

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO “STRICTO SENSU” EM DIREITO  
CONSTITUCIONAL

**AS FORMAS FEDERATIVAS DO BRASIL, MÉXICO E ARGENTINA NO  
CONTEXTO LATINO-AMERICANO: A EXCESSIVA SIMETRIA  
BRASILEIRA**

THIAGO GUERREIRO BASTOS

**NITERÓI-RJ  
2015**

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO “STRICTO SENSU” EM DIREITO  
CONSTITUCIONAL

**AS FORMAS FEDERATIVAS DO BRASIL, MÉXICO E ARGENTINA NO  
CONTEXTO LATINO-AMERICANO: A EXCESSIVA SIMETRIA  
BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação “stricto sensu” em Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, sob orientação do Prof. Dr. André Saddy e coorientação do Prof. Dr. Eduardo Manuel Val.

**NITERÓI-RJ  
2015**

**THIAGO GUERREIRO BASTOS**

**AS FORMAS FEDERATIVAS DO BRASIL, MÉXICO E ARGENTINA NO  
CONTEXTO LATINO-AMERICANO: A EXCESSIVA SIMETRIA  
BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação “stricto sensu” em Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

**BANCA EXAMINADORA REALIZADA EM 24 DE ABRIL DE 2015**

---

**Prof. Dr. André Saddy (Orientador)**  
**Universidade Federal Fluminense**

---

**Prof. Dr. Eduardo Manuel Val (Coorientador)**  
**Universidade Federal Fluminense**

---

**Prof. Dr. Gustavo Sampaio Telles Ferreira**  
**Universidade Federal Fluminense**

---

**Prof. Dr. Gustavo da Gama Vital de Oliveira**  
**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

**NITERÓI- RJ**  
**2015**

## AGRADECIMENTOS

O fim do mestrado materializa-se com a entrega da dissertação. É um momento intenso de realização eclipsa todas as dificuldades enfrentadas. Por este motivo, o êxtase de concluí-lo deve ser dividido com aqueles que estiveram presentes nos momentos de fardo.

O Mestrado com certeza não seria o mesmo sem a Ana. Seu incentivo, compreensão e disposição em ajudar foi essencial nesta árdua jornada. Os e-mails desesperados ou as aparições súbitas na Secretaria do PPGDC sempre foram agradáveis em razão de suas constantes manifestações de carinho. Pobres são os mestrandos que não têm uma “Santa desatadora de nós burocráticos”. Portanto, além de agradecer, reconheço sua importância para todo o corpo docente e discente do programa.

Agradeço imensamente ao Saddy por ter assumido a orientação de um trabalho que já estava em andamento (durante o período da qualificação em agosto de 2014). Um orientador que por mais que estivesse atarefado nunca deixou de ajudar quando provocado. Suas críticas quanto ao conteúdo, formatação e estrutura deram uma nova roupagem ao trabalho, sendo o salto qualitativo evidente. As constantes indagações e provocações quanto às fontes da pesquisa foram essenciais para mudar minha postura acadêmica. A relação orientador/orientando, criada repentinamente, para mim, foi extremamente proveitosa e gratificante. Agradeço, pela paciência, dedicação e carinho que sempre demonstrou ao longo do trabalho. Espero que o resultado final esteja bom o suficiente para deixá-lo orgulhoso com os nítidos avanços aos quais me fez atingir.

Ao professor que virou amigo e ao amigo que virou coorientador. Se ao longo da graduação do Curso de Direito na Universidade Federal Fluminense já existia profunda admiração ao mestre argentino, imagine o quanto esse sentimento não se aprofundou durante o Mestrado. O Val é o principal responsável pelo meu interesse em estudar a América Latina, sendo o principal “culpado” pela “latino-americanização” da minha pesquisa. Além disso, sempre esteve presente nos momentos que mais precisei (com palavras de incentivo, críticas e sugestões). Os encontros na faculdade, as conversas via e-mail, telefone ou até mesmo pelo *whatsApp* foram sempre prazerosos. Tê-lo como coorientador foi um imenso privilégio. Por isso, espero que o trabalho esteja à altura deste grande mestre, pois esta seria a melhor forma de agradecê-lo por tudo que já fez por mim ao longo de quase dez anos (graduação e mestrado) de convivência. Não posso deixar de

lembrar que a rixa entre brasileiros e argentinos é extremamente saudável, logo, não custa reforçar que o Pelé é melhor do que Maradona e que o Brasil é penta campeão mundial no futebol. “*No llores por mi Argentina...*”.

Um mestrando não vive apenas para o Mestrado. Mentira. Talvez viva um pouco até demais. Entretanto, apesar do foco ser totalmente direcionado para ele (disciplinas, congressos, publicação de artigos, qualificação, texto final da dissertação), sempre há tempo para os amigos, mesmo que na maioria das vezes durante os dois últimos dois anos a procura tenha sido com intuito de desabafar e falar sobre o Mestrado. Os rompantes como “não aguento mais” ou “vou jogar tudo para o alto” sempre foram suavizados com palavras de conforto e compreensão. Dividir o fardo com amigos tão queridos definitivamente tornou a jornada mais fácil. Cinco merecem especial destaque: Ale, Skin, Mari São Gonça, Eric e Rafa.

A Ale e a Skin são amigas de uma vida que a UFF proporcionou-me na graduação. Companheirismo que se vivencia dentro e fora da academia. Somos mestrandos, somos amigos, somos desempregados, somos compadres e comadres, resumindo, somos uma família. Amigos que se apoiam e que sempre estão presentes seja lá qual for a situação. Os dez anos de intensa convivência refletem apenas uma pequena parcela de tudo que ainda iremos enfrentar e conquistar. Sempre juntos por mais que cada um siga seu próprio caminho.

A Mari foi uma grande companheira que o Mestrado deu-me a oportunidade de conhecer. Sou obrigado a confessar que o fato dela morar em São Gonçalo contribuiu bastante para isso, pois praticar *bullying* em uma amiga é muito mais divertido do que em uma estranha. Dividimos os desesperos das aulas, resenhas, congressos, publicações e a temida qualificação. Sofremos, rimos e comemos muito para afogar as mágoas ou simplesmente por gula mesmo. Ela é gonçalense com espírito niteroiense. Eu sou niteroiense com espírito gonçalense. Não tinha como não dar certo. Espero que esses dois anos sejam apenas o início de uma longa e engraçada amizade.

O Eric é um amigo que surgiu da maneira mais *nerd* possível. Apesar de ter sido meu calouro aproximamo-nos com a monitoria da disciplina direito constitucional. Apesar de eu ter entrado na faculdade antes dele, ele formou-se primeiro, foi monitor primeiro, passou no Mestrado primeiro e hoje já é mestre e professor. Isso é o que ocorre quando nos tornamos amigos de gênios. Nunca conseguimos acompanhá-los. Um amigo que ajudou imensamente no processo seletivo do Mestrado e que sempre esteve disposto

a ler e revisar todas as besteiras que escrevia. Sempre solícito, disponível e ajudando o máximo que podia. Não há dúvidas de que sua influência existe no trabalho final.

Se não fosse pelo Rafael esta dissertação ainda estaria confusa, extensa e extremamente repetitiva. Não há palavras que expressem toda a minha gratidão. Uma amizade surgida na internet (viva o twitter) ao qual eu não pretendo abrir mão. Indivíduo extremamente generoso, amante do samba (viva o Salgueiro!) e agradabilíssimo. Estarei eternamente em débito por toda a ajuda que me ofereceu.

Por fim, é preciso agradecer a família porque eles são os que mais sentem os efeitos de ter um mestrando em casa. A irritação, desespero, impaciência, as frases “olha o barulho! Eu tô escrevendo/lendo” são constantes. Vivem e assistem de camarote toda a volatilidade das mudanças de humor, assistem a ida do céu ao inferno em questão de segundos, a tortuosa e complexa relação de amor e ódio com a dissertação. Mas mesmo diante de todos os percalços e dificuldade sempre estiveram, estão e estarão presentes. Não há como não agradecê-los.

A América Latina não quer nem tem porque ser um peão sem rumo ou decisão, nem tem nada de quimérico que seus desígnios de independência e originalidade se convertam em uma aspiração ocidental.

Não obstante, os progressos da navegação que reduziram tanto as distâncias entre nossas Américas e a Europa parecem haver aumentado nossa distância cultural. Por que a originalidade que é admitida sem reservas em nossa literatura nos é negada com todo tipo de desconfiança em nossas tentativas difíceis de mudança social? Por que pensar que a justiça social que os europeus desenvolvidos tratam de impor em seus países não pode ser também um objetivo latino-americano, com métodos distintos e em condições diferentes? Não: a violência e a dor desmedida da nossa história são o resultado de injustiças seculares e amarguras sem conta, e não uma confabulação urdida a três mil léguas da nossa casa. Mas muitos dirigentes e pensadores europeus acreditaram nisso, com o infantilismo dos avós que esqueceram as loucuras frutíferas de sua juventude, como se não fosse possível outro destino além de viver à mercê dos dois grandes donos do mundo.

Este é, amigos, o tamanho da nossa solidão.

(MARQUEZ, Gabriel Garcia. **Prêmio Nobel de Literatura**. Suécia, 1982.)

## RESUMO

A dissertação promove um estudo comparado entre as experiências federativas do México, Brasil e Argentina a fim de demonstrar que a adoção da forma federal é fruto de seu desenvolvimento histórico-político e não mera cópia da experiência dos Estados Unidos da América. Por este motivo, o recorte histórico tem origem no processo de colonização da América Hispânica e Portuguesa. Através do estudo do desenvolvimento colonial é possível identificar elementos descentralizadores que impulsionaram para a adoção da forma federal após os processos de independência. Observou-se também que a divisão espacial do poder foi uma opção política que melhor atendia aos interesses das oligarquias locais. O trabalho utilizou a técnica da micro comparação através de marcos jurídicos, históricos e sociológicos que proporcionaram o desenvolvimento do raciocínio indutivo. Por mais que se sustente no trabalho sobre a impossibilidade de se utilizar a experiência estadunidense como parâmetro de medição da experiência federal de outros modelos federativos, faz-se necessário sua análise e compreensão por ter sido o primeiro exemplo de federalismo na história moderna. Por fim, criticou-se o Princípio da Simetria imposto ao modelo brasileiro por meio da atuação do Supremo Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** Federalismo Cooperativo; América Latina; Oligarquias.

## RESUMEN

La tesis promueve un estudio comparativo entre las experiencias federativas de México, Brasil y Argentina con el fin de demostrar que la adopción de la forma federal es fruto de su desarrollo histórico político más que una simple reproducción de la experiencia de los Estados Unidos de América. Por esta razón, el recorte histórico tiene origen en el proceso de colonización de la América hispánica y portuguesa. A través del estudio del desarrollo colonial es posible identificar elementos descentralizadores que impulsaron la adopción de la forma federal después de los procesos de independencia. También se observó que la distribución espacial del poder fue una opción política que mejor atendía a los intereses de las oligarquías locales. El trabajo ha utilizado la técnica de micro comparación a través de marcos jurídicos, históricos y sociológicos que han proporcionado el desarrollo del razonamiento inductivo. Por más que se sostenga en el trabajo la imposibilidad de utilizarse la experiencia estadounidense como parámetro de medición de la experiencia federal de otros modelos federativos, su análisis y comprensión son necesarios por haber sido el primer ejemplo de federalismo en la historia moderna.

**Palabras Clave:** Federalismo Cooperativo; Latinoamérica; Oligarquía.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Quadro 1:</b> Análise comparativa da rigidez constitucional e de seu processo de alteração .....	110
<b>Quadro 2:</b> Análise comparativa dos níveis de governo e das constituições estaduais	115
<b>Quadro 3:</b> Análise comparativa da repartição de competências .....	123
<b>Quadro 4:</b> Análise comparativa do Senado Federal e da forma de eleição dos senadores .....	127
<b>Quadro 5:</b> Análise comparativa da autonomia financeira .....	132
<b>Quadro 6:</b> Análise comparativa do processo legislativo e da simetria .....	137

## LISTA DE ABREVIações

<b>ADCT</b>	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
<b>ADEPOL</b>	Associação de Delegados da Polícia Civil
<b>ADI</b>	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
<b>ADPF</b>	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
<b>AGU</b>	Advocacia-Geral da União
<b>AI</b>	Ato Institucional
<b>ALEMT</b>	Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso
<b>ALERJ</b>	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
<b>ALESP</b>	Assembleias Legislativas do Estado de São Paulo
<b>Art.</b>	Artigo
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CONFAZ</b>	Conselho Nacional de Política Fazendária
<b>CONFINS</b>	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
<b>CPI</b>	Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>CPMF</b>	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
<b>CSLL</b>	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
<b>D.</b>	Dom
<b>EC</b>	Emenda à Constituição
<b>FPE</b>	Fundo de Participação dos Estados
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
<b>IGF</b>	Imposto sobre Grandes Fortunas
<b>IPI</b>	Imposto sobre Produto Industrializado
<b>IR</b>	Imposto de Renda
<b>IVA</b>	Imposto sobre Valor Agregado
<b>IVC</b>	Imposto sobre Vendas e Consignações
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>Nº</b>	Número
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista

<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PP</b>	Página
<b>PRI</b>	Partido Revolucionário Institucional
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSL</b>	Partido Social Liberal
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>Rel.</b>	Relator
<b>SNFC</b>	Sistema Nacional de Coordenação Fiscal
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>Vs</b>	Versus

## SUMÁRIO

NOTA DO AUTOR .....	15
INTRODUÇÃO .....	17
<b>1 A FORMA FEDERAL DE ESTADO .....</b>	<b>22</b>
<b>1.1 Estado Unitário .....</b>	<b>22</b>
<b>1.2 Confederação .....</b>	<b>23</b>
<b>1.3 Estado Federal .....</b>	<b>24</b>
<b>1.4 Estrutura e Desenvolvimento do Estado Federal .....</b>	<b>27</b>
<b>1.5 Surgimento da Forma Federal .....</b>	<b>29</b>
<b>1.6 Atuação das Unidades .....</b>	<b>31</b>
<b>1.7 Participação na Vontade Federal .....</b>	<b>35</b>
<b>1.8 Soberania .....</b>	<b>37</b>
<b>1.9 Autonomia .....</b>	<b>38</b>
<b>1.10 Conclusão Parcial .....</b>	<b>41</b>
<b>2 FEDERALISMO MODERNO: A EXPERIÊNCIA ESTADUNIDENSE.....</b>	<b>43</b>
<b>2.1 Experiência Colonial .....</b>	<b>43</b>
<b>2.2 Estados Confederados da América e o surgimento do Estado Federal .....</b>	<b>45</b>
<b>2.3 Guerra de Secessão .....</b>	<b>49</b>
<b>2.4 Atuação da Suprema Corte .....</b>	<b>52</b>
<b>2.5 Federalismo Fiscal .....</b>	<b>55</b>
<b>2.6 Conclusão Parcial .....</b>	<b>57</b>
<b>3 AS FORMAS FEDERAIS NA AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>59</b>
<b>3.1 Análise do Modelo Mexicano.....</b>	<b>59</b>
3.1.1 Experiência Colonial .....	59
3.1.2 Dos <i>Cabildos</i> .....	62
3.1.3 Do Império ao Estado Federal Mexicano .....	64
3.1.4 Federalismo Fiscal .....	69
3.1.5 Hegemonia Política .....	72
3.1.6 Conclusão Parcial .....	73
<b>3.2 Análise do Modelo Argentino .....</b>	<b>74</b>
3.2.1 Experiência Colonial .....	75
3.2.2 Dos <i>Cabildos</i> .....	76
3.2.3 Da Confederação ao Estado Federal.....	77

3.2.4 Federalismo Fiscal .....	82
3.2.5 Conclusão Parcial .....	86
<b>3.3 Análise do Modelo Brasileiro .....</b>	<b>87</b>
3.3.1 Experiência Colonial .....	88
3.3.2 Das Câmaras Coloniais.....	90
3.3.3 Do Império ao Estado Federal .....	93
3.3.4 O Federalismo Selvagem da República Velha .....	99
3.3.5 Federalismo Fiscal.....	104
3.3.6 Conclusão Parcial .....	106
<b>4 FORMAS FEDERATIVAS NA AMÉRICA LATINA - SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS .....</b>	<b>108</b>
<b>4.1 Constituição Rígida e Processo de Alteração .....</b>	<b>108</b>
4.1.1 Argentina .....	108
4.1.2 México.....	109
4.1.3 Brasil.....	109
4.1.4 Análise Comparativa .....	110
<b>4.2 Níveis de Governo e Constituições Estaduais .....</b>	<b>111</b>
4.2.1 Argentina .....	111
4.2.2 México.....	112
4.2.3 Brasil.....	113
4.2.4 Análise Comparativa .....	114
<b>4.3 Repartição de Competências .....</b>	<b>115</b>
4.3.1 Argentina .....	115
4.3.2 México.....	117
4.3.3 Brasil.....	118
4.3.4 Análise Comparativa .....	121
<b>4.4 Senado Federal e Forma de Eleição dos Senadores.....</b>	<b>123</b>
4.4.1 Argentina .....	123
4.4.2 México.....	124
4.4.3 Brasil.....	125
4.4.4 Análise Comparativa .....	126
<b>4.5 Autonomia Financeira.....</b>	<b>128</b>
4.5.1 Argentina .....	128
4.5.2 México.....	129

4.5.3 Brasil.....	130
4.5.4 Análise Comparativa .....	132
<b>4.6 Processo Legislativo e Simetria .....</b>	<b>133</b>
4.6.1 Argentina .....	133
4.6.2 México.....	135
4.6.3 Brasil.....	135
4.6.4 Análise Comparativa .....	136
4.6.5 Conclusão Parcial .....	137
<b>5 PRINCÍPIO DA SIMETRIA: A PANACEIA PATERNALISTA PROMOVIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....</b>	<b>140</b>
<b>5.1 Princípio da Simetria: Origem e Conceito .....</b>	<b>140</b>
<b>5.2 Perdas Experimentais .....</b>	<b>146</b>
<b>5.3 Casos Jurisprudenciais Relevantes .....</b>	<b>147</b>
A) Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216.....	148
B) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3644 .....	150
C) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2461 .....	151
D) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 678 .....	152
E) Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2314.....	153
F) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 98.....	154
G) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 486 .....	155
H) Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1722 .....	156
I) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3619.....	157
J) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2997 .....	157
K) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3046 .....	158
L) Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4298.....	159
M) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 227 .....	160
N) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 792 .....	162
<b>5.4 Conclusão Parcial .....</b>	<b>162</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>164</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>170</b>

## NOTA DO AUTOR

Apesar da graduação em direito, passei toda a vida acadêmica aprendendo a olhar para a Europa e para os Estados Unidos como centros de produção de conhecimento das mais variadas espécies (científico, econômico, artístico, político, linguístico, cultural). A mídia e os centros de ensino nos condicionam a olhar somente para esse eixo que se impõe de modo tão sutil que soa como natural não questioná-lo. A despeito das inúmeras mazelas e problemas enfrentados nos modelos tidos como ideais da civilização moderna, para nós, brasileiros, chega apenas o que há de bom. A filtragem de informação e a forma como certos problemas são apresentados nos impede de enxergar a realidade tanto da Europa quanto dos Estados Unidos. Nesse sentido, há uma opacidade seletiva criada pelos meios de comunicação. Afinal, um protesto em solo europeu é tido como ápice da cidadania enquanto que os levantes populares na América Latina são taxados de barbáries desordenadas. Portanto, se por um lado o eixo anglo-saxão-europeu recebe tratamento privilegiado, por outro quando a mídia se propõe a falar do continente latino é somente para fazer associações negativas e reproduzir informações descontextualizadas.

Dessa forma, sem perceber, aprendemos que não vale a pena olhar para um continente que expressa muito mais a nossa realidade socioeconômica do que aqueles inseridos em uma outra realidade como os do eixo norte. Não nego que fazia parte, na verdade ainda faço, pois a desconstrução é um processo lento, do grupo que não olha/olhava para a América Latina. Não que tenha escolhido ignorar. Pior. A mim sequer foi dada essa opção, pois simplesmente a desconhecia como fonte positiva de conhecimento e cultura. Esse talvez seja o ápice de um intenso processo de negativização do sentimento latino-americano. O que é nosso, o que é produzido aqui não é digno sequer de conhecer. A bem da verdade, raras são as exceções que extrapolam essas barreiras dominantes, fruto, em grande parte, da extraordinariedade daqueles que conseguem superar o isolamento cultural. Chega a ser irônico conhecer uma obra ou alguma teoria latina não porque houve diálogo ou conhecimento direto, mas sim por reverberação do centro europeu ou estadunidense. Esse cenário, ao que me parece, não é eminentemente latino, mas muito mais brasileiro. Alegar simplesmente que a língua seja uma barreira é um argumento que não se sustenta, pois o espanhol está muito mais próximo do corpo linguístico do português do que do inglês, francês ou alemão.

O interessante é que somente ao ingressar em um programa de pós-graduação que incentiva e instiga conhecer a América Latina é que se despertou o interesse pela

região, sendo a identidade do programa imprescindível para rumos que esta dissertação tomou. Quanto mais instigavam-me a olhar e conhecer a cultura jurídica produzida no continente latino, mais fascinado e interessado ficava. O encantamento foi tamanho que o projeto de dissertação submetido no processo de seleção que buscava analisar a forma federal brasileira à luz da forma estadunidense foi transformado para um trabalho de direito comparado que busca conhecer o passado latino e identificar suas experiências federativas. É assustador admitir que sabia afirmar que Alemanha, Rússia, Áustria, Bélgica, Suíça, Canadá, Estados Unidos e Austrália eram federações, mas que não conseguia indicar uma única federação latina. Talvez seja uma ignorância ou limitação somente minha, mas que se assemelha com o cenário traçado por Virgílio Afonso da Silva no artigo “Integração e Diálogo Constitucional na América do Sul”<sup>1</sup>. Neste trabalho, demonstra-se que nossos tribunais dialogam mais com Cortes de origem anglo-saxã do que com as latinas. Nossa relação com a América Latina é opaca, geograficamente “estamos de costas” e nos recusamos a virar. Algo simples assim.

A latino-americanização do trabalho não poderia ter me deixado mais satisfeito, pois conhecer a evolução histórica do continente latino, especialmente do México e da Argentina, foi uma experiência gratificante e rica. A opção de pautar o trabalho em obras de autores latinos foi totalmente consciente, pois não se pode recontar a América Latina por olhos externos. Foi graças a esse posicionamento que tive a magnífica oportunidade de conhecer obras de autores como Juan Bautista Alberdi, Tulio Halperin Donghi, Marcello Carmagnani, José Rafael López Rosas, Germán J. Bidart Campos, Jorge Carpizo, Alberto Diaz-Cayeros, Silvio Frondizi, José María Serna de la Garza, Diego Reynoso, Alberto Ricardo Dalla Vía, Humberto Quiroga Lavié, entre outros<sup>2</sup>. É esta sensação e a oportunidade de redescobrir a América Latina que espero conseguir passar com o trabalho que está sendo apresentado.

---

<sup>1</sup> SILVA, Virgílio Afonso. **Integração e Diálogo Constitucional na América do Sul**. Disponível em: <[http://www.teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2010-Diálogo\\_e\\_integracao.pdf](http://www.teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2010-Diálogo_e_integracao.pdf)>. Acessado em: 16.05.14.

<sup>2</sup> Os autores citados e suas obras podem ser encontradas nas referências bibliográficas ao final de trabalho.

## INTRODUÇÃO

A forma federal já foi experimentada por diversos países no mundo. No continente americano é possível identificar cenários distintos como: 1) Adoção da forma federal sem ruptura posterior para outra forma de estado; 2) Alternância entre forma federal e unitária e, 3) Substituição da forma federal pela unitária em definitivo. Esse é o caso de países como Estados Unidos da América, México, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, e etc. Portanto, a forma de estado faz parte da história e da evolução sociopolítica de cada Estado-nação e está sujeita a alterações.

No tocante a forma federal, seria possível determinar quão federal é um Estado? Em caso afirmativo qual seria o parâmetro? É possível qualificar experiências federativas que tendem a ser completamente diferentes em razão de suas realidades sociais, políticas e econômicas? É viável escaloná-las? Estas indagações buscam instigar o leitor para o fato de que cada Estado federado é único. A forma na qual ocorre a divisão espacial do poder é particular e intrínseca, não sendo possível dizer que determinadas experiências federativas foram mais bem sucedidas ou que são mais federais do que outras. Não é razoável medi-las à luz de uma outra realidade discrepante para se obter a resposta. Por isso que, ao longo, do trabalho houve a atenção em não regionalizar a forma federal, isto é, não categorizá-la em federalismo latino-americano (Brasil, México e Argentina) ou anglo-saxão (Estados Unidos), pois rotular impõe uma pasteurização do movimento federal, acarretando, conseqüentemente, perda de características próprias dos países analisados. Portanto, há o modelo estadunidense, brasileiro, mexicano e argentino, pois parte-se da premissa de independência destas formas federativas a despeito de heranças culturais comuns.

Na América Latina há quatro países que adotam a forma federal: México, Argentina, Brasil e Venezuela. No caso venezuelano foi opção pessoal não incluí-la entre os países latinos a serem comparados em razão da complexidade da evolução de sua forma federal atípica, excessos de países a serem estudados dentro de um lapso temporal inferior a dois anos o que inviabilizaria levantamento bibliográfico, pesquisa, estudo e escrita, somando-se a isso o complexo sistema político venezuelano nas últimas décadas. Portanto, para não comprometer a qualidade, o estudo centrou-se em México, Argentina e Brasil no contexto latino-americano e Estados Unidos da América por ser o marco federativo da era moderna (qualquer pesquisador que almeja trabalhar o federalismo deve revisitar a experiência estadunidense).

Todos os Estados citados passaram por crises em razão da forma federal ou unitária adotada durante seu desenvolvimento. O grau de centralização tem variado ao longo dos anos e cada Estado-nação tem seguido seu próprio esquema evolutivo sem estar condicionado às experiências federativas de outros países. Apesar de cada prática ser única, é plenamente possível identificar elementos essenciais à forma federal e verificar seus desdobramentos em outras realidades. Não se está homogeneizando, mas pontuando núcleos que promovem a descentralização política que é o fim teleológico desta forma de estado. Será demonstrado ao longo da dissertação que a distribuição de competências legislativa, administrativa e tributária estruturam-se de modo diverso em cada Estado-nação analisado.

O presente trabalho adotou como recorte histórico o período de colonização do continente americano a partir do século XVI. O objetivo foi identificar a estrutura administrativa colonial implementada no “novo mundo” e compreender seu desenvolvimento, pois parte-se da premissa que a estrutura colonial influenciou a forma federal. Além disso, como dito anteriormente, utiliza-se como marco federativo a experiência estadunidense do final do século XVIII. Portanto, não há intenção de ir à Grécia antiga ou revisitar conceitos de práticas federalistas anteriores a idade moderna. É preciso que fique claro que se conhece estas experiências, mas não se objetiva trabalhá-las. Outro ponto importante é que o trabalho pautou-se na relação entre União e Estados-membros, ou seja, apesar dos Municípios serem entes federativos no contexto brasileiro, não foram incluídos no estudo a fim de delimitar e propiciar melhor desenvolvimento da pesquisa. Em relação aos Estados Unidos da América, sua abordagem, frisa-se mais uma vez, tem intuito de contextualizar o surgimento da forma federal na Era Moderna, pois não se busca medir a intensidade das práticas latinas tendo por base a estadunidense.

No campo metodológico, o trabalho aproxima-se do marco jurídico-sociológico, pois busca analisar o federalismo à luz do desenvolvimento do Estado-nação, isto é, busca-se elementos descentralizadores existentes nas estruturas coloniais que repercutiram na esfera política e que condicionaram a adoção da forma federal. A partir do marco especificado, ruma-se para o raciocínio indutivo, ou seja, parte-se da análise particular para se obter conclusões gerais. Nas palavras de Miracy Gustin:

É o caminho do particular para o geral. São três as fases do processo indutivo de conhecimento: a observação dos fatos ou fenômenos, a procura da relação entre eles e o processo de generalização dos achados nas duas primeiras fases. (GUSTIN, 2006: 22/23)

Após conhecer, compreender e comparar, foi possível concluir que a estrutura colonial seja no contexto latino ou anglo-saxão teve profunda relação na adoção da forma federal. Além disso, a investigação promovida pautou-se sob a vertente histórico-jurídico, pois foi feito estudo desde a origem do germen federativo no período colonial até sua inclusão nos ordenamentos internos por meio de uma constituição. Para garantir a fiel compreensão deste cenário sociocultural foram utilizadas, sempre que possível, fontes locais diretas em vez de indiretas. A investigação, por pautar-se basicamente em três países latinos, atuou também no campo jurídico-comparativo a fim de identificar similitudes e diferenças na forma federal em mais de um sistema jurídico. Reforça-se, neste ponto, que houve zelo para se evitar uma simples justaposição normativa, mas sim promover de fato uma comparação da forma federal, passando pela origem de sua formação até sua consagração em textos constitucionais.

No direito comparado, especificamente, foi utilizada a técnica da micro comparação<sup>3</sup> ainda que se tenha dado atenção aos aspectos históricos e sociológicos. Marc Ancel enumera críticas contundentes em relação ao direito comparado, mas ao mesmo tempo suscita suas vantagens. Afirma que o risco de enveredar-se no direito comparado dá-se pelo fato de o direito nacional já ser suficientemente complexo para compreendê-lo em sua totalidade. Logo, em tratando-se de direito estrangeiro esse fator é potencializado pelo fato de estar-se diante de um ordenamento jurídico estranho. Por este motivo, é imprescindível que o estudo em direito comparado parta de obras e doutrinadores locais para garantir-se a fidelidade da fonte quanto a uma dada realidade. Essa postura de zelo quanto às obras minimiza eventuais filtragens do ordenamento estrangeiro pelas concepções internas do pesquisador. Apesar das dificuldades apontadas, estudar e conhecer o direito do outro é indispensável tanto aos operadores do direito quanto a outros agentes. Além disso, praticar um estudo comparado possibilita ao pesquisador novas aberturas, fazendo-lhe conhecer outras regras e sistemas diferentes dos seus. Por fim, comparar possibilita conhecer melhor o seu próprio direito, pois as peculiaridades do ordenamento do pesquisador irão sobressair quando contrastadas com normas díspares existentes no direito que se está comparando. Ainda que nenhuma das justificativas apresentadas convençam da importância do estudo comparado, é inegável

---

<sup>3</sup> Técnica utilizada para comparar um instituto jurídico similar em ordens jurídicas diferentes, verificando, assim, seu comportamento. O objetivo deste método é demonstrar que apesar de instituto existir em realidades jurídicas diferentes nada impede que suas funções sejam totalmente discrepantes. Por isso ao comparar é importante levar em conta a realidade local.

que em um contexto de esforço político para a organização de uma ordem jurídica pacífica e coordenada global demande conhecimento e pesquisa no direito comparado (ANCEL, 1980: 15/18).

Portanto, diante das vantagens e desvantagens suscitadas, pesquisar no campo do direito comparado é importante para demandar reflexões sobre temas que são analisados e estudados por outros sistemas jurídicos; em um contexto latino-americano, por exemplo, em razão de similaridades econômicas e sociais, é provável que as dificuldades enfrentadas pelos países sejam próximas. Logo, as soluções engendradas podem ser úteis e/ou levar a novos questionamentos sobre o direito nacional.

Diante dos motivos que justificam a elaboração da dissertação enunciados nas “notas do autor”, as provocações e métodos expostos na introdução, parte-se para a estruturação do trabalho. Foram escritos cinco capítulos acompanhados de conclusões parciais, cujo objetivo é resumir e apresentar as impressões do autor, propiciando, assim, o início de novas abordagens. Os capítulos primeiro, segundo e quinto possuem conclusões parciais ao seu final, contudo, os capítulos terceiro e quarto não foram estruturados dessa forma. A organização do capítulo três foi feita em tópicos, logo, não faria sentido que houvesse apenas uma conclusão parcial ao final. Já em relação ao capítulo quatro, por tratar-se de direito comparado, as conclusões parciais foram substituídas por “análises comparativas”. A conclusão final promove uma epifania de tudo que foi abordado. De forma pormenorizada a dissertação será apresentada da seguinte forma:

O primeiro capítulo apresenta a forma federal de estado e traça seus principais elementos a fim de que o leitor internalize seus conceitos e identifique-os conforme for lendo os capítulos subsequentes que demonstram a evolução federativa. O suporte teórico é extremamente importante porque, de acordo, com Giuseppe de Vergottini para que uma comparação seja eficaz é preciso explicitar aquilo que se está comparando (VERGOTTINI, 2004: 1/4).

Como primeira experiência federativa da Era Moderna, o segundo capítulo aborda o caso dos Estados Unidos da América. Não se almeja traçar o desenvolvimento da forma federal estadunidense como um parâmetro ou marco a ser seguido, mas sim contextualizar um trabalho que promove um estudo da forma federal na América Latina. O federalismo é um fenômeno político e social que se adequa às diversas realidades. Neste capítulo buscou-se identificar elementos coloniais de descentralização e dificuldades

enfrentadas desde o período da Revolução Americana de 1776. A partir desta realidade, analisou-se a experiência latina.

As formas federativas na América Latina foram o objeto do terceiro capítulo que ficou subdividido em três itens a fim de individualizar o desenvolvimento federativo do México, Brasil e Argentina. O objetivo é demonstrar a evolução histórica do período colonial até a independência e conseguinte positividade da forma federal em uma constituição estável. No caso do México e da Argentina, é preciso esclarecer que os termos *Ayuntamientos* e *Cabildos* devem ser entendidos como sinônimos, pois ambos expressam o centro político no período colonial.

O quarto capítulo, por sua vez, promove uma comparação direta dos textos constitucionais mexicano, argentino e brasileiro. Após a apresentação de aspectos históricos e sociológicos é possível analisar e comparar a forma pela qual o federalismo assumiu nos países arrolados de forma mais crítica. Pontua-se semelhanças, diferenças e querelas históricas enfrentadas durante o processo de efetivação da forma federal em cada Estado latino. No item 4.3 desta unidade foi dado maior destaque ao federalismo cooperativo em razão da abordagem dada no capítulo antecedente. Acredita-se que a forma cooperativa é a que melhor se adequa às experiências latinas. Por este motivo, em alguns momentos do trabalho serão feitas alusões à forma federal germânica em relação ao federalismo cooperativo ainda que seja uma experiência inerente ao contexto europeu. Os itens 4.5 (autonomia financeira) e 4.6 (processo legislativo e simetria) materializam diferenças significativas existentes nos modelos latinos. Se no México e na Argentina a autonomia financeira é excessivamente centralizada, o mesmo pode ser dito sobre o Brasil sob a ótica do processo legislativo e da simetria. Por entender que o tema merecia maior análise e estudo, fez-se uma abordagem sobre a simetria, que a despeito da qualidade das discussões e críticas produzidas, é pouco debatida no Brasil.

O penúltimo capítulo demonstra que a federação brasileira limita a autonomia política *lato sensu* dos entes federados de forma mais incisiva do que o México e Argentina. Diante desta constatação, mostrou-se relevante aprofundar o tema no contexto brasileiro e explicitar o que é o princípio da simetria criado pela atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Cabe ressaltar que não se identificou esta vertente federativa nos demais modelos latinos.

A conclusão final aglutina as conclusões gerais obtidas com toda a pesquisa realizada. Suscita-se caminhos a seguir e problemas a serem enfrentados.

## 1 A FORMA FEDERAL DE ESTADO

O Estado federal não foge à vocação centralista do poder político. (Seabra Fagundes *apud* BARROSO, 1982: 26)

A decisão de ingressar numa federação é um ato de soberania que os Estados podem praticar, mas, quando isso ocorre, pode-se dizer que essa é a última decisão soberana do Estado. (DALLARI, 1986: 17)

O Estado é a exteriorização política de um povo em um determinado território, cuja gama de possibilidades é bastante variável. De acordo com Augusto Zimmermann e Luis Roberto Barroso, os Estados podem ser classificados em simples ou composto, sendo que no primeiro grupo está a forma unitária e no segundo se encontra a forma federativa e confederativa (ZIMMERMANN, 1999: 13; BARROSO, 1982: 9). Para compreender a dimensão política existente na forma federal de estado é importante diferenciá-la das demais<sup>4</sup>. Portanto, os principais traços de cada modalidade serão apresentados para propiciar um contraste entre as formas destacadas.

Ressalta-se, ainda, que o berço do federalismo moderno são os Estados Unidos da América<sup>5</sup>, pois em um período no qual somente havia a forma unitária ou a aglutinação por meio de uma confederação, engendrar a forma federal a fim de se atender as peculiaridades da formação histórico-colonial com as necessidades políticas da época foi um ato extremamente vanguardista que repercutiu ao longo dos séculos XVIII e XIX. O movimento político consagrado na Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América influenciou diversos países no mundo. Atualmente há vinte e cinco nações sob a forma federal que equivalem a cerca de 40% da população global<sup>6</sup>.

### 1.1 Estado Unitário

Esta típica forma do período absolutista teve seu ápice com a aglutinação de todo poder na pessoa do Rei. Com o surgimento das Revoluções Liberais, fracionou-se o poder e se estruturou a forma unitária sob a égide de uma constituição. O Estado unitário é a variação tradicional da forma simples de Estado. Neste não há pluralidade de centros

---

<sup>4</sup> A despeito da existência do Estado Regional e Estado Autônomo, estes não serão abordados porque se expressam como variação da forma unitária.

<sup>5</sup> Ainda que seja possível identificar experiências federais na Grécia antiga, afirma-se que o recorte temporal utilizado é o surgimento do Estado federal como decorrência da Revolução Americana em 1776.

<sup>6</sup> **Forum of Federations – The Global Network on Federalism and Devolved Governance.** Disponível em: <<http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismbycountry.php>>. Acessado em: 03.11.14.

decisórios, pois há apenas um único núcleo político com sede na capital que é a fonte do poder central. Por este motivo, há um forte nível de simetria e padronização normativa nacional onde o “(...) *Estado se exprime pela unidade do sistema jurídico, comportando o país um só direito e uma só lei.*” (BONAVIDES, 2011: 162).

Atualmente, não se vislumbra apenas a existência de um Estado estritamente unitário e sem qualquer lampejo de descentralização. As necessidades contemporâneas fizeram com que alguns Estados unitários modernos promovessem, ao menos, a descentralização administrativa, que é quando o poder central admite a existência de órgãos locais de decisão submetidos aos departamentos, comunidades, distritos, cuja nomenclatura varia de acordo com cada experiência unitária (BONAVIDES, 2011: 165/167).

Merece destaque o fato de alguns Estados cederem parcelas de poder político a fim de apaziguar tensões internas. Contudo, é preciso enfatizar que essa cessão não se confunde com uma experiência federal, pois em regra é fruto de ato infraconstitucional. Além disso, as divisões administrativas não são dotadas de auto-organização, ou seja, são desprovidas de poder político para criar suas próprias constituições. Portanto, via de regra, as descentralizações em Estados unitários são liberalidades do poder central.

## **1.2 Confederação**

Esta forma de estado tem como particularidade aglutinar mais de um Estado soberano por meio de um tratado internacional. Por este motivo, há forte viés descentralizador em sua estrutura interna. A confederação é tão díspar da federação que não se deve confundir os fenômenos. É preciso destacar, ainda, que por ter origem em um tratado internacional haverá forte incidência deste direito em seu funcionamento.

Por ser a junção de Estado soberanos, o poder que emana da confederação atinge os Estados-componentes e não os cidadãos de cada unidade. De acordo com Celso D. de Albuquerque Mello, na união confederativa cada unidade mantém sua soberania e personalidade internacional. Seu órgão central é denominado de “dieta<sup>7</sup>”, cujas deliberações necessitam ser tomadas por unanimidade ou maioria qualificada. (MELLO, 2000: 360)

---

<sup>7</sup> “É a dieta uma conferência de agentes diplomáticas, onde os representantes junto a ela votam conforme as instruções recebidas, e as suas deliberações são ratificadas pelos Estados-membros.” (MELLO, 2000: 360)

Outro ponto relevante, em razão da soberania, atém-se ao fato de o Estado-componente poder denunciar e se retirar do tratado internacional sem maiores implicâncias jurídicas. Dessa forma, o que se observa é que há uma unidade mínima que aglutina todas as partes soberanas, mas o elo não pode ser forte o bastante sob pena de atingir a soberania resguardada de cada Estado-componente.

Os problemas inerentes a esta forma de estado serão tratados no segundo capítulo que aborda o surgimento do federalismo nos Estados Unidos da América a partir das ruínas de sua confederação.

### **1.3 Estado Federal**

A forma federal é fruto de um acordo político no plano interno por meio de uma constituição. A federação mantém certos níveis de descentralização existentes na confederação e inclui elementos de estrutura nacional por meio de um Governo Central típico dos Estados unitários, sendo, portanto, uma organização política que está entre as duas formas apresentadas até aqui, pois se por um lado admite a pluralidade de centros políticos decisórios, por outro retira a soberania dos entes que o compõe (MELLO, 2000: 359).

A Constituição federal estrutura e reparte o poder político entre as unidades que compõem o Estado federal. É por meio dela que se irradia e se efetiva a descentralização, mas se mantém a unidade e a força do poder central. A promoção do equilíbrio faz parte do jogo político interno inerente a cada federação. Não há um padrão ou modelo a ser seguido, mas experiências que almejam obter a estabilização e o pleno desenvolvimento.

Outra diferença marcante na forma federal é a existência da autonomia que se materializa por meio da elaboração de uma constituição estadual. Os Estados-membros podem mais do que uma divisão administrativa de um Estado unitário, mas podem menos do que um Estado-componente de uma confederação. Isso se justifica porque a federação pressupõe um pacto entre unidades que cedem sua soberania em prol da unidade política. Dessa forma, não se vislumbra o direito de secessão. Outras características serão analisadas ao longo do capítulo, mas é importante, que neste momento, as diferenças entre as formas de estado apresentadas estejam claras.

Ao final do século XVIII e início do XIX a forma federal fomentou intensos debates teóricos acerca da natureza jurídica do vínculo existente entre os Estados-

membros e a União. De acordo com Luis Roberto Barroso, Sérgio Ferrari e Maria Helena Ferreira da Câmara, cinco teorias merecem ser destacadas: da dupla soberania, da nulificação, do estado federal único, das três entidades estatais e dos Estados-membros não soberanos (BARROSO, 1982: 9; FERRARI, 2005: 39; CÂMARA, 1981: 29).

A **teoria da dupla soberania** foi desenvolvida no contexto do surgimento dos Estados Unidos da América. Defendia-se que os entes infranacionais e a União iriam compartilhá-la, pois não se cogitava a possibilidade de os Estados-membros deterem somente autonomia. Nesse sentido, os entes subnacionais cederiam parcela de sua soberania em prol da União, mas reteriam todo poder não delegado. Tal assertiva foi defendida por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay (BARROSO, 1982; FERRARI, 2005; CÂMARA, 1981).

A **teoria da nulificação** foi o fundamento teórico que culminou na guerra de secessão dos Estados Unidos (1861-1865). Em linhas gerais afirma que a União não é detentora de soberania, pois essa força política pertence aos Estados-membros. Dessa forma, a junção de Estados independentes gera novo vínculo confederativo e não federativo como se pretendia. Esta teoria tem como marco central a impossibilidade de divisão do poder soberano, rebatendo, assim, a teoria da dupla soberania. Diante desta máxima, não se admite a possibilidade da União e dos Estados-membros serem titulares da soberania, pois de acordo com a corrente arguida um deles a detém indevidamente. Logo, tendo em vista a preponderância dos Estados-membros, deve-se concluir que este poder reside neles. Tem como principais expoentes John Calhoun e Max Von Seydel (BARROSO, 1982; FERRARI, 2005; CÂMARA, 1981).

A **teoria do estado federal único** salienta que a entrega da soberania em favor da União promove a junção política de Estados outrora soberanos por meio de uma constituição. O pacto federal feito pelas unidades políticas assenta a entrega da soberania à estrutura nacional. Portanto, apesar de a soberania residir na União, sua atuação reverbera como aspiração dos Estados-membros, pois estes participam da formação da vontade federal. Os principais defensores são Le Fur, Verdross, Kunz e Zorn (BARROSO, 1982; FERRARI, 2005; CÂMARA, 1981).

A **teoria das três entidades estatais** tem como premissa o fim teleológico de um Estado federal que é a coordenação existente entre União e Estados-membros para promoção do desenvolvimento e do bem-estar. Pressupõem-se que os cidadãos estão submetidos a duas ordens jurídicas (federal e regional), que são sistemas normativos parciais. A soberania cabe a ordem jurídica total ao qual Estados-membros e União estão

submetidos. É essa terceira entidade estatal (ordem jurídica total) que a detém e se projeta no cenário internacional. Tem como principais expoentes Haenel, Gierke, Nawiasky e Kelsen (BARROSO, 1982; FERRARI, 2005; CÂMARA, 1981).

A **teoria dos Estados-membros não soberanos** afirma que os entes subnacionais seriam detentores de autonomia por terem cedido sua soberania para criação do Estado federal. Por este motivo, mantem-se autônomos dentro de suas circunscrições a fim de manter a pluralidade de centros decisórios. Defendida por Laband e Jellinek por meio de um diálogo com a teoria do Estado federal único (BARROSO, 1982; FERRARI, 2005; CÂMARA, 1981).

Ainda sobre a forma federal é preciso trazer o apontamento feito por Dalmo de Abreu Dallari quanto a possibilidade da autonomia estadual propiciar o surgimento de grupos oligárquicos nas estruturas de poder regional.

Mas o risco maior, porque cria a ilusão de democracia e se apóia rigorosamente nos princípios e na mecânica do federalismo, é a *aliança de oligarquias*. (...) a autonomia estadual, através da reserva de amplas competências para os Estados-membros e da garantia de não-interferências do governo federal. (...) Mas se penetrarmos no interior de cada Estado-membro poderemos encontrar em muitos deles o predomínio de uma sólida oligarquia, oposta à democracia. Não é raro que isso aconteça, havendo casos em que é mais evidente a existência do grupo oligárquico e outros em que o respeito às formalidades características de uma democracia oculta a realidade. O Brasil é exemplo muito expressivo dessa hipótese, pois em grande número de Estados-membros existem famílias ou grupos de famílias que exercem férrea dominação política, econômica e social. (DALLARI, 1986: 73)

A crítica é extremamente pertinente e encontra imensa recepção na América Latina como um todo conforme se analisará ao longo dos capítulos 3 e 4. O controle oligárquico é um forte efeito colateral do federalismo no contexto latino; os governantes atuam para atender primeiramente aos seus interesses privados e deixam o interesse público em segundo plano. É o poder político inerente à autonomia que perpetua o ciclo.

