileira, numa visão *latu sensu*, aduz o

equivoco de considerar municípios como entes de federação, abordando que estes seriam componentes desta (MARTINS, 2019, p. 1199), nesse sentido, aduz Flavio Martins (2019):

Embora os municípios sejam considerados, no Brasil, entes federativos (segundo o art. 18 *caput*, da Constituição Federal), prevalece o entendimento na doutrina de que os Municípios não possuem poder constituinte derivado decorrente, já que a lei Orgânica do Município não teria *status* constitucional, pois precisa ser compatível não somente com a Constituição Federal, mas também com a Constituição Estadual. Outrossim, no confronto entre lei municipal e a lei orgânica do município, não seria possível um controle de constitucionalidade, mas apenas e tão somente um controle de legalidade, que pode ser feito por qualquer juiz.

Afinal, em que pese haja distinções entre o federalismo brasileiro e o federalismo americano, ambos não perdem a natureza Federal, as distinções somente se evidenciam, por conta dos processos históricos de cada Nação o qual traz aspectos próprios de cada país, o que se tem é uma clara e evidente busca de se manter a essência Federal, pois ambos possuem os elementos nucleares que norteiam o Estado Federal, mas se diferem por questões históricas, quanto seu tratamento, quanto as separações de competências, quanto aos níveis de entes federativos dentre outros aspectos, justamente devido ao processo pelo qual cada nação chegou a se tornar um Ente Federal, embora haja claras evidencias de que o federalismo brasileiro se inspirou grande parte no federalismo americano, deste se difere em alguns pontos, mas não deixa de ser uma Federação.

### **3.3.1 União**

Em uma leitura restrita ao artigo 1º da Constituição Federal de 1988: “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”.

Tem-se que o Estado Federal Brasileiro, leia-se, República Federativa do Brasil, é uma união dos entes federativos, ou seja, Estados, Distrito Federal e Municípios, entretanto, adiante na leitura do Texto Magno vislumbra-se no artigo 18, que: “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”.

Desta forma, importante salientar aqui que a União é um ente federado, sendo uma pessoa jurídica de direito público interno, portanto, a União, não é a República Federativa do Brasil, mas sim um ente federado que a compõe (TAVARES, 2008, p. 1009), nesse sentido, destaca André Ramos Tavares (2008) que:

Desde logo, contudo, é preciso alertar para o sentido dubio do termo. Poder-se-ia imaginar que a União nada mais é do que uma conjunção de Estados, Distrito Federal e Municípios. Ou seja, União no sentido da associação dos referidos entes federativos. Corroboraria esse entendimento a leitura isolada e literal do disposto no art. 1<sup>a</sup>: “A República Federativa do Brasil, formada pela *união* indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”. Contudo, no art. 18, a Constituição esclarece, peremptoriamente, que a República Federativa do Brasil compreende “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Portanto, a União não se confunde com o Brasil, sendo apenas um dos entes federativos que compõem o Estado federal brasileiro. A União é uma pessoa jurídica de Direito Público interno. Assim, embora não conte com personalidade internacional – apenas atribuída ao Estado Federal brasileiro –, são as autoridades e órgãos da União que representam o Estado Federal nos atos e relações do âmbito internacional.

Evidencia-se notória distinção entre o Estado Federal e a União, com a natureza de tais pessoas, uma vez que, a República Federativa do Brasil, é o ente soberano, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional, segundo José Afonso Da Silva (SILVA, 2008, p. 493): “o Estado Federal, com o nome de República Federativa do Brasil, é o todo, ou seja, o complexo constituindo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional”.

Já a União, é parte desse todo, leia-se, é uma unidade federativa, dotada de autonomia, e possui personalidade jurídica de Direito Público Interno.

Tratando-se quanto a natureza jurídica de direito público interno da União, é quando esta se encontra e um dos polos das demandas e ações judiciais, leia-se, sujeito capaz de suportar os deveres e sujeito de direitos, neste, segundo José Afonso da Silva aduz que a União (2008, p. 495) “é titular de direitos e sujeito de obrigações”, ou seja, é capacitada a suportar o ônus decorrente de seus atos, seja praticados por órgãos ou por agentes desta, e inclusive ainda segundo o jurista, “pode ser submetida aos Tribunais, como órgãos jurisdicionais do Estado (SILVA, 2008, p. 495).