A forma federal favorece essa captura regional por certos grupos. Ressalta-se, contudo, que esta consequência não ocorre somente na América Latina, pois o mesmo pode ser sentido nos Estados Unidos ainda que em menor escala<sup>8</sup>. O que se enfatiza é

---

<sup>8</sup> Dalmo de Abreu Dallari afirma que os partidos políticos regionais controlam a vida política estadual e promovem a perpetuação de um mesmo grupo no poder sob a capa democrática. A diferença para a América Latina se dá pelo fato de *“As oligarquias dos Estados Unidos fazem mais concessões à aparência de um jogo político democrático, além do que as circunstâncias gerais do país não facilitam a utilização da miséria ou do analfabetismo para fins eleitorais. Mas apesar da sofisticação dos métodos, existe o fato inegável de que em grande número de Estados, podendo-se mesmo dizer que em amplas regiões compreendendo vários Estados, existe sólido e prolongado predomínio de um determinado partido. Os*

que este sintoma nas ex-Colônias ibéricas, aparentemente, é mais incisivo. Não se propõe ou se insinua que a forma federal deva ser abolida e substituída pela forma unitária. Em absoluto que não. Alerta-se que a forma federal não é composta apenas de virtudes, sendo, deste modo, imprescindível analisar o fenômeno federativo com plena consciência dos efeitos colaterais negativos que gera a fim de evitá-los.

#### 1.4 Estrutura e Desenvolvimento do Estado Federal

Feita a diferenciação mínima entre as formas de estado é preciso adentrar na “caixa de máquinas” da estrutura federal para melhor compreender eventuais críticas e acertos.

De pronto, é preciso salientar que há autores que diferenciam federalismo de federação, como o faz José Alfredo de Oliveira Baracho. De acordo com este doutrinador:

O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se às ideias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da diversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas. Vincula-se, também, o federalismo ao pluralismo, bem como à ideia de descentralização. (*apud* FABRIZ, 2010: 76).

Contudo, a despeito da diferenciação supra, os termos serão usados como sinônimos em modo semelhante ao defendido por José Afonso da Silva:

Quando se fala em federalismo em Direito Constitucional, quer-se referir a uma *forma de Estado*, denominada *federação* ou *Estado federal*, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa. (SILVA, 2006: 99)

Federação é uma modalidade de estado composto, onde se pressupõe a união política entre as partes que são dotadas de autonomia (política, administrativa e econômica) dentro dos limites constitucionalmente previstos. Sua instrumentalização é feita através de uma constituição que irá estruturar o pacto federal ao qual, presume-se, não haverá outro de idêntico teor. Portanto, se este é o responsável por dar vida à

---

*dirigentes estaduais desse partido é que são os oligarcas, e o que resta para o povo é a prática das formalidades democráticas.*” (DALLARI, 1986: 75). Este posicionamento se confirma com o estudo recente feito por Martin Gilens e Benjamin Page, cuja pesquisa foi publicada pela Universidade de Princeton. “*The central point that emerges from our research is that economic elites and organized groups representing business interests have substantial independent impacts on U.S. government policy, while mass-based interest groups and average citizens have little or no independent influence.*” (GILENS; PAGE, 2014: 565).

federação, é possível afirmar que não há federalismo universal porque não há constituições idênticas vigentes. Ainda que existissem não significaria afirmar que seus institutos seriam interpretados e aplicados da mesma maneira, pois como se mostrará no terceiro e quarto capítulo, cada Estado assenta e distribui o poder político entre seus entes de forma singular.

A forma federal busca coordenar a multiplicidade (sistema normativo estadual) com a unidade (sistema normativo federal), tendo como marca principal a soberania do todo e a autonomia das partes. Conforme sustentado anteriormente, ter como premissa uma instrumentalização única e homogênea aplicável a todas as federações é impraticável, reconhecendo-se, contudo, a existência de experiências federais próximas. Logo, não é compreensível que a forma federal seja classificada em categorias, seja em âmbito global ou regional. Por este motivo, não se deve falar em federalismo anglo-saxão, latino-americano, europeu ou asiático<sup>9</sup>, pois cada Estado federal desenvolve seu modelo de maneira autônoma (o que não impede a troca e influência de experiências). Por fim, são os fatores reais de poder<sup>10</sup> de cada ordenamento jurídico que moldam o federalismo. Nesse sentido, existe o federalismo brasileiro, argentino, mexicano, estadunidense, alemão, indiano, russo, canadense e assim sucessivamente.

Objetivando reforçar essa ideia, cabe destacar trecho da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216<sup>11</sup>, cujo relator foi Ministro Célio Borja. Ao longo do acórdão, o Ministro Paulo Brossard cita João Mangabeira Unger a fim de estabelecer a inexistência de um conceito ou padrão federativo global.

JOAO MANGABEIRA já afirmou que não há padrão federativo, um padrão mundial de federação; havia federações, a federação americana era diferente da federação canadense; a federação brasileira era diferente da argentina e assim por diante. A federação americana não pode ser uma espécie de metro do irídio conservado em Paris, como padrão da décima milionésima parte do quarto do meridiano terrestre. Textualmente:

(...) o regime federativo não se vasa num molde permanente. (...) a Constituição Americana não é o metro o irídio conservado em Paris, como padrão da décima

<sup>9</sup> Critica-se as categorias desenvolvidas por Ronald Watts na obra *Comparing Federal System in the 1990s*, pois foram aglutinadas experiências federativas sob a forma regional (federalismo europeu e anglo-saxão). “*In European federations, particularly Switzerland, Austria and Germany, more commonly administrative responsibility has not coincided with legislative authority (...) Even in the Anglo-saxon federations federal governments have delegated considerable responsibilities (...)*” (WATTS, 1996: 31).

<sup>10</sup> “Ferdinand Lassalle as entende no sentido sociológico. Para ele, a constituição de um país é, em essência, a soma dos fatores reais do poder que regem nesse país, sendo esta a constituição real e efetiva, não passando a constituição escrita de uma ‘folha de papel’.” (SILVA, 2006 : 38)

<sup>11</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 216-MC, Relator: Min. Celio Borja, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325.

milionésima parte do quarto do meridiano terrestre. A federação é uma forma de Estado; um sistema de composição de forças, interesses e objetivos, variável no tempo e espaço, e inerente e peculiar a cada povo. (João Mangabeira, em Toma da Constituição, 1934, p. 21)

Cristiano Franco Martins, de modo similar, afirma que o grau de descentralização política vertical varia entre os Estados federais. Em regra, o arranjo político interno tende a ser de primeiro grau, ou seja, há o nível de governo federal e estadual. Mas a descentralização pode ser de segundo grau quando o Município é dotado de poder político decisório (MARTINS, 2003: 61). Ronald Watts, por sua vez, sustenta que não existe uma forma federativa aplicável a todos os lugares de forma indistinta, pois os arranjos institucionais que promovem a distribuição de poder político entre as unidades variam de acordo com as peculiaridades locais (WATTS, 1996: 1/2).

Ainda que não se possa entender o federalismo sob um conceito ou uma categoria universal, existem características essenciais que devem estar presentes para que se possa vivenciá-lo, pois são traços atrelados à pulverização do poder político no espaço territorial. São eles: surgimento da forma federal, atuação das unidades, participação na vontade federal, soberania e autonomia.

### 1.5 Surgimento da Forma Federal

Entender a origem de um Estado federal é importante porque repercute na forma pela qual a federação se desenvolverá. José Afonso da Silva afirma que Estados que possuem passado histórico-político de origem centralizadora tendem a gerar uma forma federal que cede menos poder político aos entes federados. Por outro lado, uma federação fruto de genuína descentralização histórica caminha para uma experiência federativa com maiores níveis de autonomia. Nesse sentido:

Os limites da repartição de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Numas a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados-membros competências mais amplas, como nos Estados Unidos da América do Norte. Noutras, a área de competência da União é mais dilatada, restando reduzido campo de atuação aos Estados, como o Brasil no regime da Constituição de 1967-69, que construiu um federalismo nominal. (...) As federações de formação centrípeta **costumam** ser mais descentralizadas e as de formação centrífuga, menos. (SILVA, 2006: 102, grifo do autor).

É relevante a distinção dos fenômenos centrípeto (força política que ruma para o centro) e centrífugo (fuga do poder política para as extremidades) pelos potenciais

efeitos que geram na experiência federal. Contudo, é importante frisar que o primeiro ensaio federativo do Brasil, por exemplo, foi bastante descentralizado, mesmo tendo se originado de uma forma unitária. Conclui-se, assim, pela impossibilidade de generalização de que um Estado federal originário de um fenômeno político centrípeta seja mais descentralizado do que aquele oriundo de força centrífuga. De acordo com a doutrina vigente<sup>12</sup> o Estado federal pode surgir por aglutinação/agregação/força centrípeta ou por desaglutinação/desagregação/força centrífuga.

O federalismo aglutinador surge da agregação de Estados outrora soberanos e independentes, sendo típico movimento centrípeta no qual a força política se destina ao centro. Esta modalidade está bastante associada com a mudança da forma confederativa para federativa. O principal exemplo é o Estados Unidos que surgiu como Estado confederado, mas que se transmutou em federação com a adoção da Constituição de 1787. A mudança ensejou um rearranjo de poder político entre os entes, pois os antigos Estados soberanos passaram a ser autônomos, mas mantiveram sua “independência” dentro de suas circunscrições nos temas que não foram entregues à União. Como consequência, por exemplo, os Estados-membros mantiveram sua competência política para legislar sobre direito civil, penal e processo. Essa pluralidade legislativa é possível porque os entes infranacionais retiveram esse poder político com a ratificação da Constituição de 1787. Portanto, a autonomia estadual exige a análise conjunta da Constituição federal (que a limita) e da Constituição estadual (que a materializa). De acordo com Dalmo de Abreu Dallari, a decisão política de aderir à federação é o último ato soberano realizado pelo antigo Estado (DALLARI, 1986: 17).

O federalismo desaglutinador surge da desagregação de uma forma unitária preexistente. É um movimento centrífugo cuja força política “foge” do centro e ruma para as “periferias”. A princípio, não se cria um novo Estado no plano internacional, pois o a mudança no *status* busca adequar a nova condição da União de representante das demais unidades federativas, funcionando, assim, como uma espécie de estado simples perante o direito internacional (MELLO, 2000: 359). Um Estado unitário que se torna federal tem a tendência de ceder pouco poder político para os entes federativos, pois há uma

---

<sup>12</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982; FERRARI, Sérgio. **Constituição Estadual e Federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005; FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo Constitucional e Reforma Federativa: Poder Local e Cidade-Estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012; ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

predisposição para maior uniformidade jurídica. Por este motivo, Augusto Zimmermann afirma que há grande probabilidade dos Estados-membros se organizarem à imagem e semelhança da União.

Neste tipo de realidade, com os entes estaduais organizando-se cada vez mais à imagem e semelhança da União, inclusive nos detalhes mais secundários e igualmente danosos à autonomia destes entes federativos, pouco nos resta daquilo que poderíamos conceber como uma verdadeira Federação. (ZIMMERMANN, 1999: 61)

O passado histórico exerce grande influência nas formas centrípetas e centrífugas. Estados federais latinos de origem centrípeta como Argentina e México são atualmente federações centralizadas, movimento bastante antagônico ao desenvolvido nos Estados Unidos. O terceiro capítulo apontará os motivos que fizeram estas experiências centrípetas atingirem patamares diferentes do estadunidense.

É preciso salientar que não é incoerente com a forma federal que um mesmo tema legislativo seja tratado de forma nacional em uma federação, mas receba tratamento regionalizado em outra. Essa possibilidade apenas reforça o argumento de que não existe padrão global federativo.

## 1.6 Atuação das Unidades

Seu desempenho se exterioriza por meio da repartição das competências traçadas na Constituição federal. Estas terão natureza expressa (quando o texto constitucional enumera) ou residual (tudo aquilo que não foi previsto ou resíduo do que foi expressamente cedido) conforme argui Cristiano Franco Martins (MARTINS, 2003: 77). A forma pela qual os estados federais distribuem as competências expressas e residuais variam de acordo com cada federação<sup>13</sup>.

Mostra-se pertinente distinguir a cláusula residual de poderes implícitos, pois por mais que ambos não estejam previstos de forma expressa no texto, as consequências jurídicas são diferentes. Tendo em vista a definição dada acima sobre cláusula residual,

---

<sup>13</sup> É possível citar as constituições dos Estados Unidos da América, Canadá e Índia como exemplos, pois trabalham de forma distinta o arranjo político das cláusulas residuais. O texto estadunidense enumera de forma taxativa os poderes da União e deixa, portanto, os residuais para os Estados-membros. A Constituição do Canadá, de forma expressa, taxa os poderes dos Estados-membros, deixando a União com os residuais. A Índia, por seu turno, estabelece as competências da União e dos entes subnacionais, mas põe o Governo federal como detentor dos poderes residuais. Para Michel Mouskheli, há ainda a possibilidade de enumeração exaustiva das competências da União e dos Estados-membros. (*apud* MARTINS, 2003: 77).

parte-se para o conceito de poderes implícitos, que em sucintas palavras, podem ser definidos como dedução implícita a partir das competências expressamente concedidas no texto constitucional. Esta tese foi desenvolvida pela Suprema Corte Americana no julgado *McCulloch Vs Maryland*<sup>14</sup> e provavelmente se aplica a todas as federações<sup>15</sup>. Definiu-se que se um poder é concedido a determinado ente político, tudo aquilo que for inerente à consecução desta competência também lhe terá sido entregue<sup>16</sup>.

A partilha das competências pode ter caráter dual/liberal ou cooperativo/intervencionista. A adoção do modo de partilhar tem íntima relação com o período econômico vigente, conforme se observa da atuação do Governo Central antes e depois da crise de 1929<sup>17</sup>. As constituições elaboradas durante o período do liberalismo econômico adotam, via de regra, uma rígida divisão de competências entre os níveis de governo. Contudo, a partir da metade do século XX, a influência do estado de bem-estar social (maior intervencionismo do Estado na economia) impôs a coordenação dos poderes em vez de uma estática repartição entre os entes.

A técnica dual clássica foi esculpida na Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América, surgindo, como se percebe, no auge do liberalismo econômico. Por este motivo, privilegiou a autonomia regional em detrimento da intervenção estatal. Esta expressão federativa estipula que cada unidade atue de modo independente da outra

---

<sup>14</sup> Trata-se da tentativa do Estado de Maryland de tributar todos os bancos, cujas autorizações de funcionamento não tivessem sido emanadas de sua legislatura. A única instituição financeira que não atendia ao requisito era o Banco dos Estados Unidos da América, pois sua aquiescência foi emitida pelo Congresso Nacional. Por isso, a lei impunha a sua tributação, mas o tesoureiro James W. McCulloch recusou-se a pagá-la sob argumento de inconstitucionalidade. A negativa fez o caso ser judicializado, mas a Suprema Corte a julgou inconstitucional. Duas questões são essenciais para o caso: 1) teria o Congresso poder para criar um banco mesmo que a Constituição não lhe cedesse essa competência de forma expressa? 2) poderia o Estado de Maryland tributá-lo sem ferir o texto 1787? A Suprema Corte afirmou que sim e não, respectivamente. O Governo federal é dotado de poderes expressos para regular a economia, admitindo-se leis que assegurem seu exercício (Art. I, Seção 8). Portanto, a opção política pela criação de uma Banco Federal para regular a economia é legítima, pois trata-se de uma lógica implícita ao exercício de sua atribuição econômica. Em relação a segunda indagação, a Corte entendeu que não seria constitucional a tributação imposta pelo Estado de Maryland por agredir o pacto federal.

<sup>15</sup> O art. 22 da Constituição Argentina prevê poderes implícitos a favor da União, assim como o art. 75, XXX da Constituição do México. O texto brasileiro, por sua vez, semelhante aos dos Estados Unidos da América, não previu de modo expresso, mas sua existência tem respaldo tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

<sup>16</sup> Há ainda nos textos constitucionais silêncios eloquentes, ou seja, o constituinte deliberadamente se cala diante de um tema, não se tratando, portanto, de lacuna a ser preenchida. A inexistência de uma previsão pode ter por trás um comando vedatório. Como parâmetro indica-se o Recurso Extraordinário nº 130.552/SP julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>17</sup> Com o enfraquecimento do liberalismo econômico de Adam Smith (séculos XVIII, XIX e XX) e maior predisposição política para a adoção do modelo intervencionista de John Keynes (pós crise de 1929), a forma de interpretar a partilha do texto adquire um viés cooperativo por meio de uma mutação constitucional feita pela alta cúpula do Judiciário. Portanto, a mutação é uma espécie de poder constituinte difuso, pois feita a alteração é informal e feita a partir da interpretação de um Tribunal Constitucional, sendo o limite para essa mutabilidade a elasticidade do texto.

dentro de suas competências traçadas rigidamente pelo texto constitucional. O cientista político Morton Gordzins cunhou a expressão *layer cake federalism* (“bolo de camadas federativo”) ou federalismo de camadas para simbolizar a delimitação exata do poder que caberia a cada nível de governo. A analogia feita, busca reforçar a ideia de que cada camada do bolo pertence a uma unidade política, não se admitindo, portanto, a interferência da outra.

A técnica cooperativa, por outro lado, propõe uma articulação entre os níveis de governo em vez de atuações isoladas. Esta pode ser originária, fruto de mutação constitucional ou alteração formal do sistema dual. O federalismo cooperativo surge da necessidade imposta pela realidade econômica da época (pós crise de 1929 e Segunda Guerra Mundial) que demandou intervenção do Estado na economia. Houve uma superação da lógica não intervencionista do liberalismo econômico, pois não havia mais espaço para o *laissez-faire* (“deixai fazer” – doutrina que prega a liberdade do mercado e ausência de intervencionismo estatal).

De forma originária, ocorre quando o próprio texto constitucional impõe atuação coordenada e articulada. A título exemplificativo, há o federalismo brasileiro previsto no texto constitucional de 1988, cujos artigos 23, 24 e 30, II impõem atuação conjunta. A mutação se opera quando a Corte responsável pela guarda do texto constitucional interpreta-o de forma a favorecer a cooperação. A Suprema Corte dos Estados Unidos é um ótimo exemplo, pois flexibilizou a repartição rígida ao interpretar de forma expansiva a cláusula comercial para possibilitar maior atuação e coordenação da União com os Estados-membros como se verá com maiores detalhes no item 2.4 do segundo capítulo. Por meio de alteração formal dos textos originais há o caso tanto do México quanto da Argentina, que através do processo de emenda às suas constituições incluíram normas cooperativas. É preciso salientar que a força econômica do Governo federal e sua atuação macroeconômica tornam-na menos suscetível aos reveses econômicos globais, sendo, assim, a preponderância da União a principal marca do federalismo cooperativo<sup>18</sup>.

A atuação coordenada dificulta saber com exatidão a quem cabe o exercício de determinada competência. Em relação à experiência cooperativa, o cientista político

---

<sup>18</sup> De acordo com Dalmo de Abreu Dallari: “(...) desde o momento em que se estabeleceu o federalismo cooperativo estava implícita a fatalidade do crescimento do governo federal, em detrimento dos governos estaduais, pois numa relação de cooperação a parte mais forte leva vantagem. (...) ocorreu profundas mudanças, havendo hoje clara predominância do governo federal sobre os estaduais.” (DALLARI, 1986: 46/47)

Morton Gordzins, utilizou o termo *marble cake federalism* (“bolo de mármore federativo”) ou federalismo de mistura, pois há uma opacidade na identificação dos deveres constitucionais. A analogia com a mármore busca demonstrar a fluidez de sua aparência onde não há como determinar onde começa um ponto e termina o outro, em contraposição as camadas delimitadas da forma dual.

É importante demonstrar como a partilha e a coordenação se materializam no texto constitucional. O constituinte se vale dos seguintes métodos: a **entrega exclusiva** afere a responsabilidade a um único ente. Veda-se a sub-rogação desta faculdade a outra unidade política. Modalidade típica do modelo dual, mas que também se encontra presente no modelo cooperativo; **entrega comum** ocorre quando todos os entes federativos têm a faculdade para exercício da competência e, **entrega concorrente** são responsabilidades políticas que os entes exercem conjuntamente dentro dos limites constitucionais previamente estabelecidos (MARTINS, 2003: 77). A importância desta é reconhecida por Ronald Watts:

Concurrency has a number of advantages in federations. It has provided an element of flexibility in the distribution of powers, enabling the federal government to postpone the exercise of potential authority in a particular field until it becomes a matter of federal importance. (...) The federal government may use concurrent jurisdiction to legislate federation-wide standards while giving regional governments room to legislate the details and to deliver the services in a manner sensitive to local circumstances. Indeed, in Austria and Germany there is a special constitutional category of concurrent jurisdiction specifying a federal power to enact ‘framework legislation’ only and leaving the Länder to fill out that area with more detailed law. Concurrent lists of legislative power also avoid the necessity of enumerating complicated minute subdivisions of individual functions to be assigned exclusively to one or the other, and reduce the likelihood that such minute subdivisions will over time become obsolete in changing circumstances. (WATTS, 1996: 34)

Portanto, em seu âmbito cabe a União traçar normas gerais e aos Estados-membros suplementá-las para atender as peculiaridades regionais. É preciso ficar claro que o sentido da legislação concorrente não é o de duas normas que se ab-rogam por critérios temporais, mas sim de nichos delimitados<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> A Alemanha é um referência no federalismo cooperativo. Konrad Hesse, ao desenvolver o conceito de legislação-quadro, afirma que o legislador federal está restrito a regulações que são suscetíveis de preenchimento pelo legislador estadual - Art. 75 da Lei Fundamental alemã (HESSE, 1998). De acordo com Andreas J. Krell, em 2006 o sistema alemão foi reformado, tendo como justificativa sua ineficiência, pois o “quadro” imposto pela União era maior do que a “pintura” feita pelos Estados-membros. Esta antiga categoria legislativa foi substituída pelas “leis de divergência”, que prescrevem aos entes o direito de divergir da lei federal, ou seja, há dupla competência plena em certas matérias. Quando o Governo estadual discorda, sua legislação prevalecerá dentro de sua circunscrição, mas a lei federal continuará válida nas

## 1.7 Participação na Vontade Federal

A forma bicameral não foi desenvolvida a partir do surgimento do Estado federal, mas sim da necessidade de composição de interesses entre classes sociais da Inglaterra (nobreza e povo). Sua origem remonta aos séculos XIII e XIV, portanto, bastante anterior ao Senado Federal instituído pela Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América. Assim sendo, o Parlamento inglês se compõe de uma Câmara Alta (Casa dos Lordes) que representa os interesses da nobreza e uma Câmara Baixa (Casa dos Comuns) que articula e pleiteia as necessidades do povo. Conclui-se, que a forma bicameral não é exclusiva de países que adotam a forma federal<sup>20</sup>.

Essa estrutura legislativa, contudo, adequa-se à proposta de divisão espacial do poder em uma federação. Quando os Estados-membros cedem sua soberania, recebem em troca a possibilidade de influir na vontade federal por meio de um órgão que os represente. Segundo Santi Romano, é imprescindível que haja significativa diferença entre as duas assembleias para que se promova debate sob vieses diferentes; a simples duplicação sem significativas diferenças em suas funções não atende à lógica inerente ao bicameralismo (*apud* MARTINS, 2003: 91). Para Cristiano Franco Martins, há quatro espécies identificáveis: 1) O bicameralismo aristocrático, típico do modelo inglês onde a Câmara Alta é composta por membros vitalícios da nobreza. Importante salientar que o modelo ainda se encontra vigente em pleno século XXI apesar de reformas implementadas na década de 1990 e de recentes escândalos políticos entre os lordes<sup>21</sup>; 2) O bicameralismo federal, busca assegurar a representação dos Estados-membros na composição da estrutura federal; 3) O bicameralismo de moderação, é aquele cuja Câmara Alta atua buscando arrefecer os ímpetus e excessos da Câmara Baixa, e 4) O

---

demais unidades políticas. Por outro lado, a União pode reagir e criar nova lei que substituirá a lei estadual. O critério temporal será o responsável por determinar qual legislação estará em vigor. Ressalta-se, que a legislação da União que supera uma divergência fica em estado de *vacatio* na unidade divergida por até seis meses (tempo para o ente decidir se discordará novamente ou não). Somente então a nova lei vigorará no território estadual (KRELL, 2009: 637). A crítica alemã à legislação-quadro, frisa-se, é bastante similar e pertinente com a realidade brasileira no tocante as competências concorrentes.

<sup>20</sup> O Parlamento inglês, o Parlamento francês e o Parlamento italiano adotam o modelo bicameral apesar de não serem estados federais.

<sup>21</sup> A Câmara dos Lordes no Parlamento inglês é composta pela aristocracia. Para ser componente da Câmara Alta é preciso deter título de nobre, ou seja, é um assento vitalício e não eletivo. Desde a década de 1990, reformas vêm sendo implementadas em sua estrutura, arguindo-se, inclusive, sobre a possibilidade de sua extinção ou substituição por uma Casa que seja eleita diretamente pelo povo. O Senado do Império do Brasil também era aristocrático, pois seus membros eram vitalícios e exigia-se soma igual ou superior a oitocentos mil réis como requisitos de elegibilidade.

bicameralismo técnico que se baseia na cessão de algumas competências que só podem ser exercidas ou deflagradas pela Câmara Alta (MARTINS, 2003: 91/92).

De acordo com Mariana Llanos, a Câmara Alta atua almejando a manutenção da estabilidade política. Este é o motivo pelo qual o mandato do Senador é mais longo do que o de um Deputado. Argui-se que os interesses do povo, representados pela Câmara Baixa, mudam de forma mais célere do que os interesses dos entes representados na Câmara Alta. Diante da perpetuidade dos laços federativos, os representantes dos Estados-membros devem ficar mais tempo na estrutura federal para agir como freio das volúpias das gentes em prol do equilíbrio institucional. A autora também sustenta que os mandatos mais longos impõem maior *expertise* política dos Senadores. Outro fator relevante é a faixa etária daqueles que almejam uma cadeira no Senado Federal, pois a idade mínima é superior da exigida para um Deputado Federal, demonstrando, assim, o caráter conservador desta Casa. Ora, políticos mais velhos tendem a ser mais tradicionais no exercício de suas funções. Ressalta-se, ainda, que a renovação dos Senadores, na maioria das vezes, é feita em ciclos parciais e não totais como ocorre com os Deputados para garantir uma ideia de continuidade (LLANOS, 2003: 351/352). Portanto, pode-se concluir que a Câmara Alta é uma instituição política de contrapeso à Câmara Baixa. No tocante ao aspecto técnico, os Senados Federais têm prerrogativas exclusivas sobre determinadas matérias, ou seja, as espécies bicamerais se inter-relacionam com exceção do caráter aristocrático típico do modelo inglês.

Além da estabilidade política que o Senado Federal assegura, outro fator extremamente importante é a representação dos interesses dos Estados-membros. Antigamente, os Senadores costumavam ser eleitos de forma indireta, mas a praxe atual tem imposto a eleição direta pelo povo para os representantes da Câmara Alta<sup>22</sup>.

A igualdade entre os Estados-membros foi condição para implementação da forma federal nos Estados Unidos, pois se temia que os Estados pequenos fossem controlados pelos entes subnacionais mais populosos. Por este motivo, impôs-se a paridade a fim de equilibrar as forças políticas<sup>23</sup>. Este modelo foi adotado sem grandes alterações na América Latina.

---

<sup>22</sup> A eleição indireta fazia parte do texto originário dos Estados Unidos, sendo alterada pela forma direta com a décima sétima emenda. No Brasil, desde a primeira constituição republicana, o sistema pautou-se na eleição direta. México e Argentina adotavam o modo indireto, mas reformas constitucionais implementaram o sufrágio direto.

<sup>23</sup> Ressalta-se que a paridade não é uma premissa presente em todas as federações. A Alemanha, em seu Conselho Federal, estipula o número de Senadores com base na importância econômica de cada ente. Deste modo, os principais Estados-membros não ficam reféns politicamente dos menores.

## 1.8 Soberania

Segundo Paulo Bonavides, a soberania é o poder que expressa a supremacia do Estado. Sua exteriorização é interna e externa; em sua faceta doméstica representa a preponderância sobre seu povo e território por meio do *ius imperium*, sob viés extrínseco impõe a paridade frente aos demais Estados na ordem internacional (BONAVIDES, 2000: 119). Portanto, a soberania exterioriza a independência e paridade do Estado-nação<sup>24</sup> no contexto global enquanto que assegura, em âmbito intrínseco, sua capacidade para tratar dos assuntos domésticos sem a interferência de agentes internacionais.

A realidade do século XXI impõe uma nova forma de interpretar a soberania pelas dinâmicas atreladas ao direito internacional. A comunidade global ganha força a partir do pós-guerra e, aos poucos, elimina a ideia de “ilhas isoladas” para uma verdadeira atuação ordenada entre Estados no plano mundial. O conceito de soberania, atualmente, está relativizado por força da maior integração e do surgimento de organismos internacionais. A Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, União Europeia entre outros, passam a ter cada vez mais relevância. Ressalta-se, contudo, que a relativização da soberania não é imposta, mas fruto de ato volitivo do Estado por força do princípio do Consentimento Mútuo que rege as relações internacionais<sup>25</sup>.

Apesar da ressalva acima, segundo a doutrina da soberania nacional<sup>26</sup>, esta pode ser classificada como una e indivisível, pois não se admite seu compartilhamento ou delegação (havendo pluralidade de soberanias dentro de um mesmo território significa que apenas uma é verdadeira); inalienável, porque a pessoa jurídica de direito público titular da soberania não pode cedê-la ou aliená-la e, imprescritível, pois não exercê-la não gera sua perda. Por causa destas características e da evolução teórica discutida no item

---

<sup>24</sup> Paridade que é assegurada por meio do Art. 2º, 1 da Carta de São Francisco (Carta da Organização das Nações Unidas - ONU).

<sup>25</sup> A relativização da soberania aflige seu aspecto interno, mas a conjectura atual impõe uma nova postura dos Estados. Para André-Jean Arnaud, a globalização atingiu a espinha estrutural dos Estados modernos, pois cada vez menos controlam suas economias e moedas. A expansão de multinacionais e o surgimento de blocos econômicos regionais associado com a criação de atores supranacionais e transnacionais que promovem e tutelam valores, geram o enfraquecimento do direito doméstico frente a comunidade jurídica internacional, remodelando-se a soberania ao submeter assuntos internos às instâncias supranacionais (ARNAUD, 1999: 1/20). De modo semelhante, Daniel Sarmento sustenta que a globalização impõe a releitura de pilares e dogmas jurídicos como a soberania em razão da perda do monopólio da produção jurídica pelos Estados (SARMENTO, 1999: 54/58). Preceito semelhante é defendido por Octavio Ianni (IANNI, 1992: 89/110).

<sup>26</sup> A doutrina da soberania nacional tem assento na Revolução Francesa, cujo resultado político foi a queda do absolutismo e a elaboração da Constituição de 1791. Nesta, o art. 1º do título III afirma que “A soberania é una, indivisível, inalienável e imprescritível. Pertence à nação; nenhuma seção do povo, nenhum indivíduo por atribuir-se-lhe o exercício.” (BONAVIDES, 2000: 143).

1.3, a soberania reside na União, cabendo, desta maneira, ao Chefe do Executivo Federal (na função de Chefe de Estado) representar o Estado Federal na ordem internacional.

## 1.9 Autonomia

É tudo aquilo que o ente subnacional retém da sua antiga soberania. É o meio pelo qual os entes federativos se expressam dentro de seu território. Cabe lembrar que em um Estado federal a descentralização não pode ser mínima (administrativa), mas tem que ser máxima (política). Conforme salientado anteriormente, cabe a Constituição federal distribuir o poder político de modo a trazer equilíbrio institucional entre os entes federados<sup>27</sup>. De acordo Luis Roberto Barroso, a repartição deste poder no texto constitucional “*exclui a relação de subordinação hierárquica dos órgãos locais aos do Poder Central*” (BARROSO, 1982: 25). Para Cristiano Franco Martins, a autonomia é um estágio intermediário entre a soberania existente em uma confederação e a submissão em um estado unitário na qual se expressa pela “*capacidade [do ente] de tomar decisões e de elaborar leis próprias, concretizando-as pelas suas próprias forças*” (MARTINS, 2003: 67).

Desse modo, a liberdade política dos entes não pode ser vista como um ato volitivo da União, pois caso tivesse essa natureza não seria hipótese de descentralização, mas desconcentração onde o Governo federal estaria em um patamar hierárquico superior<sup>28</sup>. Não se admite a superioridade entre os entes porque estes estão em uma relação de coordenação e não de subordinação.

---

<sup>27</sup> De acordo com Dalmo de Abreu Dallari: “O problema das competências pode ser considerado o ponto central da organização federativa. É indispensável, antes de tudo, que a distribuição das competências entre a União e os Estados seja feita na própria Constituição, para não haver o risco de que a perda ou a redução excessiva das autonomias rompa o equilíbrio federativo ou mesmo anule a federação, criando um Estado que, na realidade, seja unitário pela centralização do poder. É importante acentuar que no Estado Federal o que se tem é uma descentralização política e não apenas administrativa, isto é, existem múltiplos centros de decisão, cada um tendo exclusividade em relação a determinados assuntos, o que é muito mais do que a simples descentralização da execução.” (DALLARI, 1986: 19).

<sup>28</sup> Para o direito administrativo, a desconcentração é um fenômeno que ocorre dentro de uma mesma pessoa jurídica. Por este motivo, está associada a uma transferência dotada de hierarquia. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello: “Descentralização e desconcentração são conceitos claramente distintos. A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquela ou aquelas às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia. Pela descentralização rompe-se uma unidade personalizada e não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa estatal descentralizada.” (MELLO, 2009: 151)

A autonomia é um conceito amplo que se desdobra em subitens de conteúdo autônomo. Para que possa ser exercida de forma efetiva em um Estado federal é preciso que se expresse em suas vertentes política, administrativa e econômica. É a junção desses três componentes que diferencia um Estado unitário de um Estado federal.

Para fins didáticos e melhor compreensão do tema será feita uma classificação em: Poder Político Tributário, Poder Político Administrativo e Poder Político *Lato Sensu*<sup>29</sup>.

**Poder Político Tributário** (Autonomia Financeira) é a capacidade do ente subnacional obter receitas próprias e originárias sem a intermediação ou dependência do Governo Central. É um dos principais pilares da autonomia, pois sem recurso tributário próprio os demais desdobramentos autônomos ficam prejudicados. Para que haja poder político financeiro é preciso que as receitas orçamentárias estaduais sejam suficientes para possibilitar a administração e funcionamento da máquina estadual<sup>30</sup>.

**Poder Político Administrativo** (Autoadministração) é a capacidade política para gerir a própria administração estadual (bens e serviços) sem intervenção federal. No federalismo cooperativo há também a inclusão de competências administrativas de caráter comum, ocorrendo, assim, uma sobreposição onde todos os entes atuam de forma coordenada em determinado tema por força constitucional.

**Poder Político *Lato Sensu*** é constituído de três núcleos autônomos. São facetas do poder político que podem sofrer constrição pela Constituição federal de forma direta, mas que não pode ser excessiva ao ponto de atingir suas esferas nucleares autônomas e represar seu exercício. Os núcleos são: Elemento organizativo (auto-organização); Elemento de governo (autogoverno); Elemento legislativo (auto-legislação).

A densidade desse subitem da autonomia exige uma análise pormenorizada de seus elementos e possíveis restrições. A Constituição federal age como o fiel da balança da estrutura federativa, pois se por um lado limita a atuação dos entes

---

<sup>29</sup> Importante informar que a classificação apresentada foi criada pelo autor, mas tem como base os conceitos tradicionais existentes na doutrina tradicional (BARROSO, 1982; ZIMMERMANN, 1999; SILVA, 2006; FERRARI, 2005; MARTIN, 2003; FERREIRA, 2012).

<sup>30</sup> Interessante destacar a Proposta de Emenda à Constituição nº 82/2007, que prevê o fortalecimento da Advocacia Pública, pois quanto mais fortalecida estiver a carreira, maior será sua atuação para obtenção de receitas dentro da circunscrição de cada ente federado. Como consequência, ocorrerá aumento na arrecadação fiscal dos entes subnacionais. Afirma-se, também, sobre a necessidade de constante atualização das alíquotas tributárias.

subnacionais, por outro restringe que a União atue nas cláusulas residuais e controla a utilização da intervenção federal.

**Elemento organizativo** é a principal marca da autonomia. É a faculdade que os Estados-membros possuem de estabelecer sua estrutura e seu funcionamento, sendo, assim, o ápice do poder político estadual. A constituição estadual é fruto do poder constituinte decorrente derivado institucionalizador. Cabe frisar que a elaboração do texto regional não é ilimitada, pois sua manifestação tem origem na liberdade política estadual que é restringida pela Constituição federal, a fim de se evitar a anarquia política entre os entes que compõe a federação. Em outras palavras, a autonomia se manifesta da forma que a Constituição federal permite<sup>31</sup>. Os limites estão associados à simetria mínima de cunho político-estrutural<sup>32</sup>, quer dizer, características as quais os Estados-membros têm que seguir para manter a compatibilidade entre os governos central e regionais. Contudo, quando as imposições são excessivas e agridem o núcleo do elemento organizativo devem ser rechaçadas.

**Elemento de Governo** é a capacidade dos cidadãos de determinado Estado-membro elegerem seus próprios representantes. Aqueles que têm domicílio eleitoral dentro das fronteiras estaduais estão aptos a escolher o Governador e os Deputados estaduais da Assembleia Legislativa. A eleição é direta e não há qualquer interferência do Poder Central nas escolhas políticas feitas pelos cidadãos. É um elemento da autonomia que a princípio não se vislumbra restrição.

**Elemento Legislativo** representa a capacidade dos Estados-membros legislarem as matérias que lhes foram reservadas (expressa ou residualmente) pela constituição. É o arranjo político que evita a imposição de leis nacionais ou *one-size-fits-all*. Sua materialização varia conforme a atuação das unidades e tem íntima relação com o modelo dual ou cooperativo. Na primeira hipótese, em tese, haverá maior liberdade dos entes subnacionais, enquanto que o segundo modelo prepondera a atuação da União na atuação coordenada. Sobre este elemento é preciso explicitar dois pontos importantes: 1) Sua amplitude não define se uma experiência federativa é mais ou menos federal; 2) Não

---

<sup>31</sup> O poder constituinte decorrente retira seu fundamento do texto constitucional, por isso, delimitado. “Se o poder decorrente é o poder de criar a Constituição estadual, duas premissas se impõem: É um poder *constituído* para o Estado total, mas é um poder *constituente* para o Estado-membro. Segunda: É um poder limitado pelo poder constituinte originário, mas, pela mesma lógica, não conhecerá outras limitações além das previstas na Constituição total.” (MARTINS, 2003: 69)

<sup>32</sup> São os princípios constitucionais sensíveis (Art. 34, VII), princípios estabelecidos mandatórios (ex: Art. 37 ao tratar da Administração Pública) ou vedatórios (ex: Art. 22 ao tratar de matérias privativas da União) e as regras de preordenação (ex: Art. 27 ao estabelecer o número de Deputados estaduais das Assembleias)

se pode falar em forma federal desprovida de uma carga mínima de elemento legislativo. Admite-se a federalização de temas como ocorreu no México, por exemplo, por meio de emenda constitucional. No entanto, como os Estados-membros mexicanos ainda retiveram matérias relevantes, não foi atingido o núcleo do elemento legislativo. Cabe observar, ainda, que o Brasil é um exemplo de federação cujo poder político legislativo é bastante contido, pois os principais códigos são legislados pela União. Contudo, o teor cooperativo existente na Constituição brasileira flexibiliza a centralização aparente.

### **1.10 Conclusão Parcial**

O objetivo deste capítulo é despertar o leitor para o fato de não existir uma categoria universal sobre a forma federal. Existem modelos e experiências que, em razão de suas peculiaridades, não podem ser classificados ou rotulados sob a alcunha de federalismo latino-americano, anglo-saxão, europeu, asiático, entre outros. Contudo, ainda assim, sem ser contraditório e incoerente com a afirmação retro, é possível identificar elementos tão essenciais à forma federal que estão presentes nestas diversas federações, mas que são lidos e interpretados à luz de sua própria experiência sociopolítica. A identificação dos elementos não foi ao acaso, mas buscou despertar a atenção do leitor para a forma como os elementos essenciais, dentro de sua singularidade, serão moldados por cada Estado conforme se analisará mais adiante. Não se está arguindo a total oposição entre os signos, mas sim sutilezas em sua materialização. Há pontos de contato que são inevitáveis, mas há também rearranjos políticos que singularizam cada experiência federativa.

A principal discrepância entre as formas federativas dos Estados Unidos, México, Brasil e Argentina se dá pela influência do passado colonial. As constituições de 1787 dos Estados Unidos, de 1853/60 da Argentina, de 1917 do México e de 1891 do Brasil adotaram a forma dual por influência do liberalismo econômico vigente. O tratamento dado na América Latina e nos Estados Unidos sobre esta forma é bastante discrepante. Em linhas sucintas, a experiência colonial baseada no *self-government* dos estadunidenses propiciou um governo federal bastante descentralizado. O modelo colonial ibérico, por sua vez, conjugou elementos centralizadores com certos níveis de descentralização local, culminando em Estados que oscilaram entre centralização e descentralização. Por isso, acredita-se que, em razão do passado histórico-político da região latina, o modelo cooperativo seja aquele que melhor atende aos seus anseios e

práticas políticas centenárias. Esta forma propicia maior protagonismo da União, mas também assegura espaço político para atuação dos Estados-membros. Ou seja, a estrutura cooperativa mantém a unidade política de cunho nacional sendo filtrada e adaptada às necessidades regionais, fazendo, assim, uma releitura da estrutura política colonial (Vice-reinados, Governos-Gerais, *Cabildos/Ayuntamientos* e Câmaras Coloniais) que deu origem aos Estados latinos modernos como se observará no terceiro capítulo.

## 2 FEDERALISMO MODERNO: A EXPERIÊNCIA ESTADUNIDENSE

Decisions about allocation of power are always complex. (PERRY JR, 2005: 411)

The American revolution was from beginning to end, on the part of the Americans, merely a *defensive revolution* (...). (GENTZ, 2009: 25)

O federalismo moderno é fruto do movimento político surgido nas antigas Colônias britânicas na América do Norte (treze Colônias), que ao se declararem independentes se uniram em torno de uma Confederação. O movimento teve circunstâncias internas (passado histórico colonial) e externas (atrelado à proteção contra ataques). Michael Burgess, defende que qualquer estudo atrelado ao federalismo está fadado a revisitar a experiência dos Estados Unidos da América não porque se pressupõe que o modelo estadunidense seja um parâmetro a ser seguido, mas pela influência gerada (BURGESS, 2006: 72).

### 2.1 Experiência Colonial

A colonização do território se iniciou em 1607 na atual área da Virgínia, expandindo-se até surgiram as treze Colônias<sup>33</sup>. A administração inglesa na área teve peculiaridades: se ao norte a colonização era do tipo “povoamento”, ao sul seguiu o modelo de exploração, baseado em latifúndio, monocultura e escravismo. De acordo com Sérgio Buarque de Holanda, o sistema latifundiário da Colônia portuguesa não se confunde, em parte, com a inglesa em razão do clima. Se na áreas centrais e mais ao norte não havia como impor a estrutura de exploração agrária, o mesmo não pode ser dito da parte sul.

É instrutivo, a propósito, o fato de o mesmo sistema, nas colônias inglesas da América do Norte, ter podido florescer apenas em regiões apropriadas às lavouras do tabaco, do arroz e do algodão, produtos tipicamente “coloniais”. Quanto às áreas do centro e às do norte da Nova Inglaterra, tiveram de contentar-se com uma simples agricultura de subsistência, enquanto não se abria passo à expansão comercial e manufatureira, fundada quase exclusivamente no trabalho livre. (HOLANDA, 2004: 47/48)

---

<sup>33</sup>Para maiores noções acerca da história colonial dos Estados Unidos da América sugere-se a leitura do artigo “*Colonization and Settlement, 1585-1753*” de John Demos. Disponível em: <<http://www.gilderlehrman.org/history-by-era/essays/colonization-and-settlement-1585%E2%80%931753>>. Acesso em: 30.08.2014.

O controle metropolitano, por não ser tão intenso, permitiu que as Colônias (independentes entre si) organizassem sua administração, desenvolvendo-se uma descentralização tanto de cunho administrativo quanto político<sup>34</sup> (ainda que não atrelada à democracia, mas sim aos interesses das elites coloniais).

Também é possível suscitar que o isolamento teve profunda influência na formação dos Estados Unidos da América, pois a ausência de infraestrutura de comunicação e trocas comerciais (não incentivadas) propiciou o enclausuramento regional, tornando, cada unidade colonial, uma célula independente em relação às demais. Portanto, o germen federativo alcançado ao final do século XVIII tem origem na organização colonial. O que se busca demonstrar é que a lógica Metrópole/Colônia propicia o desenvolvimento de infraestruturas federadas em virtude das distâncias geográficas. A forma pela qual essa liberdade se desenvolve depende da atuação do Estado dominante no território.

Given the difficulties of travelling between the colonies and England – a minimum two-month round trip – the mother country could not realistically administer them. (...) the imperial power found it convenient to encourage local self-government and administration based largely upon the obvious needs of practicality: the relationship between colony and mother country was federal in operation, although not federal by design. In their understandable obsession with the Philadelphia Convention (1787) and the subsequent ratification of the second American Constitution (1789), political scientists have often overlooked this aspect of American constitutional development and have accordingly underestimated the practical realities of the colonial experience in contributing an indigenous aspect to American federalism. (...) The early seventeenth-century American colonies were permitted to form and operate their own governments provided that the laws passed by them in their local legislatures did not conflict with the laws made by the English Parliament. (BURGESS, 2006: 52)

As variações políticas eram naturais porque não havia modelo ou padrão imposto pela Metrópole. Além disso, a autonomia existente foi acentuada durante o período da Guerra dos Sete Anos entre Inglaterra e França – 1756 a 1763-, sendo,

---

<sup>34</sup> A ausência de metais preciosos para imediata exploração postergou o interesse da Inglaterra sobre suas colônias. Portanto, por não ser uma opção à época, deixou-se o pacto colonial correr de forma livre. “*Gold and silver alone could then attract the attention of European governments. A distant land, where neither of these was to be found, was, without hesitation, abandoned to its fortunes. From such a country was expected no revenue; and what increases not immediately the revenues of the start, could make no pretensions to its support, or to its particular care. (...) these colonies, thus neglected, and well nigh forgotten by the mother country, sprang up, after a short infancy, with giant strides, to the fullness and consistency of a brilliant youth. (...) No nation governed its colonies upon more liberal and equitable principles than England; but the unnatural system, which chained the growth of a great people to the exclusive commercial interest of a country, distant from them a thousand leagues, even with the most liberal organization of which it was capable, could not have lasted forever.*” (GENTZ, 2009: 3/5)

consequentemente, o estopim para a Revolução Americana<sup>35</sup>. Para suprir os efeitos da guerra, a Inglaterra aumentou a tributação na Colônia unilateralmente sem prévia consulta às legislaturas coloniais. A Lei do Açúcar (1764) e a Lei do Selo (1765) foram os primeiros atos a gerar tensão, mas a Lei do Chá (1773) foi o ato responsável por desencadear o levante dos colonos em 1776.

## 2.2 Estados Confederados da América e o surgimento do Estado Federal

Os níveis de autonomia (política e administrativa) existentes não ensejavam o surgimento de um Estado-nação sob a forma unitária (tipicamente europeia). A descentralização era tão vívida ao ponto de Tavares Bastos afirmar que a aptidão dos colonos da Nova Inglaterra em promulgar leis exprimia sua liberdade civil e política (BASTOS, 1870: 63). Por isso, cada ex-Colônia não estava apta a ceder poder político, sendo, este, um dos problemas enfrentados pela confederação (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003: 90/103).

A união confederativa, principal fator de articulação, foi fruto do temor aos demais Estados europeus como: Inglaterra (ao norte com Canadá), França (oeste na Luisiana) e Espanha (no sudoeste com México) (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003: 24/26). De acordo com Michael Burgess, desde 1643 se ensaiava a união colonial (Confederação da Nova Inglaterra), sendo que em 1754 havia debates sobre a realização de um Congresso Intercolonial: “*The Albany Plan was one of the first serious designs for an intercolonial government and it came much close to a federal system than did the later Articles of Confederation*” (BURGESS, 2006: 184).

O arranjo político adotado alterou a relação de sujeição vertical típica de um pacto colonial para um cenário de equidade, isto é, uma relação horizontal no plano internacional diante do *status* de Estados soberanos. A união em torno de uma confederação seria mais efetiva do que a pulverização em pequenos Estados independentes, pois a aglutinação traz força e peso político que, dificilmente, seria obtido com o surgimento de treze Estados distintos. O acordo propiciou a manutenção de cada soberania individualmente ao mesmo tempo em que coordenou esforços para defesa externa.

---

<sup>35</sup> Para maior aprofundamento do tema é sugerido a leitura do artigo “*The American Revolution, 1763-1783*” de Pauline Maier, especialista em Revolução Americana, que está disponível em: <<http://www.gilderlehrman.org/history-by-era/essays/american-revolution-1763%E2%80%931783>>. Acessado em: 30.08.2014.

Os artigos confederados foram promulgados em 15 de novembro de 1777, mas só entraram em vigor em março de 1781 após a ratificação do Estado de Maryland. A Confederação estadunidense viveu até 1787 e sucumbiu pela dificuldade de se coordenar Estados-componentes e Governo Central<sup>36</sup>, cujo resultado foi uma união fraca, débil e ineficaz para atingir seus objetivos. Conforme alega H. W. Perry Jr, a reestruturação era imprescindível:

After the Americans won the revolution against Great Britain, there was an effort by the states to continue to work together under Articles of Confederation. The Articles gave little power to the center and they were highly ineffective. Delegates gathered in Philadelphia to amend the Articles of Confederation, but they sent out a Constitution for ratification instead. (...) The Constitution created a nation, but it still left most power to the states. The national government was limited to action only upon those powers that were enumerated in the Constitution; all other powers were reserved to the States. (PERRY JR, 2005: 401/402)

De forma similar sustenta Sanford F. Schram:

With independence in 1776 the American colonies formed a confederation. Without a strong central government, however, centrifugal forces soon began to pull the states apart. Instead of working together, some states began coining their own money and erecting trade barriers, and the state governments were too weak on their own to ensure the rule of law. These problems seemed to be a result of shortcomings in the Articles of Confederation and Perpetual Union. (SCHRAM, 2005: 373)

O mesmo posicionamento político encontra-se em “O Federalista”, pois seu principal objetivo foi efetivar a forma federal criada na Convenção da Filadélfia em 1787 (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003.). A realidade confederativa apontou a necessidade de um governo mais enérgico para assegurar a paz e efetivar a independência conquistada. A forma de estado costurada em 1776 foi uma experiência mal sucedida que gerou risco real de desmembramento em três ou quatro novas confederações, promovendo enfraquecimento político em razão da desarticulação territorial.

Para quem vê um pouco ao longe, nada há mais evidente do que a alternativa em que nos achamos, ou de adotar a nova Constituição, ou de que a união se desmembre. Não, é, portanto inútil examinar as vantagens da União, assim

---

<sup>36</sup> A Confederação detinha poderes para: conduzir assuntos externos, negociar tratados, declarar a guerra e celebrar a paz, administrar assuntos dos silvícolas, estabelecer padrões de cunhagem, solucionar divergências entre os Estados-componentes, encarregar-se do serviço postal. Ou seja, não detinha poder político para criar e obter receita, manter tropas, promulgar e editar leis, entre outros. O elo que aglutinava era extremamente fraco e exigia alteração para garantir o bom desenvolvimento da Confederação. (ZIMMERMANN, 1999)

como os perigos a que a dissolução nos exporia; será este o primeiro objeto em cuja discussão vamos entrar. (HAMILTON; JAY; MADISON, 2003: 16)

As falhas existentes eram tamanhas, que se convocou a Convenção da Filadélfia<sup>37</sup> com intuito de revisar os artigos, mas o resultado foi totalmente oposto. Os comissários enviados por cada integrante da Confederação reestruturaram a forma de estado e criaram a atual Constituição dos Estados Unidos da América. Para “eternizar a América” seria necessário, na visão de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, o sacrifício de parte da soberania dos entes subnacionais em prol do Governo Central. A cessão de poder de fora para dentro (extremidade para o centro) ficou conhecida como federalismo centrípeto (HAMILTON; JAY; MADISON, 2003: 20).

Um Governo federal não propiciaria apenas segurança e desenvolvimento, mas também atenuaria as tensões existentes com as nações vizinhas ao impedir que as unidades subnacionais pudessem declarar a guerra.

Façamos agora aplicação desses exemplos a nós. Suponhamos a América dividida em treze, ou querendo-se, em três ou quatro governos distintos: que exércitos poderá ela levantar e pagar? Que esquadra poderá construir e manter? Se um desses Estados independentes fosse atacado, correriam os seus vizinhos a defendê-lo? Sacrificariam para esse fim a sua fortuna e o seu sangue? Obrigados a conservar-se neutros por especiosas promessas - seduzidos pelo amor demasiado da paz -, não seria de temer que todos os outros Estados se recusassem a arriscar a sua tranquilidade presente em favor de vizinhos, por quem sentissem talvez algum ciúme secreto, e cuja influência política gostassem de ver abatida? (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003: 29)

A analogia feita entre a forma confederada e a situação do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (união política entre Inglaterra, Escócia, Irlanda e País de Gales), foi um importante argumento contra a primeira forma política estadunidense. Alegava-se que a antiga Metrópole, a despeito da união dos quatro Estados, esteve constantemente associada com a disputa interna de poder, pois nações independentes sob a mesma bandeira tendem a ser tomadas pela vaidade e costumam tentar dominar as mais fracas, gerando desgaste político desnecessário. Contra esse duelo doméstico que os defensores do federalismo lutam (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003: 31/35).

---

<sup>37</sup> A legitimidade da Constituição de 1787, extrai-se da Assembleia de Anápolis realizada em 1786 que gerou algumas recomendações, sendo a principal a determinação de que os Estados nomeassem comissários para resolver os problemas do Governo federal (fraqueza política). Salienta-se que o teor das recomendações passou pelo Congresso Nacional e posteriormente foi confirmado por cada legislatura estadual, passando a ter força de lei.

O Estado criado em 1787 não buscou eliminar as partes para criar o todo, mas coordenar as entidades subnacionais e assegurar espaço institucional paritário (Senado ou Câmara Alta) de influência na vontade federal. O assentamento da distribuição estrutural de poder, por ser algo complexo, leva tempo para ser efetivado. Nesse interim, é plausível o florescimento de tensões políticas enquanto os elementos políticos se encaixam e amadurecem.

Mudou-se a natureza do vínculo existente entre os entes, mas ao mesmo tempo foram mantidas as constituições estaduais anteriores à Constituição de 1787<sup>38</sup>. O novo texto ampliou os poderes da União somente naquilo que era necessário para extirpar a apatia existente na Confederação, mas sem torná-la preponderante. Caso excedesse o exercício de suas atribuições, caberia ao Congresso Nacional frear o Governo Central, isto é, competiria ao povo e aos Estados (Câmara e Senado) rechaçar abusos cometidos. Os autores de “O Federalista” acreditavam que *“Há de ser sempre mais fácil ao governo dos Estados usurpar a autoridade da União, do que vice-versa.”* (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003: 104).

As mudanças implementadas admitiam que o Governo Central: prevenisse ataques estrangeiros (segurança), regulasse comércio com nações estrangeiras (celebrar tratados, recebesse e mandasse embaixadores, ministros e agentes consulares, embaraçasse importações), mantivesse a harmonia entre os Estados (controlar o comércio interno, cunhar moeda e fixar-lhe valor, punir a falsificação de moeda corrente, fixar padrões de pesos e medidas, leis uniformes sobre naturalização e bancarrota, regular os correios), objetivos diversos (admissão de novos Estados à União), prevenisse os abusos de poder por parte dos Estados (restrições feitas aos Estados como a impossibilidade de cunhar moeda ou celebrar tratado internacional por serem faculdades entregues à União e vedadas aos entes subnacionais) e elaborasse leis necessárias para pôr em prática suas atribuições (poderes implícitos) (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003: 252).

A diversidade da forma federal estadunidense se sustenta porque os Estados-membros retiveram grande parte do poder político. Para Ronald Watts, quanto maior for

---

<sup>38</sup> Atualmente apenas a Constituição do Estado de Massachusetts é anterior ao texto constitucional (1780). As demais foram substituídas por novos textos, sendo a mais recente a do Estado de Louisiana em 1975. É preciso frisar que a Constituição de 1787 permanece vigente quase que de forma inalterada em pleno século XXI, pois cabe às constituições estaduais serem mais detalhistas e menos genéricas. Enquanto a Constituição dos Estados Unidos da América possui sete artigos e vinte e sete emendas, as estaduais tendem a ter mais de vinte artigos (fora suas emendas). Por exemplo: a Constituição do Estado do Alabama possui dezesseis artigos, mas tem oitocentos e oitenta emendas adicionadas ao seu corpo.

a variedade de um Estado federal, maiores são os poderes que devem ser reservados aos entes subnacionais para propiciar a pluralidade:

The more degree of homogeneity in a society the greater the powers that have been allocated to the federal government and the more degree of diversity the greater the powers that have been assigned to the constituent units of government. (WATTS, 1996: 31)

O rearranjo de poder entre unidades infranacionais e a União foi bastante difícil de ser coordenado, ainda que poucos poderes tenham sido cedidos ao Governo Central. Houve profunda resistência dos Estado-membros em reconhecer e admitir como válidas leis federais sob o argumento de violação da “soberania estadual” ou por afrontar assunto regulamentado em lei regional. O caso mais marcante foi o *McCulloch Vs Maryland* (analisado no item 1.2.2 do primeiro capítulo) em 1819. Ou seja, cerca de 32 anos após ratificação da Constituição federal ainda havia disputa pela captura de poder entre centro político regional e nacional<sup>39</sup>.

### **2.3 Guerra de Secessão**

As tensões internas na federação decorrem da disputa pela estruturação espacial do poder, pois os entes subnacionais resistiram em ceder poder político para a União no final do século XVIII e início do XIX. Por isso, foi preciso que a Suprema Corte intervisse para assegurar os poderes e competências do Governo federal. Essas disputas e dissensões domésticas levaram à Guerra Civil entre 1861 e 1865, momento político extremamente delicado, pois os Estados-membros do sul, articulados sob a forma confederativa (Estados Confederados do Sul) estavam dispostos a acabar com a unidade territorial para readquirirem plenos poderes dentro de seus territórios e não mais se submeterem a certas decisões oriundas do Governo Central (principalmente no tocante ao escravismo). A União (Estados do Norte) venceu a guerra e manteve a unidade territorial intacta.

---

<sup>39</sup> Destaca-se outros momentos de conflito como suscitados por Manuel Gonzáles Oropeza: “Ni Estado Unidos en 1787 o 1824 había llegado a dilucidadas las reales consecuencias de su sistema federal, esto fue tarea de la Suprema Corte. En 1793 en el caso *Chisholm Vs Georgia*, la Suprema Corte de la Unión enjuiciaba a un estado soberano. En 1890 en *United States Vs Peters*, la Corte le negó al estado de Pennsylvania facultad alguna para interpretar las leyes federales. Con *McCulloch Vs Maryland*, decidido en 1819, el gobierno federal confirmó su poder económico a través de un banco nacional, a pesar de las protestas de los estados. En *Gibbons Vs Ogden* de 1824, la Corte afirmó la supremacía de la Federación para regular el comercio. Y esta cadena de decisiones sigue hasta las concepciones de federalismo cooperativo de Richar Nyxon y Ronald Reagan actualmente.” (OROPEZA, 1990: 234).

A guerra de secessão exterioriza a resistência dos Estados-membros em terem seus interesses locais atingidos por atos oriundos do Governo Central. A diversidade estadunidense se materializa na pluralidade dos códigos e legislações locais (elemento legislativo retido pelas entidades subnacionais). Essa faculdade permite o tratamento diferenciado em temas ligados aos direitos fundamentais dos cidadãos estadunidenses, única e exclusivamente, em razão da jurisdição estadual em que estejam. A regulação de certos temas varia sensivelmente de um Estado-membro para outro. Dessa forma, há pena de morte em alguns entes infranacionais e não em outros. O interessante é que a medida punitiva extrema não tem origem na reprovação social sobre um determinado crime, mas sim a desaprovação regional sobre determinado fato típico<sup>40</sup>. A união civil entre casais homoafetivos é admitida em certos Estados, mas vedada em outros<sup>41</sup>. Também varia a eleição de critérios para o exercício do direito ao voto<sup>42</sup> (idade mínima em 18 anos por imposição da vigésima sexta emenda), assim como é diversificado o tratamento dado a idade mínima para ingestão de bebida alcoólica<sup>43</sup> e eventuais consequências da ingestão

---

<sup>40</sup> Dos cinquenta estados que compõe a federação dos Estados Unidos, trinta e dois adotam a pena de morte enquanto dezoito não a admitem em suas jurisdições. **Death Penalty Information Center**. Disponível em: <<http://www.deathpenaltyinfo.org/states-and-without-death-penalty>>. Acessado em: 19.01.15

<sup>41</sup> O tema era regulamentado por lei federal, admitindo que os Estados não reconhecessem o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Contudo, em 2013 a Suprema Corte por 5 votos a 4 declarou o *Defense of Marriage Act* como inconstitucional. O tema carece de regulamentação estadual. Atualmente, dezenove dos cinquenta Estados, admitem o casamento entre pessoas do mesmo sexo. Dos dezenove, oito foram por decisões judiciais em âmbito regional, oito por lei estadual e três por referendo. Maiores informações estão disponíveis em: <<http://www.freedomtomarry.org/>>. Acessado em: 19.01.15

<sup>42</sup> Até a vigésima sexta emenda à Constituição dos Estados Unidos, o voto para menor de vinte e um anos não era admitido em alguns Estados-membros. A diminuição para dezoito anos foi fruto de movimentos civis na década de 1960. O novo dispositivo precisa ser interpretado em conjunto com o Artigo 1º da Seção 2, no qual faculta aos Estados-membros elaborar as qualificações necessárias para o exercício do sufrágio. Dos cinquenta Estados, dezenove autorizam aos que possuam dezoito anos completados até a data da eleição o direito de votar. Maiores informações estão disponíveis em: <<http://www.fairvote.org/reforms/universal-voter-registration/17-year-old-primary-voting-2/>>. Acessado em: 19.01.15

<sup>43</sup> A idade mínima para ingestão de bebida alcoólica variava entre dezoito e vinte e um anos até 1984 quando elaborou-se o *National Minimum Drinking Act*, estabelecendo-se nacionalmente a idade mínima em vinte e um anos. Cada Estado pode estabelecer as exceções que lhe pareçam pertinentes quanto ao mínimo, pois apesar do tratamento ser homogeneizado quanto a faixa etária, há como adaptá-lo às realidades locais. As soluções são variadas tais como: estabelecem que menores de vinte e um anos não podem estar em ambientes que vendam bebidas alcoólicas como seu produto principal, autorizam seu uso para fins religiosos, admitem a ingestão em ambientes privados sob a supervisão dos pais ou responsável legal, autorizam a ingestão em ambiente privado mesmo sem a supervisão dos pais ou responsável. Antes da existência da Lei federal, a pluralidade de soluções era muito maior. Até 1983 dezesseis Estados estipulavam como idade mínima vinte e um anos, sete Estados elegeram a faixa dos vinte anos, dezesseis adotaram dezenove anos como marco mínimo e onze admitiam a partir dos dezoito anos. A padronização foi possível porque a norma federal impôs sanção, diminuição de até 10% dos repasses federais, às unidades que não adotassem o patamar mínimo de 21. Maiores informações em: <<http://drinkingage.procon.org/view.resource.php?resourceID=004484>>. Acessado em: 19.05.15

combinada com direção de veículo automotor<sup>44</sup>. A discrepância no tratamento entre cidadãos não é vista como problema por dois motivos: 1) a multiplicidade de códigos é uma característica típica da federação e permite que os cinquenta Estados-membros ajam como laboratórios experimentais; 2) A forma federal busca aglutinar a diversidade (tradições e culturas) na unidade<sup>45</sup>. Por outro lado, é possível sustentar a necessidade de promoção de tratamento mais igualitário aos temas inerentes aos direitos fundamentais (vida, discriminações de gênero, raça, sexual, entre outros) o que legitimaria certo nível de controle na manifestação da diversidade. Não se busca eliminar a diversidade e sufocar os códigos estaduais, mas propiciar um tratamento mínimo entre todos os cidadãos. Não custa lembrar que os excessos de diversidade admitidos no federalismo estadunidense foram responsáveis pela perpetuação da escravidão, discriminação racial, entre outros temas que atingem direitos fundamentais.

In the United States, federalism has contributed to or caused some of our largest failures. The federal structure was a major factor in leading the country to a civil war that killed more Americans than all of our other wars combined. (...) State identity and state control was so strong that Southerners were willing to destroy the Union and go to war to assure the primacy of states. And, the federal structure made possible the continuation of America's greatest shame – slavery and the latter day system of racial segregation. (...) The problem of federalism are not simply from bygone era. Even today in a United States where the federal government has grown to be one of extraordinary power, federalism makes possible the differential treatment of U.S. citizens on matters of supreme importance. In some parts of the United States, people can be put to death for their actions; in other places, they cannot. Until last year, homosexuals could be convicted of a crime for their sexual activities in some jurisdictions and not others. And now, it appears that in some places gay couples will have the right and the protections of marriage in some places and not in others. Access to education, public health, and other services can vary tremendously depending upon which state one lives in. (PERRY JR, 2005: 411)

A história dos Estados Unidos da América indica que a sedimentação do sentimento federal não ocorreu de forma rápida, pacífica e harmoniosa, mas sim através de disputas entre os entes federados.

---

<sup>44</sup> Por se tratar de matéria penal, cada Estado regula individualmente a punição. Os limites para ingestão variam entre 0.02% a 0.08%, cujas penas variam indo de algumas horas a meses na prisão. Maiores informações em: <<http://dui.drivinglaws.org/drink-table.php>>. Acessado em: 19.01.15

<sup>45</sup> Posição é típica de teóricos que defendem o Experimentalismo Institucional como Rose Ackerman em *Risk Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?* e Brian Galle, Joseph K. Leahy em *Laboratories of Democracy? Policy Innovation in Decentralized Governments*, autores utilizados como referência no quinto capítulo.

## 2.4 Atuação da Suprema Corte

A Suprema Corte Americana tem papel preponderante no que diz respeito aos poderes e competências da União (ampliando ou restringindo) por ser o órgão encarregado pela guarda e interpretação do texto constitucional<sup>46</sup>. As decisões envolvendo a extensão da *Interstate Commerce Clause* indicam que a Suprema Corte pode cancelar ou cercear o poder da União<sup>47</sup>, pois o aumento do poder central ocorre às custas do poder estadual e vice-versa. É possível entender que uma das conclusões dos autores de “O Federalista” estaria incompleta por desconsiderar a importância que a Suprema Corte obteria, pois, no final das contas, não é o Congresso que determina até onde vão os poderes da União, mas sim a Corte Máxima<sup>48</sup> (principalmente após a sedimentação da supremacia judiciária).

Para Sanford F. Schram a décima emenda reforçou a estrutura federal pensada pelos *founding fathers* (“fundadores”) no texto constitucional ao enfatizar que os poderes não delegados à União caberiam aos Estados-membros, mas também reconhece que as circunstâncias socioeconômicas pós 1929 esvaziaram politicamente seu teor.

The Tenth Amendment reserves all power not granted to the national government to the states or the people. While the early years of the constitution saw the growth of a national government, for much of its history especially after the Civil War, the Tenth Amendment has served to create a great reservoir of residual powers for the states. This changed with the Great Depression which spurred President Franklin Delano Roosevelt to initiate the New Deal with its great expansion of federal powers. In the post-World War II era, the Tenth Amendment lost much of its power, but in recent years to some degree the Supreme Court has renewed it as a constraint on the growth of federal power. (SCHRAM, 2005: 378)

---

<sup>46</sup> Frisa-se que o controle de constitucionalidade feito pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América representa uma centralização, pois reforçam o Governo Central em detrimento do estadual. O *leading case* mais conhecido é o *Marbury Vs Madison*, sugerindo-se sua leitura na obra de Alexander Bickel: *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*.

<sup>47</sup> Richard H. Fallon Jr. demonstra as mudanças jurisprudenciais em relação à Cláusula de Comércio ao longo de todo o século XX e início do XXI, concluindo-se que a Suprema Corte expande e retrai a interpretação do texto constitucional conforme contexto econômico e social. (FALLON JR, 2004: 157/172)

<sup>48</sup> Destaca-se que as alterações na Constituição estadunidense ocorrem mais pela atuação da Suprema Corte do que por processo formais de reforma (*Article V*). De acordo com Sanford F. Schram “(...) *formal revision of the constitution has not been the primary means by which power has been re-allocated in the system. While the Fourteenth Amendment did significantly revise the division of powers between the national government and the states, most of the shift has been accomplished by means other than formal amendment of the constitution – decisions of the Supreme Court in particular. The Supreme Court has performed a critical constitutional role, at times reining in federal power over the states, and at time allowing for the growth of federal power. The variations in American federalism have been regulated by the Court which over time built on its assertion of judicial review to establish itself as an independent arbiter between the states and the federal government on constitutional issues*” (SCHRAM, 2005: 378).

O contexto do século XX não se equipara à realidade do século XVIII ou XIX. A revolução industrial e a crise de 1929 exigiram maior atuação do Governo federal gerando, conseqüentemente, aumento de suas faculdades. Em um cenário cada vez mais globalizado, a União tem mais condição de gerenciar a economia em tempos de crise porque tem maior aporte financeiro e atua na esfera macroeconômica<sup>49</sup>. Em razão disso, o governo implementou pacotes de medidas públicas (*New Deal*) que tinham como consequência a expansão do Governo federal sobre os Estados, mas o aumento de força da União não ocorreu sem gerar atritos entre os níveis de governo e o Poder Judiciário. A Suprema Corte julgou inconstitucional<sup>50</sup> as leis atreladas ao *New Deal* que excediam as faculdades da União em um apertado placar de 5 a 4<sup>51</sup>. A crise política instaurada entre os poderes constituídos atingiu seu ápice diante da ameaça de ataque institucional à Suprema Corte<sup>52</sup> (aumento do número de Ministros) na tentativa de contornar, de forma forçada, sua jurisprudência. Por sorte, tal medida não foi necessária, pois em 1937 um dos *Justices* mudou seu entendimento, gerando uma virada jurisprudencial favorável à expansão da União. A nova dinâmica estabelecida era tão favorável ao Governo federal que Harol Laski afirmou em 1939 que “*The epoch of federalism in the USA was over.*” (*apud* BURGESS, 2006: 25)

O inchaço do Governo federal vai além das questões econômicas e atinge a área social. As leis civis da década de 1960<sup>53</sup> demonstram o novo tom utilizado pela

---

<sup>49</sup> André Castro de Carvalho determina que o federalismo fiscal preocupa-se com o viés macroeconômico: “O federalismo fiscal é o ramo de estudo em que as repercussões econômicas e jurídicas da tributação mais ganham relevância, porquanto se abstrai da discussão microeconômica do tributo e passa-se à análise macroeconômica do impacto da arrecadação e sua distribuição entre os entes federativos de uma nação.” (CARVALHO, 2010: 165)

<sup>50</sup> Em 1935 a Suprema Corte julgou inconstitucionais o *National Industrial Recovery Act*, *Agricultural Adjustment Act*, *National Recovery Administration*, entre outros pacotes incluídos no *New Deal* de Roosevelt. A Corte sustentou que os planos utilizados pelo Governo federal esvaziavam os poderes estaduais, ofendendo-se o texto constitucional. Para maiores informações recomenda-se a leitura de *The U.S. Supreme Court and Roosevelt's New Deal* escrito por John E. Semonche. Disponível em: <<http://www.dlt.ncssm.edu/lmtm/docs/newdeal/script.pdf>>. Acessado em: 31.08.14.

<sup>51</sup> Willis Van Devanter, James McReynolds, George Sutherland e Pierce Butler pautaram-se em precedentes da Suprema Corte em relação à Cláusula de Comércio, interpretada de forma mais ampliativa, para favorecer o Congresso Nacional. Louis D. Brandeis, Harlan Fiske Stone e Benjamin N. Cardozo adotavam posturas antagonicas em relação ao tema. Chief Justice Charles Evans Hughes e Owen J. Roberts eram os votos voláteis e que não assumiam explicitamente suas posições. Em 1937, no caso *West Coast Hotel Co. Vs Parrish*, o Justice Roberts aderiu à corrente de deferência ao *New Deal*.

<sup>52</sup> Sobre o tema ataques institucionais recomenda-se a leitura do livro *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: A quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição Federal?* de Rodrigo Brandão.

<sup>53</sup> O *Civil Right Act* de 1964 proibiu a discriminação baseada na raça, cor, religião, sexo e nacionalidade nas esferas de governo federal e estadual, assim como nos espaços públicos. O *Voting Right Act* de 1965

União. Os ordenamentos, em suma atos contrários à discriminação incisiva no território estadunidense, foram aprovados porque o Congresso alegou que o tratamento diferenciado de cidadãos afetava ao comércio interestadual, legitimando sua atuação. Se por um lado é coerente apaziguar tensões sociais e econômicas, por outro, mostra-se irrazoável a expansão imputada à Cláusula de Comércio. O cenário ampliativo se mantém até 1995 quando a Suprema Corte deixa de referendar os excessos e deturpações do dispositivo constitucional (FALLON, 2004: 167/168). O julgamento de *United States Vs Lopez*<sup>54</sup> é tido como *leading case* e materializa a nova postura da Corte frente ao tema. Esse período pode ser sintetizado na seguinte passagem:

Among the reasons for the Constitution to limit congressional power (besides protecting individual liberty) is to preserve a central role for state and local governments. Congress can threaten the importance of state and local governments in two distinct ways. First, as already discussed, it can assume regulatory powers in traditional domains of state and local responsibility. Second, Congress can directly regulate state and local governments' activities. (FALLON, 2004: 168)

Cabe ainda suscitar que nos anos 2000 a Suprema Corte derrubou o *The Violence Against Women Act* por entender que o poder do Congresso Nacional havia sido extrapolado por não haver qualquer ligação com a Cláusula de Comércio. Desta forma, a Suprema Corte reafirma a necessidade de vínculo imediato com questões econômicas, pois admitir vínculos mediatos e indiretos propiciaria uma liberdade de conformação ao Congresso Nacional que não foi prevista pelo texto constitucional, havendo maior preponderância da União sobre os Estados-membros.

H. W. Perry Jr. se mostra cético em relação a essa postura da Suprema Corte Americana, pois na prática a União tem meios institucionais para pressionar os entes subnacionais a legislarem sobre certos temas. O principal mecanismo de influência são as transferências fiscais condicionadas ou *Grant-in-aid* (instrumento de barganha política). Além disso, em tempos de crise ou ameaças externas, a população tende a clamar pelo Governo federal (crise econômica nos anos 2000, terrorismo, entre outros) o que pode gerar apoio popular para legitimar maiores níveis de centralização (PERRY JR, 2005: 408/410). Em sentido similar afirma Sanford F. Schram:

---

pôs fim às práticas eleitorais discriminatórias decorrentes da segregação racial que existia nos Estados Unidos, complementando a Lei de 1964.

<sup>54</sup> Legislação federal tornava crime federal possuir uma arma a menos de 0,3 km de uma área escolar. A Suprema Corte derrubou a lei sob o argumento de abuso da Cláusula Comercial.

In terms of its effect on US federalism, the post-9/11 events may have exacerbated federal-state relations. In the post-9/11 world, the federal government allocated some additional funding to intensify the state's efforts to ensure safety from terrorism. This federal funding has not, however, kept up with the mandates imposed on states which were already running deficits from a slowdown in the economy. Therefore, the war on terrorism necessitated increased authority for the federal government and increased fiscal strain for states. (SCHRAM, 2005: 383)

Por fim, cabe destacar que o *The US Patriot Act* promoveu a expansão da União em temas relacionados à segurança nacional em relação ao poder de investigação, monitoramento, prisão, detenção e deportação de suspeitos. Isto é, reduziu o poder dos Estados-membros nessa seara.

## 2.5 Federalismo Fiscal

A experiência federal dos Estados Unidos da América é bastante descentralizada e, em função disso, a repartição fiscal tende a ser estruturada nas constituições estaduais. Cada ente federado possui um código tributário e elege seu fato gerador, fazendo com que a diversidade e pluralidade varie nos cinquenta estados.

Cada unidade subnacional possui um universo próprio em relação ao direito tributário por questão político-histórica já apresentada (durante o período colonial e confederativo cabia aos entes exercê-lo), mas mudanças fiscais foram incluídas com o surgimento da forma federal. Nesse sentido:

Despite the enumerated powers listed above, the division of power between the national government and the states is not outlined in explicit terms by the constitution. It is possible that this is because the frames intended there to be overlapping or concurrent powers, including, inter alia, the power to tax, the power to regulate forms of commerce, and the power to initiate social policies. (...) The fiscal arrangements of the federal system have changed dramatically. Article I, Section 8, gave Congress the power to raise taxes and impose duties. The national government levied an income tax during the Civil War but did not implement a graduated income tax until the early twentieth century. With the Supreme Court questioning the constitutionality of such a tax, it could only finally be established as a constitutionally legitimate power of the national government with the ratification of the Sixteenth Amendment in 1913. With this power to levy taxes on incomes, the federal government increasingly became the primary source of revenue in the federal system. The federal government increasingly relied on this power to gain leverage on the states, enticing them to enlist in national programs by offering them conditional grants-in-aid. (SCHRAM, 2005: 377/380)

As important in some ways as the commerce power is Congress's power to tax and spend under Article I, Section 8. As with the Commerce Clause, the original understanding of this provision is uncertain. James Madison, who played a peculiarly influential role in drafting the Constitution, maintained that

Congress was empowered to tax and spend only in order to fund the exercise of other powers specifically conferred by the Constitution (such as raising armies and maintaining post offices). By contrast, Alexander Hamilton (...) contended that the taxing and spending power was an independent one, permitting Congress to expend funds in any way that it thought appropriate to promote the general welfare. Since the New Deal era, the Court has adhered to the latter, broader view, which was crucial to its rulings upholding the Social Security system, a massive social welfare bureaucracy that the founding generation could not have imagined. (FALLON, 2004: 171)

Alterou-se a prática de discriminação tributária (impostos externos sob a responsabilidade da União e os internos com os Estados-membros) para um modelo concorrente a fim de atender a necessidade fiscal do Governo Central. O federalismo fiscal estadunidense entrega os impostos de importação e exportação exclusivamente para a União e deixa os demais como de competência de todos os entes federados, salvo quando o texto constitucional entregá-lo unicamente à União ou vedá-lo ao ente infranacional. Em “O Federalista” o tema pode ser sintetizado da seguinte forma:

A necessidade de duas autoridades rivais em certos casos é o resultado natural da divisão do poder soberano; e o princípio de que todos os direitos, de que os Estados não são expressamente privados em favor da União, lhes fica pertencendo em toda a sua plenitude; não é só uma consequência teórica desta divisão, é coisa claramente reconhecida em todo o teor do ato constitucional. Quando os legisladores concederam afirmativamente à União poderes gerais, tiveram todo o cuidado de inserir cláusulas negativas para proibir aos Estados o exercício desses poderes, sempre que achavam inconveniente em que eles lhes ficassem competindo ao mesmo tempo. A décima seção do primeiro artigo apresenta algumas disposições dessa natureza; e esta circunstância indica bem claramente a intenção dos legisladores e nos dá ao mesmo tempo uma regra de interpretação, tirada do mesmo ato constitucional, que não só justifica a proposição que avancei, mas que destrói ao mesmo tempo qualquer hipótese contrária. (...) O resultado de tudo o que fica dito é que os Estados particulares, pela Constituição proposta, conservam autoridade independente para levantar todos os subsídios de que puderem ter necessidade, por meio de qualquer forma de tributo que não envolva direitos de importação e exportação. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003: 196/198)

Havia preocupação de não discriminar as fontes de forma taxativa para evitar o enrijecimento do federalismo fiscal e a distribuição inadequada de recursos entre os níveis de governo.

Suponhamos, porém, que a Convenção queira dividir os diferentes objetos de renda entre a União e os Estados, na proporção das necessidades respectivas; que fundo particular se poderia assinar aos últimos, que não fosse ou insuficiente ou excessivo? (...) a concorrência de autoridade em matéria de tributos é o único equivalente admissível à inteira subordinação dos Estados ao Governo Federal neste ramo de administração: qualquer partilha de objetos de renda que se adotasse sacrificaria os grandes interesses da União ao poder dos Estados. A convenção preferiu a concorrência de jurisdição à

subordinação, e o seu plano tem, pelo menos, o merecimento de conciliar o poder ilimitado do governo-geral, em matéria de tributos, com um poder adequado e independente nos Estados para proverem as suas próprias necessidades. (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003: 207)

O objetivo por trás da manutenção da competência concorrente foi impedir o sufocamento de determinados ramos econômicos ou nichos sociais. Explica-se: caso se restringisse o poder de tributar da União para apenas algumas áreas específicas, o peso tributário sobre esses setores seria tão voraz que os sufocaria. Diferente das experiências latinas analisadas a seguir, é possível concluir que o Estados Unidos da América conseguiu equilibrar e encontrar um meio termo em suas competências concorrentes sem resultar em uma anarquia fiscal. A sedimentação tributária final se obtém com a décima sexta emenda que institui o imposto de renda no âmbito federal e determina que este não será compartilhável com os demais Estados.

## **2.6 Conclusão Parcial**

Pelo exposto é possível concluir que a forma federal implementada pelos Estados Unidos da América tem origem em seu passado colonial. As estruturas administrativas e políticas implementadas pela Inglaterra foram determinantes para o desenvolvimento “livre” das treze Colônias. A existência de legislaturas estaduais para tratar de problemas e assuntos no âmbito regional combinado com as distâncias existentes entre as Colônias/Metrópole propiciou níveis de autonomia profundos e enraizados na cultura local.

Com o processo de independência, os níveis de descentralização foram mantidos sob a forma confederativa. Com a Convenção de 1787, os poderes políticos foram redesenhados sob a forma federal. O novo contorno político foi um passo rumo à centralização, pois, se antes os entes subnacionais eram soberanos e podiam denunciar o tratado internacional que os unia, agora passam a ser autônomos e com vedação à secessão. A ratificação da Constituição de 1787 foi o último ato soberano praticado pelos Estados.

Apresentou-se críticas sobre o tratamento diferenciado a cidadãos estadunidenses em razão da jurisdição estadual, quase aniquilação dos Estados Unidos da América como nação e disputa interna de poder entre Estado e União. Esses fenômenos indicam que a federação foi construída por meio de intensos conflitos políticos, que atingiram seu ápice na guerra civil com a derrota dos Estados do sul.

Por fim, salienta-se que a estrutura federal estadunidense é dinâmica, pois a interpretação dada ao texto pela Suprema Corte (*New Deal* ou Leis Federais) permitiu maior atuação da União, o que pode ser visto como um fenômeno de força centrípeta de natureza judicial temporária, uma vez que a alteração do equilíbrio do poder político entre os entes pode ser revertida com advento de nova jurisprudência da Suprema Corte.

### 3 AS FORMAS FEDERAIS NA AMÉRICA LATINA

In order to understand each federalism, then, we must perforce locate the concept in its own distinct setting: historical, cultural, intellectual, philosophical, social, economic, legal and ideological. (BURGESS, 2006: 2).

Os arranjos políticos latino-americanos serão estudados à luz de três países: México, Argentina e Brasil. As doutrinas locais afirmam que a experiência federativa não é tão descentralizada quando comparada a outros modelos. Por mais que haja críticas, o estudo aponta que a forma federal foi fruto de um movimento político legítimo, que apesar das influências estadunidenses, não buscou copiar sua a prática.

#### 3.1 Análise do Modelo Mexicano

(...) la forma que asume el federalismo en México en este siglo no es una deformación del principio federal, sino más bien una adecuación y reinención del mismo para responder a los desafíos internos y externos del país. (CHÁVEZ, 1993: 263)

El sistema federal en este país es un elemento de equilibrio entre dos tendencias: centralización y descentralización política, cómo lograr que florezca, crezca y se fortalezca el principio de descentralización política constituye para los próximos años el más grande desafío para el régimen federal en México. (CARPIZO, 1973: 547)

Após a má sucedida experiência monárquica, implementou-se a República e a federação. A formação mexicana passou por problemas similares, mas não idênticos aos enfrentados pelos Estados Unidos da América durante a transição de Colônia para Estado-nação. Há duzentos anos o México tenta atingir seu equilíbrio federativo (CAMACHO, 2002).

##### 3.1.1 Experiência Colonial

Com a descoberta em 1492, a Corte espanhola, atuando em conjunto com a iniciativa privada, conquistou o território<sup>55</sup>. Fundava-se uma nova cidade a cada área efetivamente controlada, sendo a criação de *Ayuntamientos* (instituto que regulava a vida

---

<sup>55</sup> A conquista promovida pelos espanhóis promoveu o genocídio dos povos originários mexicanos através da destruição dos centros políticos e religiosos dos impérios Aztecas e Incas. A tomada do México ocorreu pelas mãos de Hernán Cortés com a conquista da capital do Império Asteca (Tenóchtitlán). A dominação espanhola deu-se por meio do extermínio das elites indígenas e controle das capitais existentes.

política colonial) o marco da instalação<sup>56</sup>. A distância entre América e Europa gerou um vácuo de poder preenchido pela própria elite local na Colônia<sup>57</sup>.

A América Hispânica, na primeira metade do século XVI, foi dividida em dois Vice-Reinados<sup>58</sup>: Nova Espanha (américa do norte e central) em 1535 e Peru (américa do sul) em 1542. Essas estruturas eram controladas por um Vice-Rei escolhido pelo Conselho das Índias<sup>59</sup>, cuja principal característica era a fidelidade ao monarca espanhol.

As relações de poder existentes na Nova Espanha são marcadas pela dualidade entre grandes fazendeiros e comerciantes que tinham intenso poderio econômico como consequência da mineração. Na estrutura oligárquica que se formava, os comerciantes estavam no ponto mais alto da estrutura social, pois a concentração de crédito em suas mãos impunha prestígio e poder político porque toda a estrutura do Vice-Reinado dependia de suas finanças.

La concentración del crédito y moneda circulante en manos de los comerciantes les otorgó un poder político superior a la de cualquier otro sector de la oligarquía, tanto porque hizo depender de ellos a los funcionarios virreinales, provinciales y locales que requerían fianzas en dinero para comprar los puestos públicos, como porque la enorme riqueza de los comerciantes les permitía adquirir puestos en beneficio propio y presidir las principales instituciones civiles. Además, esta misma riqueza acumulada empezó a

---

<sup>56</sup> Os *adelantados* foram os primeiros instrumentos utilizados pela corte hispânica na promoção da expansão e posse do território descoberto, vindo a ser descontinuado após algumas décadas. José Rafael López Rosas afirma que aquele que detinha o título para criar um *adelantado* possuía inúmeras faculdades e amplo poder fundacional na América, podendo traçar os limites das Províncias, elaborar *ordenanzas* (espécie de lei na colônia primitiva) e estruturar os assentamentos populacionais. “Necesitando el rey extender sus fronteras, adelantar sus dominios, nombrada a aquellos que avanzaban en la conquista, asentando poblaciones, en carácter de adelantados, y, en mérito a su compañía, les debe en el territorio ganado pleno poder civil y militar.” (ROSAS, 1996: 11).

<sup>57</sup> A distância geográfica foi um empecilho para efetivação do poder metropolitano em território colonial. “Por otra parte en América, es digno de hacer notar que, a pesar de su absorbente organización, las instituciones obran con cierta autonomía, dejadas así frente a frente con las necesidades y con la realidad histórico, no por descuido, sino como consecuencia de una sabia política. La institución tipo de este período de Carlos V y sus sucesores, es el Cabildo. Arrojadados en medio del desierto, frente al indio, las pestes, la seca y las demás necesidades de la vida, los cabildos fortalecen su propio ser; y lejos de toda ciudad, incomunicados por cientos de leguas, improvisan sus instituciones, viven su localismo comunal y aunque no del todo perfecta, logran una imagen del gobierno propio. En una palabra, crean un modo de vida que más tarde, como ya veremos, trae profundas consecuencias para nuestro proceso histórico-político.” (ROSAS, 1996: 4/5).

<sup>58</sup> Os Vice-Reis ostentam por delegação a figura do rei na América e governam em seu nome. Foi um instituto utilizado durante a Idade Média e adaptado para servir aos interesses da Coroa na Colônia. No entanto, diferente do instituto da medieval, os Vice-Reis foram dotados de amplos poderes políticos, judiciários, fazendários e religiosos (ROSAS, 1996).

<sup>59</sup> Foi um mecanismo utilizado para assegurar o controle sobre o território criado em 1524 com sede na Espanha. Era dotado de jurisdição civil, militar, financeira, comercial e eclesiástica, estando submetido diretamente ao Reino.

financiar las actividades de los cabildos municipales, de la hacienda virreinal y hasta las del propio rey de España. (BETHELL, 1991, vol. 3: 120)

Conforme a colonização se aprofunda ocorre o prolongamento do Estado Espanhol sobre seus domínios na América, principalmente, com o início da exploração de metais preciosos. Em suma, o equilíbrio colonial se dá em três pilares: Coroa, Igreja e Elite<sup>60</sup>. Com o passar do tempo, a estrutura que se estabeleceu deixou de servir aos interesses reais para atender aos anseios da elite, motivando as Reformas Bourbonicas (1764-1782), que trouxeram mudanças na estrutura administrativa e econômica<sup>61</sup>. Renovou-se o pacto colonial a fim de reaver o controle político sobre o território e enfraquecer a elite *criolla* (com o esvaziamento das prerrogativas dos *Cabildos*).

El proceso en el Río de la Plata y en toda América es similar al de la Península. La ilustración penetra, pero hasta donde, cuando y en la forma que desea el rey. (...) En nuestro continente se produce un fenómeno conocido: se descentralizan numerosas instituciones de gobierno, se dan nuevas formas a las estructuras administrativas, mas sin embargo, al organismo más representativo de los intereses del pueblo, al más autónomo desde la época de los Austrias, el Cabildo, en lugar de fortalecerse, de hacerlo verdaderamente representativo y expresión de los fueros locales, se lo cercena en sus facultades. Debilitado el Cabildo, pues muchas de sus atribuciones pasan a gobernadores, intendentes o juntas de hacienda, la política de los Borbones no se detiene allí. A virreyes, intendentes, audiencias o cabildos les otorga facultades interrelacionadas, a veces concurrentes, de tal manera que cada poder u organismo depende del otro, sin tener nunca una verdadera autonomía de acción. (ROSAS, 1996: 7/8)

---

<sup>60</sup> Os estudos de Leslie Bethell identificam esses grupos e suas relações com a Coroa: “El imperio español en América descansaba en el equilibrio de poder entre varios grupos: la administración, la Iglesia y la elite local. La administración ostentaba el poder político, pero su poder militar era escaso y asentaba su autoridad en la soberanía de la corona y en sus propias funciones burocráticas. La soberanía secular estaba reforzada por la de la Iglesia, cuya misión religiosa se apoyaba en el poder jurisdiccional y económico. Pero el mayor poder económico estaba en manos de las elites, propietarios rurales y urbanos, que englobaban a una minoría de peninsulares y a un mayor número de criollos. En el siglo XVIII, las oligarquías locales, basadas en importantes intereses territoriales, mineros y mercantiles, y en los estrechos lazos de amistad y de alianza con la burocracia colonial, con el círculo del virrey e con los jueces de la audiencia, así como en un fuerte sentido de identidad regional, estaban bien establecidas a lo largo de toda América. La debilidad del gobierno real y su necesidad de recursos permitieron a estos grupos desarrollar efectivas formas de resistencia frente al distante gobierno imperial. Se compraban oficios y se realizaban tratos informales.” (BETHELL, 1991, vol. 5: 5)

<sup>61</sup> As reformas implementadas marcam a troca da dinastia dos Austrias pelos Bourbons. A América Hispânica sentiu de forma incisiva a mudança dinástica, pois Felipe V, neto de Luis XIV da França (expressão máxima do absolutismo francês), trouxe influências da administração francófona para a administração hispânica. As mudanças tentaram fortalecer o poder metropolitano em detrimento dos *Cabildos*, renovando-se, praticamente, o pacto colonial: “Los Borbones revisaron detenidamente el gobierno imperial, centralizaron el control y modernizaron la burocracia; se crearon nuevos virreinos y otras unidades administrativas; se designaron nuevos funcionarios, los intendentes, y se introdujeron nuevos métodos de gobierno. Éstos consistían en parte en planes administrativos y fiscales, que implicaban al tiempo una supervisión más estrecha de la población americana. Lo que la metrópoli concibió como un desarrollo racional las elites locales lo interpretaron como un ataque a los intereses locales.” (BETHELL, 1991, vol. 5: 6).

As mudanças incluíram aumento dos impostos e incentivos ao comércio intercolonial através da produção agrária das *haciendas*. As medidas adotadas produziram choque de interesse (local e metropolitano), pois a elite não consentia perder prestígio político. Para submeter à administração colonial aos interesses metropolitanos, implementou-se o instituto das *intendencias*, cujo alto escalão estava diretamente submetido ao Rei, assumindo as principais funções que antes cabiam aos *Cabildos*. Se por um lado as reformas melhoraram significativamente o controle da Metrópole sobre a América Hispânica, por outro falhou conforme argui Tulio Halperin Donghi:

Ese fracaso sólo parcial era por otra parte inevitable: la Corona buscaba crear un cuerpo de administradores que fueran realmente sus agentes, y no los de los círculos de intereses locales demasiado abrigados contra la curiosidad metropolitana, pero el cuerpo que organizó era demasiado limitado en número; cada intendente se hallaba sustancialmente solo frente a un sistema de intereses consolidados, ante cuya ofensiva combinada y tenaz no sabía hasta qué punto sus superiores lo sostendrían; no es extraño que aun los más rígidamente honrados hayan buscado – aun pagando un cierto precio- apoyos en grupos locales para combatir a otros (...) Pese a todos los cambios, evitar los conflictos sigue siendo una buena política para quien quiera hacer exitosa carrera burocrática en Indias, y los conflictos se evitan mejor no provocando las iras de los localmente poderosos. Esas limitaciones impiden entonces que la reforma administrativa haya puesto realmente en manos de la Corona el gobierno de sus Indias. (DONGHI, 2005: 58/59)

A elite oligárquica, emaranhada em torno dos centros políticos locais, conseguiu flexibilizar as reformas<sup>62</sup>. A crise ibérica (invasão napoleônica) em 1810 associada com as mudanças implementadas, em nítido confronto com o interesse da elite, fez eclodir movimento de independência que se efetivou em 1821. A forma colonial foi tão importante para o México que as antigas *Diputaciones* foram utilizadas como parâmetros para determinar a divisão territorial sob a forma federal (CARMONA, 2003: 361).