A União na qualidade de pessoa jurídica de direito público interno, também age na qualidade de interventora Federal, esta medida, é uma espécie de guardião do Estado Federal, leia-se, o artigo 1<sup>o</sup> da Constituição Federal de 1988, aduz que “a

República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, tem-se aqui que os Estados não poderão cindir, pois em um Estado Federal, a reunião de todos os Estados, Distrito Federal e Municípios, formam a União, o qual é Indissolúvel nos termos da Constituição, outrossim, uma vez que, na iminência de se dissolver, poderá a União na qualidade de pessoa de direito público interno, fazer o uso da Intervenção conforme artigo 34 da Constituição da República, pois visa garantir o Estado Federal (TEMER, 2014, p. 80).

É indubitável que a União possui personalidade jurídica de Direito Público Interno, pois bem, de certo que somente a República Federativa do Brasil é detentora de personalidade de Direito Público Internacional, entretanto embora não detentora, a União em decorrência de somente ela poder representar a República Federativa do Brasil (não podendo os outros entes federativos assim o fazer), torna-se aqui momentaneamente um ente de acepção externa ou internacional segundo Uadi Lammêgo Bulos (2008, p.725), uma vez que de acordo com o doutrinador: “apenas detém a competência exclusiva para representar o Brasil em matéria de soberania, afinal os Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios não atuam nessa seara”.

Desta forma far-se-á importante frisar que, União não é um ente de Direito Público Internacional, mas seus órgãos, quando agindo em nome do Estado Federal Brasileiro no que tange as relações internacionais, pode ter acepção Internacional.

O Constituinte de 1988, também conferiu aos órgãos da União algumas competências, tais quais descritas no artigo 21 da CF/88, dentre elas poderá a União segundo o inciso segundo do artigo supracitado, “declarar a guerra e celebrar a paz”, neste momento, os órgãos componentes da União, em nome do Estado Federal, leia-se República Federativa do Brasil age no plano Internacional exercendo a soberania, ainda que não seja titular dela. Neste ponto, cumpre frisar que a União quando no Plano Internacional, ao se relacionar com outros estados estrangeiros, exerce a soberania, não se torna detentora, uma vez que apenas e tão somente a República Federativa do Brasil é soberana, mas a exerce-a (JUNIOR, 2012, p. 909), nesse sentido, acentua Dirley da Cunha Junior (2012):

A união tem natureza peculiar na Federação, uma vez que, ora atua como pessoa jurídica de direito constitucional, ora como pessoa jurídica de direito internacional. Na primeira hipótese, ela atua por si mesma, age em nome próprio, como entidade integrante da Federação. Na segunda hipótese, atua em nome da Federação, (quer no plano interno, quando edita leis nacionais, quando intervém nos Estados-Membros, quando decreta o estágio de sitio e

de defesa; quer no plano internacional, quando mantém relações com Estados estrangeiros, declara guerra e celebra a paz. Mas cumpre acentuar que a União, independentemente da competência que a exerça, não é titular de soberania.

Ademais, o Constituinte de 1988 tratou de exemplificar bem no Capítulo II da Magna Carta, os bens da União (artigo 20), as competências (artigo 21) e as competências privativas e comuns com os outros entes federativos, desta forma, independentemente da natureza jurídica da União, ela é detentora da autonomia, apenas, pois constitui-se ente federativo, e desta forma, frisa-se que somente a República Federativa do Brasil detém a qualidade da soberania, o qual fica bem disposto no artigo 18 da CF/88: “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”.

Observa-se que dentro do escopo Federativo, tem-se que a União, é um ente federado, do qual detém segundo o disposto constitucional tão somente a autonomia, ainda que em determinados momentos atue na acepção externa ou internacional, exerce-a soberania momentaneamente, uma vez que seus órgãos naquele momento representarão o Estado Federal Brasileiro, nas palavras de José Afonso da Silva (2008, p. 494) “na verdade, quando se diz que a União é pessoa jurídica de Direito Público Internacional, não está se dizendo bem”, pois as relações internacionais ocorrem por meio dos órgãos da União e este somente atua diante da impossibilidade de outro ente federativo assim o fazer uma vez que, não são possuem competência internacional.

### **3.3.2 Estados e DF**

O constituinte de 1988 tratou de abordar sobre os Estados-Membros da Federação, no Capítulo III entre os artigos 26 a 28 da Constituição Federal de 1988, e neste aspecto, frisa-se aqui a importância dos Estados-Membros, para a Federação, pois segundo os fatos históricos ocorridos na região Norte Americana, somente foi possível a criação de uma Federação, com a união de Estados Membros, leia-se, a Federação é em suma a reunião de todos os Estados, todos autônomos, uma vez não o tendo, perde-se a qualidade de Federação (JUNIOR, 2012, p. 909).

Assim como a União, os Estados-Membros também possuem bens próprios, e estão dispostos no artigo 26 da Constituição Federal de 1988, outrossim, far-se-á importante menção que os incisos do referido artigo, indistintamente, mencionam que compreendem os bens dos estados aqueles que não constituem bens da União, em que pese ambos detêm a autonomia, nota-se que o Constituinte brasileiro abarcou no texto constitucional, amplos poderes a União, dada a influência histórica, justamente pelo Estado Federal Brasileiro, ter sido formado num movimento centrífugo, onde se tinha um Estado Unitário e que segundo Flavio Martins (2019, p. 1195/1196) “reconhece autonomia as suas subdivisões territoriais (províncias, Estados-Membros etc.)”, porém, ainda que reconhecida, observa-se no Texto Constitucional a forte influência da União, pois esta detém maior amplitude de poderes em relação aos outros entes federativos.

Sabe-se que o Constituinte tratou dos Estados-membros na Constituição Federal de 1988, entretanto, o que vem a ser Estados ou Estados-Membros (?), diante da indagação, tem-se segundo Uadi Lammêgo Bulos (2008, p. 730) que “constituem ordenações jurídicas parciais, que atuam como núcleos autônomos de poder, com legislação, governo e jurisdição próprios”, partindo desta importante definição, extrai-se que os Estados-Membro são autônomos, pois podem legislar, governar e julgar de forma independente.

Pois bem, agindo o Estado de forma independente, leia-se, exercendo sua autonomia, fica este condicionado ao respeito as normas Constitucionais, uma vez que, autonomia, não se confunde com soberania, e desta forma, no que tange a este poder a autonomia do Estado de acordo com jurista André Ramos Tavares (2008, p. 1013): “se caracteriza por sua capacidade de auto-organização - e, como decorrência direta desta, a capacidade de autolegislação -, sua capacidade de autogoverno e de auto-administração”.

Nesse sentido, quanto a sua autonomia organizacional, ela se perfaz no artigo 25 da CF/88, pois segundo o referido artigo: “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”, leia-se, os Estados podem ter Constituições estaduais, observados obviamente o disposto Constitucional. Outrossim, significa que, segundo Alexandre de Moraes (2015, p. 293): “os Estados-Membros se auto-organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais”.

Desta forma, tem-se que em suma, a auto organização, é a capacidade do Estado, diante de sua autonomia ter uma Constituição estadual, porém tal dispositivo, deve observar sempre as disposições do Texto Constitucional (TAVARES, 2008, p. 1013/1014).

Quanto a capacidade de se auto legislar-se, é a competência do Estado para elaborar leis próprias, que limitar-se-ão no território que este ocupa, leia-se, aplica-se tais leis no território delimitado do Estado, por exemplo, leis Estaduais do Estado de São Paulo, aplicar-se-ão somente no Estado de São Paulo, outrossim, a auto legislação também deve se atentar aos dispositivos Constitucionais, visto que, as normas Estaduais devem se atentar aos ditames previstos na Constituição observando seu princípios estabelecidos (BULLOS, 2008, p. 732). Ademais, quando a capacidade de autolegislação do Município, destaca Uadi Lammêgo Bulos (2008):

É a capacidade de o Estado federado estatuir legislação peculiar, num âmbito territorial delimitado. Nesse interim, o art. 25, *caput*, determina que os Estados devem reger-se pelas leis que adotarem. Trata-se da capacidade de normatização própria, mediante a obra dos deputados estaduais eleitos pelo voto direto, secreto, universal e periódico.

Também possui os Estados em decorrência de sua autonomia, a capacidade de se auto governar, ou seja, o Estado não necessita de um aval/permissão/ autorização/ dependência da União para reger quanto seu Executivo, Legislativo e Judiciário, uma vez que, a Constituição tratou de abarcar tais poderes, respectivamente em seus artigos 28, 27 e 125 do Texto Magno (BULLOS, 2008, p. 732).

Outrossim, far-se-á importante salientar que segundo o nobre jurista Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1948, p. 124) aduz que “os Estados federados participam sempre, com maior ou menor extensão, nas deliberações da União”, e partindo deste conceito, tem-se que os Estados-Membros participam com ampla extensão nas deliberações da União, uma vez que, o Congresso Nacional é parte dele formado por Senadores, os quais representam cada Estado da Unidade Federal.