### 3.1.2 Dos *Cabildos*

A estrutura na América Ibérica como um todo tem profunda vinculação com o poder local<sup>63</sup>, motivo pelo qual os Municípios nos países latinos tendem a ser

---

<sup>62</sup> Afirma-se, criticamente, que a forma federal na América Latina era a opção política que melhor atendia aos interesses de diversos grupos regionais que se aglutinavam nos Municípios. A vastidão territorial propicia a coexistência de famílias que disputam o poder. Portanto, a sua divisão espacial sob a forma federal facilita a manutenção da influência desses grupos e assegura a integridade territorial.

<sup>63</sup> Para fins didáticos, afirma-se que os termos *Cabildos* (Argentina), *Ayuntamientos* (México) e *Câmaras Coloniais* (Brasil) são sinônimos, pois representam em cada Estado analisado o centro político municipal.

mencionados nos textos constitucionais, pois foi esse o núcleo político que pautou a vida colonial. De acordo com Tulio Halperin Donghi, os *Cabildos* eram fortalezas da elite:

Sin duda encontramos cámaras municipales semejantes en su estructura y su origen a los cabildos, como éstos fortalezas de oligarquías municipales que se renuevan por cooptación, por herencia o por compra de cargos. (DONGHI, 2005: 74)

Foram esses institutos político-administrativos que singularizam cada célula criada na América, auxiliando no desenvolvimento do sentimento regional. Por uma questão de influência do período absolutista europeu (concentração de poder em uma única figura), as unidades criadas administravam, executavam e julgavam certos assuntos. A vastidão de temas tratados pelos *Ayuntamientos* não encontra similaridade com o papel acanhado das atuais unidades políticas municipais, pois seu processo de enfraquecimento foi iniciado no final do período colonial com as reformas de Bourbon.

Destaca-se a influência que os grandes proprietários de terras exerciam na vida colonial. As oligarquias hispano-americanas surgiram a partir da conjugação do sistema de *plantation* nas *haciendas* com mineração. Essas estruturas agrárias, assim como ocorreu no Brasil Colônia, detinham influência política sobre os *Ayuntamientos*. A terra, na América Latina, é um *status* de poder, por isso, os grandes proprietários eram aqueles que detinham algum tipo de vinculação com o poder real, recriando em solo colonial mecanismos sociais de dominação<sup>64</sup>.

Los señores de la tierra tenían así un inequívoco predominio sobre amplias zonas de la sociedad colonial; (...) Esta es una de la objeciones sin duda más graves a la imagen que muestra al orden social de la colonia como dominado por rasgos feudales, por otra parte indiscutiblemente presentes en la relaciones socioeconómicas de muy amplios sectores primarios. (DONGHI, 2005: 20)

---

<sup>64</sup> De acordo com Leslie Bethell, as Colônias independentes articularam-se em torno de *Cabildos* fracos institucionalmente, propiciando a conquista do poder pelos *caudillos* e formalizando as oligarquias. “Las nuevas naciones independientes heredaron institucionales municipales débiles. Los caciques locales y los caudillos rurales ejercían la autoridad efectiva, y cuando decidían legitimar su gobierno recurrían a instituciones políticas nacionales o provinciales, pero no a las municipales. (...) la eliminación de los controles imperiales administrativos desde Madrid y Lisboa, grande parte de la autoridad había vuelto a poder de las familias terratenientes locales, especialmente las que podían formar, empleando los trabajadores de sus haciendas, fuerzas militares nutridas aunque mal preparadas. El terrateniente, transformado en poderoso caudillo rural, se había convertido así en la fuerza política decisiva en toda América Latina. Que los países experimentaran períodos prolongados de anarquía o, al contrario, alcanzaran rápidamente un estado de orden autoritario y de estabilidad dependía en gran parte de la rapidez con que, de las luchas entre caudillos locales, surgiera un caudillo dominante que supiese ejercer su autoridad sobre los demás.” (BETHELL, vol. 7, 1991: 227)

De acordo com José Rafael López Rosas, os antigos *Cabildos* eram responsáveis pela: organização e execução da justiça, convocação da milícia da cidade e designação de seus chefes, regulamentação de tudo relativo às edificações, traçados de ruas, elaboração de diretrizes normativas para estabelecimentos comerciais e profissionais, determinação das condições de trabalhos, forma pela qual se daria o funcionamento dos hospitais e presídios, provimento das obras públicas, abastecimento da população, verificação e controle da qualidade dos produtos e seus preços, regulamentação do comércio, pesos e medidas, organização do ensino, nomeação de professores, recolhimento da renda, aplicação das taxas e contribuições (ROSAS, 1996: 23).

Ainda, segundo o autor, Segundo José Rafael López Rosas, a arrecadação tributária era relativamente baixa e beirava aos 5%, estando suscetível aos interesses oligárquicos a fim de obterem mais recursos (ROSAS, 1996: 23/24). A vida política orbitava ao redor do *Cabildo*, que reverberava os anseios e interesses da localidade, ainda que o caráter democrático e representativo não fosse a principal marca deste instituto (muitos dos cargos poderiam ser comprados) como foi nas Colônias inglesas com o *self-government*.

Deduz-se que o sentimento federal serviu para implementar um mecanismo de estabilização oligárquica, ou seja, a ruptura com o poder metropolitano veio acompanhada da manutenção dos grupos que já dominavam o cenário político do período colonial. Os demais conflitos internos estavam atrelados com as tentativas de controle das oligarquias entre si. De acordo com Leslie Bethell:

Así sucedió que la misma gente, o la misma clase de gente, que bajo el Antiguo Régimen dominaron la sociedad colonial continuaron haciéndolo bajo el nuevo, y entre ella hubo pocos que buscasen algo más radical que ejercer ellos mismos una mayor influencia (BETHELL, 1991, vol. 5: 94).

### 3.1.3 Do Império ao Estado Federal Mexicano

A articulação política (Plano de Iguala de 24 de fevereiro de 1821) tinha três objetivos: 1) instalação de uma monarquia constitucional; 2) estabelecimento da religião católica como oficial e, 3) igualdade social. Portanto, a primeira forma de estado adotada foi a monárquica (Primeiro Império do México).

Sua experiência imperial foi tão *sui generis* que, em julho de 1822, corou-se um imperador *pro tempore* (Agustín de Iturbide, antigo Vice-Rei da Nova Espanha, que

nos últimos anos da Revolução atuou ao lado dos rebeldes) até que algum monarca europeu manifestasse interesse em reivindicar o trono<sup>65</sup>.

O conflito gerado pela adoção monárquica fez com que algumas Províncias se constituíssem como Estados independentes, com direito a organização de milícias para defesa e eleições para suas legislaturas<sup>66</sup>. Jalisco, Yucatán, Guadalajara, Campeche, Tabasco e Oaxaca, declararam-se independentes e adotaram a forma federal em sua estrutura. Nas palavras de Jorge Carpizo: “(...) *el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.*” (CARPIZO, 1973: 468).

Durante o conturbado período, a América Central, até então parte constitutiva do Império Mexicano, separou-se sob a forma de uma confederação. As tensões políticas estavam tão intensas que o Imperador dissolveu o Congresso, mas como consequência houve reação militar orquestrada por Antonio Lopez Santa Anna, culminando na promulgação da República com imediata instauração da constituinte.

A insatisfação das Províncias contra a centralização imperial foi amenizada na *Acta Constitutiva*, documento que firmou o compromisso constituinte pela República e Federação. A forma federal mexicana teve alguns condicionantes como: passado histórico colonial que incentivou a descentralização; rechaçamento da troca de uma subordinação de Madri pela Cidade do México e, tentativa de arrefecimento das dissensões internas para manter a integridade do território (CARPIZO, 1973). Tentou-se manter o território intacto e compatibilizá-lo com ânsia autônoma das Províncias. Nesse sentido:

Los hechos señalados son la base del sistema federal mexicano, que fue *una necesidad* y realmente *servió* para unir lo *que se estaba desuniendo*. Es decir, en México, el régimen federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron. (CARPIZO, 1973: 469)

Após intensos trabalhos, o Congresso Constituinte promulgou a Constituição de 1824. Diferente dos Estados Unidos da América, o México passou por mudanças

---

<sup>65</sup> O Império Mexicano sofreu resistência das antigas Províncias gerando, assim, a crise política que culminou na dissolução do Congresso e, conseqüente, queda do Império.

<sup>66</sup> Sobre o tema é preciso destacar que para, Manuel Gonzáles Oropeza, o federalismo mexicano é fruto de um movimento centrípeto, isto é, partiu da periferia para o centro por articulação das províncias, afirmando que a queda do Primeiro Império Mexicano fez com que o pacto social que ligava todas as Províncias ao Estado mexicano fosse desfeito. Dessa forma, as unidades reassumiram seus direitos naturais, recobrando, assim, sua faculdade inata de prover o bem-estar dentro de sua circunscrição (OROPEZA, 1990:230).

constitucionais constantes ao longo de todo o século XIX em razão da disputa política existente entre liberais (federalistas) e conservadores (centralistas)<sup>67</sup>. Yemile Mizrahi, expõe de forma sucinta o cenário político surgido desde 1810:

Ever since 1810, when Mexico became an independent country, tensions between the states and the center have dominated the political landscape. Indeed, the war of independence started in the states as a reaction to the excesses of a powerful central government. The precarious equilibrium between the center and the periphery in Mexico has been crystallized in the different constitutions that have been drafted since independence. (...) More importantly, the tensions between the Liberals (federalists) and the Conservatives (centralists) seriously divided the country. (MIZRAHI, 2005: 199/200)

Em relação à forma federal adotada, de acordo com Jorge Carpizo, parcela da doutrina conservadora<sup>68</sup> sustenta que o modelo implementado foi mero transplante da experiência estadunidense, mas também há correntes contemporâneas que asseguram que o desenrolar político foi mera consequência das práticas existentes no período colonial<sup>69</sup> (CARPIZO, 1973: 467). O tema pode ser analisado sob três óticas distintas:

a) cópia do modelo estadunidense que não tem qualquer relação histórica com o Estado mexicano, motivo pelo qual sua adoção levaria à desarticulação do território que se manteve íntegro por três séculos sob o domínio dos espanhóis;

<sup>67</sup> Constituição de 1824; Constituição de 1836; Repristinção da Constituição de 1824 e posterior elaboração da Constituição de 1857; Segundo Império Mexicano; Repristinção da Constituição de 1857.

<sup>68</sup> RAMIREZ, Ortín Serafin. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ciudad de México: Editorial Cultura, 1961, p. 279; RAMÍREZ, Felipe Tena. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 1963, pp. 100-102 (CARPIZO, 1973: 467).

<sup>69</sup> DE LA CUEVA, Mario. La Constitución de 5 de febrero de 1857. *In* El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX, tomo II. Ciudad de México: Unam, 1957, pp. 1238-1240.; HEROLE, Jesús Reyes. **El Liberalismo Mexicano: Los Orígenes**. Ciudad de México: Unam, 1957, pp. 358-372; BURGOSA, Ignacio. La Evolución de la Idea Federal. *In* México, 50 Años de Revolución, tomo III. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 153-154 (CARPIZO, 1973: 467). De forma similar, Salvador Valencia Carmona, afirma: “Más afortunada es la tesis dominante que encuentra en la estructura colonial y en las diputaciones provinciales gaditanas los primeros pasos de una descentralización política, que desembocaría más tarde en un Estado federal. (...) De este modo, podemos encontrar un hilo conductor de la descentralización política, que arranca de las intendencias, se recrea en los cabildos, se fortalece con la aparición de las diputaciones provinciales e intensifica en el periodo comprendido de septiembre de 1821 (proclamación de la independencia) a 1824 (año en que se expide la primera Constitución federal), pues en dicho lapso las provincias, que llegaron a alcanzar el número de veintitrés, combatieron con firmeza para que se reconociera su existencia y su autonomía, a veces amenazando con separarse, otras convirtiendo sus diputaciones en legislaturas independientes, e incluso impugnando al propio Congreso Constituyente que se reunía en la ciudad de México, al cual ciertas provincias sólo le concedían el carácter de convocante.” (CARMONA, 2003: 360/361).

b) desenvolvimento político natural que formalizava a descentralização existente no período colonial. Sua adoção asseguraria a manutenção daquilo que estava se desarticulando<sup>70</sup> e,

c) a federação se justifica porque resgata a estrutura política pré-hispânica na qual os povos originários de Anáhuac se organizaram sob uma espécie de confederação entre os atuais Estados de Tenochtitlan, Tetzaco e Tlacopan<sup>71</sup>.

A doutrina atual se alinha à segunda forma, pois estudos históricos refutam a tese da primeira corrente, mas também não comprovam nem mencionam qualquer cunho de resgate pré-colombiano na forma adotada<sup>72</sup>.

O federalismo mexicano surgiu enfraquecido, pois o Governo federal era fraco e debilitado frente às Províncias que detinham força e pujança econômica (VÁZQUEZ, 1993: 17). Marcelo Carmagnani sustenta que o Estado federal mexicano de 1824 era, na verdade, uma Confederação, pois o art. 6º do texto assegurou a soberania dos entes (CARMAGNANI, 1993: 137).

A instabilidade pós 1824 culminou na dissolução do Congresso em 1833 por articulações feitas por Santa Anna, sendo imposto, como consequência, a forma unitária, sob a justificativa de salvaguardar a unidade territorial (principalmente o Texas). Argumentou-se que o antigo Governo Central era incapaz de promover a segurança e a manutenção da saúde das finanças públicas. Mostra-se curioso os caminhos políticos opostos adotados pelo México e Estados Unidos, pois enquanto a ineficiência da União estadunidense gerou um novo texto político mais centralizado em face dos antigos artigos confederados, os mexicanos aprofundaram a centralização e rumaram para forma unitária.

---

<sup>70</sup> O território da Nova Espanha incluía a América Central que separou-se ao fim do Primeiro Império mexicano, surgindo no cenário internacional como União das Províncias da América Central. Os territórios do Arizona, Califórnia, Colorado, Nevada, Novo México, Utah e Texas, foram conquistados pelos Estados Unidos.

<sup>71</sup> De acordo com Jorge Carpizo, doutrinadores como Agustín Cue Cánovas (El Federalismo Mexicano – 1960) e Ignacio Romero Vargas Iturbide (La Organización Política de Anáhuac – 1957) sustentam a origem federal na forma pré-hispânica. (CARPIZO, 1973: 467)

<sup>72</sup> O resgate dialoga de forma incisiva com o Novo Constitucionalismo Latino-Americano. O tema é extremamente rico e complexo, mas foge ao escopo do presente trabalho. Em razão disso sugere-se a leitura de “O Pensamento Pós e Descolonial no Novo Constitucionalismo Latino-americano” organizado pelos Professores Doutores Eduardo Manuel Val e Enzo Bello, assim como obras latinas tais como: *Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?* de Roberto Viciano Pastor e Rúbens Mastínez Dalmau; *Las nuevas Constituciones en América Latina: Algunas reflexiones de contexto* de Héctor-León Moncayo.

A corrente favorável à concentração política (existente desde o período imperial) capitaneada por Fray Servando Teresa de Mier, não compreendia o federalismo mexicano como um desenvolvimento natural e autêntico de suas estruturas, mas como transplante da experiência dos Estados Unidos da América. Por isso, afirmava-se que as diferenças históricas entre os dois impediria a implementação de uma efetiva descentralização política, pois sua adoção levaria à pulverização territorial (MICHEL, 2000). Esse foi o tom político adotado para justificar a forma unitária e a elaboração da Constituição de 1836, que impôs ao Presidente da República a capacidade de nomear os Governadores provinciais.

A inquietação continuou a existir, pois os liberais se articularam contra o centralismo. As regiões do norte (Aguascalientes, Durango, Chihuahua, Sinaloa e Sonora), do ocidente (Jalisco) e do centro-norte (San Luis de Potosí, Veracruz, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Puebla), mobilizaram-se contra a forma unitária ao ponto de quase haver uma total desintegração territorial. Neste período turbulento, a Província do Texas declarou sua independência, promovendo a insurgência dos demais<sup>73</sup>.

As perdas territoriais do Texas, Alta Califórnia e Novo México (os dois últimos na guerra México-Estados Unidos de 1846 a 1848), promoveram o resgate do federalismo a partir de 1854 com promulgação do texto constitucional em 1857<sup>74</sup>. Após quase duas décadas de constantes conflitos, inicia-se o governo do General Porfírio Díaz (1877-1880 e 1884 a 1911, porfiriato), que apesar de avanços econômicos impôs certos níveis de centralização. De acordo com Diego Reynoso:

Ahora bien, es inobjetable que un régimen autoritario clausura o impide el funcionamiento del sistema federal. La evidencia histórica indica que el gobierno central en los estados autoritarios tiende a pasar por alto las restricciones o delimitaciones constitucionales a la intervención en asuntos que solo son competencia de la sub-unidad. Por definición en los regímenes autoritarios nada se encuentra más allá del alcance del gobierno central y mucho menos las sub-unidades tienen la libertad de escoger a sus autoridades en forma autónoma e independiente del poder central. (...) un sistema federal solo es factible bajo un régimen democrático (REYNOSO, 2002: 9).

<sup>73</sup> A forma unitária foi utilizada como justificativa para se manter a integridade territorial, mas foi a adoção desta forma de estado que impulsionou sua pulverização. “Hemos dicho que cuando imperó el centralismo, el país sufrió los desmembramientos territoriales de mayor extensión en la historia de las divisiones territoriales, como aconteció el 2 de febrero de 1848 cuando se firmó el Tratado de Guadalupe Hidalgo, en el que México tuvo que ceder al vencedor estadounidense los territorios de Texas, Nuevo México y Alta California que representaron dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados, más de la mitad del suelo original, con el que México surgió a la vida independiente.” (TREVINO, 2005: 62).

<sup>74</sup> Na vigência da Constituição de 1857 o México foi atacado pela França em 1861 a fim de reestabelecer o pagamento dos juros das dívidas contraídas junto ao Império francês. Durante a ocupação francesa, implementou-se o Segundo Império do México com apoio dos conservadores locais, vigorando até 1867. Os Estados Unidos não interferiram, pois estavam em plena Guerra Civil Americana.

A Revolução Mexicana de 1911 pôs fim à ditadura, tendo como consequência a promulgação da Constituição de 1917, que estabeleceu a forma federal nos artigos 40 e 41. Por questões históricas, manteve-se a “soberania” das unidades subnacionais, mas como o art. 39 afirma que esta pertence ao povo, conclui-se, então, que o poder soberano cedido aos Estados significa, na verdade, autonomia.

### 3.1.4 Federalismo Fiscal

O impasse financeiro tem origem na preexistência dos Estados-membros em relação à federação, fazendo-os reter grande parcela deste poder político quando se estava em um período federativo. A Constituição de 1857 cedeu ao Governo Central a competência exclusiva sobre importação, exportação, rendas de cunhagem e selos. Outra mudança significativa no aspecto tributário foi a eliminação dos impostos aduaneiros estaduais, com o objetivo de incentivar a circulação de bens e criação de um mercado interno<sup>75</sup>. A discussão da saúde fiscal retorna em 1880 em razão da criação de impostos federais que representaram perda de poder fiscal por parte dos Estados:

(...) para hacer frente a la crisis fiscal, introdujo nuevos impuestos que afectaban las manufacturas nacionales y extranjeras. Conociendo bien la resistencia que estos nuevos impuestos federales habrían generado por el hecho de que podían ser declarados inconstitucionales en cuanto afectaban los poderes residuales que pertenecían a los estados, el gobierno federal trató de implementarlos gradualmente entre 1880 y 1884 sin que por ello pasaran inadvertidos. Los nuevos impuestos federales desataron una fuerte oposición tanto a nivel de los intereses económicos afectados como a nivel de los intereses de los estados, que veían en los nuevos impuestos un atentado a su autonomía financiera. (CARMAGNANI, 1993: 162/163)

A questão tributária não foi alterada pela Constituição de 1917, mantendo a União somente com alguns tributos cedidos de forma taxativa (Imposto de Importação, Exportação e Imposto de Selo). A doutrina e a jurisprudência passaram a vislumbrar a competência concorrente de todos os entes para os demais tributos, adotando-se postura fiscal semelhante ao dos Estados Unidos. A forma concorrente não foi fruto do acaso ou imitação da solução estadunidense, pois o tema era debatido desde a Constituição de 1857:

---

<sup>75</sup> Discutia-se mais sobre o impacto nas finanças estaduais do que os possíveis benefícios gerados pelo desenvolvimento da livre circulação, pois temia-se a dependência fiscal da União (CARMAGNANI, 1993: 162/164)

La adopción de dicho régimen de “conurrencia” no obedeció a la casualidad, sino que respondió a un propósito deliberado. En efecto, al debatir sobre la fórmula de distribución de competencias en materia tributaria, el Constituyente de 1857 tuvo a la vista dos opciones: la primera de ellas consistió en establecer con precisión cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a las entidades federativas; la segunda descansó en la idea de no establecer una delimitación de campos impositivos, sino en dejar abierta la posibilidad de que ambos niveles de gobierno pudieran establecer los impuestos que fueran necesarios para cubrir sus respectivos presupuestos de gastos. (GARZA, 2009: 282)

Nas primeiras décadas do atual texto político, vivenciou-se uma total anarquia fiscal<sup>76</sup>, cuja primeira tentativa de solução ocorreu em 1925, quando o Ministério da Fazenda, a pedido do presidente Plutarco Elías Calles, convocou uma reunião com todos os Estados-membros com o objetivo de estudar a divisão das competências tributárias (CARPIZO, 1973, 492/493).

A primeira Convenção Nacional Fiscal discriminou o poder político tributário de cada ente, com a elaboração de mecanismos de transferências para equilibrá-lo. O trabalho final foi encaminhado ao Congresso para servir de projeto de reforma tributária, mas não prosperou.

A crise econômica de 1929 propiciou a federalização de tributos em razão do apelo macroeconômico da União, mas o segundo encontro fiscal, que pretendia delimitar a esfera de atuação de cada unidade política, somente transferiu para o Governo federal a competência sobre energia elétrica sob a condição de repartir com Estados e Municípios os impostos obtidos. De acordo com José María Serna de la Garza, esta reforma marca o início da prática de centralização tributária com transferências de percentuais aos demais entes (GARZA, 2004: 14).

A superação da bitributação somente foi possível a partir da terceira Convenção Nacional Fiscal de 1947<sup>77</sup>, pois o acordo político feito gerou a concentração tributária em favor da União, cabendo-lhe entregar percentuais aos entes subnacionais.

---

<sup>76</sup> A anarquia fiscal (bitributação) assolou a economia mexicana, sendo definida por José María Serna de la Garza como: “(...) generalizó la doble y hasta múltiple imposición, provocando serios daños a la actividad económica nacional al incidir de manera acumulada y superpuesta sobre las mismas bases. Bajo este esquema, los contribuyentes se veían obligados a pagar múltiples impuestos, conforme a una multiplicidad de normas, aplicadas por autoridades diversas, a través de procedimientos de recaudación distintos (GARZA, 2005: 566/567).

<sup>77</sup> O Sistema Nacional de Coordenação Fiscal criado em 1947 é bastante criticado, pois além de restringir excessivamente o poder político tributário dos Estados-membros, não foi constitucionalizado. Adrián Camarena sustenta que sua ausência fortalece o Governo Central ao lhe dar imenso poder discricionário. (CAMARENA, 2010: 135). A tese também é defendida por Yemile Mizrahi (MIZRAHI, 2005: 203).

O Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) foi sendo aperfeiçoado nas décadas seguintes, mas em razão de seu caráter infraconstitucional, não pôde ser coercitivamente imposto aos demais entes políticos. Para que o sistema operasse plenamente seus efeitos foi preciso que os Estados-membros aderissem ao sistema por meio de um convênio. Na prática, os entes infranacionais concordaram em não exercer seu poder político tributário em troca do recebimento das transferências verticais. Conforme as Províncias foram aderindo, fruto da hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI) em todos os níveis de governo, seu conteúdo foi sendo expandido. O SNCF gerou um efeito positivo, fim da bitributação, e um negativo, intensa centralização tributária no Governo Central<sup>78</sup>.

É preciso lembrar que sem receita tributária própria, na prática, não há autonomia, pois o ente não pode dispor autonomamente como implementará seus deveres constitucionais<sup>79</sup>. De acordo com José María Serna de la Garza, merecem ser destacados três fundos criados pelo novo modelo fiscal (GARZA, 2004: 24/25):

a) *Fondo General de Participaciones*: compõem-se de 20% da arrecadação federal, dos quais: 45.17% são distribuídos com base no número de habitantes de cada unidade; outros 45.17% são destinados àqueles que têm maior coeficiente arrecadatário (os que contribuem mais) e, os 9.66% restantes são repartidos de forma inversa ao número de habitantes, atuando como critério compensatório-redistributivo.

b) *Fondo de Fomento Municipal*: compõe-se de 1% da arrecadação total, sendo entregues aos governos estaduais para fins de repasse aos Municípios.

---

<sup>78</sup> A doutrina mexicana (José María de la Garza, José Carbonell, Adrián Joaquín Miranda Camarena, Jorge Carpizo entre outros) critica com severidade os níveis de centralização atingidos. Nesse sentido, Luis Manuel Acha afirma que o fortalecimento das fazendas estaduais é o principal objetivo do “novo federalismo” mexicano que se almeja chegar, pois é inadmissível que “Los ingresos por fuentes tributarias propias de las entidades federativas ascienden apenas al 10%; el restante 90% les viene de transferencias federales. Eso explica la debilidad de las haciendas estatales y municipales, y como contrapartida, el nivel de dependencia de éstas con el gobierno federal.” (ACHA, 2009: 272).

<sup>79</sup> Destaca-se que a Federação pode reter percentuais para quitar dívidas públicas com a União. “Por último, cabe mencionar que las participaciones que corresponden a las entidades y municipios sí pueden ser retenidas y afectadas por la Federación, para el pago de obligaciones financieras contraídas a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en el país, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Además, la Ley de Coordinación Fiscal no contempla ningún tipo de garantía de la cual puedan disponer los estados en caso de que el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determine la retención y su afectación al pago de las deudas contraídas.” (GARZA, 2004: 30).

c) *Aportaciones*: são recursos que a Federação transfere, discricionariamente, às fazendas públicas dos Estados e Municípios sob condições de uso específico, ou seja, os entes infranacionais recebem repasse para implementar alguma política estabelecida pela União.

O sufocamento fiscal sofrido afeta diretamente o núcleo do poder político tributário, que é um dos principais pilares da forma federal, pois quando o Estado-membro está desprovido de receitas próprias, na prática, está sendo colocado em um cenário de descentralização administrativa típica de Estado unitário. De acordo com Adrián Joaquín Miranda Camarena:

No obstante, reitero, no es la mejor solución seguir transfiriendo recursos por parte de la Federación a los estados y en su caso municipios, convirtiéndolos en simples órganos administrativos dependientes en un muy alto porcentaje de la Federación, lo que los vuelve ineficientes y rompe con la estructura federal. (CAMARENA, 2010: 130)

A situação se mostra mais grave quando se nota que as transferências condicionadas são mais significativas do que as incondicionadas<sup>80</sup>, homogeneizando forçadamente a diversidade e substituindo o interesse local pelo federal. Por fim, cabe destacar a ausência de paridade entre capacidade fiscal arrecadatória com poder de determinar gastos, isto é, o SNCF impõe uma baixa aptidão de gerar ingressos fiscais próprios, mas gera uma grande capacidade de conferir gastos públicos por parte dos governos subnacionais, cria um cenário fiscal confuso (CAMARENA, 2010: 213/216).

### 3.1.5 Hegemonia Política

O PRI dominou o cenário político por quase setenta anos em todos os níveis de governo (ampla maioria do Congresso Nacional e nas entidades subnacionais)<sup>81</sup>. Este ambiente criou uma espécie de servilismo, pois os Governadores não enfrentavam a

<sup>80</sup> José María Serna de la Garza apontou, exemplificativamente, que a Província de Querétaro (ente de bom nível de desenvolvimento econômico) tem o seguinte cenário fiscal: 1) ingressos próprios em \$ 377'841,000.00; 2) participação na arrecadação federal em \$3,55'373,00.00 e, 3) aportações em \$4,498'409,000.00. A soma dos ingressos incondicionados é inferior ao montante transferido a título de *aportaciones*. (GARZA, 2004: 28)

<sup>81</sup> Nos anos setenta o PRI detinha todos os assentos do Senado (64) e possuíam 196 dos 237 da Câmara. O partido também governava os 31 Estados e a Cidade do México. Portanto, sozinho detinha supermaiorias para emendar o texto constitucional. A hegemonia foi mantida até 1989 (todos os governos estaduais estavam sob seu controle), assim como o Senado até 2000, a Câmara até 1997 e a Presidência em 2000. (REZA, 2005: 255/256).

União por dois motivos: necessidade de repasse de verbas e ser do mesmo partido (CAYEROS, 2004).

O amadurecimento social tornou insustentável a ampla dominação do partido, motivando, assim, a elaboração de reformas na década de setenta que propiciaram a renovação política (somente nos anos 2000, pela primeira vez em setenta anos, um presidente que não estivesse ligado ao PRI foi eleito). As alterações eleitorais de 1977 propiciaram a oxigenação das instituições mexicanas, incentivando a disputa entre centro e periferias, agora possíveis, graças ao surgimento de uma oposição. De acordo com Enrique Ochoa Reza:

The capture of local power by opposition parties gave them leverage to push for additional reforms at the national level, which once in place increased the degree of free and fair elections in the states and localities. By the 1990s, local politicians became national actors. Indeed, mayors, state congresses, governors, and the Senate were institutional driving forces for democratic transition. This virtuous cycle evolved throughout the twenty-three years of the Mexican transition (1977-2000), although its pace varied among the nation's thirty-one states, since each state's constitution and electoral law establishes the system of election for local and state authorities, which affected the speed and uniformity of democratization across states. (REZA, 2005: 257)

Pode soar incoerente que as reformas políticas tenham sido propostas pelo partido majoritário (ainda que não as tivesse iniciado poderia facilmente obstaculizá-las), mas o fez para não perder poder. O principal instrumento de mudança foi a criação das *Representaciones Proporcionales*, que são assentos mínimos destinados à oposição na Câmara dos Deputados. As reformas determinaram que nenhum partido poderia ter supermaiorias (mais de 60%, equivalente ao mínimo constitucionalmente exigido para reformar a constituição), logo, aquele que atingir a quota máxima<sup>82</sup> deixa de eleger seus candidatos por força da barreira eleitoral e, os demais candidatos passam a ser chamados para criar um ambiente plural. Fórmula similar foi adotada no Senado, no qual 1/3 dos assentos são destinados à oposição.

### 3.1.6 Conclusão Parcial

O período colonial foi essencial para a forma de estado mexicana, pois as medidas de descentralização política, ainda que ao arripio da vontade metropolitana, funcionaram como o gérmen federativo presente na Constituição de 1824. Seu caráter,

---

<sup>82</sup> A quota foi sendo reduzida ao longo de sucessivas reformas e, atualmente, é de 60%. (REZA, 2005)

assim como se observará nos demais modelos latinos, foi eminentemente oligárquico e não social. Impor a descentralização permitiu que os grupos locais pudessem controlar o poder político para manter as estruturas de dominação (principalmente em um país com baixos índices de representatividade e cidadania).

Sob a égide da Constituição de 1917, foram federalizados temas que outrora estavam sob a competência dos Estados-membros, assim como se centralizou fiscalmente. A questão das *aportaciones* também é bastante sensível, pois infere nuances de um Estado unitário ao brechar as decisões locais sobre a utilização da receita. Em um ponto de vista radical, pode ser sustentado que os entes políticos foram reduzidos a uma simples descentralização administrativa, pois suas receitas próprias são insignificantes. Logo, não possuem condições políticas para gerir e implementar os programas que melhor atendam as populações de suas jurisdições.

É possível identificar três motivos determinantes para o acanhamento da forma federal mexicana: 1) Política: a hegemonia do PRI atingiu níveis extremamente excessivos que propiciaram centralizações; 2) Ordem jurídica: temas que eram da alçada dos Estados-membros foram federalizados por processos de emenda à Constituição e, 3) Controle financeiro: não há como exercer a autonomia se não houver receitas próprias suficientes para custear as decisões políticas regionais.

A despeito das críticas apresentadas, não se nega que o México possui a forma federal de estado, ainda que sua materialização seja bastante questionável. Acredita-se que o aprimoramento do federalismo cooperativo e a reestruturação do aspecto fiscal (com sua constitucionalização) são essenciais para que finalmente se atinja o equilíbrio almejado desde 1824.

### 3.2 Análise do Modelo Argentino

El hombre no elige discrecionalmente su constitución gruesa o delgada, nerviosa o sanguínea; así tampoco el pueblo se da *por su voluntad* una constitución monárquica o republicana, federal o unitaria. El recibe estas disposiciones al nacer: las recibe del suelo que le toca por morada. (ALBERDI, 1915: 111)

O surgimento da Argentina como Estado-nação está ligado às reformas Bourbônicas de 1776, que promoveram o desmembramento de parte do Vice-Reinado do Peru para a criação do Rio da Prata. Tal medida se pautou em dois critérios: 1) econômico, pois o porto de Buenos Aires era estratégico para escoamento da prata e, 2) segurança,

pois a divisão facilitaria a administração do Cone Sul que vinha sofrendo com avanço dos portugueses. Nesse contexto, permitiu-se o amplo desenvolvimento administrativo e econômico da cidade de Buenos Aires e de sua província, colocando-as em um patamar de superioridade em relação aos demais núcleos constituintes do Vice-Reino<sup>83</sup>.

### 3.2.1 Experiência Colonial

A região do Rio da Prata era composta pelos territórios da Argentina, Bolívia, Peru e Uruguai e possuía a mesma estrutura administrativa do resto do império hispânico. Por isso, antes mesmo de sua constituição os *Cabildos* já promoviam a descentralização política e administrativa em razão das longínquas distâncias da capital do Vice-Reinado do Peru. De acordo com Juan Bautista Alberdi, não há dúvidas da influência da estrutura colonial no desenvolvimento da vida política argentina:

La descentralización política y administrativa de la República reconoce dos orígenes: uno mediato y anterior a la revolución; otro inmediato y dependiente de este cambio. El mediato origen es el antiguo régimen municipal español, que en Europa como en América era excepcional y sin ejemplo por la extensión que daba al poder de los Cabildos o representaciones elegidas por los pueblos. Esa institución ha sido la primera forma, el primer grado de existencia del poder representativo provincial entre nosotros, como la ha sido en España misma; (...) Con doble motivo el localismo conservó aquí mayor latitud que la conocida en las provincias de España con el nombre de fueros y privilegios. (...) La unidad del gobierno de los virreinos no excluía la existencia de gobiernos de provincia dotados de un poder extenso y muchas veces peculiar. (...) Vemos, pues, que el gobierno local o provincial es uno de nuestro antecedentes administrativos, que remonta y se liga a la historia de España y de su gobierno colonial en América: por lo cual constituye una base histórica que debe servir de punto de partida en la organización constitucional del país. (ALBERDI, 1915: 136/137)

A força política, econômica e administrativa alcançada por Buenos Aires foi fruto do seu *status* de capital do Vice-Reino e, evidentemente, de sua posição estratégica na foz do Rio da Prata. As tensões, que se desenrolaram ao longo do processo de independência, têm íntima relação com a trajetória política e consolidação do território argentino ao longo do século XIX. Tendo em vista que a experiência colonial argentina é similar ao que já foi estudado em relação ao México, remete-se ao item 3.1.2 para maiores detalhes.

---

<sup>83</sup> A criação desta região no Rio da Prata alçou Buenos Aires à condição de centro político altamente concentrado, pois este era o objetivo das reformas borbônicas. A predominância da capital do Vice-Reinado gerou tensões que postergaram a formação do estado nacional argentino.

### 3.2.2 Dos Cabildos

Assim como se sustentou no item 3.1.3 a importância dos *Ayuntamientos* para o desenvolvimento mexicano é preciso destacar a força dos *Cabildos* no contexto argentino. As experiências coloniais (inglesa, hispânica ou portuguesa) produziram padrões semelhantes, pois as possessões na América padeceram do vácuo de poder causado pela distância geográfica entre os centros metropolitanos e a administração local. Por este motivo, as estruturas coloniais expandiram suas funções por praticidade, pois não era viável a esperar por meses até que as ordens emanadas pela Coroa chegassem ao território para aplicação.

Para efetivar a conquista foi preciso povoar a região, valendo-se da criação de Vilas e Municípios (organizados ao redor de *Cabildos*) como principal instrumento. Para José Rafael López Rosas, este instituto não pode ser equiparado ao *self-government* das colônias inglesas, mas ainda assim, trouxeram ares democráticos e representativos, mesmo que aquém da experiência estadunidense. Em suas palavras:

Los Cabildos, y de ahí su importancia, constituían el gobierno de la ciudad. (...) Y si bien en la práctica se cercenaban no pocas libertades, en el ejercicio de esta institución estaban los atributos esenciales del *self-government*. Comparando aquellos cabildos con las municipalidades actuales, podemos colegir que los primeros ejercían una jurisdicción y competencia notablemente más amplia. (...) Referente a las funciones que ejercía el Cabildo, son tan numerosas y complejas que abarcarían todas las actividades de un Estado. La vida municipal estaba minuciosamente legislada y reglamentada, en una perfecta organización jerárquica. (ROSAS, 1996: 22/23)

Por este motivo, a teoria federativa no seio das antigas colônias hispânicas não promoveu uma divisão espacial de poder político artificial, pois o localismo municipal transmutou-se ao longo da independência para autonomia em âmbito provincial, justificando a opção pela federação.

Cuando los ideales federales se desarrollan en nuestro territorio, encuentran campo fértil en la ordenación municipal que arrastra desde la conquista. Autonomismo territorial, autonomismo político, gobierno propio, intereses locales, todo ello, no es necesario crearlo. Nos es necesario insuflar un espíritu federativo a las provincias, pues éste ya vive en las instituciones tradicionales. La federación argentina —expresa Ramos Mejía— “no es sino el desenvolvimiento natural del comunalismo colonial; las catorce Provincias Unidas del Río de la Plata, no son sino las catorce ciudades-cabildos de la parte del Virreinato del Río de la Plata que hoy ocupa la República Argentina, que desde principios de la revolución asumieron la representación del pueblo y fueron admitidas a las Asambleas nacionales en toda su capacidad colectiva. De lo expuesto resulta que el federalismo fue una consecuencia lógica y natural de la ordenación política y de la estructura económica y social de aquellas

ciudades diseminadas a lo largo del desierto argentino. Y así, cuando en la época independiente éstas luchan por sus libertades, por sus intereses, por darse su gobierno y regirse por sus instituciones, van conformando, sin saberlo, un federalismo de hecho que años más tarde, será efectiva doctrina de derecho. (ROSAS, 1996: 33/34)

Portanto, assim como nos Estados Unidos da América e no México, a descentralização política que deu origem à forma federal tem gênese na estrutura colonial implementada pela Metrópole. Além disso, a Revolução de Maio de 1810 promoveu a independência das cidades e seus *Cabildos*, uma vez que as Províncias somente surgiram no cenário político com a assinatura do tratado de 12 de outubro de 1811.

### 3.2.3 Da Confederação ao Estado Federal

O fato de ter sido o último Vice-Reinado a ser constituído pela dinastia dos Bourbon, não significou alheamento ao levante promovido nas colônias hispânicas. A desintegração do império espanhol na América atingiu toda sua extensão indo do Vice-Reinado de Nova Espanha até o do Rio da Prata (DONGHI, 2005, 81). O processo se iniciou com a Revolução de Maio de 1810, mas o sentimento de independência era anterior<sup>84</sup>, pois anos antes os colonos já administravam o território de forma autônoma e sem qualquer auxílio metropolitano. Inclusive, em 1806, expulsaram com auxílio de suas milícias, os ingleses que tentaram dominar a região. O processo de independência<sup>85</sup> não foi pacífico e somente se consolidou em julho de 1816 sob a forma de uma confederação embrionária.

A força da Província e da cidade de Buenos Aires sempre foi um fato marcante (antes e depois da Revolução de Maio) na história da Argentina. A capital portenha ininterruptamente tentou impor sua influência e poder político-administrativo sobre todo o antigo Vice-Reinado, mas as demais Províncias não estavam dispostas a trocar sua submissão a Madrid pela de Buenos Aires. De acordo com José Carlos

---

<sup>84</sup> Para José Rafael López Rosas, a Revolução de Maio tinha o intuito de resgatar a estrutura de caráter autônomo existente antes das reformas borbônicas, mas isso não ocorreu. As Intendências foram mantidas, assim como se manteve a submissão de inúmeras cidades à Buenos Aires. A partir de 1820, os ideais da Revolução de Maio efetivaram-se para as Províncias (substituem os Municípios por força do Tratado de 1811), pois quebra-se a estrutura colonial centralizada. O *Cabildo* assume a autoridade da cidade e Província. Portanto, se por um lado Buenos Aires tenta impor o centralismo, por outro as raízes político-históricas instigam a descentralização. É o Tratado de Pilar, marcado pelo levante das tropas federais do interior contra Buenos Aires, que esboça a tentativa da adoção da forma federal e unidade nacional em 1820. (ROSAS, 1996: 259/264).

<sup>85</sup> Em seu processo de independência o Vice-Reinado desarticulou-se e deu origem a novos Estados independentes como Bolívia, Paraguai e Uruguai.

Chiaramonte, as investidas da antiga capital e a resistências das demais unidades gerou duas posições políticas: 1) todas as Províncias são dotadas de soberania, o que faz com que Buenos Aires seja apenas uma dentre todas que compõe a região do Rio da Prata e, 2) defende a proeminência da antiga capital em razão de seu passado histórico como sede do Vice-reino, por sua estrutura político-administrativa e por sua posição geoestratégica na foz do Rio da Prata (CHIARAMONTE, 1993: 100).

O período de 1816 a 1853 foi marcado por ampla polarização dessas duas forças políticas (Província de Buenos Aires e Províncias do interior). A primeira tentativa de elaborar uma constituição para a região ocorreu em 1819, fruto do *Congreso de Tucumán*, mas seu conteúdo conservador, centralista e pró-monárquico foi rechaçado pelas unidades. Objetivando derrubar o governo instaurado e revogar a Constituição, as Províncias insurgentes, instauraram uma guerra civil, cujo clímax ocorreu na *Batalla de Cepada* em 1820. A disputa armada materializou a tensão existente entre unitaristas e federalistas. Em 1824, convocou-se nova constituinte, cujos trabalhos resultaram na Constituição de 1826, mas por seu viés centralista não prosperou. Almejando salvar o texto produzido, convocou-se em Santa Fé uma comissão para reformá-lo. Contudo, a disputa armada com o Brasil pela Cisplatina fez com que seus trabalhos ficassem prejudicados.

Elaborou-se em 1831 o principal tratado entre as Províncias da região do Rio da Prata. O *Pacto de San José*, também conhecido como Pacto Federal, estabeleceu acordos interprovinciais típicos de uma confederação. O principal objetivo deste acordo foi mitigar a fraqueza individual por meio de uma união que protegesse a todos de modo efetivo. Dessa forma, o Pacto Federal de 1831 foi o primeiro documento que deu forma ao território argentino como é conhecido atualmente. Frisa-se, que a despeito do termo “pacto federal”, sua natureza jurídica era a de uma confederação. O Estado argentino que surge em 1853 é fruto da aglutinação de Províncias soberanas, demonstrando seu viés centrípeto.

A manutenção da Confederação das Províncias Unidas do Rio da Prata durou mais tempo do que se pressupunha por disputas políticas internas. De acordo com José Carlos Chiaramonte:

En el artículo I del Pacto, las provincias signatarias expresan su voluntad de paz, amistad y unión, ‘reconociendo recíprocamente su libertad e independencia, representación y derechos’. Por otra parte, el Pacto abría la posibilidad de un mayor avance en el terreno de la unificación al prever la reunión de un ‘Congreso General Federativo’ que debería consultar ‘... la

seguridad y engrandecimiento general de la República, su crédito interior y exterior, y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias. (CHIARAMONTE, 1993: 92)

A intenção de cessão de poder para a criação de um Estado federal foi bastante postergada e, efetivou-se em 1853. Ou seja, desde 1816 as Províncias que compõe a atual Argentina foram soberanas. O período da Confederação (1831 – 1853) foi marcado por altos níveis de descentralização e pela ausência de um Governo de âmbito nacional forte. A junção desses dois elementos com o notório desenvolvimento político, administrativo, econômico e geográfico (controlava a saída e entrada de produtos com o comércio internacional) de Buenos Aires acabou por reforçar sua pujança frente às demais unidades. A preponderância fez com que a Província se tornasse a porta-voz da Confederação no cenário externo. Além disso, por inexistir Executivo, Legislativo e Judiciário de âmbito nacional, quando Buenos Aires representava as demais Províncias havia a submissão dos Executivos e Legislativos provinciais ao seu. Essa constatação é reforçada no seguinte trecho:

Rosas emerged as the dominant political figure of the Argentine confederation, eclipsing the provincial federalist *caudillos* that cofounded the union and crushing sectionalist rebellions within the federation's borders. The government of Buenos Aires assumed control over national military affairs and external relation, and it dominated the union through military force, control of international and interprovincial trade, and the discretionary use of subsidies to resource-starved provincial allies. (GIBSON; FALLETI: 2005, 237)

O afã de ser o centro político sob a forma unitária lançou Buenos Aires a um projeto de reconquista do antigo Vice-reinado que havia se fragmentado durante a independência. A Guerra do Prata, em 1851, trouxe profunda instabilidade política no Cone Sul com as tentativas de anexação do Paraguai e Uruguai. A expansão argentina não atendia aos interesses geoestratégicos do Império do Brasil e remetia às tensões da Guerra da Cisplatina. Desse modo, D. Pedro II apoiou militarmente Urquiza (Governador de Entre Ríos e principal articulador das Províncias opositoras a Buenos Aires) a derrotar Rosas (Governador portenho) em Monte Caseros. A vitória gerou o *Acuerdo de San Nicolás* de maio de 1852 no qual foi convocada a constituinte.

O texto de 1853 foi o primeiro documento político que criou um governo de âmbito nacional na Argentina. A adoção da forma federal, por outro lado, atendeu aos pleitos das Províncias do interior que se sagraram vitoriosas na disputa interna contra Rosas e Buenos Aires. A Constituição foi articulada por dois grandes nomes da política

argentina: Juan Bautista Alberdi<sup>86</sup> (mentor intelectual) e Justo José de Urquiza (executou o projeto). A principal marca do documento foi a junção de aspectos federalistas com centralistas. Juan Bautista Alberdi acreditava que somente uma federação mais centralizada poderia propiciar o desenvolvimento do Estado argentino. Além disso, honrar suas tradições centralizadoras harmonizaria o sistema político que se desenvolvia. Criticou com veemência àqueles que defendiam a forma federal pura (amplamente descentralizada), pois foi essa ideologia radical que manteve a inexistência ou falência da Argentina e é contra isso que se luta (ALBERDI, 1915).