Tem-se também que o Estado-Membro diante de sua autonomia e junção das capacidades de autogoverno, autolegislação e auto-organização tem a capacidade de se auto administrar-se, ou seja, segundo André Ramos Tavares (2008, p. 1015):

A capacidade de administração funda-se na própria auto-organização, pela Constituição estadual, autolegislação, por meio das leis próprias e

autogoverno, somados tais elementos ao rol de competências da CF concede aos Estados.

Em suma, é a capacidade do Estado de se gerir, observados os dispositivos constitucionais.

Além dos Estados, far-se-á importante definir de forma concisa, outro ente de direito público interno com autonomia Constitucional, ou seja, é de suma importância definir o que vem a ser o Distrito Federal, o qual também goza de autonomia, sendo um ente federado, não sendo um Estado ou Município, mas sim uma unidade autônoma da Federação, e nesse sentido André Ramos Tavares (2008, p. 1030) traz que: “não se deve confundir o Distrito Federal com os Estados-Membros ou com Municípios. Não é nem um nem outro, já que a Constituição Federal expressamente o distingue das demais entidades federativas”.

Ademais, o Distrito Federal, possui natureza jurídica *sui generis*, não sendo um Estado, ainda que possua característica para tal, não sendo também Município, ainda que também possua aspectos que lhe pareçam similares, nesse sentido, é evidente delinear que o Distrito Federal, goza da autonomia constitucional, por isso sua definição não deve ser confundida como sendo um Estado ou um Município, tampouco como uma autarquia territorial, desta forma, tem-se delineado no Texto Constitucional de 1988 que o Distrito Federal é uma instituição *sui generis*. (BULOS, 2008, p. 756). Em conformidade com tal definição, acentua Uadi Lammêgo Bulos (2008):

O Distrito Federal, nos termos da Carta de 1988, é uma instituição *sui generis*. Mesmo hospedando em seu território a Capital Federal (CF, art. 18 §1º), não é, apenas, a sede do governo, sendo também entidade integrante da República Federativa do Brasil (CF, arts. 1º e 18). Embora possua traços de similitude com Estados, os Municípios e as autarquias, com eles não se confunde, visto que possui autonomia constitucional. Ou seja, não é Estado, não é Município, nem autarquia territorial.

Diante do exposto, tem-se que o Distrito Federal, delineado na Constituição de 1988, embora tenha capacidade autônoma onde a mesma se encontra delineada no artigo 32 da Constituição Federal, parte de sua auto-organização e autogoverno são exercidas pela União, ou seja, trata-se de um sacrifício de características que constituem a autonomia, sendo exercida pela União, leia-se, o Distrito Federal, possui uma autonomia apadrinhada pela União, destarte, como dispôs o artigo 21 incisos XIII e XIV da CF/88, ademais em conformidade com tal afirmação, dispões André Ramos Tavares (2008) que:

A capacidade de auto-organização e autogoverno estão parcialmente sacrificadas. É que a organização e a manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria e da polícia civil, militar e do Corpo de Bombeiros competem a União (art. 21, XIII e XIV).

Aliás, a Constituição foi expressa ao determinar que cabe a União, por meio de lei federal, dispor sobre utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias.

Outrossim, tem-se então que Distrito Federal nada mais é que um ente federado, do qual possui autonomia, sendo limitada, apadrinhada ou tutelada, uma vez que alguns serviços são exercidos pela União (TAVARES, 2008, p. 1030/1031).

## 4. CONCEPÇÕES ACERCA DOS MUNICÍPIOS NO ASPECTO FEDERAL

### 4.1 Noções Gerais acerca dos Municípios

É de suma importância frisar que, somente fazem parte da Federação os entes autônomos, ou seja, os quais tenham a capacidade de se auto organizar, auto governar-se e auto administrar, e nesse aspecto deve-se atentar que os Municípios são entes de pessoa política de direito público interno com autonomia, pois tem em seu escopo tais capacidades supramencionadas (MORAES, 2015, p. 298/299).

Quanto a capacidade de auto-organização Municipal, este se perfaz com a possibilidade de criação da Lei Orgânica do Município, sendo este o ápice normativo na esfera municipal, condicionado ao respeito da Constituição estadual e Constituição da República, uma vez que, deve-se ter como pilar base ambos os textos normativos seguindo seus artigos e princípios, pois uma vez não se adequando tanto ao disposto estadual quanto ao disposto Federal, leia-se, Constituição estadual e Constituição Federal, a norma presente na Lei Orgânica Municipal pode vir a se tornar inconstitucional, uma vez que não observou os dispositivos suprassumos a esta, outrossim, a própria Constituição Federal em seu artigo 29, tratou de enfatizar o respeito a tais normas, assim descreve:

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

Tratou-se na parte final do artigo supracitado de frisar, que as normas municipais obedecerão os princípios da Constituição Federal e na Constituição do respectivo estado, sob pena de ser inconstitucional (BULLOS, 2008, p. 739).