Buenos Aires não ratificou a Constituição de 1853 porque seu viés centralista a esvaziaria politicamente. A resistência em transferir poder para o Governo Nacional impediu o reconhecimento da validade jurídica do documento. A insubordinação da Província se justifica porque tanto no período colonial quanto nos anos de independência o poder emanava da antiga capital, mas com advento da Constituição a cidade portenha deixaria de ter a faculdade de declarar guerra e celebrar a paz, nomear ministros, assinar tratados, regulamentar o comércio e a navegação, entre outros. Não há interesse político em ser uma unidade coadjuvante quando possui vocação para ser a protagonista conforme sustenta Juan Bautista Alberdi:

(...) la razón por que Buenos Aires no quiso ser capital del gobierno unitario de Rivadavia, ni quiere hoy ser capital del gobierno de ningún gobierno común, en cambio del papel que ha hecho durante el desorden, a saber: de metrópoli republicana de trece Provincias, que vivían sin gobierno propio. (ALBERDI, 1915: 180)

Portanto, Buenos Aires deixaria de comandar e passaria a obedecer, colocando-se no mesmo patamar das demais unidades regionais subjugada e controlada por um Governo Nacional. A perda de poder e prestígio frente ao seu papel na Confederação é evidente. Interessante destacar, conforme salienta Edward Gibson e Tulia

---

<sup>86</sup> Sua obra *Las Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina* pode ser vista na mesma proporção e grau de importância que a compilação de O Federalista teve para os Estados Unidos, sendo que *Las Bases* antecedeu o Texto de 1853 enquanto O Federalista sucedeu a Constituição de 1787. O texto de Alberdi, critica de forma enfática, a ausência de governo nacional nas Províncias Unidas (dotadas de baixa densidade demográfica) e afirma ser imperioso aprofundar o povoamento por meio de incentivos à imigração europeia. A unificação tardia permitiu que o Estado argentino observasse os acertos e falhas das constituições das antigas unidades que constituíam o Império Hispânico. Defende a ligação física entre as Províncias por meio da expansão de ferrovias, pois a unidade política somente floresceria quando houvesse infraestrutura suficiente para incentivar a circulação de bens e pessoas. No tocante à forma de estado, sustenta que cabe à Assembleia Constituinte determiná-la mediante análise do passado histórico da região que aponta tanto para um viés unitário quanto federalista. Logo, o modelo ideal deve dialogar com esses dois marcos, pois as formas “puras” unitárias e federativas manteriam o impasse e impediriam a unificação territorial. (ALBERDI, 1915)

Fallet, que as Províncias periféricas preferiam um federalismo mais centralizado para esvaziar politicamente a antiga capital:

The provinces of the interior wanted a strong central government and sided with Juan Bautista Alberdi's proposal that, in case of sedition, the federal government could intervene in the provinces without their request in order to reestablish order. The province of Buenos Aires instead preferred a federal government with limited powers and sided with Domingo Faustino Sarmiento's proposal to prohibit the federal government from intervening without the explicit request of the local authorities. (GIBSON; FALLETI, 2005: 240)

A incorporação da Província seria questão de tempo, o tom do discurso de Justo Jose Urquiza em 1852 direciona para isso.

(...) amo al pueblo de Buenos Aires, me duelo de la ausencia de sus representantes en este recinto. Pero su ausencia no quiere significar un apartamiento para siempre: es un accidente transitorio. La geografía, la historia, los pactos, vinculan a Buenos Aires al resto de la nación. Ni ella puede vivir sin sus hermanos ni sus hermanos sin ella. En la bandera argentina hay espacio para más de catorce estrellas; pero no puede eclipsarse una sola. (FRONDIZI, 1973: 99/100)

O estado de guerra civil entre Buenos Aires e Argentina terminou em 1859, quando a província derrotada assinou em São José das Flores o *Pacto de Unión Nacional*. Seu ingresso foi acompanhado de algumas reformas de cunho descentralizador<sup>87</sup> ao qual duas merecem destaques: 1) reformou-se o art. 5º da Constituição para retirar a necessidade de revisão dos textos estaduais pelo Congresso Nacional antes de sua promulgação e, 2) o art. 6º foi reformado e passou a determinar que a intervenção federal apenas poderia ocorrer para garantir a forma republicana de governo, repelir invasão externa e mediante requisição das autoridades locais para restaurar o *status quo* em caso de invasão por parte de outra Província. Retirou-se, a discricionariedade que o Governo Nacional detinha para impor uma intervenção.

A inclusão de Buenos Aires à Argentina não pôs fim às hostilidades. Seu ápice ocorreu em 1880 quando a derrota do candidato da Província à presidência da República instaurou um conflito armado. A rebelião foi contida pelas forças nacionais, mas serviu de mote para aprofundar a centralização argentina. A principal consequência foi a federalização da cidade de Buenos Aires e enfraquecimento da Província de mesmo

---

<sup>87</sup> As exigências de Buenos Aires objetivavam limitar o poder do Governo Nacional sobre sua jurisdição e vida política, buscando-se descentralizar o texto para resguardar sua autoridade dentro de sua circunscrição.

nome. A partir disso, o Governo Nacional, adquiriu finalmente poder, reforçou seu aspecto centralista ao banir as milícias provinciais e passou a intervir para dissolver governos resistentes ao Poder Central. No contexto argentino, associa-se as intervenções com o panorama do golpe militar de 1930 e advento do peronismo em 1946 que perdurará até 1955, quando somente em 1956 a Constituição de 1853/60 será repristinada.

A preponderância do Executivo federal em países federalistas não é um sintoma unicamente latino-americano, mas universal. Inúmeros fatores fizeram com que sua força fosse mais significativa neste subcontinente tais como: 1) passado colonial exploratório com líderes nomeados pelas Metrôpoles que detinham grande poder e influência sobre as unidades descentralizadas e, 2) intensa assimetria social e econômica entre as regiões gerando sua polarização em fortes e fracas, com as pujantes controlando a política de âmbito nacional. O importante é saber que a expansão do Executivo federal é um fenômeno que atinge todos os países federalistas variando sua intensidade a depender da experiência federativa (SEGADO, 2003).

Relevante, ainda, é a demonstração dos principais pontos da última reforma da Constituição argentina, que ocorreu em 1994 no qual o principal objetivo foi resgatar o caráter federalista. São elas:

- a) Eleição direta para o Senado Federal e a adição de mais um Senador por província totalizando o número de três.
- b) Alteração da intervenção federal para determinar que qualquer intervenção tenha que ser referendada pelo Congresso.
- c) Reconhecimento da autonomia política do Município.
- d) Capacidade das Províncias em celebrar Tratado Internacional desde que não afetem a política nacional.
- e) Constitucionalização coparticipação fiscal.

#### 3.2.4 Federalismo Fiscal

No aspecto financeiro é possível reconhecer similaridades com o mexicano. A repartição tributária pensada pelo constituinte de 1853 foi mantida após a reforma de 1860, mas com o passar dos anos foi sendo deturpada pelo governo federal na tentativa de obter mais receitas para fazer jus às necessidades econômicas e demandas sociais.

O sistema tributário argentino se baseava na separação de fontes, no qual os impostos seriam: 1) taxativos (importação, exportação e de selos) pertencentes à União; 2) diretos, de competência estadual, podendo ser utilizados pela Federação em casos excepcionais e temporariamente e, 3) indiretos, residualmente entregues às Províncias.

No entanto, em 1890, o Governo federal instituiu o imposto indireto sobre o consumo, que a princípio seria de competência privativa dos Estados. Na época, justificou-se que apesar da Constituição não autorizar também não vedava. Portanto, diante das competências concorrentes para a promoção do desenvolvimento do Estado argentino, seria natural que as faculdades tributárias também o fossem para que a União tivesse receita suficiente para cumprir seu papel constitucional. A nova forma de interpretar o texto gerou a bitributação ao qual a separação das fontes buscou evitar. Sobre este período, Pablo María Garat destaca o seguinte:

En la primera época de la organización constitucional y hasta fines del siglo XIX, el gobierno federal respetó la cláusula del artículo 4º de la Constitución Nacional, sin recurrir a las “contribuciones” (impuestos) para atender sus necesidades fiscales. Así, entre 1853 y 1891, hay un primer período de clara *separación de fuente* que se modifica cuando, por la crisis económica de 1890/91, el gobierno federal establece *impuestos internos* en todo el territorio nacional. Se manifiesta, a partir de allí, un predominio del sistema de *concurrentia de fuentes* “de hecho” hasta la crisis mundial del 29/30 que lleva al gobierno federal a apropiarse de fuentes invocando el 67, inciso 2º de la Constitución Nacional, asumiendo no sólo la facultad de las provincias en materia de impuesto *directos*, sino también competencias, funciones y la prestación de servicios que correspondían a aquellas, consolidándose un proceso creciente de centralización. (GARAT, 2009: 65)

Desde o final do século XIX o Governo Central se apropriou das contribuições indiretas com o referendo da Suprema Corte. Com o acirramento das crises econômicas, principalmente a Grande Depressão, a União passou a utilizar também os impostos diretos ainda que ausentes o caráter excepcional e transitório. Sobre o tema a Suprema Corte argentina afirmou que no conceito de transitoriedade está subentendido o tempo necessário para pôr fim a causa que deu origem a instituição do imposto, interpretando-se separação de fontes como competência tributária concorrente. Para contornar os efeitos colaterais (bitributação) o Governo federal articulou o sistema de coparticipação.

(...) a partir de 1935, se sancionó unilateralmente por el Congreso de la Nación el primer régimen de coparticipación impositiva a través de la ley 12.139, con vigencia desde el 1º de enero de 1935 que concreta la unificación de los impuestos internos y se proponía como una “ley convenio”, ya que preveía la

adhesión de las provincias. Es decir que la coparticipación no se adoptó por primera vez como mecanismo de coordinación impositiva ni como instrumento para la distribución o redistribución de tributos propios de las provincias y del gobierno federal, sino como un mecanismo de asignación y compensación por la detracción de recursos tributarios que el gobierno federal efectuaba en detrimento de las provincias, aun cuando ello hubiese sido convalidado por la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. (GARAT, 2009: 67)

O sistema foi e é possui bastante criticado pela doutrina, mas antes de 1994 havia o argumento de inconstitucionalidade da lei que implementou o Sistema de Coordenação (GARAT, 2009: 67). A lógica criada pelas “*Leyes-convenio*” impunha que os Estados concordavam em não exercer seu poder político tributário em prol da União, cabendo-lhes, como compensação, o recebimento de percentuais do montante arrecadado. Esse mecanismo é bastante similar ao implementado no México e gerou os mesmos efeitos: enfraquecimento financeiro dos entes e dependência econômica da União. Em 1989, por iniciativa do Governo federal, competências foram devolvidas aos Estados-membros sob a forma de faculdades concorrentes. Contudo, essa descentralização não veio acompanhada de repasses financeiros, acarretando, dessa forma, maior sufocamento das receitas estaduais.

A reforma de 1994 constitucionalizou a coparticipação alterando o sistema tributário traçado na Constituição de 1853/60 e ampliou a redação original do atual artigo 75, inciso 2 ao estabelecer que as contribuições diretas e indiretas cabem a todos os entes de forma concorrente. Alberto Ricardo Dalla Via é um dos críticos em relação à oficialização desse sistema:

No debemos olvidar al respecto que la coparticipación federal es una de las instituciones que más han contribuido a acentuar la dependencia de las provincias al poder central, al lado de ella podrían incluirse a la intervención federal y las declaraciones de estado de sitio. Existen muchos trabajos y estudios que se refieren a esa cuestión más verificable en nuestra realidad e historia reciente. La coparticipación federal nació como una patología ante la insuficiencia de nuestro sistema fiscal de atribución de competencias. Dadas como estaban las circunstancias, no existía ninguna necesidad de incluir el sistema de coparticipación en la Constitución y sí en cambio, hubiera sido conveniente abrir el debate sobre la atribución de fuentes impositivas originarias entre nación y provincias. (VÍA, 2002: 69)

Antonio María Hernández oferece um contraponto interessante à posição sustentada por Dalla Via:

La reforma, al constitucionalizar la coparticipación bajo estrictas condiciones, también cumplió su objetivo de fortalecer el federalismo. Primeramente, la reforma definió con claridad la distribución de competencias entre el gobierno

federal y provincias (...) Dicha ley-convenio debe cumplir además las siguientes condiciones según la ley suprema: 1) El Senado es la Cámara de origen. 2) La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. 3) No puede ser modificada unilateralmente. 4) tampoco puede ser reglamentada. 5) Debe ser aprobada por las provincias. 6) La distribución entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto. (...) La incorporación del instituto de la ley-convenio a la Constitución es, para nosotros, una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, en uno de los capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre nación y provincias. (HERNÁNDEZ, 2002: 220/221)

Ainda que criticável, é preciso reconhecer as vantagens de sua constitucionalização. Diante do interesse político em manter o sistema (vigente desde os anos trinta), é benéfico para o federalismo que esta estrutura seja constitucionalizada e não mantida em instrumentos infraconstitucionais<sup>88</sup>, pois seu novo *status* permite maior controle e questionamentos na Suprema Corte em caso de violação dos parâmetros traçados. Além disso, a rigidez do quórum impõe atuação coordenada entre Presidente, Governadores e Parlamentares. Merece destaque a previsão constitucional que proíbe a descentralização de competências sem que seja feita redistribuição fiscal a fim de arcar com as novas responsabilidades.

Em relação ao último tema ainda falta amadurecimento do federalismo argentino, pois de acordo com Antonio María Hernández, a despeito da previsão constitucional o Governo federal insiste em dividir o ônus (devolver competências sob a forma cooperativa), mas concentrar o bônus (a arrecadação de receita); em suas palavras: “(...) *el gobierno federal (...) centralizó recursos y federalizó los déficits*” (HERNÁNDEZ, 2002: 223).

Portanto, assim como foi analisado no caso mexicano, o sufocamento fiscal, um dos pilares da forma federal, enfraqueceu as unidades subnacionais argentinas, pois a União passa a utilizar os repasses como ferramenta política<sup>89</sup>. A título exemplificativo, o

---

<sup>88</sup> Destaca-se a observação feita por Alberto Mensaque: “La norma es compleja y de difícil implementación, tal como lo expresa Pérez Hualde y requiere la sanción de la mencionada ley convenio, que por imperio de la cláusula transitoria sexta de la reforma constitucional debía dictarse antes de finalizar 1996. A la fecha han transcurrido más de seis años, sin haberse logrado el acuerdo necesario entre el Estado federal y las provincias, por lo que el país se sigue manejando con acuerdos sucesivos entre el Estado federal y las provincias, sin la posibilidad de concretar legislativamente los preceptos constitucionales. Estos acuerdos transitorios se modifican frecuentemente en razón que el gobierno federal en situación de insolvencia, no remite automáticamente los fondos recaudados a las provincias y éstas a su vez no concretan la reorganización de sus finanzas.” (MENSAQUE, 2003: 398).

<sup>89</sup> Tradicionalmente são mecanismos utilizados para fortalecer as finanças do ente regional, mas são utilizadas como meios de controle, pois substituem a arrecadação própria. Nesse sentido: “Con respecto al

estudo feito por Ernesto A. O'Connor referente ao exercício financeiro de 2010 atestou que a carga tributária argentina equivaleu a 33,48% do Produto Interno Bruto (PIB), dos quais 28,72% foram cobrados pela União enquanto os Estados responderam apenas por 4,76%, tornando evidente o desequilíbrio (O'CONNOR, 2011: 14).

### 3.2.5 Conclusão Parcial

Conclui-se que a forma federal adotada tem origem em dois períodos históricos: colonial, por meio da estrutura político-administrativa implementada pela Espanha e, pós 1816, quando cada província teve amplas faculdades para gerenciar seus assuntos internos.

Ao buscar a procedência da Federação argentina depara-se com a forte polarização entre Buenos Aires e Províncias do interior. A Constituição de 1853 foi um desdobramento político do *Pacto de San Jose*, sendo a primeira articulação bem sucedida sob o ponto de vista da criação de um Governo Nacional e suas estruturas institucionais.

A relação conflituosa entre antiga capital e demais unidades foi imprescindível para o adiamento da criação do Estado argentino, assim como criou empecilhos para a efetivação da forma federal. O ingresso de Buenos Aires à federação em 1860 não apaziguou as tensões políticas e foi utilizado em 1880 como mote para “radicalizar” a centralização e assegurar poder da União.

Necessário, ainda, fazer um aparte em relação à obra de Juan Bautista Alberdi de teor mais centralista para o federalismo argentino. O autor, em seu livro *Las Bases*, sustenta que cada federação é única, afirmando que atrelado ao conceito de federação está o de centralização, pois o federalismo em si é a uma manifestação branda de uma forma concentrada (há cessão de poder regional para o surgimento do Governo Nacional).

Portanto, cabe a cada Estado federal determinar seu grau de centralização diante de suas realidades, necessidades e passado histórico, que no caso argentino

---

federalismo fiscal el diseño de un sistema de transferencias intergubernamentales debe contemplar para cubrir los inevitables desequilibrios fiscales en los países federales, con un elevado porcentaje de transferencias desde el gobierno central hacia los subnacionales. Estas deben ser preferentemente de carácter automático, **condicionado y/o con destino específico**, y presupuestario, como ocurre en Australia, Alemania y Canadá, y evitando de este modo las transferencias discrecionales.” (JACOBO; O'CONNOR, 2011: 17). Crítica-se os grifos acrescentados à fala do ilustre pesquisador argentino. É importante que as transferências intergovernamentais sejam incondicionadas e que permitam a gestão ampla das unidades subnacionais, sob pena de se transformar o ente regional em mera descentralização administrativa, aplicando-se a vontade da União em detrimento da regional.

aglutinou fatores descentralizadores e concentrados, justificando, assim o corte mais centralista de sua forma federal.

Como não há autonomia sem Poder Político Tributário, discutir o desenvolvimento do federalismo fiscal passa a ser relevante. Conforme foi demonstrado o aspecto fiscal da Constituição argentina se pautou na divisão de fontes de forma expressa, mas sua interpretação a direcionou para práticas tributárias concorrentes entre os níveis de governo. Mostra-se legítimo o questionamento quanto à mutação aplicada, pois aparentemente, extrapolou-se a elasticidade da antiga redação do art. 75, argumento suficiente para vedar práticas tributárias concorrentes. Logo, as medidas adotadas para evitar a bitributação (Sistema de Coparticipação Fiscal) seriam flagrantemente inconstitucionais. No entanto, a constitucionalização da coparticipação em 1994, extirpa qualquer crítica ou argumento sob a ótica da inconstitucionalidade, pois o atual texto expressamente adota o caráter concorrente.

O aprofundamento da forma cooperativa dialoga com o passado colonial. No caso argentino se mostra essencial, pois no elemento legislativo somente é deferido às Províncias a elaboração de códigos de processo e de contravenção. Logo, a técnica cooperativa traria novo ânimo às Assembleias. Esse processo associado com uma racionalização distributiva dos recursos colocaria a federação argentina em melhores rumos.

### **3.3 Análise do Modelo Brasileiro**

Ou a monarquia faz a federação, ou o federalismo faz a República. (Rui Barbosa *apud* CARVALHO, 2005: 173)

(...) na prática brasileira nem o centralismo levou à educação cívica, nem o federalismo levou à garantia da liberdade. O primeiro sempre tendeu para o despotismo do governo, o segundo para o despotismo do poder privado. O debate sobre federalismo e centralismo nos leva, assim, inevitavelmente à busca de uma sociologia e de uma antropologia da sociedade nacional. (CARVALHO, 2005: 182/183)

O território brasileiro foi conquistado pelos portugueses em 1500. Nas primeiras décadas Portugal não empregou esforços para colonizar a região, mas para resguardar seus interesses frente à cobiça das demais nações europeias, a partir de 1530, começou a ocupá-la. A construção política do país passou pelas fases colonial, imperial e republicana.

### 3.3.1 Experiência Colonial

O sistema de Capitânicas Hereditárias<sup>90</sup> foi adotado por D. João III para iniciar a ocupação territorial, sendo uma estratégia que evitou que o Estado português tivesse que arcar com os custos inerentes à exploração e conquista (havia constantes ataques indígenas e invasões europeias). A colonização foi eminentemente exploratória, pois “*O que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho.*” (HOLANDA, 2004: 48).

O singelo trecho de Sérgio Buarque de Holanda demonstra que se pretendia recriar uma nova exploração das índias, e não um ambiente para viver<sup>91</sup>.

Ao longo das primeiras décadas houve escassa presença do poder metropolitano na organização político-administrativa, gerando intensa descentralização inicial. Com a instituição das capitânicas, surgiram as primeiras Câmaras Coloniais (poder político)<sup>92</sup>, que associadas com o vasto território (ainda que somente sejam consideradas as capitânicas de forma individual) e poder dos donatários<sup>93</sup> trouxeram os primeiros traços

---

<sup>90</sup> Foram quatorze faixas de terras cedidas a nobres portugueses que ficaram responsáveis pela defesa, desenvolvimento e colonização do território. De acordo com Raymundo Faoro: “A capitania seria um estabelecimento militar e econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades capazes de estimular o comércio português. (...) As capitânicas, constituídas na base do sistema político-administrativo do reino, com as adaptações sugeridas pela extensão brasileira, assestavam sobre a *carta de doação e o foral*. Pela carta de doação fazer el-rei mercê da capitania de determinação porção de território, abrangendo nessa mercê hereditária a concessão de importantes atributos da autoridade soberana. (...) [A Coroa] Selecionou, para guardar seus vínculos públicos com a conquista, pessoas próximas do trono, burocratas e militares, letrados ou guerreiros provados na Índia, a pequena nobreza, sedente de glórias e riquezas.” (FAORO, 2001: loc. 140/143).

<sup>91</sup> A prática colonial na América Ibérica difere bastante daquela implementada na América Inglesa, pois o colono inglês migrou com o intuito de colonizar e criar uma pátria (famílias fugindo da perseguição religiosa e do inchaço das cidades pelo cerceamento dos campos), os colonos ibéricos eram pessoas de confiança da Coroa (homens sem suas esposas). A ida para as Colônias latinas significava o enriquecimento rápido por meio da exploração para retornar ao reino o quanto antes. Para trás, deixava-se apenas a destruição e aquilo que não lhe interessasse. Raymundo Faoro sintetiza a disparidade entre os processos de colonização da seguinte maneira: “O inglês fundou na América uma pátria, o português um prolongamento do Estado. A Inglaterra, hostil à centralização, vencida a transação do feudalismo com o capitalismo, repeliu o paternal guarda-chuva real. Os dissidentes da ortodoxia religiosa, desde os primeiros passos nas praias americanas, respiraram o ar da liberdade contra injunções políticas da metrópole.” (FAORO, 2001: loc. 147).

<sup>92</sup> As Câmaras Municipais poderiam ser criadas por decreto real ou, por meio de petição dos moradores locais ao Rei, sendo compostas de “homens bons” a serem eleitos pela elite colonial. Para maiores informações, sugere-se a leitura do artigo “Câmaras Municipais” de Angélica Ricci Camargo. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=4578>>. Acessado em: 20.09.14

<sup>93</sup> Jose Murilo de Carvalho sustenta que a ampla discricionariedade era uma forma de recompensar os gastos financeiros na colonização, pois o donatário tinha poder suficiente para impedir a inspeção da Coroa. Desse modo, afirma que “(...) capitania correspondendo a um feudo, cada donatário a um barão ligado ao rei por um pacto de lealdade e cooperação. Poderíamos também dizer que o sistema se aproximava de uma federação, se da expressão guardamos apenas o aspecto da autonomia política das unidades componentes do todo.” (CARVALHO, 2005: 156)

descentralizadores. Neste período, havia bastante autonomia local e pouco poder metropolitano:

Não se neguem, todavia, os efeitos descentralizadores, dispersivos das donatarias. Efeitos inevitáveis, decorrentes do isolamento geográfico, da extensão da costa, capazes de gerar núcleos de autoridade social, sem que a administração real permitisse a consolidação da autonomia política. As oligarquias locais, resistentes ao controle central, terão sua base no século XVI, mal toleradas sempre, desde o advento do governo-geral e da progressiva centralização logo instaurada. (...) Olhos vigilantes, desconfiados cuidavam para que o mundo americano não esquecesse o cordão umbilical, que lhe transmitia a força de trabalho e lhe absorvia a riqueza. O rei estava atento ao seu negócio. (FAORO, 2001: 162)

Para conter o poder dos donatários, em 1549 foi instituído o sistema de Governo-Geral com sede na Bahia, a fim de efetivar a presença real na Colônia. Como consequência, centralizou-se a economia, segurança, administração e justiça.

O localismo emergia, anárquico – capitães houve que foram presos e maltratados, como Francisco Pereira Coutinho e Campos Tourinho, acusados de hereges e infiéis aos ditames de Lisboa. A renovação da autoridade viria como um revide, que reergueria do pó a autoridade real, amesquinhada na pessoa de seus agentes. O expediente seria simples e fulminante: a concentração do poder, situado num governo estabelecido entre os dois focos ativos da colônia. Duarte Coelho sentiu o golpe, dando ao rei contas do alvoroço, tumulto e confusão que a medida causou aos colonos, temerosos do encurtamento de suas liberdades e privilégios. (FAORO, 2001: loc. 167)

A centralização foi fruto do fracasso das capitânias, pois precisou-se controlar a anarquia promovida pelos donatários<sup>94</sup>. As tentativas de concentração através da figura do Governador-Geral contrastavam com a realidade colonial, cuja imensidão propiciava a ausência metropolitana e instigava o poder privado da elite fundiária.

Para José Murilo de Carvalho, a administração portuguesa foi confusa e ineficiente por três razões: 1) o poder metropolitano era fraco e incapaz de implementar uma administração centralizada. Por este motivo, recorreu à iniciativa privada (nobres portugueses), gerando a descentralização político-administrativa<sup>95</sup>; 2) o poder privado

<sup>94</sup> O sistema de capitânias foi extinto em 1759 por ato de Marquês de Pombal almejando a centralização, por isso, manteve-se o regime de Governo-Geral até 1808 com a chegada da Corte ao Rio de Janeiro. Aos poucos as capitânias foram recuperadas (compra, confisco ou extinção sumária extinção).

<sup>95</sup> A confusão administrativa no território colonial atendia ao interesse das elites e era utilizada como tática política, pois quanto mais confusa, burocrática e ineficiente fosse o poder público metropolitano, maior seria a força das oligarquias, pois “A hierarquia formal colocava o Rei no topo, em Lisboa, vindo a seguir o Vice-Rei, sediado no Rio de Janeiro, os Governadores, ou capitães-gerais, nas capitânias, os capitães-mores, nas vilas. Na prática, as coisas eram menos claras. (...) Os conflitos de jurisdição, os desentrosamentos entre autoridades eram desejáveis politicamente, por mais que tivessem consequências negativas para a administração.” (CARVALHO, 2005: 157/158).

colonial era eminentemente oligárquico (latifúndios e escravismo) e, 3) a liberdade política combinada com o isolamento geográfico obstaculizou qualquer efetividade do Governo Central, cujo poder ficava, muitas vezes, restrito aos territórios próximos (CARVALHO, 1993: 54). Na prática, o cenário político-administrativo colonial foi estruturado com viés descentralizado (informalmente na figura das Comunas) e concentrado (oficialmente por meio do Governo-Geral).

A Guerra Napoleônica teve desfecho decisivo para a América Ibérica, pois para a Espanha significou a independência e fragmentação de suas possessões, mas para Portugal representou a migração da Corte, transferindo e centralizando, de fato, o poder político e administrativo no Rio de Janeiro. Para Raymundo Faoro:

(...) o desembarque no Rio de Janeiro, a 8 de março de 1808, teria profunda projeção interna: as capitanias, dispersas e desarticuladas, gravitariam em torno de um centro de poder, que anularia a fuga geográfica das distâncias. (FAORO, 2001: 295)

A chegada da família real gerou duas consequências importantes: 1) fortaleceu a unidade territorial e, 2) foi o primeiro passo para a construção da identidade do Brasil. Com a abertura dos portos e a mudança do *status* de Colônia para Reino Unido Portugal, Brasil e Algarves, foram feitos investimentos em infraestrutura para incentivar o comércio interno (circulação de bens e pessoas), auxiliando no desenvolvimento do sentimento nacional.

Com a derrota de Napoleão, instaurou-se, em 1821, a Revolução do Porto<sup>96</sup> que exigia o regresso da Corte. D. Pedro ficou como representante da família real, mas em 1822, aliado às elites locais, proclamou a independência e instaurou a monarquia constitucional, pondo fim ao período colonial.

### 3.3.2 Das Câmaras Coloniais

Foram órgãos de extrema relevância para o desenvolvimento do poder político local, pois a organização da Colônia ocorreu a partir da municipalidade (apenas por ato régio obtinha-se o *status* de Vila). Ao tornar-se Município, criava-se sua Câmara Colonial, cuja estrutura era composta de dois juízes ordinários, um juiz de fora e três

---

<sup>96</sup> Movimento político português que exigiu o retorno da Corte, implantando uma monarquia constitucional e propondo um novo pacto colonial com o Brasil.

vereadores<sup>97</sup>. Para atender às demandas locais, dotava-se a Comuna de renda própria, ainda que escassa, propiciando a captura do poder político pelos coronéis em troca de favores junto às esferas superiores da estrutura administrativa para realização de obras públicas na municipalidade. Ou seja, quanto maior for a dependência econômica da localidade, mais propícia ela está de ser cooptada (LEAL, 2012: 35).

As Câmaras obtiveram prestígio e poder político em oposição aos interesses metropolitanos conforme sustenta Victor Nunes Leal:

Durante período bem longo (...) as câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e muitas vezes contra ele. Não raro, porém, a Coroa sancionava usurpações, praticadas através das câmaras pelos onipotentes senhores rurais. (...) Não seria, pois de se estranhar que no período aludido, de dominação quase exclusiva do senhorio fundiário, tivessem as câmaras municipais – instrumento do seu poder na ordem política- uma larga esfera de atribuições, que resultava muito menos da lei do que da vida. (LEAL, 2012: loc. 42)

Assim como ocorreu nos *Cabildos*, as Comunas brasileiras perderam importância e capacidade de influir nas decisões políticas conforme se enrobustecia a estrutura pública. Portanto, as Câmaras atuais em nada lembram seus tempos de outrora. De acordo com João Martins de Carvalho Mourão:

[As Câmaras Coloniais exerciam] funções muito mais importantes do que as das modernas municipalidades. Assim é que, além das atribuições de interesse peculiar do município, exerciam elas funções hoje a cargo do Ministério Público, denunciando crimes e abusos aos juízes, desempenhavam funções de polícia rural e de inspeção da higiene pública, auxiliavam os alcaides no policiamento da terra e elegiam grande número de funcionários da administração geral (...). (*apud* LEAL, 2012, loc. 42)

Ressalta-se, que a descentralização política existente não pode ser confundida com a prática do autogoverno nas colônias britânicas da América. Raymundo Faoro afirma que, apesar de pontos de contato, não são experiências próximas:

Uma visão moderna do instituto poderia desorientar o historiador, acaso seduzido com o *self-government* saxônico: o município não criava nenhum sistema representativo, nem visava à autonomia que depois adquiriu, abusivamente aos olhos da Coroa (FAORO, 2001: loc. 173).

---

<sup>97</sup> Suas atribuições estavam circunscritas aos assuntos de ordem eminentemente local independente de sua natureza política, judiciária, policial ou administrativa. A estrutura da Comuna propiciava uma tênue experiência representativa. As Câmaras reproduziam no aspecto político o controle da realidade fática, pois a elite agrária e aqueles que tinham íntima relação com a Coroa eram eleitos por seus iguais, logo, não há viés representativo e popular. (LEAL, 2012).

O instituto do autogoverno das colônias britânicas esteve atrelado com o caráter de povoamento de sua colonização. De igual modo, José Murilo de Carvalho afirma que não há como falar em *self-government* no Brasil colônia, pois este conceito não coexiste com as arbitrariedades praticadas pelo poder local.

Mas como desenvolver o *self-government* nas circunstâncias brasileiras, onde a experiência mostrara que o poder local é arbitrário, onde não havia espírito cívico, onde a civilização não introduzira o hábito da liberdade? (...) O envolvimento das pessoas no governo tinha vantagens políticas indiscutíveis, tornava-as cidadãos, fortalecia o patriotismo. (...) Para o Brasil, significava isto corrigir os exageros do *Regresso* conservador (...). Significava fazer ampla descentralização administrativa, entendida não à maneira de Tocqueville, mas como ampliação dos serviços do Estado para todo o País e outorga de autonomia de ação às agências locais de governo. Mantendo sua analogia, significava diminuir a cabeça do governo e o espichar seus braços e pernas. Com isto, acreditava, haveria garantia dos direitos civis e preparação para o exercício dos direitos políticos. A descentralização prematura só poderia levar à oligarquização. (CARVALHO, 2005: 177)

Tanto Raymundo Faoro (2001) quanto Victor Nunes Leal (2012) defenderam que as Câmaras Coloniais atendiam aos interesses das oligarquias, pois as eleições de vereadores entre os ditos “homens bons” buscavam limitar o acesso ao poder público a uma pequena elite fundiária<sup>98</sup>. No entanto, para Raymundo Faoro essa influência e controle ocorreu por um certo período, pois ao final do século XVII e início do século XVIII houve significativa centralização em torno das Câmaras. A Metrópole, que fazia vistas grossas à descentralização, passou a repreendê-la com adoção de uma administração mais centralizada em virtude do ciclo do ouro que se inicia. Com isso, as Comunas passaram a exercer funções sem importância e a executar questões administrativas. Por outro lado, Victor Nunes Leal argumenta que a despeito da centralização a oligarquia se fazia influente, pois a alta concentração de terra deu origem ao mandonismo<sup>99</sup> nas localidades, e por mais que os “mandões” não fossem eleitos ou

<sup>98</sup> O sufrágio era bastante restrito, pois homens bons eram aqueles que já haviam ocupado cargo na municipalidade, ou que tinham relações com governantes. No período imperial a eletividade foi mantida, mas as atribuições das Câmaras foram restringidas para o campo administrativo.

<sup>99</sup> Para José Murilo de Carvalho, a política brasileira é fruto de três conceitos que expressam a relação de poder entre elite privada e poder público: coronelismo (surgiu e findou-se na Primeira República), mandonismo (surgido no período colonial) e clientelismo (a partir da República). Define clientelismo como “(...) um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. (...) Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo.”. Em relação ao mandonismo, “Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como

atuassem no centro político local suas relações de poder com as Câmaras foram mantidas, principalmente porque poucas famílias orbitavam ao redor dos núcleos que tinham poder decisório. De acordo com Sérgio Buarque de Holanda, até mesmo as elites imperiais conseguiram se inserir na vida política:

Na Monarquia eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizavam a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio. (HOLANDA, 2004: 73)

Os vínculos oligárquicos são relações de poder que não são quebrantadas apenas com mudanças administrativas que não atinjam sua força localista (concentração de terra).

### 3.3.3 Do Império ao Estado Federal

O período imperial foi relativamente estável, apesar das turbulências do Primeiro Reinado, tendo a Carta de 1824 (vigeu por sessenta e cinco anos, mais tempo do que as Constituições promulgadas no século XX) cumprido o objetivo de manter a integridade territorial. O regime monárquico tinha prestígio entre a elite, cuja formação e educação eram europeias, sendo por isso, implementado a despeito de correntes favoráveis à República<sup>100</sup>. Para José Murilo de Carvalho, o Governo Real, por meio da centralização, sufocou movimentos abolicionistas provinciais, a fim de evitar, em caso de fragmentação, o surgimento de países favoráveis e contrários à escravidão, os efeitos destes últimos se espalhariam feito rastro de pólvora sobre os primeiros (CARVALHO, 2013: 18).

---

indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos.” (CARVALHO, 2007). Fernando Luiz Abrucio, por outro lado, afirma que o coronelismo foi mantido mesmo após o fim da Primeira República em razão da continuidade da estrutura agrária arcaica, refletidos nos vetos às tentativas de projetos de reforma agrária (ABRUCIO, 1998: 54).

<sup>100</sup> José Murilo enfatiza que a monarquia não foi um golpe dado contra as elites, mas articulado por elas. “A solução monárquica não foi usurpação da soberania nacional (...) foi uma opção consciente da elite brasileira da época, à qual não faltou apoio popular. D. Pedro foi usado como instrumento de objetivo dessa elite, que era a unidade do País por intermédio da monarquia constitucional. A monarquia, acreditava-se, seria a única maneira de evitar a fragmentação do País e as guerras que assolavam os vizinhos, de evitar, portanto, também os riscos à ordem social escravocrata.” (CARVALHO, 2005: 162). Posicionamento similar é defendido por Raymundo Faoro (FAORO, 2001: loc. 375)

Para Tulio Halperin Donghi, a forma imperial deveria ter sido seguida pela América Hispânica por sua predisposição em assegurar integridade territorial e arrefecer as disputas desenfreadas implementadas pelas elites locais:

El imperio de Brasil, surgido casi sin lucha y en armonía con un nuevo clima mundial poco adicto a las formas republicanas, iba a ser reiteradamente propuesto como modelo para la turbulenta América española la corona imperial iba a ser vista como el fundamento de la salvada unidad política de la América portuguesa, frente a la disgregación creciente de aquella. (DONGHI, 2005: 133)

No entanto, como se viu anteriormente, as tentativas monárquicas na Argentina e no México não prosperaram, fazendo do Brasil a exceção. A baixa densidade demográfica (característica típica de uma colônia, cujo intuito era explorar e não povoar), a disparidade entre regiões e o frágil sentimento nacional, foram motivos determinantes para a adoção da forma imperial, pois a centralização do poder diminuiria paulatinamente estes fatores de risco. Para Fernando Luiz Abrucio, as elites reconheceram a necessidade de um Governo Central para salvaguardar a unidade e os seus interesses (ABRUCIO, 1998: 32).

A grande parcela de população negra e escrava era motivo de preocupação pelas elites em razão do haitianismo<sup>101</sup>. A alta sociedade articulou-se para evitar guerras civis e separatismos que pudessem desestabilizar o poder e promover o levante escravista. Nenhum processo de independência na América Espanhola ocorreu sem guerra civil, instabilidade, crises econômicas, endividamentos, desfragmentação e morte (CARVALHO, 2005, 161). Portanto, o Brasil não seria a exceção. Para evitar a desarticulação que a forma republicana poderia causar, adotou-se uma posição política conservadora e de consenso em prol da monarquia:

A corrente que vem dos campos e dos sertões, dos latifúndios e das câmaras, terá a sua hora, mas, domada e enobrecida, cederá ao comando da ordem superior, em muitas jornadas de otários. A outra alternativa não seria sedutora: a anarquia espanhola mostra a outra face da revolução, da soberania popular sem freio, despida dos controles tradicionais e seculares da metrópole. (FAORO, 2001: loc. 296)

De acordo com Valeriano Mendes Ferreira Costa, o período imperial também serviu para efetivar a oligarquia colonial:

---

<sup>101</sup> O Haiti era uma Colônia francesa produtora de açúcar que se tornou independente por meio de uma revolução feita por escravos em 1791.

(...) Brazil adopted a monarchical regime (headed by two descendants of the deposed Portuguese monarch) as the only political regime that could preserve the two basic elements of the colonial system deemed necessary to the maintenance of the dominant landed aristocracy – slavery and a unitary political administration. Although this period was characterized by political and administrative centralization, it was also a time of consolidation of the power of regional allies whose economic success was not matched by political participation. (COSTA, 2005: 92)

O no Brasil inicia-se em 1822 e tem como principal objetivo manter a integridade territorial<sup>102</sup>. Durante as discussões políticas da Constituinte de 1823, José Bonifácio de Andrade e Silva, defensor dos ideais antiescravistas, sugeriu o fim do tráfico negreiro, mas mostrou-se contrário a imediata abolição (SILVA, 1825: 5/6). Defendeu o fim lento e gradual do regime, pois se a Constituição afetasse um dos pilares que sustentavam a formação do Estado brasileiro (as oligarquias tinham imenso plantel de escravos) a unidade estaria abalada e dificilmente o regime imperial conseguiria conter os levantes regionais.

A Constituinte, contudo, foi dissolvida por ter esvaziado em excesso os poderes do Imperador, outorgando-se a Carta de 1824. Em resposta, criou-se no nordeste a Confederação do Equador (Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas, resgate dos ideais da Revolução dos Padres em 1817<sup>103</sup>), cujo objetivo era promover oposição à centralização do governo no Rio de Janeiro e o sufocamento das autonomias locais<sup>104</sup>. Apesar do fracasso do movimento, questões envolvendo a forma unitária persistiram ao longo de todo o período imperial.

---

<sup>102</sup> Raymundo Faoro sustenta com veemência que se não fosse pelo regime monárquico adotado, o Brasil não teria mantido suas dimensões territoriais. “A organização do Estado entrelaça-se, dentro das tendências em conflito e sob o dilaceramento centrífugo das capitânias, ao cuidado superior de manter e soldar a unidade política do país, tarefa gigantesca e incerta diante dos obstáculos geográficos e dos valores provinciais não homogêneos.” Também afirma que José Bonifácio foi ferrenho articulador da forma imperial porque para ele “(...) a unidade do Império, objetivo comum, não se alcançaria pela adesão das províncias, num pacto fluidamente confederativo, mas por imperativo de lealdade dinástica.” (FAORO, 2001: loc. 320 e 334)

<sup>103</sup> Foi um movimento político emancipacionista em Pernambuco. Pincelou o futuro da Colônia em caso de independência sob a forma republicana aos moldes da América Hispânica.

<sup>104</sup> As Câmaras são esvaziadas politicamente com a implementação do Império para sufocar a autonomia e garantir a unidade territorial. A lei de organização municipal de 1 de outubro de 1828 dissipa qualquer esperança de alteração desse cenário ao impor rígido controle das Câmaras pelos Conselhos Gerais, Presidentes de Províncias e pelo Governo Geral. “As câmaras tinham sido outrora instrumento da aristocracia rural em suas manifestações de rebeldia contra a Coroa, e tiveram papel ativo, embora de eficácia duvidosa, no próprio movimento da independência. Depois que os sucessores daqueles agitados colonos haviam conseguido dominar o poder político central, essa antiga função das câmaras já não seria motivo de benemerência, mas demonstração de grave indisciplina, que cumpria reprimir prontamente.” (LEAL, 2012: loc. 46)

Tensões políticas fizeram com que D. Pedro I abdicasse o trono em 1831 em favor de seu filho de cinco anos à época. A fragilidade pela qual passava o regime criou o cenário propício para promoção da descentralização. O pleito justificava-se pela vasta extensão do território nacional, baixo nível de infraestrutura que fomentasse a circulação de bens e pessoas (mercado interno), fortes assimetrias (geográficas, sociais e econômicas), passado de cunho autônomo das Câmaras Coloniais e interesse oligárquico. São elementos que legitimam a implementação de uma Monarquia federal, e para atendê-los foram feitas propostas de emendas ao texto constitucional. A reação liberal fortaleceu as Províncias em detrimento dos Municípios por acreditar que fortalecê-los não seria o bastante para reagir ao Governo Central. Acreditava-se que as Províncias propiciariam a criação de Assembleias coesas que pudessem mitigar os ímpetos excessivamente centralistas.

A concentração do poder em nosso país, tanto na ordem nacional como na provincial ou estadual, processou-se através do enfraquecimento do município. Não existe a menor contradição nesse processo. É sabido que o poder central, na Monarquia, não mantendo relações com o município senão para o tutelar, assentava sua força política no mando incontrastável exercido pelos presidentes de província, delegados de sua imediata confiança. (LEAL, 2012: loc. 58)

A Câmara dos Deputados articulou os pleitos provinciais transformando-os em projeto de reforma à Carta de 1824. Pregava, basicamente, a criação de Assembleias Provinciais, Executivos Municipais e divisão de receitas entre Governo Central e Governos Provinciais<sup>105</sup>. Além dessas, também se buscava pôr fim ao Poder Moderador, ao Conselho de Estado e extinguir a vitaliciedade dos Senadores. Segundo Aureliano Cândido Tavares Bastos:

Em 1831 (...) a câmara dos deputados votara que o Brasil seria monarquia federativa. Propuseram-se também, posto não o votasse a câmara, duas significativas medidas: uma para que cada província tivesse a sua constituição particular, feita por suas assembleias; outra para que o governo fosse provisoriamente vitalício na pessoa do imperador D. Pedro II, e depois

---

<sup>105</sup> Nossa tradição de discriminação das fontes tributárias remonta ao período imperial e, por esse motivo sempre esteve presente nas constituições futuras. “No Império, apesar de algumas tentativas parciais anteriores, foi o Ato Adicional que pôs em foco o problema da discriminação, entre as rendas gerais e as provinciais. Seu art. 10, no V, conferia às assembleias provinciais o poder de legislar sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudicassem as ‘imposições gerais do Estado’. A primeira lei que realizou a completa repartição das rendas foi a de no 99, de 31 de outubro de 1835, que enumerou as gerais, deixando às províncias o poder tributário remanescente.” (LEAL, 2012: loc. 76)

temporário na pessoa de um presidente das províncias confederadas do Brasil. (BASTOS, 1870: 79/81)

A reforma não foi aceita no Senado por entender que a descentralização almejada em um período de fragilidade política (período regencial) propiciaria a fragmentação territorial. Entretanto, buscando compor interesses, foram feitas concessões por meio do Ato Adicional de 1834, que, se por um lado implementou Assembleias Provinciais, dividiu a receita fiscal e eliminou o Conselho de Estado, por outro manteve o Poder Moderador, a vitaliciedade dos Senadores e não permitiu a criação de Executivos municipais. A estes últimos somente foi concedido o poder político para elaborar o Código de Processo Penal, revigorando-os, pois passaram a ser responsáveis por exercer, por conta própria, temas atrelados às questões de justiça e polícia. As alterações deram toques federativos ao Brasil.

Duas medidas consagram a autonomia local, medidas arrancadas à reação e partejadas com dor: o Código de Processo Penal (29 de novembro de 1832) e o Ato Adicional (12 de agosto de 1834). O Código de Processo Penal, a mais avançada obra liberal e a mais duramente criticada nos dez anos seguintes, deu fisionomia nova aos municípios, habilitando-os a exercer, por si mesmos, atribuições judiciárias e policiais, num renascimento do sistema morto desde o fim do século XVII. (FAORO, 2001: loc. 364)

O ímpeto pela descentralização sempre esteve presente e finalmente tenho ressonância no ordenamento jurídico. Para Raymundo Faoro, as oligarquias finalmente se viram livres das amarras reais:

O salto era imenso: da centralização das Ordenações Filipinas à cópia do localismo inglês. (...) De outro lado, a incapacidade financeira das câmaras municipais, mal que a regência não cuidou de remediar, deixava-as inermes diante do poder econômico, concentrado, no interior, nas mãos dos fazendeiros e latifundiários. Não era, em consequência, o municipalismo o fruto das reformas, senão o poder privado, fora dos quadros legais, que se eleva sobre as câmaras, reconhecido judiciariamente. A semente do caudilhismo, jugulada há um século e meio, brota e projeta seu tronco viçoso sobre o interior, sem lei, sem ordem e sem rei. (FAORO, 2001: loc. 366/367)

O período regencial foi acometido de revoltas aos quais foram associadas com as liberdades políticas obtidas. Em relação ao tema, José Murilo de Carvalho sustenta:

La experiencia de la Regencia tuvo profundo efecto en la élite política. Los mismos liberales que la habían defendido se asustaron de los resultados. El más típico de ellos, Evaristo da Veiga, ya vislumbraba, en 1835, la anarquía en todo el Imperio. Brasil, según él, corría el riesgo de sumergirse en la inestabilidad de los países de las antiguas colonias españolas y podría

desmembrarse. El regente Feijó, otro liberal convencido, pensaba en 1836 que las instituciones del país peligraban, que la provincia de Rio Grande ya había separado y que tal vez Pernambuco también lo haría. Asimismo, la desintegración fue percibida por un visitante francés, el conde de Suzannet, que estuvo en Brasil entre 1842 y 1843. Según este observador, la unidad de Brasil era tan sólo aparente, todas las provincias querían la separación y su sueño era la república al estilo norteamericano. (CARVALHO, 1993: 62)

A redução dos poderes das Assembleias Provinciais e a criação da Justiça e da Polícia administradas pela capital, foi a resposta dada pelos regentes. Elaborou-se a Lei nº 105 de 12 de maio de 1840, conhecida como Lei Interpretativa que fulminou o Ato Adicional de 1834. Devido às instabilidades ainda vigentes e buscando clamar pela unidade nacional, antecipou-se a maioria de D. Pedro II, pois se acreditava que a figura do Imperador de fato e de direito poderia trazer paz política ao qual o reino tanto necessitava. Iniciado, estava o Segundo Reinado, cuja marca foi a concentração. A estrutura administrativa existente no Rio de Janeiro combinada com sua pujança econômica (exportação do café) criou um cenário estável para o retorno do centralismo<sup>106</sup>. Frisa-se, também, que “*A elite circula pelo país e por postos no Judiciário, no Legislativo, no Executivo.*” (CARVALHO, 2013: 121) o que demonstra seu inter-relacionamento com o poder imperial<sup>107</sup>. Inúmeros títulos de barão foram concedidos aos grandes latifundiários ao longo do Segundo Reinado a fim de apaziguar as tensões criadas com as oligarquias conforme se implementavam leis abolicionistas. O Império promoveu uma troca de *status*, perdia-se prestígio com o plantel de escravos, mas ganhava-se com o enobrecimento fruto do título, pois ser barão exterioriza poder, riqueza e influência política:

Os grandes fazendeiros do Vale do Paraíba receberam benefícios do poder central e sua vaidade foi afogada com a concessão de títulos de nobreza. (...) O Império tinha agora uma base de apoio nos grandes comerciantes e proprietários rurais, entre os quais se incluíam com destaque os barões do café fluminense. (FAUSTO, 1995:190)

<sup>106</sup> De acordo com Jose Murilo de Carvalho, neste período a Província fluminense exportava em café o equivalente a 80% das receitas do Governo Central (CARVALHO, 2005: 179).

<sup>107</sup> Ainda sobre esse fato, destaca-se a política imperial de agregar os revoltosos sob sua tutela. Nesse sentido: “O lento convencimento dos proprietários de que a monarquia lhes convinha foi resultado do regresso conservador, levado a efeito por burocratas e por políticos ligados à grande cafeicultura fluminense. Ajudou no convencimento a atuação da Coroa ao mostrar, logo em 1844, que os revoltosos da véspera podiam chegar ao governo e que havia, portanto, lugar para a divergência oligárquica dentro do sistema. Estes foram os dois pontos cruciais: a demonstração de que a monarquia era capaz de manter a ordem no campo e na cidade e de que poderia ser árbitro confiável par as divergências dos grupos dominantes.” (CARVALHO, 2013: 255). A despeito das revoltas do período regencial, as elites perceberam que o Imperador seria o melhor árbitro entre as disputas internas.

Com o alcance da estabilidade e fim de movimentos separatistas, os pleitos pela descentralização voltaram a se manifestar em um cenário no qual a lógica imperial se viu ao avesso, pois se no surgimento do Estado brasileiro o sufocamento das autonomias foi necessário para manutenção do território unido, a centralização passou a ser vista como mecanismo que incentivaria o desmembramento diante do clamor por maiores níveis de autonomia (BASTOS, 1870: 399). O país estava mais desenvolvido, o polo econômico começava a migrar para São Paulo<sup>108</sup>, o incentivo à mão de obra livre era cada vez mais forte e o viés centralizador era rechaçado pelas Províncias. Contudo, a tradição monárquica era tão enraizada, que não se pretendia mudar a forma de governo, mas sim implementar traços federativos para recolocar o país nos trilhos políticos que lhe foram negados com a Carta de 1824 e a Lei Interpretativa de 1840.

A única maneira de salvar a monarquia era fazer a federação. (...) O gabinete libera propôs medidas tímidas de descentralização, hesitando diante da ideia de combinar monarquia e federação e vendo ainda, na última, um perigo à unidade do País. Tal timidez contribuiu para que fosse quase nula a reação das elites nacionais ao golpe militar que derrubou a monarquia a 15 de novembro de 1889. (CARVALHO, 2005, 171).

Diante da resistência do regime monárquico em ceder poder, implementou-se a República em 15 de novembro de 1889 para adotar a forma federal e atender as demandas regionais.

### 3.3.4 O Federalismo Selvagem da República Velha

A forma federal pode ser vista como o ápice sócio-político de uma determinada sociedade, pois conjuntamente à descentralização há a atuação da sociedade civil organizada, assegurando bons níveis de autogoverno. Aurelino Cândido Tavares Bastos defendeu com avidez a liberdade política regional em uma lógica onde os fins justificariam os meios, isto é, acreditou que a forma federal incutiria nos brasileiros o sentimento da cidadania, organização civil e luta por direitos. Enganou-se, pois não há

---

<sup>108</sup> De acordo com Boris Fausto, a expansão do café do oeste paulista estava em franca ascensão em total contraste com o Vale do Paraíba no Estado do Rio de Janeiro. “As economias cafeeiras do Vale do Paraíba e do Oeste Paulista seguiram trajetórias opostas. A partir das duas últimas décadas do Império, enquanto a primeira declinava, a segunda continuava em franca expansão.” (FAUSTO, 1995: 201)

cidadania quando grande massa da sociedade é tutelada e controlada pelos coronéis e grandes latifundiários:

Era um mundo sem direitos civis e em que os direitos políticos eram tutelados pelos senhores de terra. A resistência contra a interferência do poder central tinha nesses casos um ingrediente oligárquico, era a defesa do poder privado, de seus privilégios, de sua prepotência. (CARVALHO, 2005: 179)

O ímpeto pela descentralização parte de cima (elite agrária) e não de baixo (movimento popular), pois “*O povo, naturalmente, estava fora do baile [na Ilha Fiscal], como estivera fora na Proclamação da Independência e estaria na Proclamação da República. Era espectador*” (CARVALHO, 2013: 422). As elites não sustentam mais a centralização e derrubam o Império para satisfazerem a si mesmas com intuito de perpetuarem seus interesses ao distribuir o poder na estrutura espacial do Estado (níveis de governo). De acordo com Victor Nunes Leal:

O regime federativo também contribuiu, relevantemente, para a produção do fenômeno: ao tornar inteiramente eletivo o governo dos Estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais; essas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da política dos governadores, repousavam justamente no compromisso coronelista. (LEAL, 2012: loc. 123)

Se por um lado a adoção da forma federal com advento da independência poderia ter esfacelado o Estado brasileiro, por outro, sua implementação, no seio de uma sociedade tutelada pelo poder privado, apenas reforçou os vínculos entre pequena parcela da sociedade com o poder público.

Uma vez que a sociedade brasileira não tinha o espírito da liberdade individual nem do igualitarismo, era formada de súditos e não de cidadãos; e de súditos hierarquizados pela escravidão, pela cor, pelo sexo, pela ocupação, pela educação, a simples introdução do federalismo por uma medida legal não poder fazer a mágica de democratizá-la. Federalizar era necessariamente reforçar as estruturas sociais de poder preexistentes, era reforçar a desigualdade, a hierarquia, o privatismo. (CARVALHO, 2005: 181)

A forma federal foi implementada formalmente pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que estabeleceu o Governo Provisório da República dos Estados

Unidos do Brasil, a Constituição efetivou a distribuição do poder político<sup>109</sup>. A despeito da origem centrífuga, foi uma execução ampla e profunda<sup>110</sup>.

A intensa descentralização trouxe problemas estruturais dos quais três merecem especial destaque: imposto de importação interno, assimetrias regionais e intervenções federais.

Os Estados passaram a tributar o mercado interno, dificultando sua circulação. A controvérsia foi solucionada após amplo debate jurídico no qual se estabeleceu que o imposto de exportação era aquele destinado ao mercado externo<sup>111</sup>. Nesse sentido, defendeu Rui Barbosa:

O Governo Provisório, no seu projeto de Constituição, acudindo a um antigo reclamo do bom senso, quis vedar totalmente os impostos sôbre a saída dos produtos nacionais para outros países. A Constituinte, na sua funesta preocupação de opulentar os Estados, exaurindo a União, manteve êsse ramo daninho de tributos, incorporando-o ao patrimônio exclusivo dos Estados. Mas nem o Governo Provisório, nem a Constituinte cogitaram jamais em que os Estados da República pudessem, como países estranhos entre si, tributar o comércio de uns com os outros. É da essência do regímen federal a impossibilidade, entre os Estados da União, de obstáculos aduaneiros, de embaraços tributários à comunicação livre dos produtos do território nacional por tôda a superfície dela. (BARBOSA, 1958: 6)

Outro aspecto negativo sentido pela federação brasileira foi a acentuação das assimetrias regionais, pois se para os Estados fortes economicamente era extremamente vantajoso a liberdade alcançada, o mesmo não poderia ser dito para os entes mais fracos (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) em razão das dificuldades na obtenção de recursos para atender aos seus deveres constitucionais.

A utilização das intervenções, institutos pensados para os momentos de crises constitucionais, era rotineira. O Governo federal utilizava este instrumento para suprimir

---

<sup>109</sup> De acordo com Jose Murilo de Carvalho, as receitas ao fim do Império eram destinadas em: 77% para o Governo central, 18% para as Províncias e 5% para os Municípios, mas com a federação, o panorama passou a ser: 37, 11 e 52% respectivamente para os entes. (CARVALHO, 1993: 64/65)

<sup>110</sup> A forma federal pulverização recursos e possibilitou as Províncias a elegerem seus próprios representantes sem a intervenção do Poder Central. “Os grupos políticos locais desejavam a instituição da eleição para presidente de província não só por causa do poder que aquele cargo possuía; havia também o problema da alta rotatividade da administração provincial (...). Essa situação gerava insegurança aos membros da elite local, que, mal comparando, poderiam dormir estando na situação e acordar na oposição.” (ABRUCIO, 1998: 34).

<sup>111</sup> O debate encontra-se disponível na obra *Impostos Interestaduais que compila pareceres de Rui Barbosa, Adolfo Cirne, Henrique Millet, João Monteiro, Pinto Ferraz e Aureliano Coutinho sobre a questão.* (BARBOSA, 1958). Inclusive, cabe ressaltar, que as constituições do Brasil passaram a adotar o termo “para o exterior” quando se referem ao Imposto de Exportação para evitar a taxação interna que foi tida como uma mazela da primeira experiência republicana.

a autonomia dos entes de forma discricionária, buscando, de certa forma, adquirir o poder que havia perdido para os Estados-membros<sup>112</sup>, mas nunca foram usadas contra os Estados fortes (sudeste e sul) por causa do alto risco político.

O protagonismo de Minas Gerais e São Paulo evidenciou-se na República Velha com a Política dos Governadores<sup>113</sup> idealizada por Campos Salles, cujo propósito era a troca de favores entre Governo federal e Governo estadual. Esse mecanismo político serviu de base para a política do Café com Leite. Ao final dos anos vinte, por desentendimento político entre mineiros e paulistas, dá-se um golpe de Estado para impedir que o presidente paulista eleito tome posse (Revolução de 1930). A consequência será o fim da Primeira República e do federalismo selvagem brasileiro. Destaca-se que a ruptura foi desdobramento da reestruturação das forças estaduais, ou seja, não veio de cima (União), mas sim de baixo (Estados) (ABRUCIO, 1998). A Constituição de 1934 será mais centralizada do que a de 1891, mas sem afetar significativamente a estrutura federal adotada.

De 1934 a 1937 Getúlio Vargas atuou articuladamente com oligarquias, grupos urbanos, obteve apoio de militares, em outras palavras, orquestrou o golpe de 10 de novembro de 1937, que se materializou a outorga da Carta de 1937. Em ato simbólico o ditador queimou as bandeiras estaduais e em seus lugares foram hasteados pavilhões nacionais para demonstrar a centralização do Governo Nacional<sup>114</sup> em detrimento dos regionais<sup>115</sup>.

De acordo com Fernando Luiz Abrucio, a elite oligárquica preterida no processo político começou a pressionar por mudanças, promovendo a queda do Estado

---

<sup>112</sup> Victor Nunes Leal identifica de forma clara e precisa a diferença do cenário político entre Império e Federação na seguinte passagem: “Se (na República Velha) um confronto entre um governo estadual e o federal só poderia ser removido pelo acordo, pela intervenção ou pela revolução, no Império, um simples decreto poria no lugar o delegado mais capaz de trazer ao parlamento os Deputados preferidos pelo gabinete do dia.” (LEAL, 2012: loc. 121).

<sup>113</sup> Foi responsável por colocar os Governadores como principais atores políticos tanto no âmbito regional quanto nacional. Nesse contexto, a eleição do Presidente da República passava por um jogo político entre São Paulo e Minas Gerais. Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul somente atuavam com relevância quando havia tensão política entre as duas províncias dominantes.

<sup>114</sup> As interventórias recriaram a lógica do Presidente da Província do período imperial, ou seja, os líderes regionais eram indicados pelo Governo federal. O sistema era dotado de rodízio dos interventores para evitar perpetuações políticas perigosas ao Governo Central. (ABRUCIO, 1998: 46)

<sup>115</sup> De acordo com Francis Luiz C. Lopreato a crise econômica de 1930 não poderia ser solucionada no âmbito estadual, por isso, as burguesias regionais não tiveram como atuar contra a centralização, pois estavam enfraquecidas economicamente. A conjuntura do período criou as condições necessárias (política e econômica) para propiciar maior atuação do Governo federal nos “vácuos” de poder deixados pelos Estados-membros. (LOPREATO, 2002: 20)

Novo caísse em 1945. Com a redemocratização, o federalismo ressurgiu com vigor e recoloca os Estados-membros como protagonistas (ABRUCIO, 1998: 46/47).

O contexto brasileiro dos anos quarenta torna inviável pactos de dominação da política nacional como ocorreu na República Velha, pois a União está mais fortalecida e os demais Estados-membros adquiriram relevância política<sup>116</sup>. No entanto, a lógica mandonista e clientelista foram perpetuadas em razão da manutenção da arcaica estrutura fundiária.

O cenário político se altera com advento do Golpe Militar de 1964, ruptura obtida em razão de articulação estadual. Afirma-se que graças a Leonel Brizola, então Governador do Rio Grande do Sul, João Goulart tomou posse, mas foram os Estados de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais, associados aos militares, que promoveram o golpe de 01 de abril de 1964, manifesto descontentamento em relação às Reformas de Bases que seriam implementadas (propunha-se mexer na estrutura fundiária).

As autonomias foram brutalmente suprimidas, extinguiu-se o pluralismo partidário, impôs-se a eleição indireta para Governadores, nomeação dos Prefeitos das capitais, eleições indiretas para o Senado, fechamento do Congresso Nacional, controle do Supremo Tribunal Federal, entre outras medidas. Outorgaram-se as Cartas de 67 e 69. Era de conhecimento dos militares que as autonomias regionais atuavam como mecanismo de freio à União, sendo este o motivo de sua supressão (ABRUCIO, 1998: 64). O esvaziamento político estadual ocorreu da seguinte maneira: 1) por meio de reformas fiscais que favoreceram a União; 2) através de transferências fiscais diretas aos Municípios, pois ao retirá-lo da órbita estadual atingiu-se um dos pilares de sustentação da política estadual (controle municipal); 3) transferências volumosas para as regiões norte, nordeste e centro-oeste para reforçar a dominação da União nestas áreas e, 4) investimentos públicos federais diretos nas unidades estaduais do cone sul. No entanto, conforme argui Fernando Luiz Abrucio:

(...) quanto mais o regime avançava no tempo, mais difícil se tornava a compatibilização da ideologia centralizadora e anti-política com os ditames da política local brasileira, até chegar a um ponto em que a manutenção desta estratégia ficou insustentável (ABRUCIO, 1998: 64).

---

<sup>116</sup> Ao tempo da Constituição de 1946 não há mais espaço político para se resgatar o federalismo selvagem da República Velha por motivos simples: a União está mais forte e estruturada por causa do período varguista e Minas Gerais e São Paulo perderam o protagonismo político diante do crescimento do peso eleitoral das demais unidades (ABRUCIO, 1998).

A reabertura democrática reinicia-se em 1982 com a eleição dos Governadores (principais administrações do país ficaram com a oposição), ou seja, foram os Governos estaduais que conduziram a transição política. A importância das unidades subnacionais desagua na Constituinte com força política tão significativa que retira percentuais relevantes dos impostos da União e inicia um momento de ultrapresidencialismo<sup>117</sup> estadual (ABRUCIO, 1998).

### 3.3.5 Federalismo Fiscal

O federalismo fiscal brasileiro possui um cenário melhor do que os Estados latinos analisados por causa da discriminação de renda que esteve presente em todas as constituições republicanas<sup>118</sup>. O Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) merece atenção no contexto brasileiro, pois é de responsabilidade estadual e chega a representar quase  $\frac{1}{4}$  da arrecadação total do país<sup>119</sup>.

É possível racionalizar a carga tributária, ainda que centralizando-a, mas sem gerar perdas estaduais. As mudanças fiscais implementadas no início da década de sessenta, antes do período ditatorial, federalizaram impostos e aprofundaram transferências governamentais, mas mantendo percentuais estaduais próprios aceitáveis:

Na primeira metade da década de 60, a União, os estados e municípios eram responsáveis por cerca de 64%, 31% e 5% da arrecadação, respectivamente.

---

<sup>117</sup> De acordo com Fernando Luiz Abrucio, o ultrapresidencialismo estadual esteve presente de forma latente na redemocratização de 1982 a 1994. A força dos Governos estaduais era intensa ao ponto de obstaculizar o funcionamento do Governo federal que não detivesse apoio das elites regionais. A hipertrofia do Executivo estadual tem origem no débito político dos Deputados Federais e Senadores, que atuam no Congresso Nacional para referendar os interesses regionais a fim de serem novamente apoiados nos pleitos seguintes. É uma espécie de clientelismo político, pois os agentes atuam em troca do potencial efeito de transferência de votos que um Governador tem em uma eleição. O autor chama a capacidade dos Governadores de influírem na política nacional de “veto dos barões”. Outro fator importante de sua pujança eram os bancos estaduais que forneciam recursos financeiros e mantinham o Chefe do Executivo estadual em uma posição de “presidente” dentro de sua jurisdição, pois utilizava-os politicamente para atender aos seus anseios. Somente com as privatizações dos bancos estaduais e de outros serviços públicos a partir da década de noventa é que o fenômeno começou a perder força. (ABRUCIO, 1998: 167/168)

<sup>118</sup> Amílcar de Araújo Falcão define a discriminação como separação em termos expressos, unívocos e inconfundíveis a cada ente federativo de modo que se configure como competências privativas ou exclusivas. O resultado é um sistema rígido de discriminação (FALCÃO, 1965: 24).

<sup>119</sup> A carga tributária nacional concentra-se em poucos tributos. O ICMS, por exemplo, compõe quase  $\frac{1}{4}$  do montante total, que somado ao IR, Cofins, IPI e Contribuição sobre a Previdência são responsáveis por quase 70% de toda arrecadação. O Brasil é o único país no mundo no qual o maior tributo arrecadado fica a cargo das unidades subnacionais, gerando problemas como sonegação e guerras fiscais, cenário nocivo às finanças públicas (VARSAÑO; PESSOA; SILVA, 1998: 8). Um dos principais motivos da existência da guerra fiscal é a dificuldade de se estabelecer patamares aceitáveis em relação ao ICMS, que associado à política falha do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que exige unanimidade em suas deliberações, torna-o em ineficaz em assuntos importantes.

Computadas as transferências, cabiam aos três níveis de governo, na mesma ordem, em torno de 60%, 34% e 6% em 1960. Por força da Emenda Constitucional nº 5/61, de 21 de novembro de 1961, que reforçou o sistema de transferências intergovernamentais, os últimos percentuais sofreram significativa alteração. Assim, em 1965, em meio à reforma tributária que se processava, a União mantinha em torno de 55% dos recursos disponíveis para o setor público, cabendo a estados e municípios cerca de 35% e 10% deles, respectivamente. A reforma tributária de 1964/67 compunha uma estratégia de desenvolvimento segundo a qual a orientação e o controle do processo de crescimento caberiam ao governo federal, o que exigia a centralização das decisões econômicas. (...) A reforma previa, no entanto, que as unidades subnacionais contassem com recursos suficientes para desempenhar suas funções sem atrapalhar o processo de crescimento, principalmente por meio da arrecadação do ICM e de um sistema de transferências intergovernamentais, que garantia receita para unidades cuja capacidade tributária fosse precária. (VARSANO; PESSOA; SILVA, 1998: 9/10)

O período ditatorial aprofundou a centralização e desarticulou o sistema criado, atingindo alarmantes percentuais na década de setenta, a União ficou detentora de 76% da carga tributária e reduziu significativamente os percentuais de transferência. Portanto, quanto mais rarefeito era o nível democrático, menos recursos eram descentralizados. A mudança ocorreu na década de oitenta por força democrática:

A partir de 1984, observa-se um forte processo de desconcentração dos recursos. (...) Mas não foi apenas o aumento do montante das transferências que provocou a desconcentração. Ela resultou também da perda do poder de arrecadar da União, fenômeno que não se reproduziu no nível estadual. Assim, a participação da União na arrecadação dos três níveis de governo caiu cerca de cinco pontos percentuais entre 1983 e 1988, enquanto sua participação no total da receita tributária disponível teve uma queda de quase 10 pontos percentuais no mesmo período. (...) Quanto à desconcentração dos recursos disponíveis, a nítida preferência demonstrada pelos governos subnacionais por recursos transferidos *vis-à-vis* sua obtenção mediante esforço tributário próprio resultou, em face da omissão das autoridades fazendárias federais no processo de concepção do sistema tributário, no excessivo aumento das transferências. (VARSANO; PESSOA; SILVA, 1998: 10/12)

O entusiasmo descentralizador gerou desequilíbrio fiscal. Na tentativa de transferir recursos para os entes subnacionais, o constituinte promoveu a sangria dos principais impostos federais (IR e IPI) ao impor percentuais significativos a serem compartilhados a título de transferências verticais, também chamadas de “desequilíbrio fiscal vertical”, pois atuam para complementar as receitas estaduais. Para reestruturar suas finanças, a União passou a majorar e instituir contribuições sociais. Diante dessa lógica, Celso de Barros Correia Neto afirma que, desde a década de 90, há maior utilização das contribuições sociais pela desnecessidade de compartilhar o montante arrecadado (CORREIA NETO, 2010: 205). No geral, Estados e Municípios arrecadam 33% do bolo tributário, que chega a 43% quando se inclui as transferências constitucionais (SERRA;

AFONSO, 1999: 8). Dados mais recentes elaborados pela Fundação Getúlio Vargas indicam que a receita dos Municípios tem aumentando significativamente desde 1988 (União teve seu percentual reduzido de 60,1% para 56,9%; Estado de 26,6% para 24,6%, mas o Município aumentou de 13,3% para 18,5%<sup>120</sup>).

### 3.3.6 Conclusão Parcial

Afirma-se que o Brasil não copiou a experiência estadunidense, pois a forma adotada em 1891 reflete seu passado político-histórico. O panorama geral indica que a Colônia surge amplamente descentralizada e centraliza-se conforme o aparato português se torna mais presente no território, atingindo seu ápice com a chegada da família real em 1808.

Durante o período monárquico, as tentativas de implementação da forma federal eram cíclicas, mas sempre retirando seu fundamento de validade em função do aspecto geográfico e político-administrativo em homenagem ao passado colonial. Diante da negativa de cessão de poder pelo Império, as elites provinciais articularam-se e promoveram o golpe que instaurou de uma única vez a República e a Federação.

Enfatiza-se, mais uma vez, que o sentimento federal se opera em seu viés econômico-oligárquico e não como fenômeno social. Não há engajamento para sua implementação, pois as experiências de autogoverno sempre estiveram atreladas à pequena elite fundiária, a adoção do federalismo prestigiou e assentou a força política latifundiária na estrutura do poder sob a forma federal, pois a adoção de um governo representativo e federativo em uma sociedade formada basicamente de “súditos” dos coronéis não promove a cidadania, mas alijamento do processo democrático. Infelizmente, a pujança das oligarquias sobre as instituições públicas ainda é uma realidade.

Os problemas do federalismo fiscal não residem na discriminação das receitas nem dos mecanismos de transferências verticais, mas no alto teor da carga tributária (37,5% no ano de 2013), necessitando, urgentemente, de aprimoramento e reestruturação nos três níveis de governo, e não apenas nos Estados e Municípios. A responsabilidade fiscal é imprescindível, devendo ser utilizada como pré-requisito para efetivação de

---

<sup>120</sup> PATU, Gustavo. **Em 24 anos, fatia de municípios na arrecadação sobre de 13,3% para 18,5%**. Folha de São Paulo, 02 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2014/12/02/em-24-anos-fatia-de-municipios-na-arrecadacao-sobe-de-133-para-185/>>. Acessado em: 04.12.14.

transferências fiscais. A proposta não é incoerente, pois somente com bons níveis de arrecadação próprios (extrair o máximo de seu poder tributário) as dependências fiscais serão diminuídas. Portanto, não basta apenas que o ente crie leis estabelecendo a previsão dos tributos, mas sim que estejam sempre atualizados para se obter o máximo de receita possível. A questão tributária é um ônus político ao qual os Prefeitos e Governadores procuram evitar por serem medidas impopulares, mas enquanto não houver racionalização dos tributos regional e municipalmente, os gargalos não serão sanados.

O modo cooperativo presente na Constituição de 1988 deve ser racionalizado para propiciar o pleno desenvolvimento da forma federal. Em países com forte presença oligárquica e com profundas desigualdades socioeconômicas e regionais, é preciso que haja um Governo Central que prepondere, mas que não sufoque o localismo. Por isso, a forma cooperativa, mostra-se como a solução ideal. Contudo, a experiência brasileira indica a necessidade de aprimoramento.

## 4 FORMAS FEDERATIVAS NA AMÉRICA LATINA - SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

Limitar-se ao direito de um só país, já dissemos, é como convidar um biólogo a se restringir a uma única espécie viva. (ANCEL, 1980: 17)

In order to understand each federalism, then, we must perforce locate the concept in its own distinct setting: historical, cultural, intellectual, philosophical, social, economic, legal and ideological. (BURGESS, 2006: 2)

O estudo comparado é complexo em razão da improbabilidade de o pesquisador dominar o direito estrangeiro da mesma forma como faz com o doméstico. O ordenamento interno de cada país é uma espécie de patrimônio histórico e cultural, cujas sutilezas são difíceis de captar. O capítulo analisará os seguintes itens: constituição rígida e processo de alteração, níveis de governo e constituições estaduais, repartição de competências (administrativas e legislativas), Senado Federal e forma de eleição dos Senadores, autonomia financeira, processo legislativo e simetria. Os elementos escolhidos buscam traçar as semelhanças, diferenças e singularidades do federalismo na região latina<sup>121</sup>.

### 4.1 Constituição Rígida e Processo de Alteração

Todos os Estados estudados possuem constituições e procedimentos próprios para alteração de seus textos, sendo o processo de alteração mais complexo (quórum mais elevado) do que o procedimento legislativo ordinário (constituição dotada de rigidez). Esta característica dificulta a alteração do pacto federal, impondo convergência de forças políticas (Câmara e Senado) para sua alteração.

#### 4.1.1 Argentina

Exige-se quórum de maioria absoluta para se iniciar uma sessão legislativa<sup>122</sup>.

De acordo com German J. Bidart Campos, a Constituição foi silente em relação a número

---

<sup>121</sup> Almejando trazer uma unidade de fonte sobre as constituições analisadas, sugere-se o acesso ao sítio eletrônico <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>> para eventuais análises dos textos constitucionais. Acessado em: 15.09.14

<sup>122</sup> **Art. 64.-** Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establecerá.

de Deputados e Senadores necessários para aprovação em processo legislativo ordinário. Por isso, adota-se o quórum de maioria absoluta, porque quando foi da vontade do constituinte em eleger a maioria simples, assim o fez (CAMPOS, 2006: loc. 117). Em contraposição, a alteração constitucional exige quórum qualificado de 2/3. Ou seja, a alteração do texto constitucional é mais difícil do que a modificação legislativa ordinária.

No contexto argentino não há participação direta das unidades subnacionais nos procedimentos de emenda à Constituição (não iniciam nem ratificam as emendas), atuando apenas indiretamente por meio dos Senadores.

#### 4.1.2 México

Para iniciar uma sessão legislativa também se exige a maioria absoluta dos membros<sup>123</sup>. De acordo com Jorge Carpizo e Jorge Madrazo, o quórum para aprovar projeto legislativo é de maioria simples (CARPIZO; MADRAZO, 1991: 1778). A Constituição exige quórum qualificado de 2/3 para o processo de emenda, o que demonstra sua a rigidez. Para que o processo de emenda à constituição seja válido, é preciso que a maioria das Assembleias Estaduais ratifiquem. Há uma atuação direta dos entes federados no procedimento.

#### 4.1.3 Brasil

O quórum de maioria absoluta para início de sessão legislativa também está presente no contexto brasileiro<sup>124</sup>. O procedimento ordinário pode ser de maioria simples ou absoluta a depender da exigência constitucional. O processo de emenda à Constituição demanda o cumprimento de quórum qualificado de 3/5 em dois turnos de votação. Logo, não resta dúvidas quanto a rigidez do texto.

A manifestação do poder reformador, aparentemente, é mais complexa dos modelos apresentados, pois apesar do percentual de 3/5 ser inferior a 2/3, a imposição de votação em dois turnos exige maior coordenação política.

Aos Estados-membros foi facultado a prerrogativa de iniciar uma proposta de emenda à Constituição, dando-lhes peso político considerável.

---

<sup>123</sup> **Art. 63.**- Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros

<sup>124</sup> **Art. 47** - Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

#### 4.1.4 Análise Comparativa

Os ordenamentos estudados adotam constituições rígidas, tendo variações tanto no quórum do processo legislativo ordinário quanto nas emendas. Nestas, as diferenças ficam mais evidentes<sup>125</sup>. Destaca-se que no Brasil o trâmite é de 3/5 e em dois turnos, em oposição aos 2/3 em turno único adotados tanto pelo México quanto Argentina.

A diferença mais marcante está na atuação direta dos entes no exercício do poder constituinte reformador. No Brasil, as Assembleias podem deflagrar o processo, no México, o corpo legislativo local atua ratificando as alterações feitas e, na Argentina, não há qualquer modalidade de atuação direta do Estados-membros, tendo apenas a participação indireta através do Senado Federal. Percebe-se, assim, que México e Brasil deram maior peso político aos entes infranacionais ainda que de forma diversificada.

**Quadro 1:** Análise comparativa da rigidez constitucional e de seu processo de alteração

	Artigos	Quórum	Atuação das Unidades no Processo de Reforma	Início de Sessão	Processo Legislativo Ordinário
<b>Argentina</b>	Art. 30	2/3	Não prevê	Maioria Absoluta	Maioria Absoluta ou Relativa
<b>México</b>	Art. 135	2/3	As Assembleias Legislativas têm que ratificar a Emenda.	Maioria Absoluta	Maioria Relativa
<b>Brasil</b>	Art. 60	3/5 em dois turnos	Assembleias podem iniciar o processo de Emenda.	Maioria Absoluta	Maioria Absoluta ou Relativa

Fonte: elaborado pelo autor

<sup>125</sup> **Argentina: Art. 30** - La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes.

**Brasil: Art. 60** - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: **I** - De um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; **II** - De mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. §2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

**México: Art. 135** - La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

## 4.2 Níveis de Governo e Constituições Estaduais

Não há federalismo sem pluralidade de centros políticos, pois estes são *conditio sine qua non* para o desenvolvimento das demais vertentes da autonomia. As constituições estaduais inauguram o ordenamento jurídico dentro de suas circunscrições, mas é preciso que os textos locais estejam compatíveis com a Lei Maior<sup>126</sup>.

### 4.2.1 Argentina

Adotou o federalismo bidimensional ao prever a União e as Províncias como entes políticos, mas deu ao Município tratamento especial (não detém *status* de ente) e lhe assegurou autonomia.

A estruturação dos institutos estaduais não está prevista na Constituição, ou seja, cabe ao próprio ente político decidir seu arranjo. A título exemplificativo, a Constituição da Província de Buenos Aires prevê o sistema bicameral estadual<sup>127</sup> enquanto outras Províncias adotam a forma unicameral do corpo legislativo. Não se observa a existência de regras de preordenação, pois até o número de Deputados regionais ficou a cargo de cada unidade. O limite imposto está presente no artigo 5º da Constituição da Nação Argentina, onde estabelece que o constituinte estadual tem que adotar a forma republicana, o sistema representativo, os direitos fundamentais elencados, respeitar e assegurar a autonomia municipal, prestar educação primária e administrar sua justiça<sup>128</sup>. São constrações que expressam uma **simetria mínima** entre a estrutura pensada para o plano nacional e estadual.

---

<sup>126</sup> A compatibilização será denominada de **simetria mínima político-estrutural**, responsável por manter um liame ínfimo entre ordem nacional e estadual. Em Uganda, por exemplo, a forma federal vigente de 1963 a 1968, admitiu que o ente federado adotasse a estrutura que lhe fosse mais interessante, podendo, assim, ser um reino subnacional cujo representante seria o monarca regional. (CHOUDRY; HUME, 2011). São essas incongruências que se busca evitar com a delimitação das constituições regionais.

<sup>127</sup> **Art. 68** - El Poder Legislativo de la Provincia será ejercido por dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, elegidos directamente por los electores, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la ley de la materia. (Artigo retirado da Constituição Provincial de Buenos Aires)

<sup>128</sup> **Art. 5º** - Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

#### 4.2.2 México

O federalismo bidimensional foi a escolha política mexicana sobre o tema. De modo bastante similar à Argentina, optou por não dar *status* de ente federativo aos Municípios, mas constitucionalmente assegurou sua autonomia.

Os textos locais precisam se compatibilizar com a Constituição federal<sup>129</sup> em temas como: forma federativa, sistema representativo, forma republicana e divisão de poderes. Ou seja, são elementos que expressam uma **simetria mínima** político-estrutural entre as unidades. Para Jorge Carpizo e Jorge Madrazo, os poderes constituídos podem sofrer variações, pois o texto federal somente impôs a necessidade de sua repartição e não reprodução da estrutura federal (CARPIZO; MADRAZO, 1991: 1795). No entanto, observa-se a tendência dos entes seguirem os padrões adotados<sup>130</sup> no art. 49<sup>131</sup>. Destaca-se que as funções cabíveis ao Presidente são transferidas ao Governador por determinação do constituinte estadual e não por imposição simétrica. Nesse sentido, Andrade Sánchez afirma: “*En el constitucionalismo local, la Constitución de cada estado determina quiénes tienen derecho de iniciativa. Las soluciones son variadas (...)*” (SÁNCHEZ, 2008: 258).

A liberdade política regional pode ser demonstrada nos exemplos a seguir: 1) A Constituição de Hidalgo repartiu o poder em Executivo, Legislativo, Judiciário e Municipal. A divisão reforça a faculdade dos Estados-membros repensarem as estruturas regionalmente, havendo espaço para o experimentalismo democrático (conceito tratado no quinto capítulo). Atualmente, não há mais o Poder Municipal por opção política do Estado de Hidalgo; 2) Cada unidade federativa estabelece se os Municípios necessitam ou não referendar as emendas estaduais, assim como o procedimento. Enquanto a

<sup>129</sup> **Art. 40** - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. **Art. 115** - Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

<sup>130</sup> Nesse sentido: “Nuestras Constituciones locales, en primer lugar, han carecido por lo general de originalidad y la mayoría se han trazado siguiendo el molde federal, en lugar de acoger las peculiaridades o avances legislativos que las necesidades locales demandan; tal proceder deriva, a menudo, del simples temor de incurrir en contradicción respecto de la carta federal.” (CARMONA, 2003: 368).

<sup>131</sup> **Art. 49** - El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Constituição de Aguascalientes determina que a maioria dos *Ayuntamientos* têm que ratificar às emendas, Querétaro e Zacatecas exigem que 2/3 das municipalidades referendem as alterações.

Além dos atributos político-estruturantes, o constituinte federal impôs algumas regras de preordenação<sup>132</sup> tais como: número mínimo e máximo de Deputados estaduais, forma de eleição e prazo dos mandatos.

#### 4.2.3 Brasil

Implementou a forma tridimensional ao prescrever que são entes a União, Estado e o Município. A inovação brasileira traz problemas de cunho prático como: Município não detém Constituição Local, mas Lei Orgânica; suas leis não são, em regra, objeto das ações concentradas (apenas por ADPF) e, não detém assento no Senado Federal<sup>133</sup>. São críticas pertinentes que não serão profundadas por extrapolar os objetivos do presente trabalho.

---

<sup>132</sup> **Art. 115** - Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: **I** - Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. **Art. 116** - El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: **I** - Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. **II** - El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

<sup>133</sup> Diante da impossibilidade de se conhecer a estrutura dos níveis de governo das vinte e cinco federações existentes no mundo é possível afirmar que no recorte latino-americano apresentado o Brasil inovou ao determinar que o Município é ente federativo, pois o mesmo patamar não se vislumbra no México e na Argentina. Portanto, quando o texto constitucional de 1988 afirma que a organização política-administrativa da República Federativa do Brasil é composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, acaba por implementar um arranjo político tridimensional no âmbito latino-americano. O constituinte de 1988, consciente ou inconscientemente, restituiu certo nível de relevância às instituições atuais que substituíram as Câmaras Coloniais.

A liberdade política estadual é bastante restrita<sup>134</sup>, pois a Constituição federal tratou de assuntos extremamente relevantes aos quais deveriam ter sido deixados para a alçada estadual. As regras de preordenação excessivas abafam o elemento organizativo da autonomia. Não é razoável que o texto federal estruture a organização dos institutos estaduais, estipule o número de Deputados e sua remuneração, estabeleça o período das eleições e o tempo dos mandatos locais<sup>135</sup>.

#### 4.2.4 Análise Comparativa

Todos os entes subnacionais elaboram suas próprias constituições sem a interferência externa, mas são pautadas em **simetrias mínimas** previstas nos textos. São exigências necessárias para impedir que os Estados-membros inovem na forma ou no regime de governo, por exemplo. Não seria viável que um ente federativo adotasse a forma monárquica ou fosse unitário ao ponto de impedir a autonomia municipal.

Em relação à situação dos Municípios é preciso destacar o forte vínculo destes com a forma federal no contexto latino-americano, pois foram os *Cabildos* e as Câmaras Coloniais<sup>136</sup> que fomentaram, no período colonial, a descentralização política. Por isso, é relevante que sua autonomia seja constitucionalmente assegurada. Neste tema, o Brasil avançou ao dar *status* de ente federativo a menor unidade territorial.

Os textos latinos são extensos (Argentina, Brasil e México possuem, respectivamente, cento e trinta, duzentos e cinquenta e centro e trinta e seis artigos) e

---

<sup>134</sup> **Art. 25** - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

<sup>135</sup> **Art. 27** - O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. **§ 1º** - Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. **Art. 28** - A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no Art. 77. **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. **IV** - número de Vereadores proporcional à população do Município (...)

<sup>136</sup> São institutos utilizados pelas Metrôpoles durante a colonização. *Cabildo* é o termo utilizado na Argentina, enquanto que no México se mantém o termo *Ayuntamiento*. No Brasil as Câmaras Coloniais assumiram papel similar. A vida política colonial orbitava ao redor dos *Cabildos* ainda que estes não tivessem de forma tão enraizada seu caráter democrático e representativo, mas suas decisões refletiam os anseios da sociedade colonial em razão da influência das oligarquias locais. Conforme visto anteriormente, as estruturas latinas não se confundem com o fenômeno inglês.

propiciam, naturalmente, uma maior restrição quanto a possibilidade de dispor regionalmente, pois quanto mais longa for a Constituição federal, menos inovadora e diferenciada será a estadual.

**Quadro 2:** Análise comparativa dos níveis de governo e das constituições estaduais

	<b>Entes</b>	<b>Constituição Estadual</b>	<b>Limitações</b>
<b>Argentina</b>	União e Estados. Município são dotados de autonomia por força constitucional	Art. 5º	Não se identificou normas de preordenação
<b>México</b>	União e Estados. Município são dotados de autonomia por força constitucional	Art. 40	Há normas de preordenação – Art. 115 e 116
<b>Brasil</b>	União, Estados e Municípios são entes federativos.	Art. 25	Há normas de preordenação – Art. 27, 28 e 29

Fonte: elaboração do autor

### 4.3 Repartição de Competências

A partilha do poder político em uma federação tem assento constitucional e permite que os entes disponham da forma que melhor atendam aos seus interesses. Serão analisados apenas a competência administrativa e legislativa, ficando a tributária para tópico 4.4.

As técnicas de repartição foram apresentadas no primeiro capítulo (lista única ou múltipla), dispensando-se explicá-las novamente. Serão abordados incisos e artigos que denotem a excessiva atuação do Governo Central sobre um tema que deveria estar sob a tutela regional ou sob a forma cooperativa.

#### 4.3.1 Argentina

As competências do Governo federal estão no art. 75 que possui trinta e dois incisos. As faculdades estaduais serão estabelecidas por força da cláusula residual<sup>137</sup>. O rol trata de temas típicos de um Governo nacional tais como: atuação no cenário internacional, padronização de medidas, ferrovias, moeda, selos, contração de

<sup>137</sup> **Art. 121** - Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

empréstimo no exterior, regulação do comércio internacional e entre províncias<sup>138</sup>, segurança, forças armadas, promoção do progresso do país<sup>139</sup>, declaração de guerra e celebração a paz, entre outros. Merecem destaque os incisos 12, 17, 18, 19 e 22.

A centralização dos códigos (Civil, Comercial, Penal, Mineração, Trabalho e Segurança Social) está presente no inciso 12. Neste trabalho, foi sustentado que a unificação legislativa não pode ser compreendida como um ataque à autonomia dos Estados-membros. No caso argentino, resgatou-se o elo cultural com as compilações elaboradas de forma concentrada no período colonial, dando tratamento uniforme a todos os cidadãos. Para contrabalancear as competências retidas, as Províncias possuem legitimidade para criar seus códigos de processo e de contravenção penal.

Tem que ser criticado o aspecto exclusivamente federal, pois seria mais interessante, maior prestígio à forma cooperativa, que os códigos possuíssem natureza de lei geral com a possibilidade dos Estados-membros complementá-los. O aprofundamento viria a ser totalmente pertinente com o contexto da reforma constitucional de 1994.

O inciso 17 promove a atuação coordenada dos entes políticos ao admitir legislação concorrente em matéria indígena, ou seja, as Províncias que possuem interesse no tema podem suplementar a lei nacional (federalismo cooperativo).

Temas administrativos relevantes são tratados nos incisos 18 e 19: prosperidade do Estado, bem estar, promoção do ensino, desenvolvimento humano, cultura, criação artística, patrimônio artístico, entre outros. O conteúdo previsto é amplo e interessa a todas as unidades federadas. Não se mostra razoável que essas competências sejam privativas da União, pois a atuação em conjunto dos Estados-membros nesses nichos aprofundaria a prática cooperativa.

Por fim, cabe ressaltar que o inciso 22 estabelece os poderes implícitos em favor da União para que esta possa pôr em práticas suas competências constitucionalmente previstas.

O tímido corte cooperativo esvazia politicamente a competência residual estadual, pois os temas relevantes estão na alçada federal. A redução é ainda mais latente à luz da interpretação dada à cláusula de comércio e de progresso previstas no texto, pois

---

<sup>138</sup> Em relação a cláusula de Comércio, segundo Juan Vicente Sola a jurisprudência argentina expandiu os poderes do Congresso (que são taxativos) seguindo a tendência da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos da América. (SOLA, 2010)

<sup>139</sup> Assim como a Cláusula do Comércio, esta foi outra forma encontrada pela Corte Suprema de expandir as faculdades do Congresso em detrimentos das unidades subnacionais.

a Suprema Corte tende a legitimar o avanço da União sobre as Províncias em uma lógica similar ao ocorrido nos Estados Unidos da América.

#### 4.3.2 México

O artigo 73, I ao XXX enumera as competências do Congresso Nacional<sup>140</sup> e prevê normas tipicamente cooperativas que conclamam a atuação articulada entre os níveis de governo<sup>141</sup>. Os incisos XXI, *a, b, c*, XXIII, XXIX-C, G, I, J, K, L, N, Ñ, P, S, T preveem a cooperação entre os entes por meio de leis gerais promovidas pelo Congresso. A coordenação legislativa no México é chamada de *coincidente*, pois a doutrina mexicana, conforme sustenta Andrade Sánchez, não admite a faculdade *concurrente* (SÁNCHEZ, 2008: 448/449). Explica-se: o sistema mexicano admite que dois níveis de governo legislem de forma complementar e coordenada sobre determinado tema, mas sem a possibilidade dos Estados legislar de forma plena caso a União não elabore a norma geral. Por isso, usa-se o termo *coincidente* e não *concorrente*, pois a faculdade de suplementar só existe a partir do surgimento da lei geral.

---

<sup>140</sup> É importante lembrar que as reformas sofridas pelo art. 73 não implementaram apenas o aspecto cooperativo, mas também serviram para federalizar assuntos. O direito do trabalho, em especial, foi transferido para a competência federal por pressão social, pois a diversidade de tratamento gerou concorrência “negativa” entre legislações trabalhistas que flexibilizavam direitos para atrair mais investimento da iniciativa privada (CHÁVEZ, 1993: 282).