Ademais, quanto a capacidade do Município de se auto governar, é a possibilidade de eleger seus Prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, mediante pleito direto e ao mesmo tempo realizado em todo território nacional, sem a interferência Estadual e Federal nas suas eleições, leia-se, em que pese deva haver um respeito as normas Estaduais e Federais, não podem seus membros, agentes ou instituições interferirem diretamente no poder que incumbe ao Município, visto que nenhum ente

pode interferir na autonomia do outro (tem-se exceções, mas não são neste momento objeto do presente estudo), e nesse aspecto a Constituição Federal em seu artigo 29 inciso I, delineou bem a capacidade do Município se auto governar, pois traça o dispositivo que:

Art. 29.

(...)

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País.

Desta forma tem-se destacado tal capacidade no Texto Constitucional, o qual reafirma a autonomia do Município (MORAES, 2015, p. 299).

Além do mais, a Constituição Federal tratou de outorgar aos Municípios parte de sua competência, tal repasse está bem delineado no artigo 30 da Carta Magna, o qual dispõem em seus respectivos incisos algumas competências dos Municípios, tais quais por exemplo, legislar sobre assuntos de interesse local, arrecadar tributos, promover a proteção do patrimônio histórico cultural dentre outros, e neste momento, quando há o repasse de tal competência, frisa-se que dá ao município a capacidade de se auto administrar, pois competira a ele legislar sobre aquilo que a Constituição Federal lhe outorgou, desta forma, tem-se que o Município possui a capacidade gerencial, pois competirá a ele realizar as competências traçadas no dispositivo constitucional, respeitada obviamente os princípios que está dispõe (BULLOS, 2008 p. 738).

Por fim, a de se concluir num primeiro momento indubitavelmente que Municípios são entes autônomos, dotados de capacidade organizacional, administrativa e governamental, sendo pessoa política de direito público interno, outrossim, nas palavras de José Afonso da Silva (2008, p. 472): “enfim, temos aí destacados os componentes da nossa República Federativa: (a) União; (b) Estados; (c) Distrito Federal; e (d) Municípios. Resta saber se todos têm natureza de entidades federativas”.

A grande questão é quanto a natureza Municipal, neste aspecto diverge a doutrina brasileira, segundo autores que adotam a teoria *strictu sensu*, indubitavelmente Municípios são entes da federação, já aqueles que adotam a teoria *latu sensu*, aduzem que em pese Municípios são dotados de autonomia, não possuem a natureza de entidade federativa, pois não basta estar somente descrito no Texto Constitucional, sendo estes apenas considerados componentes da Federação.

## 4.2 Natureza Municipal de ente federativo

Neste momento far-se-á importante destacar que o Constituinte de 1988 acoplou na Magna Carta em seu artigo 1º e artigo 18 a composição Federal e dentro dessa formação há os Municípios, uma vez que, embora diferente de outras Federações não perde sua natureza, mas transforma a federação brasileira em uma forma trinarria ou trino, e segundo André Ramos Tavares (2008, p. 1018):

Portanto, no Brasil, já não se pode falar em uma estrutura binária, com a União e os Estados federados convivendo sobre o mesmo território geográfico. Há, agora, três esferas de governo diversas, compartilhando o mesmo território e povo: a federal, a estadual e a municipal.

Outrossim, para este e outros doutrinadores, dos quais são adeptos a primeira corrente, leia-se, *stricto sensu*, seguir estritamente o que dispôs o texto constitucional, indubitavelmente Municípios são entes da Federação.

Segundo esta corrente, aduz os juristas que Municípios são autônomos, e se são dotados de tal autonomia, integram o sistema federativo, sendo entes deste, pois em que pese num contexto estritamente de direitos, equiparam-se estes aos Estados e União, todos autônomos dentro do Pacto Federativo, portanto, caracterizada a capacidade do Município de se auto organizar, auto governar e auto administrar, este é autônomo, sendo autônomo, é um ente da federação, e nesse aspecto assevera André Ramos Tavares (2008, p. 1018) “o município integra o Estado Federal. É uma entidade político-administrativa estatal dotada de autonomia”, ou seja, reafirma a ideia de que, uma vez tendo autonomia, possui natureza de ente federativo.

Ademais, para tal corrente, adotada inclusive por Alexandre de Moraes, Pedro Lenza e outros, um dos fundamentos para considerar Municípios como entes da federação, está disposto no artigo 34 inciso VII, c, da Constituição Federal de 1988, leia-se:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:  
 (...)  
 VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:  
 (...)  
 c) autonomia municipal;

Observa-se, que o Constituinte tratou de garantir a proteção a autonomia Municipal, inclusive sob pena de poder haver uma intervenção para a efetiva garantia desta, outrossim, destaca-se que por haver proteção a autonomia Municipal, são estes entes da federação.

E por fim, os pilares fundamentais, aqueles que norteiam a corrente *stricto sensu*, são os dispostos nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, leia-se:

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

Art. 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.

Indubitavelmente a Constituição Federal consagrou Municípios como entes da federação, por isso, segundo Alexandre de Moraes (2015, p. 298):

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos arts, 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal.

Outrossim, não há a perda da essência do Estado Federal, visto que, a República Federativa do Brasil, ainda é uma Federação, só não mais de primeiro grau, mas sim, segundo expressão adotada por Flavio Martins (2019, p. 1199) “Federalismo de segundo grau”, não há que se falar em apenas União e Estados, há na Federação Brasileira um terceiro ente, dotado de autonomia e disposto na Carta Magna, desta forma, tem-se que para tal corrente de juristas, Municípios possui a natureza de entes da Federação.

### **4.3 Natureza Municipal de componente da federação**

Notório evidenciar que indubitavelmente Municípios detém autonomia, entretanto, parte da doutrina brasileira, numa visão *latu sensu*, entende que embora no escopo os Municípios tenham autonomia, não basta somente esta característica para eleva-los ao nível federativo, leia-se, é de forma desacertada elevar os Municípios como entes de terceiro grau, uma vez que não possui natureza para tanto,

outrossim, para essa corrente Municípios são indiscutivelmente pessoas jurídicas de direito público interno com autonomia Constitucional, entretanto, não são entes da Federação (SILVA, 2008, p. 474).

Para elucidar a afirmação da presente corrente, os juristas prelecionam que inicialmente quanto a teoria geral do Federalismo, não pressupõem os Municípios como entidade federada, ou seja, de acordo com a história supracitada no presente trabalho, quando da formação do Estado Federal em 1787 no Norte da América, não se pautava a respeito dos Municípios, sendo somente a união indissolúvel dos Estados, corrobora-se para este entendimento José Afonso da Silva (2008, p. 475), o qual aduz “não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação”, traz-se aqui que Municípios, não são essenciais para a definição de federação, segundo o autor, não há significativa mudança com a inclusão dos Municípios como entes da federação, neste aspecto preleciona José Afonso da Silva (2008, p. 475): “não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa”.

Observa-se que ainda que haja autonomia por parte dos Municípios, ainda que estes sejam dotados de inclusão na Carta Magna como entes da Federação, não são estes essenciais a tal, pois não há significativa mudança com a sua inclusão, não mudaria em nada a federação brasileira com a inclusão dos Municípios (SILVA, 2008 p. 475).

Ademais, quanto aos fundamentos da presente corrente, far-se-á de suma importância mencionar quanto a definição de Federação uma das lições de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1948, p. 124), é quando este aduz que: “os Estados federados participam sempre, com maior ou menor extensão, nas deliberações da União”, ou seja, para constituir-se de Estado federado, além de outras características, necessariamente deve ele participar das deliberações da União, e nesse sentido, entende-se para corrente *latu sensu*, que Municípios não atuam no desenvolvimento do Estado Federal, leia-se, o Congresso Nacional, é formado por Câmara dos Deputados, cuja composição está descrita no artigo 45 caput e §1º da Constituição Federal de 1988:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal (...)

Num primeiro momento observa-se que o órgão da Câmara dos Deputados, no texto constitucional, não faz menção a representatividade dos Municípios, mas somente se refere a representantes dos povos dos Estados e Distrito Federal, ademais, também faz parte da composição do Congresso Nacional, o Senado Federal, presente no artigo 46 da Constituição Federal de 1988: “o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário”.

Logo tem-se que, o Senado Federal, somente se compõem de representantes dos Estados e Distrito Federal, nesse sentido, o Congresso Nacional na qualidade de colegiado que representa os interesses da Federação, formado por Câmara dos Deputados e Senado Federal, não possui em seu escopo, não possui no Texto Constitucional e não possui em suas deliberações a representatividade dos Municípios, nem com maior nem com menor extensão, outrossim, de forma ensinada pelo mestre Oswaldo Aranha Bandeira de Mello fazendo uma interpretação a contrário sensu quanto a definição de entes da Federação, não há que se considerar Municípios entes desta, pois tal pessoa não participa diretamente, ainda que em menor extensão, das decisões da União.