<sup>141</sup> Precisa-se destacar que o federalismo mexicano se tornou cooperativo, pois a forma prevista em 1917 era rigidamente dual. Com o passar dos anos, sucessivas reformas constitucionais incluíram o corte cooperativo. “En esa misma línea, sucesivas reformas han dado origen al llamado federalismo cooperativo, que es, en estricto sentido, un federalismo de equilibrio. Ya sea en materia educativa, ambiental, asentamientos humanos o seguridad públicas, se ha hecho cada vez más relativo el carácter excluyente de la regla genérica de distribución de competencias. Federación y estados participan así, con sus respectivas leyes, en el ámbito de aplicación que le corresponde, en la regulación de las materias de interés compartido, si bien siempre bajo la supervisión federal.” (CAMACHO, 2002: 16). Ainda sobre o tema, é preciso enfatizar a crítica feita por José María Serna de la Garza em relação às Leis Gerais por serem excessivamente centralistas. “El diseño institucional de un ‘nuevo federalismo’ mexicano debe tomar en cuenta esta circunstancia, a efecto de evitar soluciones uniformes que oculten o disimulen las marcadas diferencias existentes entre las entidades federativas. Ahora bien, una de las técnicas de descentralización que puede servir a estos propósitos es la de las llamadas leyes generales en el ejercicio de las llamadas ‘facultades concurrentes’. Cabe recordar que esta técnica ya se ha empleado en México para descentralizar atribuciones en materias como asentamientos humanos, medio ambiente, salud y educación. (...) Sin embargo, se debe evitar la lógica centralizadora que hasta ahora han tenido las leyes generales. Es decir, se debe evitar que el diseño y aprobación de dichas leyes obedezca exclusivamente a impulsos y necesidades del centro. Para ello, habría que acotar constitucionalmente la extensión del Poder Legislativo de la Federación en relación con la expedición de estas leyes. Esto podría lograrse, por ejemplo, estableciendo en la Constitución el principio según el cual las leyes que expida el Congreso de la Unión en las materias que caigan bajo este régimen, deberán limitarse a establecer bases generales. Con esta disposición, se buscaría asegurar que dichas leyes generales dejaran un espacio de acción razonablemente amplio a los poderes legislativos de las entidades federativas. Además, con una disposición así se establecería un fundamento conceptual para el ejercicio posterior del control de constitucionalidad, sobre posibles *excesos* del Congreso de la Unión en la aprobación de bases generales.” (GARZA, 2008: 89/92).

O artigo também é responsável por elencar temas tipicamente entregues ao Governo Central como: competência para admitir o ingresso de novos Estados-membros, mudar a capital de lugar, autorizar a celebração de empréstimos, controle sobre a dívida pública, regular o comércio interestadual, declarar a guerra e celebrar a paz, convocar as forças armadas, prover a guarda nacional, tratar de nacionalidade, cidadania, naturalização, imigração, cunhar moedas, entre outros.

O inciso X, residualmente, entregou significativo poder político legislativo aos Estados-membros, pois não cedeu à União a competência para legislar sobre direito civil, penal e processo<sup>142</sup>. Conforme já estudado, essas faculdades eram mais amplas, mas na primeira metade do século XX foram federalizadas<sup>143</sup>.

Por fim, a constituição mexicana em seu inciso XXX prevê a existência dos poderes implícitos do Congresso Nacional.

#### 4.3.3 Brasil

A forma cooperativa brasileira adota um sistema complexo de partilha de competências entre União, Estado e Município através dos artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30.

Em linhas gerais, os artigos 21, I a XXV e 22, I a XXIX cabem à União, artigo 30 aos Municípios e artigo 25, §1º aos Estados<sup>144</sup> em caráter residual. O artigo 23, I a XII é de responsabilidade concorrente entre todos os entes federados, enquanto o 24, I a XVI cabe somente aos Governos federal e estadual.

Tecnicamente o art. 21 aborda temas de relevância nacional, salvo os incisos XIII e XIV, pois tutelam instituições que deveriam ser elaboradas e mantidas pelo Distrito Federal em razão de seu *status* federativo comparável aos Estados-membros. Não é razoável que a União administre a polícia civil, militar, o corpo de bombeiros e o Ministério Público distrital.

Os incisos I, XI, XIV, XXIV e o parágrafo único do art. 22 merecem análise pormenorizada. O item I centraliza a feitura dos códigos (Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho) no

---

<sup>142</sup> **Art. 124** - Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

<sup>143</sup> Em relação à federalização de temas, José María Serna de la Garza sustenta que os poderes implícitos foram pouco utilizados no México, pois se optou por federalizar através de reformas formais. (GARZA, 2005)

<sup>144</sup> **Art. 25 § 1º** - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Governo federal. A visão crítica adotada em relação à concentração se mantém, mas é preciso destacar que no caso do Brasil a unificação atingiu também os códigos processuais, o que se mostra excessivo demais. Determinar que todos os entes disponham da mesma instrumentalização traz problemas em razão das assimetrias existentes. São Paulo e Amazonas não podem ter o mesmo código processual com a imposição dos mesmos prazos recursais, por exemplo. Desse modo, teria sido mais interessante ceder a competência processual para os entes ou dar *status* de competência concorrente, pois neste caso a União legislaria por lei geral e os entes poderiam suplementá-la. O mesmo argumento pode ser estendido às demais compilações.

É interessante que as normas atinentes ao trânsito sejam unificadas para propiciar e facilitar o deslocamento interno, mas o mesmo não pode ser dito sobre o transporte. O inciso XI não deveria ser uma faculdade privativa, pois não tem como o Governo federal compreender todas as peculiaridades regionais ao ponto de elaborar uma lei que regule, principalmente o transporte, de forma que atenda a todos. Há interesse estadual de regulamentar e controlar certos aspectos (inúmeras leis estaduais são julgadas inconstitucionais por adentrarem no tema<sup>145</sup>).

O tratamento aos povos indígenas deveria ser de competência concorrente e não estar privativamente entregue à União no inciso XIV. Alguns entes federados têm maior interesse em legislar de forma suplementar sobre o tema do que se submeter a uma lei federal que desconhece as realidades inerentes às comunidades silvícolas locais.

O inciso XXIV também merece críticas incisivas, pois não se justifica o caráter privativo para legislar sobre as diretrizes e bases da educação quando o art. 24, IX impõe a faculdade concorrente sobre o mesmo tema.

O parágrafo único autoriza que Lei Complementar federal ceda aos Estados-membros à faculdade de regulamentar questões específicas de matérias exclusivas da União. A LC nº 103 foi a única, até o momento, editada para este fim<sup>146</sup>. Cabem duas

---

<sup>145</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2.960, Relator: Min. Dias Toffoli, 11.04.2013, DJe 08.05.2013; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 874, Relator: Min. Gilmar Mendes, 03.02.2011, DJe 25.02.2011, PP-00001; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 3.269, Relator: Min. Cezar Peluso, 01.08.2011, DJe 21.09.2011, PP-00069; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2.796, Relator: Min. Gilmar Mendes, 16.11.2005, DJ 16.12.2005, PP-00057.

<sup>146</sup> Lei Complementar 103 permite que os entes regionais fixem piso salarial ao qual o art. 7º, V da Constituição de 1988 faz referência. Ainda que esta técnica descentralizadora seja criticável, é mais grave notar que somente foi utilizada uma única vez. Há diversos julgados do STF nos quais leis estaduais são declaradas inconstitucionais sob o argumento de inexistência de Lei Complementar cedendo aos Estados-membros a faculdade de legislar sobre determinado tema. BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 3.671-MC, Relator: Min. Cezar Peluso, 28.08.2008, DJe 27.11.2008, PP-00145; BRASIL, Supremo

críticas: 1) Baixíssimo índice de utilização de um dispositivo tipicamente descentralizador e, 2) A entrega de competência por ato infraconstitucional é inerente à lógica de um Estado unitário, sendo mera liberalidade momentânea da União.

Contudo, a regra presente no artigo 22 foi utilizada uma única vez. Caberia ao Congresso Nacional capitar as necessidades dos Estados por meio da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Como apontado anteriormente há julgados<sup>147</sup> que declaram leis estaduais inconstitucionais sob o argumento de inexistência de Lei Complementar cedendo aos Estados-membros a faculdade de legislar sobre determinado tema. Além de não ceder poder político (aceitável dentro da discricionariedade inerente ao mecanismo), o Congresso tende a se exceder na regulamentação das Leis Gerais ao se valer de casuísmos que impossibilitam os Estados-membros de exercerem suas faculdades constitucionais de suplementação.

O artigo 23 traça competências comuns de cunho administrativo de alto relevo a todos os entes federados. Cabe à União, Estado e Município zelar pelo meio ambiente, promover a cultura, educação, ciência, preservar a fauna e flora, atuar na segurança, no trânsito, entre outros, impondo a necessidade de atuação coordenada.

As competências legislativas concorrentes entre Governo federal e estadual estão previstas no artigo 24, cabendo ao Congresso Nacional estabelecer parâmetros gerais que serão suplementados pelas Assembleias segundo suas peculiaridades. Em caso de inércia do Parlamento, a elaboração plena caberá aos entes subnacionais a fim de sanar a omissão.

Apesar da repartição ser mais favorável à União, há mecanismos descentralizadores tais como: parágrafo único do artigo 22 (apesar das críticas elencadas) e artigos 23 e 24. A existência de meios institucionais para flexibilizar a partilha das competências em favor das unidades enfraquece a crítica feita por Celso Ribeiro Bastos: *“O Estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superiores à maioria dos Estados que se consideram unitários (...)”* (BASTOS, 1992: 258), pois o

---

Tribunal Federal, ADI 3.625, Relator: Min. Cezar Peluso, 05.03.2009, DJe 14.05.2009, PP-00146; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 903, Relator: Min. Dias Toffoli, 22.05.2014, DJe 06.02.2014; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2.960, Relator: Min. Dias Toffoli, 11.04.2013, DJe 08.05.2013; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 874, Relator: Min. Gilmar Mendes, 03.02.2011, DJe 25.02.2011.

<sup>147</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 3.671-MC, Relator: Min. Cezar Peluso, 28.08.2008, DJe 27.11.2008, PP-00145; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 3.625, Relator: Min. Cezar Peluso, 05.03.2009, DJe 14.05.2009, PP-00146; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 903, Relator: Min. Dias Toffoli, 22.05.2014, DJe 06.02.2014; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2.960, Relator: Min. Dias Toffoli, 11.04.2013, DJe 08.05.2013; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 874, Relator: Min. Gilmar Mendes, 03.02.2011, DJe 25.02.2011.

desequilíbrio federativo na partilha se dá pelos excessos da União e não pela estrutura adotada. Por este motivo, há proposta de emenda à Constituição, fruto da movimentação política das Assembleias Legislativas, tramitando no Congresso. A PEC nº 47 de 2012, objetiva transferir para a competência concorrente temas relacionados a direito processual, agrário, assistência social, trânsito e transporte, além de definir o que são normas gerais (princípios, diretrizes gerais e institutos jurídicos). Tornar os limites mais objetivos facilita o controle em hipóteses de excessos do Governo federal.

#### 4.3.4 Análise Comparativa

Atualmente, México e Argentina adotam a lista única, enquanto o Brasil utiliza a múltipla. A variação nos níveis de centralização é perceptível entre os modelos analisados. Segundo Juan Bautista Alberdi, essa característica é fruto da estruturação organizacional do período colonial<sup>148</sup>: 1) de cunho nacional e abrangente na figura dos Vice-reinados ou Governo-Geral e, 2) forças regionais com a pulverização do poder político nos *Cabildos*, *Ayuntamientos* e Câmaras Coloniais (ALBERDI, 1915: 113/117). A unidade sob a liderança de um Chefe político de “âmbito nacional” influenciou nas tradições institucionais das ex-colônias ibéricas a despeito do regionalismo.

A principal diferença entre os modelos está no elemento legislativo, pois enquanto o México assegura aos entes a possibilidade de elaborem seus códigos civis, penais e processuais, a Argentina somente autoriza suas Províncias a legislarem plenamente em processo civil e contravenções. Em situação oposta, encontra-se o Brasil, pois cabe ao Governo federal elaborar todas as compilações relevantes, mas, teoricamente, não se atinge o núcleo do elemento legislativo em razão dos mecanismos formais de descentralização constitucionalmente previstos. De fato, é preciso afirmar que após a primeira metade do século XX e início do século XXI, identifica-se uma pasteurização de interesses em certos temas (deixam de ser eminentemente locais para obter relevância nacional).

---

<sup>148</sup> Em relação as características unitárias e descentralizadoras na Argentina afirma: “Todos los hechos que quedan expuestos pertenecen y forman parte de la vida normal y real de la República Argentina, en cuanto a la base de su gobierno general; y ningún Congreso constituyente tendría el poder de hacerlos desaparecer instantáneamente por decretos o constituciones de su mano. Ellos deben ser tomados por bases y consultados de una manera discreta en la constitución escrita, que hade ser expresión de la constitución real, natural y posible” (ALBERDI, 1915: 117)

Em todos os países de organização federativa, uma vasta gama de assuntos, que antes eram considerados locais ou regionais, ganhou, nas últimas décadas, expressão nacional e chamou ao plano o Governo central por exigir regulamentação integrada ou até uniforme; é o fenômeno dos “processos de migração” (*Wanderungsprozesse*) de tarefas públicas entre as esferas de uma federação. (KRELL, 2009: 634)

O grau de amplitude do elemento legislativo não é *conditio sine qua non* para determinar se um Estado-nação é mais ou menos federal, pois a centralização promovida busca assegurar o mesmo tratamento jurídico a todos os cidadãos independente da jurisdição estadual em que estejam. Trata-se, de mera opção política expressada na constituinte. Ressalva-se, porém, que a limitação não deve impedir a atuação dos Estados-membros nos códigos nacionais.

Merece um aparte a situação mexicana por ser a mais descentralizada no contexto latino. A liberdade política regional sobre os códigos tem bastante prestígio no constitucionalismo mexicano, obtendo ares de dogma. Ainda assim, Jorge Carpizo sustenta que este elemento da autonomia não é o responsável por aferir quão federal é um Estado, defendendo uma possível unificação dos mandamentos civis, penais e processuais:

La existencia de códigos en las entidades federativas no es esencial del sistema federal porque varios, y de los más importantes, países de régimen federal, tienen códigos únicos, como es el caso de los códigos de procedimientos en Alemania, Austria, Checoslovaquia, Yugoslavia, Venezuela, Brasil e etc. (...) La unificación legislativa en nada afecta el sistema federal, porque no se toca su esencia: la descentralización política, ni tampoco se disminuye la descentralización administrativa. (CARPIZO, 1973: 537/541)

Ao olhar para o elemento legislativo existente na Argentina, México e Brasil, percebe-se que as soluções adotadas não se compatibilizam perfeitamente com suas práticas históricas. Sustentou-se no trabalho, que as federações latinas conjugaram fatores de concentração (Vice-Reinados e Governos-Gerais) com descentralização (*Cabildos* e Câmaras Coloniais). Por isso, admitir que somente o Governo federal ou as unidades legislem de forma estanque rompe com essa tradição, acreditando-se que a melhor solução seria um corte eminentemente cooperativo (leis gerais com suplementação) em detrimento da alocação privativa<sup>149</sup>.

<sup>149</sup> A forma cooperativa foi originariamente adotada no Brasil com a Constituição de 1988. O México incluiu esse viés por meio de reformas no texto: “(...) nuestro federalismo se ha alejado (sin abandonarlo del todo) del modelo “dualista” de distribución rígida de competencias, cuya base puede encontrarse en el artículo 124 constitucional, para acercarse a otro modelo, más complejo y la vez más flexible. Es decir, la

Por fim, cabe ressaltar que as práticas cooperativas necessitam de aprofundamento, pois mesmo quando formalmente previstas no texto, sua execução não é satisfatória.

**Quadro 3:** Análise comparativa da repartição de competências

	<b>Competências</b>	<b>Códigos a nível Federal</b>	<b>Códigos a nível Estadual</b>	<b>Viés Cooperativo</b>
<b>Argentina</b>	Art. 75	Inciso 12	Processo e Contravenção – Caráter residual	Inciso 17 do art. 75
<b>México</b>	Art. 73	Inciso X	Civil, Penal e Processo – Caráter Residual	Incisos XXI, a, b, c; XXIII; XXIX-C, G, I, J, K, L, N, Ñ, P, S, T.
<b>Brasil</b>	Arts. 21 ao 25 e 30	Inciso I, art. 22	Nenhum	Arts. 23 e 24

Fonte: elaboração do autor

#### 4.4 Senado Federal e Forma de Eleição dos Senadores

A representação paritária em órgão específico existe nos três modelos em análise. Coincidentemente, todos elegem três Senadores por unidade federativa de forma direta, mas somente Brasil e Argentina promovem a renovação proporcional após certo lapso temporal.

##### 4.4.1 Argentina

Seu Legislativo é estruturado sob a forma bicameral (Câmara de Deputados e Senador Federal)<sup>150</sup>. Cada Estado-membro elege diretamente três Senadores, cujo mandato é de seis anos (os Deputados têm quatro anos) é renovável na proporção de 1/3 a cada dois anos<sup>151</sup>. A Constituição da Nação Argentina impede que um mesmo partido

---

fórmula federal implantada y desarrollada en México sin desprenderse del todo del modelo “dualista”, parece corresponder cada vez más a la idea según la cual la separación de competencias no se puede asentar en la atribución a cada instancia de poder de toda la responsabilidad sobre bloques enteros de materias, constituidos en compartimientos estancos perfectamente delimitados, sino en la tangencialidad, la compartición, la concurrencia o el entrecruzamiento de las competencias.” (GARZA, 2008: 100). A Argentina, também se adequou à forma cooperativa, mas o fez de modo mais acanhado.

<sup>150</sup> **Art. 44** - Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.

<sup>151</sup> **Art. 54** - El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto. **Art. 56** - Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles

detenha mais de dois assentos na Câmara Alta, fazendo com que o terceiro seja destinado à outra sigla partidária, em lógica semelhante à adotada pelo México.

Os requisitos de candidatura exigidos são: idade mínima de trinta anos, ser cidadão argentino há seis, renda anual de dois mil pesos, ser natural da província ao qual pretende se eleger ou estar nela no mínimo há dois anos. O ponto que chama maior atenção é a exigência de renda anual para ser candidato, mas atualmente essa previsão se encontra em desuso conforme sustenta Juan Vicente Sola: “*La prescripción constitucional relativa a la renta anual, ha caído en desuetudo.*” (SOLA, 2010: 160).

Cabe ao Senado exercer julgamento político dos Deputados Federais (art. 59), autorizar o Presidente da República a declarar Estado de Sítio em caso de ataque externo (art. 61), ser a Casa de origem para iniciar as leis de convênio acerca da coparticipação tributária (art. 72, II), aprovar as nomeações do Executivo para magistrados, ministros plenipotenciários, oficiais superiores das forças armadas e funcionários de determinadas repartições (art. 99, IV, VII e XIII), convocar Ministros para prestar esclarecimentos (art. 71), aprovar a nomeação do Procurador-Geral e do Defensor-Geral por força da Lei 24.946. É no Senado que se julga o Presidente da República por crimes de Responsabilidade após juízo de admissibilidade feito pela Câmara dos Deputados (necessários 2/3 de votos) onde o Presidente da Suprema Corte preside o julgamento político feito no Senado Federal (artigos 53, 59 e 60).

#### 4.4.2 México

Adotou a forma bicameral para garantir aos entes infranacionais órgão representativo e paritário de influência à vontade federal<sup>152</sup>. Cada Estado-membro pode eleger diretamente três Senadores para mandato de seis anos (Deputados são quatro anos) sem renovação parcial<sup>153</sup>. Dos Parlamentares eleitos, os dois primeiros serão pelo sistema

---

indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

<sup>152</sup>**Art. 50** - El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

<sup>153</sup>**Art. 56** - La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción

majoritário, enquanto o terceiro candidato caberá ao partido político que ficar em segundo lugar no critério de primeira minoria<sup>154</sup>, a fim de redistribuir e evitar domínio de um único partido no cenário político.

Os requisitos para candidatura são: necessidade de estar em pleno exercício de sua cidadania (natural ou jurídica, cinco anos de obtenção), ter idade mínima de trinta anos e residir no mínimo um ano na Província pela qual irá se candidatar.

Compete ao Senado Federal iniciar as leis sobre matérias de interesse da federação, fiscalizar a política exterior, aprovar tratados internacionais e convenções diplomáticas, denunciar, suspender, modificar, emendar, retirar reservas e formular declarações interpretativas sobre os tratados firmados, aprovar a nomeação dos Secretários e o Chefe das forças armadas, autorizar a saída das tropas nacionais do país, assim como permite o ingresso de tropas estrangeiras, nomear Governador de Estado-membro que tenha sofrido os efeitos do instituto de desaparecimento dos poderes constitucionais estaduais, julgar politicamente as faltas cometidas por servidores públicos, aprovar a nomeação dos Ministros da Suprema Corte de Justiça da Nação, autorizando ou não licenças ou renúncias destes e aprovar a política de segurança pública, entre outras competências.

O Senado Federal é a Casa responsável por promover julgamento políticos dos altos funcionários do Governo, mas a Constituição somente autoriza o processamento do Presidente da República em caso de traição à pátria e por delitos graves<sup>155</sup>.

#### 4.4.3 Brasil

Com a implementação da forma federal, adaptou-se a estrutura bicameral do período imperial para atender a nova realidade institucional. A tradição senatorial foi mantida em todas as constituições republicanas<sup>156</sup>. Atualmente, cada Estado-membro

---

plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

<sup>154</sup> Os partidos devem registrar em uma lista seus candidatos, sendo que a senatoria de minoria caberá àquele que pertencer ao partido que tenha ficado em segundo lugar nas votações.

<sup>155</sup> De acordo com J. Jesús Orozco Henríquez há crítica na doutrina mexicana para que se resgate a possibilidade de punir o presidente durante seu mandato como ocorria nas constituições passadas. Também é preciso esclarecer que o art. 108 não impõe a impunidade do Presidente, mas o imuniza durante o período de seu mandato, salvo nas hipóteses de traição e cometimento de crimes graves - que não é definido pelo texto constitucional e a doutrina tenta ainda definir – (HENRÍQUEZ, 2012: 501/504)

<sup>156</sup> **Art. 44** - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

elege diretamente três Senadores para mandato de oito anos (Deputados são quatro anos), com renovação de 2/3 a cada legislatura<sup>157</sup>.

As condições para se candidatar são as seguintes: idade mínima de trinta e cinco anos, ter a nacionalidade brasileira, ser domiciliado na circunscrição eleitoral ao qual pleiteará o cargo, estar em pleno exercício dos direitos políticos e ser alistável.

A Câmara Alta tem como função processar e julgar Presidente, Vice-Presidente da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade, aprovar as nomeações de magistrados, Ministros do Tribunal de Contas da União, Governador de Território, presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República e Chefe de Missão Diplomática de caráter permanente, autorizar operações externas de natureza financeira, fixar os montantes da dívida consolidada, suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão do STF, aprovar a exoneração de ofício do Procurador-Geral, avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, entre outras prerrogativas.

O Senado Federal é o órgão responsável pelo julgamento do Presidentes da República após juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados (2/3 de votos), cabendo ao Presidente do Supremo Tribunal Federal presidir o julgamento (art. 51, I; 52, I e parágrafo único).

#### 4.4.4 Análise Comparativa

As atribuições do Senado variam em cada modelo, mas é possível identificar uma atuação similar em assuntos que sejam de interesse dos Estados-membros (questões financeiras e políticas), assim como de contrapeso ao Executivo (aprovação de nomeações), cabem a este órgão.

Em linhas gerais, a função senatorial é bastante semelhante nos três modelos estudados, sendo o meio pelo qual os entes influenciam a vontade federal, assim como controlam alguns atos do Presidente, podendo, inclusive, julgá-lo.

---

<sup>157</sup>**Art. 46** - O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. § 1º - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos. § 2º - A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

Neste ponto, é pertinente uma análise que vá além do texto constitucional e que busque sua validade nas dinâmicas de poder. A leitura de textos clássicos sobre a formação da América Ibérica aponta para a preponderância das oligarquias na formação dos Estados nacionais<sup>158</sup>. Na Argentina, Brasil e México as instituições políticas locais foram capturadas por grupos econômicos, que rivalizavam até mesmo com o poder metropolitano<sup>159</sup>. Nesse sentido, com a migração da estrutura colonial para a republicana, as forças oligárquicas migraram das Câmaras/*Cabildos*, em razão de seu esvaziamento político, para as Assembleias Estaduais e Senado a fim de rivalizar politicamente com a União.

**Quadro 4:** Análise comparativa do Senado Federal e da forma de eleição dos senadores

	<b>Senado Federal</b>	<b>Eleição de Senador</b>	<b>Competência</b>
<b>Argentina</b>	Art. 44	Eleição direta para mandato de seis anos com renovação de 1/3 a cada dois anos. * O terceiro Senador eleito não pode ser do mesmo partido	Arts. 59, 61, 71, 72 II, 99 IV, VII e XII. *Casa que promove julgamento político – Art. 53, 59 e 60
<b>México</b>	Art. 50	Eleição direta para mandato de seis anos sem parcial. * O terceiro Senador eleito não pode ser do mesmo partido	Art. 76 *Casa que promove julgamento político – Art. 108
<b>Brasil</b>	Art. 44	Eleição direta para mandato de oito anos com renovação de 2/3 a cada quatro anos	Art. 52 *Casa que promove julgamento político

Fonte: elaboração do autor

<sup>158</sup>DONGHI, Tulio Halperin. **Historia Contemporánea de América Latina**. Alianza Editorial, 2005; FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 2001; LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012; ROSAS, José Rafael López. **Historia Constitucional Argentina**. Buenos Aires: Astrea de Alfredo y Ridarco Depalma, 1996.

<sup>159</sup> Tulio Halperin Donghi sustenta que a força localista sempre esteve presente na estrutura da administração colonial. Eram esses centros que estruturavam a vida política dos municípios: “Sin duda encontramos cámaras municipales semejantes en su estructura y su origen a los cabildos, como éstos fortalezas de oligarquías municipales que se renuevan por cooptación, por herencia o por compra de cargos.” (DONGHI, 2005: 74). Em sentido semelhante, mas referente ao contexto brasileiro, Victor Nunes Leal sustentou o seguinte: “A rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos ‘coronéis’, já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extraoficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes. Mas essa ausência do poder público, que tem como consequência necessária a efetiva atuação do poder privado, está agora muito reduzida com os novos meios de transporte e comunicação, que se vão generalizando.” (LEAL, 2012: loc. 33).

## 4.5 Autonomia Financeira

O federalismo fiscal é o grande pilar de sustentação da forma federativa, pois sem poder político tributário não há que se falar nos desdobramentos da autonomia. De acordo com Mauricio Merino:

Desde una perspectiva apremiante, podría afirmarse que el verdadero núcleo del federalismo -o de cualquier tipo de relaciones entre distintos niveles de gobierno- está sin duda en la distribución del dinero. Todo lo demás puede ser muy importante, pero no es lo fundamental. (MERINO, 1995)

Por isso, é essencial comparar o desenvolvimento tributário nos três modelos. Tendo em vista a análise aprofundada nos capítulos anteriores, este item traçará outros temas a fim de complementação.

### 4.5.1 Argentina

A forma fiscal originária previa a discriminação de fontes, podendo, excepcionalmente, a União instituir impostos diretos por tempo determinado a fim de atender ao bem-estar geral. A partir de 1890, o sistema foi deturpado com a criação de impostos indiretos pelo Governo Central em total atropelo às competências estaduais (cláusula residual). Agravou-se ainda mais o sistema quando a Federação passou a implementar impostos diretos por tempo indeterminado.

A bitributação foi a principal consequência da desregulação do federalismo fiscal estruturado, pois, na prática, os entes exerciam poder político tributário concorrentemente. De acordo com Alberto Diaz-Cayeros, a Grande Depressão (1929) gerou o enfraquecimento fiscal das Províncias argentinas por causa das dívidas contraídas para balancear as perdas advindas dos baixos níveis de exportação (CAYEROS, 2007: 190). Essa conjuntura externa somada com golpe militar de 1930 propiciou a centralização fiscal<sup>160</sup>.

O acordo político firmado entre União e Províncias em 1934 pôs em prática o Sistema Nacional Fiscal, fruto de barganha política, que previu a assunção das dívidas estaduais pelo Governo Central em troca do não exercício de suas faculdades tributárias.

---

<sup>160</sup> Interessante salientar que a lei que criou o sistema de repartição orçamentária tinha vigência de dez anos. Ao tempo de sua renovação Juan Domingo Perón estava no poder o que afetou diretamente a forma pela qual o sistema se estruturaria (CAYEROS, 2007: 190/195).

Como compensação, as Províncias receberiam percentuais (*coparticipaciones*) do montante arrecado pela União. De acordo Alberto Diaz-Cayeros, o débito assumido possibilitou a retenção de parte das transferências devidas a título de amortização, sendo esta prática o gérmen das futuras retenções indevidas: “*This opened the door for the federal government to withhold revenue-sharing transfer from the states in the future, which would become an important practice in subsequent years.*” (CAYEROS, 2007: 191).

As turbulências políticas (ao todo foram seis golpes militares entre 1930 e 1983) pelas quais a Argentina passou, fizeram com que seu sistema tributário ficasse excessivamente complexo ao ponto de ser conhecido como “*Laberinto Fiscal*”<sup>161</sup>, tornando as transferências obscuras e de difícil compreensão.

As transferências advindas das coparticipações são receitas tipicamente não condicionadas e se distinguem em absoluto das *Aportaciones del Tesoro Nacional*. Estas passaram a ter grande relevância a partir da década de oitenta e contribuíram sensivelmente para aprofundar a dependência fiscal das Províncias pela sua natureza discricionária e condicionada.

Por fim, havia a expectativa de que a reforma de 1994 melhorasse o panorama fiscal, mas as alterações promovidas centraram-se na constitucionalização das coparticipações. A atual redação do atual art. 75 formalizou o exercício concorrente das atribuições tributárias. Apesar de ter rumado para um aspecto cooperativo, sua execução evidencia sua total deturpação ao praticamente eliminar o poder fiscal provincial.

#### 4.5.2 México

O texto de 1917 estabelece competências concorrentes em matéria tributária, com exceção dos nichos entregue expressamente à União (importação, exportação e selos). A anarquia fiscal existente na primeira metade do século XX, somente foi superada com a implementação do Sistema Nacional de Coordenação Fiscal, fruto de sucessivas convenções iniciadas em 1925. A Terceira Convenção (1947) é a mais importante porque trouxe as balizas do SNCF: 1) governos locais manteriam capacidade para tributar propriedade, mas cederiam as demais faculdades para a União; 2) implementação de transferências fiscais como compensação; 3) criação de imposto federal sobre vendas; 4)

---

<sup>161</sup> A fim de se entender a dificuldade do sistema de coparticipação argentino sugere-se o acesso ao sítio eletrônico <<http://www.federalismofiscal.com/laberinto/>>. Acessado em: 18.12.2014

elaboração do Imposto de Renda exclusivo do Governo Central e, 5) eliminação progressiva da *Contribución Federal* paga pelos Estados à Federação.

A limitação fiscal em âmbito regional fez com que as Províncias somente arrecadassem o imposto sobre salário (*payroll tax*), licenciamento de placas e imposto sobre novos veículos, pois todos os demais foram entregues à gestão da União. No SNCF as transferências condicionadas<sup>162</sup> (*Inversión Pública Federal*) são as que mais contribuem para a receita estadual, gerando dependência por dois motivos: 1) não há autonomia fiscal direta, pois os recursos estaduais significativos têm origem nas transferências e, 2) a maior parte da receita estadual é composta de transferência condicionada. De acordo com Alberto Diaz-Cayeros, o federalismo fiscal mexicano tende à recomposição das receitas fiscais, assim como caminha para maiores níveis redistributivos conforme o sistema democrático se fortalece (CAYEROS, 2007: 147).

#### 4.5.3 Brasil

As premissas fiscais brasileiras são distintas dos modelos argentino e mexicano por dois motivos: 1) tradição histórica de discriminação das fontes e, 2) mudanças de ordenamento constitucional de modo sucessivo.

Desde o período imperial (Ato Adicional de 1834) foi adotada a discriminação das fontes tributárias, tradição mantida desde a primeira constituição republicana. A crise de 1929 influenciou na ruptura institucional (Revolução de 1930), tendo como principal consequência a ascensão de Getúlio Vargas e promulgação da Constituição de 1934 de viés mais centralista do que a de 1891<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> As transferências condicionadas, também chamadas de *aportaciones* são alvo de críticas no México. Inúmeros governo (estadual e municipal) tentaram se desvencilhar das amarras impostas para que pudesse utilizar o recurso transferido da maneira que achasse melhor. Contudo, tal posicionamento foi profundamente rechaçado pela Suprema Corte. Esta sustentou que os recursos são eminentemente federais, logo, há motivos suficientes para que sejam impostas condições pelo Governo Central na forma que se dará o gasto. Por outro lado, José Gamas Torruco é um ávido defensor na doutrina mexicana de que as transferências que advém das *aportaciones* devem ser desvinculadas de qualquer imposição quanto ao seu gasto, pois são verbas compostas de impostos (*apud* GARZA, 2008: 100). A criação do Sistema Nacional de Coordenação Fiscal apenas centralizou o recolhimento na União, portanto, não cabe a esta impor condições na utilização de uma receita que eminentemente pertence a todos.

<sup>163</sup> Apesar de não ter mexido de forma significativa na autonomia financeira o texto de 1934 acentuou a centralizou das competências legislativas promovidas pela Emenda nº 26 à Constituição de 1891. Se nos últimos anos de vigência da primeira constituição brasileira o direito do trabalho passou para o rol de atribuições da União ao lado do direito civil, penal e comercial, a Constituição de 1934 fechou o ciclo ao incluir o processo civil. Em geral o texto de 1934 fortaleceu o Governo Federal assim como ocorreu em outros países federais à época.

Os Estados-membros detinham bastante autonomia financeira<sup>164</sup>, mas é preciso lembrar que o poder fiscal ficou restrito aos entes do cone sul, pois os demais não tinham a mesma pujança econômica, ficando os da região norte e nordeste dependentes do Governo Central para arcar com suas obrigações constitucionais.

Na década de 1960, reformulou-se o sistema tributário (Emenda Constitucional nº 18 de 1965) com a federalização de impostos e aprofundamento de transferências a título compensatório. Apesar de ter sido o ápice da centralização fiscal brasileira, os índices não foram tão extremados como no México e Argentina.

O processo de redemocratização iniciado em 1982, resgatou as forças estaduais, fazendo com que se impusessem na constituinte frente a um Governo federal que se enfraquecia<sup>165</sup>. Por isso, os percentuais de 12% (5% para Fundo Estadual, 5% para Fundo Municipal e 2% para Fundo Especial) a título de transferências foi aumentado para 47% (21,5% para Fundo Estadual, 22,5% para Fundo Municipal e 3% para Programa de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste). Promoveu-se também a sangria dos principais impostos federais ao ponto da União manter apenas 53% do que arrecada com IR e IPI.

As transferências brasileiras, distintamente das mexicanas e argentinas, são dotadas de redistributividade por força da Lei Complementar nº 62 de 1989, que destina 85% do Fundo de Participação Estadual (FPE) para as regiões norte, nordeste e centro-oeste<sup>166</sup>. A reação da União ao seu esvaziamento fiscal foi o reforço de seu caixa por meio de contribuições sociais, uma vez que estas não necessitam ser compartilhadas, mas o problema desta postura sob a ótica federativa é bastante criticável, pois desequilibra a estrutura fiscal pensada pelo constituinte de 1988<sup>167</sup>. Há *lobby* dos Governadores em

---

<sup>164</sup> Em um país exportador de matéria prima, cooptar a competência fiscal sobre exportações expõe certo nível de primazia dos entes subnacionais sobre o Governo federal em 1891. Sob a égide da Constituição de 1934, os Estados obtiveram o imposto sobre circulação de mercadorias (antigo Imposto sobre Vendas e Consignações, IVC). Em um Estado-nação que rumava para substituição das importações e fortalecimento do mercado interno, reter esta faculdade tributária direciona para força política regional frente a Federação.

<sup>165</sup> Fernando Luiz Abrucio afirma que a partir da redemocratização os Governadores obtiveram um imenso poder sobre o equilíbrio federativo. O principal indicativo desta força advém das eleições diretas em 1982 para os governos estaduais. Esse afã regional atingiu a constituinte e promoveu a intensa pulverização de receitas tributárias. Esse fenômeno foi possível porque a perda de força política da União e do Presidente da República nos últimos anos da ditadura representaram o aumento do poder político dos Estados-membros e dos Governadores. (ABRUCIO, 1998: 20/24).

<sup>166</sup> Essa regra permanecerá vigente até 1º de janeiro de 2016 quando novos percentuais serão adotados conforme dispõe a Lei Complementar nº 143 de 2013.

<sup>167</sup> Para maior compreensão do tema é sugerida a leitura de a “Análise das Contribuições Sociais no Brasil” de Érika Amorim Araújo. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Contribuicoes%20Sociais%20CEPAL-ONU.pdf>> Acessado em: 15.10.2014.

incluir estes tributos nas novas regras do FPE conforme se observa do trecho da manchete divulgada no Senado Federal<sup>168</sup>:

(...) a sugestão dos governadores para inclusão, na base do FPE, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido só poderá ser feita por emenda constitucional. Vários senadores apoiaram a sugestão, até para evitar que os estados continuem a sofrer perdas a cada desoneração, em geral de IPI, feita pelo governo federal. A manifestação foi reforçada pelos números apresentados pelo representante do Confaz: IPI e IR, que significavam 76% das receitas da União em 1988, tiveram seu peso reduzido a 55% em 2010. Já as contribuições, que hoje são receita exclusiva da União, subiram de 24% para 45%.

Portanto, percebe-se que o sistema de transferências verticais no Brasil funciona como complementação das receitas estaduais e não como fonte primária.

#### 4.5.4 Análise Comparativa

Estudar o federalismo fiscal é importante porque gera consequências na forma federal de estado. O desenvolvimento tributário dos países analisados indica dois caminhos antagônicos: 1) Argentina e México enfrentam excessivos níveis de centralização e sufocamento fiscal (transferências verticais são a fonte primária) e, 2) Brasil detém maior autonomia tributária, mas com problemas de gestão e racionalização (transferências verticais complementam as receitas estaduais).

**Quadro 5:** Análise comparativa da autonomia financeira

	<b>Texto Originário</b>	<b>Mutação Constitucional</b>	<b>Sistema Tributário</b>
<b>Argentina</b>	Previa discriminação de renda dos entes. Estados eram favorecidos	As competências discriminadas passaram a ser interpretadas como concorrentes	O Sistema de Coordenação Fiscal foi constitucionalizado em 1994 - Art. 75, 2
<b>México</b>	Previa discriminação de renda dos entes. Estados eram favorecidos	As competências discriminadas passaram a ser interpretadas como concorrentes	Há discriminação na Constituição, mas prevalece o Sistema de Coordenação Fiscal que tem assento infraconstitucional
<b>Brasil</b>	Prevê discriminação de rendas. Estados têm força fiscal	As competências discriminadas resguardaram este caráter	Repartição está presente na Seção VI da Constituição

Fonte: elaboração do autor

<sup>168</sup> Nova regra do FPE pode valer por cinco anos. *In*: Senador Federal, 12 de março 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2013/03/15/nova-regra-do-fpe-pode-valer-por-cinco-anos>>. Acessado em: 15.10.14

## 4.6 Processo Legislativo e Simetria

O poder político legislativo expressa a autonomia, sendo por isso, natural que o Estado-membro tenha liberdade para elaborar seu processo legiferante. O tema se torna interessante quando analisado à luz do caso brasileiro que prevê o princípio da simetria por imposição da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

### 4.6.1 Argentina

Exige-se que o Legislativo e Executivo atuem para a produção de uma lei. A Constituição (artigos 39 e 77) determina que são competentes para deflagrar o processo legislativo os Deputados, Senadores e Presidente da República<sup>169</sup>. Há discricionariedade do Chefe do Executivo escolher em qual Casa Legislativa apresentará o projeto de lei (PL), salvo quando houve previsão expressa<sup>170</sup>. No geral, o procedimento começa na Casa Iniciadora, vai para a Revisora e por fim à sanção ou veto do Executivo federal.

A manifestação negativa do Presidente da República pode ser total ou parcial, cabendo ao Legislativo a faculdade de derrubá-la caso haja interesse político. As razões do veto são encaminhadas junto do PL para a Casa Iniciadora que deverá rediscuti-lo e aprová-lo com quórum qualificado de 2/3 de seus membros (art. 83). Trâmite semelhante tem que ocorrer na Revisora. Ou seja, o projeto de lei vetado exige o mesmo desgaste político de uma reforma constitucional. Portanto, evidencia-se certa preponderância do Executivo sobre o Legislativo. Relevante afirmar que o Presidente da República pode se valer de instrumentos como os *decretos de necesidad y urgencia*<sup>171</sup> e de delegação

<sup>169</sup> **Art. 77-** Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

<sup>170</sup> O texto argentino impõe que o Senado seja a Casa Iniciadora quando: 1) Para *Ley-Convenio de Coparticipación*; 2) Iniciativas de crescimento harmônico da nação e povoamento do território e promoção de políticas diferenciadas que tendam a equilibrar as desigualdades regionais. Artigo 75, incisos 2 e 19, respectivamente.

<sup>171</sup> **Art. 99.-** El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: **III** - Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho

legislativa<sup>172</sup>. Segundo Juan Vicente Sola, esses mecanismos esvaziam a importância do Congresso Nacional.

Sin embargo una avalancha de legislación presidencial se ha lanzado en nuestra sociedad. ¿Cuál es la razón de este desmoronamiento institucional? El primero es el deseo de discrecionalidad habitual en los gobernantes que buscan un procedimiento que les permite encarar políticas de su agenda ni mayor oposición o debate, también sin demasiado conocimiento previo para la sociedad. También se busca eliminar lo autorizado por el Congreso o por gobiernos anteriores, sin que se requiera el debate necesario y la atención aunque fuera puramente formal a los sectores de la oposición. Además se evita que las mayorías parlamentarias propias deban mantenerse unidas ante propuestas que no compartan o que afecten los intereses de sus electores. Pero, ¿por qué el Congreso lo acepta? ¿Por qué acepta que se limite su poder político y su influencia en la sociedad? Las respuestas son múltiples, algunas ya han sido esbozadas, una primera es que los legisladores no representan estrictamente a sus electores sino que deben sus cargos a las estructuras políticas de sus provincias, por lo que en parte el Congreso es una Dieta de representación de poderes provinciales y no los ‘representantes del pueblo de la Nación’ del mandato constitucional. El segundo es que siempre existe un incentivo político a no legislar en temas impopulares, de esta manera es que un legislador podrá volver a su provincia y señalar que la medida adoptada le fue impuesta por el gobierno y que en el caso de haber sido votada en el Congreso se hubiera opuesto terminantemente. Es el mejor de los mundos, por un lado conforma a sus electores y por el otro asiente con sus jefes políticos partidarios. Estos incentivos nos llevan a una premonición: Nunca existirá una Comisión Bicameral Permanente útil, que controle eficazmente a los decretos de necesidad y urgencia. (SOLA, 2010: 286)

Em razão do protagonismo do Presidente da República no processo legislativo é preciso que haja forte fiscalização do Congresso Nacional para freá-lo em hipóteses de excesso, sob pena de desequilíbrio entre os poderes constituídos.

Em relação à simetria em processo legislativo, não foram identificadas quaisquer menções a respeito. Assim, presume-se caber aos constituintes regionais estabelecer os legitimados no âmbito estadual sem a necessidade de cópia do modelo federal.

---

en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

<sup>172</sup> **Art. 76** - Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.

#### 4.6.2 México

De igual modo, Executivo e Legislativo atuam em conjunto no processo criativo (art. 71). Para iniciar o procedimento o texto constitucional impõe como legitimados concorrente o Presidente da República, Deputados, Senadores, Assembleias Estaduais e a Iniciativa Popular (desde que atingido 0.13% do eleitorado nacional), salvo a *Ley de Ingressos y del Presupuestos de Egresos de la Federación*, cuja competência é privativa do Chefe do Executivo federal.

A Constituição não impõe em qual Casa os processos legislativos devam ser iniciados, cabendo aos seus regimentos internos suprir esta etapa. Sucintamente, o PL tramita entre Casa Iniciadora e Revisora, indo à sanção e veto por parte do Presidente da República. A superação do veto exige quórum qualificado de 2/3 em cada uma das Casas para que possa ser derrubado. A articulação política necessária para derrubá-lo é idêntica ao de uma emenda à Constituição.

Sobre a primazia do Executivo, segundo Jorge Capizo e Jorge Madrazo, o Presidente da República é responsável por dar início a grande maioria dos projetos de leis no Congresso mexicano: “(...) *sólo debemos agregar que en la actualidad es el presidente de la República quien envía al Congreso la inmensa mayoría de las iniciativas de ley.*” (CARPIZO; MADRAZO, 1991: 72). Há predominância do Executivo no início e ao final do procedimento, mas é preciso salientar a inexistência de instrumentos que deem força de lei aos seus atos:

(...) no se dota al Ejecutivo de instrumentos particularmente poderosos frente al Legislativo. Es verdad que cuenta con facultad de iniciativa y con derecho de vetar las leyes y que esta última atribución no se la concedía la Constitución de 1857, pero no dispone, por ejemplo, de fórmulas que le permitan legislar por decreto ante la inactividad del Legislativo o un derecho preferente para que sean dictaminadas sus iniciativas, como ocurre en algunos países como Francia. (SÁNCHEZ, 2008: 298)

Não se identificou imposições simétricas no processo legislativo, concluindo-se que cabe a cada Província estabelecê-lo autonomamente.

#### 4.6.3 Brasil

Os Poderes Legislativo e Executivo atuam coordenadamente na criação das leis (art. 61), sendo sua iniciativa de responsabilidade dos Deputados, Senadores, Presidente da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos (1% do eleitorado nacional

distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0.3% do eleitorado total de cada um deles).

Em regra, a Câmara dos Deputados é a Casa Iniciadora de projetos de leis, salvo quando a iniciativa for oriunda de um Senador ou fruto de proposta de emenda à Constituição promovida pelas Assembleias Legislativas. A sanção e veto cabe ao Presidente da República, podendo o Congresso Nacional, em sessão unicameral, derrubá-lo maioria absoluta dos votos.

Ao Chefe do Executivo federal foi dado amplo poder político no procedimento legislativo, pois detém legitimidade concorrente e privativa, além de possuir competência para adotar Medidas Provisórias ou de solicitar a delegação legislativa ao Congresso. Portanto, para contrabalancear, é necessário que haja uma forte atuação do Legislativo na promoção do equilíbrio institucional<sup>173</sup>.

No Brasil existe o princípio da simetria por força da jurisprudência do Supremo, ao qual estende o modelo federal aos Estados e Municípios. Assim, as hipóteses de competência privativa do Presidente são, por consequência, atribuídas aos Governadores e Prefeitos, não podendo os entes disporem diversamente.

A simetria não fica adstrita somente ao processo legislativo, mas se expande para outras searas e impede que os Estados-membros ajam, nos dizeres do *Justice* Louis Brandeis<sup>174</sup>, como “laboratórios da democracia” (*apud* GALLE; LEAHY, 2009: 1335) ao impedir a inovação sob a alegação de necessidade de cópia do modelo federal. O tema é profundo e será melhor explicado no quinto capítulo.

#### 4.6.4 Análise Comparativa

Nos três modelos analisado há forte atuação do Executivo federal no processo legislativo seja em razão de instrumentos dotados de força de lei (Medidas Provisórias ou Leis Delegadas) ou da dispendiosa articulação política para superação dos vetos presidenciais. No Brasil, o empoderamento ocorre em razão das Medidas Provisórias e

---

<sup>173</sup> Acerca do tema cabe a leitura do artigo “Do desespero à esperança: Um comentário crítico à Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 27.931-1 sobre o destrancamento da pauta em relação aos projetos de lei complementar e aos de emendas constitucionais.” de Siddharta Legale Ferreira que destaca como as MP’s têm o poder de trancar a pauta do Congresso e impedi-los de exercer sua função precípua em razão da necessidade de converter medida provisória em lei.