Além do mais, frisa-se aqui que Municípios não sofrem intervenção Federal, mas sim intervenção Estadual, leia-se, a Federação não pode ser cindida, ou seja, não pode haver aqui uma secessão, pois assim estaria violando o Pacto Federativo, nesse sentido, a sanção imposta para aquele ente do qual se dispõe a cindir ou fazer uso da secessão, a União por meio de uma Intervenção Federal, assegurada pelo artigo 34 da Carta Magna, fará a intervenção naquele ente afim de garantir o Pacto Federativo, entretanto, quando se trata de Municípios, não há que se falar em intervenção Federal, feita pela União, mas sim intervenção Estadual, feita pelo Estado, nas palavras de José Afonso da Silva (2008, p. 475):

Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, e não da União.

Importante fundamento do supracitado mestre, pois extrai este que a sanção indubitavelmente é a intervenção Federal exercida pela União, para os entes que assim queiram fazer uso da secessão, só que ressalta-se que quando se trata de Municípios, por serem subdivisões dos Estados, ainda que sejam autônomos e dotados de personalidade jurídica de direito público interno, não sofrem da União intervenção federal, pois não são subdivisões destas, mas sim segundo o jurista, subdivisões dos Estados, sendo assim sofrem intervenção Estadual, exercida pelos Estados, logo conclui-se que Municípios não são subdivisões federais, da União, mas sim dos Estados, o qual corrobora para salientar que não são entes da federação.

Em conformidade com o que salienta a teoria da corrente *latu sensu*, a lei orgânica Municipal, deve-se atentar ao respeito das normas e princípios Constitucionais Federais e também as normas constitucionais das Constituições dos estados, desta forma, majoritariamente segundo o professor Flávio Martins (2019, p. 1199):

Prevalece o entendimento na doutrina de que os Municípios não possuem poder constituinte derivado concorrente já que a Lei Orgânica do Município não teria *status* constitucional, pois precisa ser compatível não somente com a Constituição Federal, mas também com a Constituição Estadual.

Outrossim, corrobora para afirmativa de que Municípios são apenas componentes da Federação, e não entes desta.

Num aspecto geral, de forma a complementar o entendimento segundo a corrente *latu sensu*, em que pese haja autonomia dos componentes da federação, as prerrogativas do processuais dos chefes do executivo federal e estadual são maiores do que a municipal, ou seja, o Presidente da República e os Governadores nitidamente possuem maiores prerrogativas em relação ao Prefeito, ademais, em sede Municipal não há Poder judiciário ou Ministério Público próprios, nesse sentido reforça ainda mais a ideia de que os Municípios não são entes da Federação, pois embora indubitavelmente estes possuam autonomia constitucional e se constituem de pessoas jurídicas de direito público interno, sua natureza jurídica, seu escopo não se reveste de fundamentos para que o mesmo possa ser caracterizado como um ente da Federação, devendo-lhe assim ser-lhe atribuído outra nomenclatura, que não a de ente, uma vez que este não se reveste de elementos caracterizadores para assim ser considerado, outrossim, em conformidade com disposto salienta José Afonso da Silva (2008, p. 475):

Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios.

Por fim, indaga-se, para corrente *latu sensu*, se Municípios não são entes da Federação, o que são (?), diante da dúvida, trata-se Municípios de meros componentes da Federação, uma vez que segundo José Afonso da Silva (2008, p. 475) o constituinte agiu de forma “equivocada”, ao segundo ele, considerar Município uma entidade de terceiro grau, ou seja, um ente federativo, desta forma, diante do fato do Município não poder se separar do Estado Federal, pois estaria cindido com a Federação, atitude esta, incompatível com os elementos do Estado Federal, uma vez que violaria o Pacto Federativo, cujo fundamento se encontra plasmado na Constituição Federal, inclusive sendo uma cláusula pétrea, e também pelo fato dos Municípios serem divisão do Estado-Membro, e não divisão da União, ou seja, num aspecto teórico não são importantes para englobar o conceito de Federação, vista que são subdivisões de Estados, e desta forma não possuem natureza jurídica para se caracterizarem como entes da federação, tem-se então que estes são meros componentes da Federação, mas não entes desta.

## 5. CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo, elucidou primeiramente as origens do federalismo, sua formação e conceitos expondo o primogênito desta forma de Estado, o qual contribuiu de suma importância para formação de outras formas de Federação, ou seja, o federalismo iniciado no Norte da América com a formação dos Estados Unidos da América, levou a outros tantos países a se inspirar no modelo Norte Americano, tendo como base suas formas e estruturas, ainda que não estritamente iguais, a essência da forma Federal é adotada inclusive pelo Brasil, o qual inspirado pelo modelo Norte Americano, também definiu o Estado Brasileiro, sendo um Estado Federal.

Num aspecto teórico propriamente dito, nota-se as diferenças quanto ao federalismo Brasileiro e o federalismo Norte Americano, pois respectivamente, trata-se um de um movimento centrífugo, ou seja, de forma mais enxuta, trata-se de um afastamento do centro, leia-se, o Estado inicialmente Unitário passou a dispor que possui autonomia os Estados-Membros, migrando assim de Unitário para um Estado Federal, pois caracterizou-se no Texto Magno Constitucional os entes da Federação, sendo estes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos dotados de autonomia, quais sejam autogoverno, auto legislação, autoadministração e auto-organização, formando assim um Estado Federal soberano. Por outro lado, o movimento ocorrido no Norte da América, foi centrípeto, ou seja, os Estados-Membros, já detinham a soberania propriamente dita, entretanto houve uma cessão dessa soberania, deixando os Estados-Membros de serem soberanos, mantendo sua autonomia, com a finalidade de formar um elo, junção ou núcleo soberano, ou seja um Estado Federal, houve uma migração de uma Confederação para uma Federação.

Nesse sentido, de um modo geral tem-se que o Estado Federal, somente ele, detém a soberania, quanto que as pessoas jurídicas de direito público interno, ou seja, os entes da Federação possui tão somente a autonomia, indubitavelmente tal afirmação, entretanto denota a presente pesquisa que não basta tão somente a autonomia para se caracterizar de ente federado, não torna-se ente federado com a inclusão no Texto Constitucional, nem tão somente possuidor de autonomia, pois necessita ter natureza de ente da federação, outrossim, deve-se observar a natureza

dos entes federados dispostos na Constituição para afirmar se estes são ou não entes da Federação.

E nesse aspecto dada a importância do assunto, aduzem de forma majoritária os juristas, que um dos entes da federação, não pode ser assim definido, leia-se, Municípios não são entes da Federação, pois não possui natureza para tanto, não tem elementos característicos que assim o definem, outrossim, não possui essência de ente federativo, uma vez que dentre a conceituação de Federação, foi apresentado que os entes federativos devem participar das deliberações da União, por ora Municípios não participam, e desta forma não constituem estes entes da federação.

Indubitavelmente Municípios são pessoas jurídicas de direito público interno com autonomia constitucional, entretanto, embora o Constituinte tenha o caracterizado como ente da Federação, dispondo assim nos artigos 1º e 18, de forma majoritária entende os juristas e em conformidade com tal preponderância, conhece aqui que sua natureza traduz que não são entes da Federação, mas sim componentes, uma vez que não podem cindir, pois assim estaria ferido o Pacto Federativo, e não possuem natureza a ponto de serem classificados como entes equiparando-se a União e Estados-Membros.

Desta forma é claro o equívoco do Constituinte de 1988 ao alocar no Texto Constitucional a inclusão dos Municípios, como entes da Federação, uma vez que, o mesmo não possui natureza para tanto, sendo definido tão somente como componente desta, pois não se equipara aos Estados, Distrito Federal e União, não pode cindir ou exercer a secessão, pois assim feria o Estado Federal, outrossim, somente restou para a doutrina majoritária defini-lo como componente da Federação.

## REFERÊNCIAS

AZIZ, N. Ab' Saber. **A época colonial, v . 1:** do descobrimento à expansão territorial Introdução geral de Sérgio Buarque de Holanda – 18ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011).

AZIZ, N. Ab' Saber. **A época colonial, v . 2:** do descobrimento à expansão territorial . Introdução geral de Sérgio Buarque de Holanda – 13ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 02 set. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** 2. ed. ver., e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2008.

DEL PRIORE, Mary; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil.** – São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2010.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** – 13. ed., 1. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. – (Didática, 1).

JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional.** 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Juspodivm, 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático.** 16. ed., Atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza Jurídica do Estado Federal.** 1948, São Paulo.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 31. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

NUNES JUNIOR, Flavio Martins Alves. **Curso de direito constitucional.** – 3.ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional/** Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. 6. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 37.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

TAVARES, Andre Ramos. **Curso de direito constitucional**. 9. ed - São Paulo: Saraiva, 2008.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24. ed. – São Paulo: Malheiros, 2014.