<sup>174</sup> GALLE, Brian; LEAHY, Joseph K. Laboratories of Democracy? Policy Innovation in Decentralized Governments. *Emory Law Journal* n. 58.6, 2009, p. 1335. Disponível em: <[http://works.bepress.com/brian\\_galle/8](http://works.bepress.com/brian_galle/8)>. Acessado em: <18.12.2014>.

da ampla competência para deflagração legislativa. A Argentina também padece com *decretos de necesidad y urgencia* e com a agravante situação do alto quórum de derrubada do veto presidencial. Por seu turno, o México enfrenta o excessivo protagonismo do Presidente da República nos projetos de lei, assim como com o rígido percentual de 2/3 para superação do veto. Sob aspecto positivo, ressalta-se a não existência de atos do Executivo com força de lei e a possibilidade das Assembleias darem início ao procedimento legislativo ordinário.

Em relação à simetria, somente o Brasil enfrenta esse dilema. Nos demais modelos analisados não há nenhum indício acerca de instrumento similar.

**Quadro 6:** Análise comparativa do processo legislativo e da simetria

	<b>Processo Legislativo</b>	<b>Vetos do Executivo</b>	<b>Atos do Executivo com Força de Lei</b>	<b>Simetria em Processo Legislativo</b>
<b>Argentina</b>	Art. 39 e 77	A derrubada do veto exige maioria qualificada de 2/3 na Câmara e Senado	Há <i>decretos de necesidad y urgencia</i> e <i>leyes delegadas</i>	Não foi identificado
<b>México</b>	Art. 71	A derrubada do veto exige maioria qualificada de 2/3 na Câmara e Senado	Não há	Não foi identificado
<b>Brasil</b>	Art. 61	A derrubada do veto se dá por maioria absoluta em sessão unicameral	Há medidas provisórias e delegação legislativa	Há simetria por imposição da jurisprudência

Fonte: elaboração do autor

#### 4.6.5 Conclusão Parcial

A análise feita possibilita comparar as peculiaridades e experiências dos modelos federativos do México, Argentina e Brasil. Ao se apontar semelhanças e diferenças é possível justificar a não adoção do termo “federalismo latino-americano” a fim de não perder elementos típicos de cada movimento federalista da região. Os modelos são díspares o suficiente para que sejam reconhecidos de forma independente. Este capítulo deixa claro nuances de núcleos essenciais da autonomia. A Argentina propicia maior liberdade política no elemento organizativo, México é mais deferente ao elemento legislativo e o Brasil reforça o poder político tributário.

Nos três modelos analisados há preponderância em excesso da União. É necessário encontrar um melhor equilíbrio a fim de que não se subjugue os entes que compõe o Estado. Nesse sentido, afirma-se, mais uma vez, que direcionar a forma

federativa para uma experiência mais cooperativa poderia ser o caminho ideal. Cada federação latina experimentou ao seu modo a forma cooperativa, mas o Brasil foi aquele que a melhor implementou em seu texto. Sua execução, no entanto, ainda deixa a desejar.

A despeito das peculiaridades existentes nas formas federativas apresentadas, também fica evidente a presença de semelhanças significativas. As três formas federativas sofrem com um presidencialismo forte e propulsor da política nacional. Essa característica existe no Brasil diante das faculdades inerentes ao cargo e estão previstas no texto originário; na Argentina o presidencialismo foi reforçado com a reforma de 1994; no México, o Presidente tem força por tradição histórica. Também há indicativos de que as oligarquias que surgiram no período colonial ao redor dos *Cabildos/Ayuntamientos/Câmaras Coloniais* rumaram para as Assembleias Estaduais e para o Senado Federal conforme se centralizava o poder na União. Por fim, pode-se concluir que a adoção da forma federal buscou atender a autonomia política existente desde a fase colonial, mas também para assegurar a influência dos patronatos e famílias relevantes em cada uma das federações analisadas.

Outro ponto em comum ocorre nas limitações impostas diretamente pelos textos constitucionais às constituições estaduais. As constituições do México e do Brasil se excedem ao traçar regras de preordenação e geram esvaziamento político do texto estadual. Nesse aspecto não há muito o que se questionar da Constituição da Argentina, pois os limites impostos foram apenas em relação às decisões políticas estruturantes do Estado argentino.

A questão da partilha das competências é outro fato que chama atenção. Cada federação adotou uma estrutura completamente oposta uma da outra, o que reforça a tese de que o poder político se estrutura segundo as realidades e necessidades sociopolíticas de cada Estado-nação.

A concentração fiscal, contudo, aparenta ser o tema mais sensível nas federações mexicana e argentina, pois a mutação constitucional ocorrida no México e Argentina (que veio a ser oficializada com sua posterior constitucionalização) permitiu que o poder político tributário fosse interpretado de forma concorrente. Em razão disso houve o período de anarquia fiscal que foi substituído pela prática de centralização tributária na União em detrimento dos entes subnacionais. Esse cenário fiscal prejudica em excesso a autonomia dos Estados-membros.

O poder político legislativo sofre maior restrição no Brasil por força de uma estruturação mais centralista, mas que é reforçada com a implementação do princípio da simetria pelo Supremo Tribunal Federal.

## 5 PRINCÍPIO DA SIMETRIA: A PANACEIA PATERNALISTA PROMOVIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Neste tipo de realidade, com os entes estaduais organizando-se cada vez mais à imagem e semelhança da União, inclusive nos detalhes mais secundários e igualmente danosos à autonomia destes entes federativos, pouco nos resta daquilo que poderíamos conceber como uma verdadeira Federação. (ZIMMERMANN, 1999: 61)

(...) sendo que todo o processo legislativo permanecia muito parecido com o vigente no regime militar, quando o Legislativo era um Poder extremamente secundário no processo político. Assim, além de deputados estaduais fracos, o governador tinha pela frente um Legislativo frágil institucionalmente. (ABRUCIO, 1998: 137/138)

A análise comparativa entre os três modelos federativos na América Latina demonstrou que o Brasil é o que mais restringe os Estados-membros na elaboração de suas constituições<sup>175</sup>. Tendo o primeiro capítulo como base teórica, é possível identificar limitações como os princípios constitucionais sensíveis, os estabelecidos e as regras de preordenação (responsável por esvaziar significativamente o poder político regional). No entanto, além dessas restrições o Supremo Tribunal Federal tem aplicado limites extensíveis, isto é, preceitos que o constituinte impôs somente à União estão sendo impostos aos entes subnacionais por força de decisão judicial.

### 5.1 Princípio da Simetria: Origem e Conceito

A forma de estado federativa tem íntima relação com o regime de governo democrático, pois a descentralização de poder político em núcleos regionais necessita da soberania popular. Por isso, a primeira consequência de um regime ditatorial em um Estado federal é o sufocamento das autonomias locais e centralização política. No Brasil, a alternância dos regimes teve como principal consequência o enfraquecimento da forma federal. O golpe militar de 1964<sup>176</sup> foi institucionalmente violento, restringiu autonomias,

<sup>175</sup> A Constituição de 1988 nos Atos de Disposição Constitucionais Transitórias estabeleceu em seu art. 11 que caberia a cada Assembleia estadual redigir sua própria constitucional para inaugurar seu ordenamento jurídico dentro de sua circunscrição.

<sup>176</sup> Afirma-se categoricamente que o acontecimento de primeiro de abril de 1964 foi um golpe articulado pelos militares para retirar João Goulart da Presidência da República. Ainda que os militares aleguem que tenham promovido uma revolução não se pode confundir este conceito com o de Golpe de Estado. De acordo com Francisco Campos “A Revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.” (*apud* SILVA, 2007: 104).

fechou o Congresso Nacional e implementou ataques institucionais<sup>177</sup> ao Supremo Tribunal Federal para obter decisões favoráveis ao regime<sup>178</sup>.

Apesar das emendas feitas à Constituição de 1946, fez-se necessário elaborar um novo texto constitucional<sup>179</sup> que legitimasse o golpe. A constituinte de 1967, nas palavras de Raymundo Faoro, significava “*remendar a roupa podre com pano novo*” (FAORO, 1981, 82). Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 alterou todo o conteúdo da Carta 1967 e endureceu o regime.

Foi neste panorama político-histórico da Carta de 67/69<sup>180</sup> que surgiu o princípio da simetria<sup>181</sup> como instrumento político de controle em um período marcado

---

<sup>177</sup> Para Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, o Poder Judiciário é o mais fraco dos três poderes, pois não possui a “espada” (poder de polícia) nem a “chave do cofre” (capacidade para aprovar orçamento). Além disso, para que suas decisões sejam acatadas necessita do aparato repressivo do Executivo e da boa vontade do Legislativo em aprovar seu orçamento anual. Portanto, o Judiciário é o mais vulnerável e suscetível a ataques dos demais. Nesse sentido, ataque institucional ocorre quando a relação de independência e harmonia entre os poderes constituídos está abalada e um deles sofre uma agressão institucional. Neste caso em particular o Supremo Tribunal Federal, cúpula do Poder Judiciário, sofreu duas agressões: aposentadoria forçada de membros e aumento do número de Ministros para atender aos interesses políticos do Executivo. “(...) o Poder Judiciário, pela mesma natureza das suas funções, é o menos temível para a Constituição, porque é o que menos meios tem de atacá-la. O Poder Executivo é o dispensador das dignidades e o depositário da força pública; o Legislativo dispõe da bolsa de todos e decide dos direitos e dos deveres dos cidadãos: mas o Judiciário não dispõe da bolsa nem da espada e não pode tomar nenhuma resolução ativa. Sem *força* e sem *vontade*, apenas lhe compete juízo; e esse só deve a sua eficácia ao socorro do Poder Executivo.” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003: 458).

<sup>178</sup> “No período do regime militar, o Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965, aumentou o número de Ministros para dezesseis, acréscimo mantido pela Constituição de 24 de janeiro de 1967. Com base no Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, foram aposentados, em 16 de janeiro de 1969, três Ministros.” **Supremo Tribunal Federal – Histórico.** Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico>>. Acessado em: 21.01.15. Por uma questão de prestígio histórico aos Ministros que foram atacados no exercício de suas funções institucionais é essencial que seus nomes sejam lembrados. Sofreram cassação **Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Victor Nunes Leal**. Em solidariedade e protestando contra a subjugação política ao qual o Supremo Tribunal se encontrava, **Gonçalves de Oliveira** renunciou ao cargo de Ministro.

<sup>179</sup> O AI-4 determinou que o Congresso Nacional votasse e promulgasse o projeto de constituição que o Presidente da República havia mandado elaborar. No exercício de sua função constituinte em 1967 ocorreu o episódio do “Congelamento do Tempo” onde o então presidente do Congresso, Auro de Moura Andrade, determinou que os relógios do Parlamento fossem parados para que não se extrapolasse o termo *a quo* imposto no AI-4 (23 horas e 59 minutos do dia 21 de janeiro de 1967). Há elementos suficientes para demonstrar que houve uma usurpação do Poder Constituinte Originário e que em nenhum momento se mostrou presente na elaboração do texto final. A própria limitação temporal condicionando seu exercício indica que era um poder viciado e controlado. Por fim, não havia contexto sócio-político para sua manifestação serena e democrática. Em sentido semelhante opina Raymundo Faoro: “(...) vindo à tona determinadas circunstâncias históricas, o Poder Constituinte – a origem da legalidade – pode ser usurpado, num ato momentâneo de tirania, sem que, pelos seus próprios meios, sempre minoritários e assentes na força tenham aptidão de criar, de dentro de si mesma, a legitimidade.” (FAORO, 1982, 82)

<sup>180</sup> “Percebe-se que o sistema de 1967-69, de forma casuística, ampliou de maneira considerável as limitações ao constituinte decorrente. Note-se ainda que foram inseridas várias cláusulas gerais de preordenação (processo legislativo, elaboração orçamentária) que impuseram o modelo federal a amplas áreas de normatividade constitucional do Estado-membro. (...) Não se tem dúvida de que estes dispositivos, mais que os “princípios” antes enunciados, promoveram uma total asfixia do poder dos Estados-membros de elaborarem suas próprias constituições.” (FERRARI, 2003: 130/131).

<sup>181</sup> O artigo 13da Carta de 1969 obrigava que os Estado-membros seguissem a forma federal do processo legislativo, assim como estabelecia o número de Deputados estaduais entre outros fatores simétricos.

pela eleição indireta para Governador e indicação do Prefeito das capitais pelo governante estadual. Os entes perdem poder e ficam submissos ao centro político, pois o controle do Legislativo regional extingue a disputa pelo poder entre Brasília e demais unidades.

O período democrático pós 1988 não deve resgatar a prática de “rédeas curtas” da autonomia federativa. No atual texto não há imposição de regra simétrica ou qualquer comando de extensão da estrutura federal aos demais entes. As tentativas simétricas promovem, nas palavras de Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento, uma “*interpretação retrospectiva da Constituição: analisa-se a nova ordem jurídica sob a ótica do regime passado, como se nada houvesse mudado.*” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012: 333). A imposição feita no processo legislativo, por exemplo, direciona preceitos que não estão mais previstos. Sustenta-se que as diferenças existentes entre o artigo 13 da Carta de 67/69 e o artigo 25 da Constituição de 1988 apontam para a superação da prática pretérita. Veja-se:

Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes: (Carta de 1967/69)

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (Constituição de 1988)

A comparação dos artigos aponta a suplantação do modelo anterior pela inexistência do rol impositivo, pois o art. 13, composto por nove incisos e seis parágrafos, foi substituído pelo art. 25 que determina apenas a observância de princípios presentes no texto constitucional, frisando-se, que a simetria não é um deles. Sua origem varia de acordo com o período constitucional vigente. Sob a égide da Carta 67/69 tinha assento constitucional nos incisos e parágrafos do artigo 13, mas no atual ordenamento se encontra na jurisprudência do Tribunal, atingindo tanto o poder político legislativo quanto o organizativo<sup>182</sup>. A dinâmica determinada pela Suprema Corte tolhe a possibilidade de experimentação e rearranjos nas instituições regionais, pois gera a necessidade de

---

<sup>182</sup> Fato curioso a se destacar no elemento de auto-organização é que nos Estados Unidos da América os entes subnacionais podem elaborar novas constituições mesmo após a promulgação da Constituição de 1787. O exercício do poder constituinte derivado institucionalizador se mantém ao lado do poder constituinte originário. Essa prática não encontra similitude no Brasil. As constituições estaduais foram temporalmente limitadas, isto é, deveriam ser elaboradas até 1989 por força do artigo 11 dos Atos das Disposições Transitórias Constitucionais. O poder constituinte derivado institucionalizador somente pôde exaurir seus efeitos durante um ano após a promulgação da Constituição de 1988. Assim sendo, os atuais Estados-membros podem se valer apenas do poder constituinte derivado, reformados para adaptar suas constituições estaduais.

observar o modelo existente no plano federal. Esse tipo de engessamento federativo não é institucionalmente interessante<sup>183</sup>. De acordo com Leonardo Marins:

Em um país de dimensões continentais, em que cada estado possui necessidades sócio-econômicas diversas, e que há enorme variedade cultural, atribuir uma leitura centralizadora ao modelo federativo significa afastar a possibilidade do direito de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Em que medida, portanto, a adoção do “princípio da simetria” não revela a mais absoluta insensibilidade às condições de vida das sociedades que integram a nossa federação? Mais do que isso, de onde decorre o princípio da simetria? Seria ele um verdadeiro princípio? Afinal, existe um princípio da simetria? (MARINS, 2009: 690)

Conclui-se que não há um princípio da simetria propriamente dito, pois este encobre, na verdade, valores constitucionais relevantes que não são aprofundados nas decisões, tais como divisão de poderes, princípio federativo, princípio republicano, entre outros. O que se percebe nos julgados é um desvio do ônus argumentativo e o esquecimento da ponderação de princípios que estão em rota de colisão. O autor assim conclui:

(...) o “princípio da simetria” vincula absolutamente o poder constituinte dos estados, sem que haja qualquer possibilidade de sua redução pelo confronto com os outros princípios. Ou seja, nossa Corte acabou criando um princípio que não se submete a ponderação. Quando se verifica a mais remota possibilidade de conflito entre o “princípio da simetria” e alguma outra norma do ordenamento, aquele é aplicado como se regra fosse – tudo ou nada. O que se verifica, pois, é que não existe um “princípio da simetria”. Na verdade, o que existe é um jargão utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para englobar, de uma só vez, os diversos princípios constitucionais, porém aplicados como regra. (MARINS, 2009: 708)

Para Cristiano Franco Martins, este “princípio” não pode exceder o que foi traçado pelo constituinte originário e, impor regras destinadas à União para os demais entes a fim de restringir seu poder político legislativo e organizativo.

---

<sup>183</sup> A doutrina se divide em duas frentes: 1) Sustentada por Raul Machado Horta na obra Estudos de Direito Constitucional, na qual defende que as limitações estão vinculadas as normas centrais da constituição sendo estes os princípios constitucionais sensíveis do art. 34, VII; princípios estabelecidos que estão dispersos no texto; regras de preorganização que são imposições estabelecidas no texto federal para estruturação e funcionamento das instituições estaduais. Preocupou-se também em distinguir e afirmar que as normas de reprodução obrigatória (aquilo que o constituinte estadual tem que reproduzir) não se confundem com as de imitação (aquilo que se optou por imitar). 2) José Afonso da Silva em seu Curso de Direito Constitucional Positivo classifica os limites em: constitucionais sensíveis (art. 34, VII); constitucionais estabelecidos são comandos vedatórios ou mandatórios aos quais os entes têm que seguir; constitucionais extensíveis são os mandamentos direcionados à União, mas que também recais sobre os Estados-membros. José Afonso, contudo, sustenta que esses princípios foram eliminados do texto de 88 em respeito ao regime federal, mas a jurisprudência insiste em criá-los.

O conjunto de normas constitucionais tidas como simétricas compõem o universo dos limites ao poder de auto-organização dos Estados-membros (poder constituinte decorrente), o que significa que a introdução de novas normas simétricas agride sensivelmente o núcleo material do princípio federativo. As normas constitucionais simétricas devem se apresentar de forma expressa na Constituição, o que não impede, logicamente, que se extraia de uma norma expressa consequências implícitas igualmente simétricas. Um dos maiores problemas que existe num ambiente federal é a aplicação do princípio da simetria no silêncio constitucional. O raciocínio pode ser assim resumido: Se determinada situação não foi prevista para a União, não podem os Estados-membros estabelecê-las. Admitida como válida a idéia, restaria ao Estado-membro apenas copiar o modelo previsto para a União, o que, por si só, revela o absurdo desse pensamento. (MARTINS, 2003: 121)

Marcelo Labanca Corrêa de Araújo tem similar posição acadêmica e afirma o seguinte:

O princípio da simetria sugere que o modelo de organização dos poderes locais deve ser similar ao preconizado para os poderes federais. Assim, as estruturas básicas dos estados seriam simétricas às da União. (...) o princípio da simetria diz, por meio da interpretação de estruturas federais, o que o estado deve ou pode reproduzir. É bem verdade que aquilo que se deve reproduzir gera inversamente a obrigação de não dispor de forma diferente. (ARAÚJO, 2009: 128).

O controle imposto às Assembleias, aos Deputados (art. 27) e aos Governadores (art. 28) mostra-se excessivo<sup>184</sup>, pois estabelecer a estrutura do Legislativo regional, estipular o número dos Parlamentares, impor o mandato de quatro anos assim como o tempo da eleição e determinar os vencimentos com base nos valores pagos aos políticos federais, retira teor político das constituições estaduais, pois ainda que estas não existissem a vida política local já estaria prevista e regulamentada. Portanto, é precisa lembrar que *“Adotar a forma federativa, pois, não significa impor a estrutura administrativo-organizacional do ente central às entidades parciais.”* (MARINS, 2009: 700).

Claudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento criticam a simetria, mas sustentam que o Supremo Tribunal adotou uma postura de prudência (SOUZA NETO;

---

<sup>184</sup> Em sentido totalmente oposto, a federação estadunidense, por exemplo, impôs uma única regra de preordenação que é a forma republicana. “A Constituição Federal norte-americana não preordenou o Estado-membro e, ao contrário, até cuidou de dissimular esse propósito, quando resguardou a forma republicana de Governo. A Constituição não a impõe ostensivamente. Preferiu garanti-la aos Estados na redação do artigo IV, Seção 4: *“The United States shall guarantee to every State in this Union a republican form of Government.”* Na Constituição norte-americana, as restritas normas constitucionais dirigidas aos Estados-membros, como incipiente manifestação de normas centrais, possuem caráter negativo para que os Estados se abstenham da prática de atos contrários ao sistema federal, ou assumam determinadas competências, salvo consentimento do Congresso (art. 1, Seção 10, 1, 2, e 3).” (HORTA, 1997: 177)

SARMENTO, 2012: 334). Ao homogeneizar os níveis de governo à luz do federal, engessou-se o poder político regional, mas também se evitou estruturas mirabolantes que viessem a favorecer àqueles que controlam o poder local, ou seja, sufoca-se para garantir o bom gerenciamento da coisa pública. Em outras palavras, a Suprema Corte, de forma paternalista, tolheu as liberdades estaduais por medo de seus excessos. O problema não está no zelo adotado, mas sim na perda de seu significado ao ponto de banalizá-lo, pois se utiliza a simetria sem o ônus jurídico necessário.

Obras como “Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil” de Victor Nunes Leal, “Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro” de Raymundo Faoro, “Pontos e Bordados: Escritos de História e Política” de Jose Murilo de Carvalho e “A Província: Estudo sobre a Descentralização no Brasil” de Aureliano Cândido Tavares Bastos apontam que a forma federativa brasileira esteve e está bastante entrelaçada com a força oligárquica. A adoção da federação teve cunho mais político do que social, pois não havia engajamento popular, ou seja, os brasileiros não se portavam como cidadãos, mas como súditos de seus coronéis. Desse modo, esta forma de estado atuou como catalizador das estruturas agrárias e não como promotora de liberdades e conquistas de direitos civis. O Brasil não tem coração eminentemente federalista, mas sim oligárquico e por isso é federativo:

(...) o federalismo no Brasil surgiu dissociado da República. O federalismo da Primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, anti-republicano por excelência. (ABRUCIO, 1998: 40).

De forma semelhante sustenta José Murilo de Carvalho:

A reestruturação do poder sob a República deu-se num sentido puramente liberal: representavam-se os que tinham poder real para representar-se, tornando o poder mais legítimo mas ao mesmo tempo mais oligárquico.” (CARVALHO, 2013: 323).

Foi contra este cenário, reproduzido ciclicamente desde o período colonial, que Supremo Tribunal cautelosamente preferiu cercear as experimentações por temer que os influxos localistas locupletassem o poder político e subvertessem a estrutura administrativa. Para justificar o sufocamento das liberdades regionais, valeu-se do princípio da simetria ainda que de modo retrospectivo. A crítica lançada está na substituição do zelo pela utilização desregrada, pois desta forma surgiu um “princípio”

eminentemente antifederativo que por mais que não tenha assento constitucional, é utilizado como se lá estivesse<sup>185</sup>.

## 5.2 Perdas Experimentais

O federalismo favorece que cada unidade atue como pequenos laboratórios de teste. Essa capacidade de inovação institucional retira seu fundamento da autonomia. De acordo com Brian Galle e Joseph Leahy, a experimentação democrática transforma os Estados-membros em inventores sem patentes, pois a inovação pode ser implementada pelos demais entes sem que se cobre por isso (GALLE; LEAHY, 2009: 1335). Esta vertente da liberdade política regional propicia a criação de uma base de informação no qual há relatos de erros e acertos nos rearranjos tentados. Se inovação “A” foi mal sucedida, havendo similitudes sociais, econômicas e geográficas suficientes entre o ente que experimentou e aquele que está propício a experimentar, é provável que o ente descarte a prática “A” e busque uma nova tendo em vista o conhecimento prévio dos erros e falhas.

Esse cenário não se desenvolve, contudo, quando há centralização política. A lógica experimental não tem como se desenvolver em um ambiente que a restringe em duas frentes distintas: texto constitucional e a hermenêutica que o Supremo lhe agrega.

(...) a ampla utilização do “princípio da simetria” antes de assegurar a unidade da federação impede a criatividade, o particularismo e o desenvolvimento equânime dos estados-membros, que ficam completa e absolutamente vinculados ao Poder Constituinte central, sem que derive qualquer força normativa das constituições locais. (MARINS, 2009: 691)

O Experimentalismo Democrático evita o desgaste político de uma inovação ter que partir do modelo federal para o estadual, pois a estrutura da União tende a ser mais estática em razão de sua complexidade de âmbito nacional. Por outro lado, quando a inovação migra do local para o nacional, a União já tem uma coleta de dados mínimos de

---

<sup>185</sup> Merece destaque que os problemas com oligarquias não são exclusivos do Brasil ou da América Latina. Nos Estados Unidos da América também há essa preocupação. Nesse sentido: “Any incrementalist design for polyarchy is reasonably subject to two broad kinds of criticism. The first kind of criticism is that incrementalism, by decentralizing authority and subdividing large decisions into small ones, directly surrenders the weal to the power of the strong. It is often the local oligarchs, after all, who truly love their little platoon. Behind the screen of community and long familiarity, they can have their way, excluding the little people from political participation by quiet intimidation, perhaps softening intimidation into anxious loyalty with the small gifts of clientelism.” (DORF; SABEL, 1998: 404)

acertos e erros para adaptar a política em sua estrutura. Desse modo, os impactos na Administração tendem a ser suavizados.

As perdas de inovações devem ser enxergadas sob dois enfoques: 1) Esvaziamento político do ente estadual pelo excesso de normas de preordenação e, 2) Constrição simétrica. As preordenativas tendem a gerar a desimportância dos textos estaduais<sup>186</sup>, pois as decisões políticas fundamentais já estão preordenadas no texto federal. A simetria como regra de extensão, cerceia a atividade criativa das Assembleias regionais. Em linhas gerais, tudo aquilo que o constituinte não pensou para a União não pode ser experimentado pelos demais entes. Por fim, conclui-se que

O modelo consagrado pelo Supremo Tribunal Federal para rechaçar a experimentação dos Estados-membros em suas Constituições Estaduais ignora os paradigmas filosóficos que norteiam essa forma de estado. (MARINS, 2009: 709).

Portanto, se por um lado a atual estrutura federativa esculpida no texto constitucional limita as possibilidades de experimentação, por outro o Supremo Tribunal Federal fulmina qualquer lampejo dos entes subnacionais<sup>187</sup>.

### 5.3 Casos Jurisprudenciais Relevantes

O levantamento jurisprudencial baseou-se em ações concentradas, cujo mérito ou pedido de cautelar tenham sido julgados e abordassem o termo “simetria” tanto no poder político legislativo quanto no organizativo.

Em linhas gerais, as decisões orbitam entre a impossibilidade do Estado-membro de legislar ou inovar por força do modelo da União. Os acórdãos analisados

---

<sup>186</sup> Papel tão insignificante que as faculdades de direito, via de regra, não promovem seu estudo. Não há sentido conhecer os textos estaduais se seu aspecto político-estruturante está previsto na Constituição de 1988. “Pode-se dizer que a Constituição brasileira de 1988 pouco poder reservou aos Estados, o que se reflete nas Constituições Estaduais, que na verdade não realizam mais do que transcrever o texto da Constituição Federal, caracterizando, assim, uma forma federativa muito concentrada em torno da União, parecendo os Estados, muitas vezes, meros coadjuvantes da Constituição, ao contrário do que se poderia esperar, por serem estas entidades federativas.” (BARACHO JÚNIOR, 2010: 160)

<sup>187</sup> “Pode-se até criticar a Constituição por possíveis excessos nessa área, que exprimiriam um centralismo exagerado, mas, do ponto de vista jurídico, não há dúvidas de que vinculam os Estados os limites claramente instituídos pelo texto constitucional federal. Contudo, para além destes limites, a jurisprudência vem construindo outros, ao nosso ver insustentáveis, ao impor a observância pelos Estados do modelo federal em praticamente tudo, o que tem esvaziado a auto-organização desses entes federais, ao ponto de praticamente aniquilá-la.” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012: 327)

possuem debates sucintos e sem grandes divergências quando deveriam propiciar debates acalorados e densos, uma vez que se está definindo e efetivando a federação.

A) Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216<sup>188</sup>

A ação foi proposta pelo Governador do Estado da Paraíba contra os artigos 33, XVIII e 34, §2º da Constituição estadual. Esta ação é extremamente emblemática porque há discussão entre Relator e demais Ministros sobre a imposição do modelo federal em processo legislativo. O Relator Ministro Celio Borja sustentou não haver inconstitucionalidade formal ao ser provocado pelos seus pares. No debate foi arguido que somente a Constituição federal teria legitimidade para criar e implementar estruturas ou modelos porque se trata do Poder Constituinte Originário, sendo prontamente rebatido pelo Relator na seguinte sustentação: *“O constituinte estadual é limitado, só pode ir estritamente até os limites marcados pela Constituição Federal. Mas se a Constituição Federal não o obriga em certa matéria, sobre ela ele pode dispor autonomamente.”*

O Relator indeferiu a medida cautelar, mas diante das arguições surgidas no Plenário, solicitou adiamento para aprofundar o tema ao qual não se ateu por presumir sobre a não extensão das regras de processo legislativo federal aos entes infranacionais. Em nova sessão, sustentou que os precedentes do Supremo em aplicação do processo legislativo federal ao ente estadual, estavam atrelados às Cartas de 67/69 por força do artigo 13, preceito que foi extirpado da Constituição de 1988, não subsistindo a necessidade de estendê-lo. Arguiu que os novos ares democráticos eliminaram as numerosas regras de simetria compulsória entre as ordens jurídicas da União e dos Estados-membros existentes outrora. Fundamentou que no passado o processo legislativo federal era imposto ao estadual por força única e exclusiva do antigo art. 13, III. Por fim, afirmou ser impossível embutir processo legislativo nos princípios constitucionais sensíveis como forma republicana, regime representativo e democrático. Finaliza dizendo:

Vê-se, assim, ter sido omitida, na Constituição em vigor, a cláusula que definia como princípio sensível a observância, pelos Estados, das regras constitucionais federais pertinentes ao processo legislativo. Desapareceu, destarte, o supedâneo dogmático da impossibilidade de modificarem as unidades federadas a disciplina da iniciativa legislativa posta na Constituição

---

<sup>188</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 216-MC, Relator: Min. Celio Borja, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325.

Federal. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 216-MC, Relator: Min. Celio Borja, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325)

O Ministro Celso de Mello, após pedido de vista, abriu a divergência. Afirmou que poderia seguir o voto do Relator, pois:

Se é certo que a nova Carta Política contempla um elenco menos abrangente de princípios sensíveis, a denotar, com isso, a expansão de poderes jurídicos na esfera das coletividades locais, o mesmo não se pode afirmar quanto aos princípios **extensíveis** e aos princípios constitucionais estabelecidos, os quais, embora disseminados pelo texto constitucional, posto que não é tópica a sua localização, configuram acervo expressivo de limitações dessa autonomia local (...). (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 216-MC, Relator: Min. Celio Borja, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325)

O Ministro Sepúlveda Pertence, por outro lado, pautou-se pela autonomia do ente federado nas linhas do voto do Relator. Sustentou que a Constituição de 1988 reestruturou a federação e expressamente retirou o termo “processo legislativo” do rol de imitação compulsória, suscitando que este dado não poderia ser ignorado. Aproveitou, ainda, para criticar a tese de princípios extensíveis suscitada pelo Ministro Celso de Mello, pois essa lógica:

[pode] levar, se não a impor a imitação servil, total, minuciosa, do processo legislativo federal, ao menos a impor – seja, por exemplo, em homenagem ao princípio da Separação dos Poderes-, a observância de regras basilares do processo legislativo, que tenham imbricação profunda com esse ou aquele princípio fundamental da Constituição. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 216-MC, Relator: Min. Celio Borja, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325)

Os demais Ministros seguiram o voto divergente sem muito aprofundamento teórico ou ônus argumentativo. Por maioria de votos a cautelar foi deferida.

**Comentários:** Este talvez seja um dos poucos acórdãos em que há debate de fato sobre a possibilidade de se estender ou não preceitos estruturados para a União aos Estados-membros. É esse tipo de deliberação que deve existir quando se cogita cercear o poder político das unidades subnacionais. Infelizmente, a partir desse julgamento, o princípio da simetria passou a ser visto como algo natural e oriundo do texto normativo da Constituição quando não há sequer sua menção no texto constitucional. Neste jugado, suscitou-se sobre a necessidade de definir o princípio federativo, mas enquanto o tema

não fosse julgado no mérito, a posição adotada deveria ser de sufocamento das autonomias estaduais temporariamente.

B) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3644<sup>189</sup>

A ação proposta pela ADEPOL em face da emenda constitucional nº 35 de 2005 à Constituição do Rio de Janeiro sob a justificativa de criação de instituição responsável pelas perícias criminalística e médico-legal em ofensa à Constituição federal.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ alegou em informações que a emenda tinha como objetivo dar autonomia ao órgão responsável pela elaboração de perícias oficiais a fim de que os respectivos trabalhos fossem realizados com mais segurança e agilidade. Aduziu que não foi criado nenhum órgão integrante da estrutura administrativa criminalística e médico-legal, pois os órgãos já existiam no âmbito da administração pública estadual. O Procurador-Geral da República sustentou a existência de inconstitucionalidade em face dos artigos 25 e 61, §1º, mas reconheceu que não foi criado nenhum órgão.

O Relator sustentou que a Corte tem adotado o princípio da simetria, ou seja, cabe ao Governador em plano estadual a iniciativa de lei que disponha sobre a estruturação de órgãos da administração pública. Afirmou que a inconstitucionalidade tem origem na violação do princípio da simetria em processo legislativo.

O Ministro Lewandowski frisou que a usurpação de iniciativa privativa do Executivo foi feita por meio de um *by-pass* ao se legislar por emenda constitucional. O Tribunal, por unanimidade, declarou a norma inconstitucional.

**Comentários:** A hipótese apresentada traz a clássica imposição do princípio da simetria sobre processo legislativo ainda que a competência da Assembleia seja oriunda da Constituição estadual. Até que ponto conceder autonomia forense pode ser enxergado como violação do princípio da separação dos poderes? Princípio que foi indicado apenas em uma única frase e sem qualquer aprofundamento sobre seu teor. Ressalta-se que o acórdão em nenhum momento promoveu o debate e o sopesamento entre separação de poderes e princípio federativo. O rechaço feito à inovação estadual atualmente está presente na Proposta de Emenda à Constituição nº 35 de 2009, que almeja

---

<sup>189</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 3644, Rel. Min. Gilmar Mendes, 04.03.2009, DJe 10.06.2009, PP-00060.

dar autonomia administrativa, orçamentária e funcional aos peritos criminais ao desvinculá-los dos quadros das polícias judiciárias. Ou seja, é preciso que a União inove para se admitir alterações a nível infranacional. Por que uma emenda à constituição no plano federal pode criar a autonomia e a mesma não pode ocorrer no âmbito dos entes subnacionais? Não se justificam os excessos cometidos pelo Supremo em relação à simetria. Não é deliberação ou debate sobre o tema, pois a autonomia do ente fica em segundo plano. Estende-se o processo legislativo federal para o estadual como se houvesse norma constitucional expressa neste sentido.

### C) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2461<sup>190</sup>

A ação proposta pelo PSL contra emenda constitucional que incluiu a cassação de parlamentar estadual por voto aberto e não mais secreto na Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Foi sustentado violação do modelo federal.

A ALERJ alegou que as constituições estaduais devem seguir e obedecer aos princípios constitucionais e não toda e qualquer norma, sob pena de afrontar-se a autonomia do ente federado. Informou que a Constituição federal positiva o princípio da publicidade, o que legitima que o processo de cassação em âmbito regional seja aberto e não secreto. O Procurador-Geral da República pediu a procedência da ação.

O Relator afirmou que a doutrina é pacífica no tocante à extensão das regras dos Deputados federais aos estaduais. Quando o texto regional estipulou que o processo de cassação de parlamentares fluminenses seria por voto aberto, acabou sendo diametralmente oposto às disposições fixadas pela Constituição federal.

O Ministro Ayres Britto afirmou que o voto secreto foi opção política do constituinte, não cabendo ao Supremo questioná-lo. Invocou o caráter extensível do art. 55 sobre os entes.

Abrindo divergência, o Ministro Marco Aurélio, votou pela improcedência. Alegou que a Constituição da República tem ares democráticos que a direcionam ao voto aberto. Afirmou que o §2º do art. 55 é uma exceção à publicidade, devendo, por este motivo, ser aplicado restritivamente às hipóteses dos parlamentares federais e não extensíveis aos estaduais.

---

<sup>190</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2461, Min. Rel. Gilmar Mendes, 12.05.2005, DJ 07.10.2005, PP-00003.

Não acompanhou o voto do Relator, o também Ministro, Celso de Mello, pois entendeu como inquestionável a exigência de publicidade dos atos que se formam no âmbito do aparelho do Estado, pois a Constituição consagrou o princípio da publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucional a ser observado. Os Estados-membros estariam vinculados somente às causas autorizadoras da perda do mandato e não ao procedimento que é uma exceção criada para o artigo 55.

Por maioria de votos, entendeu-se que a inovação política do Estado do Rio de Janeiro havia violado a simetria constitucional.

**Comentários:** Esse é um caso extremamente interessante, pois evidencia a incoerência do Supremo diante da simetria. A Corte não se debruçou sobre o caso e sequer ponderou o princípio da publicidade com qualquer outro valor que estivesse por trás do princípio da simetria, utilizando-a, mais uma vez, como uma regra. Após a decisão do Tribunal, o voto aberto foi incluído na Constituição federal por meio de emenda. Afirma-se com veemência que, limitar os arranjos locais às mudanças na estrutura federal é totalmente descabido.

#### D) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 678<sup>191</sup>

A ação proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra a expressão “nem do Território Nacional por qualquer prazo” presente no art. 99, IV e art. 143, §1º da Constituição regional.

O requerente alegou violação da independência e harmonia dos poderes, pois os dispositivos impugnados previam hipótese não vislumbrada pela Constituição federal. Salientou, inclusive, que a Lei Maior somente exige autorização congressional para ausência do Chefe do Executivo quando o prazo ultrapassar quinze dias. Portanto, a inovação do constituinte derivado estadual *“entrou em rota de colisão com o protótipo republicano em matéria de princípio que é extensivo a auto-organização do Estado-membro, como tal insuscetível de discrepâncias de conteúdo.”*

A ALERJ informou não ser possível sustentar ofensa à “simetria constitucional” eis que os dispositivos impugnados fazem referência ao Presidente da República, não se aplicando ao Governador por extensão. Sustentou que o Chefe do

---

<sup>191</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 678, Min. Rel. Carlos Velloso, 13.11.2002, DJ 19.12.2002 PP-00069.

Executivo federal, distintamente do Chefe do Executivo estadual, não precisa de autorização para ausentar-se do território nacional por até quinze dias em razão de seu caráter dúplice, pois é Chefe de Governo e Chefe de Estado. O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação, enquanto o Procurador-Geral opinou pela procedência do pedido.

O Relator sustentou que no plano federal há exigência de autorização do Congresso Nacional somente quando o lapso temporal exceder quinze dias. Afirmou que a jurisprudência do Supremo autoriza a extensão do modelo federal ao plano estadual por força do princípio da simetria.

Por unanimidade o Tribunal julgou a ação procedente.

**Comentários:** De forma reiterada a Suprema Corte tem estendido normas traçadas para a União aos entes infranacionais. Neste acórdão não houve qualquer questionamento, debate ou deferências aos motivos que levaram ao Estado do Rio de Janeiro exercer seu poder político desta forma. Partindo-se da premissa de que o Governador não é Chefe de Estado, seria razoável sua ausência do território nacional por até quinze dias sem prestar esclarecimentos à Assembleia? De que modo o princípio da separação dos poderes foi afetado? Essas questões não foram abordadas por nenhum Ministro. Também não houve nenhuma provocação para ponderação entre eventuais princípios em choque.

E) Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2314<sup>192</sup>

A ação proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra norma da Constituição estadual que estabeleceu o tratamento de lei complementar para elaboração da Lei Orgânica da Polícia Civil.

O requerente sustentou que a Constituição federal somente prescreve o termo “lei”, presumindo-se seu tratamento de Lei Ordinária. Alegou que se estava violando o modelo federal por força da simetria.

O Relator afirmou que a simetria gera limitação do poder constituinte regional e, que este princípio, decorre do sistema constitucional adotado. Sustentou que o processo

---

<sup>192</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2314 MC, Min. Rel. Moreira Alves, 25.04.2001, DJ 08.06.2001, PP-00005.

legislativo é uma das áreas de sua atuação, não sendo admissível que o constituinte estadual estabeleça exigência não prevista no plano federal.

O Tribunal por unanimidade deferiu a Medida Cautelar.

**Comentários:** O nível de extensão adotado pela Corte chega ao casuísmo de se impedir que o ente federado possa decidir o quórum de aprovação de uma lei estadual. Sabe-se que a Lei Complementar, por exigir maioria absoluta, impõe maior dificuldade e atenção em sua elaboração. Não há dispositivo da Constituição da República que impeça o ente de estabelecer o quórum de sua atividade legislativa. Mostra-se incoerente que o quórum federal se imponha aos entes. Situação similar ocorreu na ADI 1087-MC<sup>193</sup> em relação ao Estatuto dos Servidores Públicos Militares que também exigiu Lei Complementar, mas o Supremo afirmou ser a hipótese de simetria do modelo federal.

#### F) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 98<sup>194</sup>

A ação foi proposta pelo Procurador-Geral da República contra os artigos 121 a 123 da Constituição de Mato Grosso que criou no âmbito da Administração Pública o Conselho Estadual de Justiça que era um órgão responsável por fiscalizar o Poder Judiciário. Entre suas funções estavam à recomendação de instauração de medidas disciplinares, apurar denúncias e exercer a fiscalização.

A Assembleia Legislativa arguiu que não se violou o texto constitucional, pois as inovações não atingiram aos princípios da Constituição federal. Salientou que o poder constituinte derivado institucionalizador é ilimitado dentro das margens elencadas, ou seja, o constituinte estadual não deve apenas adaptar o modelo federal para sua jurisdição, mas sim criar tudo aquilo que tiver harmonia com os princípios impostos pelo art. 25 da Lei Maior. Qualquer outra restrição significaria extrapolar a elasticidade hermenêutica da Constituição de 1988.

O Relator julgou a ação procedente e fundamentou com base no princípio da separação de poderes.

O Tribunal julgou a ação procedente por unanimidade.

---

<sup>193</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 1087 – MC, Rel. Min Moreira Alves, 01.02.1995, DJe 07.04.1995, PP-08870.

<sup>194</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 98, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 07.08.1997, DJ 31.10.1997, PP-55539.

**Comentários:** O acórdão em nenhum momento ponderou o princípio da separação dos poderes com outro de cunho federativo. Justificou que o Poder Judiciário era detentor de autonomia e que não se poderia, em nível estadual, divergir desse modelo. Apesar desse posicionamento, a emenda constitucional nº 45 criou o Conselho Nacional de Justiça que exerce controle externo do Poder Judiciário. Ou seja, mais uma vez a mudança da estrutura necessita partir da federal para a estadual, pois o Supremo tende a sufocar qualquer tentativa criacionista dos Estados-membros. O atual CNJ exerce atributos semelhantes ao Conselho Estadual de Justiça mato-grossense.

G) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 486<sup>195</sup>

A ação foi proposta pelo Procurador-Geral da República questionando a validade do art. 62, §2º da Constituição do Estado do Espírito Santo no qual determinou quórum de reforma em 4/5, divergindo do patamar de 3/5 presentes no texto federal. O Advogado-Geral da União sustentou que os Estados-membros não estão sujeitos à observância compulsória do modelo federal no processo legislativo em respeito ao seu poder político *lato sensu*.

O Relator afirmou não ser razoável a alteração do padrão federal de 3/5 (60%) para 4/5 (80%) sob pena da inovação violar o art. 60, §2º da Constituição da República. Embasou seu posicionamento no jurista Nelson de Sousa Sampaio, que sustenta a possibilidade de agravamento do quórum federal, mas não admitindo o mesmo no âmbito estadual.

O Ministro Mauricio Corrêa afirmou que não cabe aos Estados-membros divergir do parâmetro federal sob pena de balbúrdia federativa onde cada unidade seguiria um quórum diferenciado.

De forma unânime o Supremo julgou procedente a ação.

**Comentários:** De forma refratária o Supremo traça parâmetros rígidos que devem ser observados pelos Estados-membros. Não se questiona a existência de princípios implícitos que impeçam a flexibilização do processo de reforma, mas uma vez respeitado o patamar mínimo de 60%, não se vislumbra argumento sob o viés federal que

---

<sup>195</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 486, Relator: Min. Celso de Mello, 03.04.1997, DJ 10.11.2006, PP-00048.

impossibilite o ente subnacional de adotar quórum diferenciado. O direito de divergência estadual não gera balbúrdia federativa, eis que a diversidade é elemento essencial desta forma de estado. Tendo em vista a postura pouco deferente do STF aos entes federados, não se espanta que nenhum Ministro, ainda que alinhado à simetria, tenha feito um aparte à forma pejorativa utilizada pelo Ministro Maurício Corrêa sobre a federação brasileira. No acórdão não há nenhum debate ou demonstração de quais princípios estariam em choque e por qual motivo prevaleceu a norma da União de forma extensiva.

#### H) Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1722<sup>196</sup>

A ação foi proposta pelo PMDB contra o art. 26, §5º da Constituição do Estado de Tocantins que estabeleceu a possibilidade de Revisão Constitucional estadual a cada cinco anos mediante proposta de 1/3 dos membros da Assembleia.

O Relator sustentou que a implementação da revisão constitucional quinquenal flexibilizaria a Constituição estadual.

O Ministro Maurício Corrêa sustentou que não caberia ao Estado-membro criar revisão estadual, pois a revisão federal foi pensada para compatibilizar eventuais mudanças do plebiscito previsto no Art. 3º do ADCT. Logo, além de não haver sentido para a adoção de revisão, não se pode permitir a flexibilização do texto regional.

De forma unânime o Supremo julgou a ação procedente.

**Comentários:** Este é um caso que foi tratado sob a capa da simetria, mas que poderia ter sido analisado à luz de princípios implícitos do art. 60 da Constituição da República. O pacto federal é um texto rígido, pois seu processo de alteração é mais complexo do que aquele imposto para o processo ordinário. Tendo em vista o fim teleológico da revisão constitucional no ordenamento brasileiro, não se vislumbra a possibilidade de nova utilização. Além disso, diante do limite mínimo de reforma constitucional em 3/5 (60%), não se poderia admitir que o texto estadual fosse alterado por maioria absoluta em vez de um quórum qualificado. Portanto, é natural e esperado que nestes casos a autonomia estadual ceda por força de princípios constitucionais e não pela suposta simetria.

---

<sup>196</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 1722-MC, Relator: Min. Marco Aurélio, 10.12.1997, DJ 19.09.2003, PP-00014.

D) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3619<sup>197</sup>

A ação foi proposta pelo PT contra a Constituição do Estado de São Paulo e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa por ter criado novo requisito para instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI estadual ao exigir a necessidade de aprovação pelo plenário.

O Relator sustentou que a CPI é um direito de minoria criado, cujas diretrizes devem se estender aos Estados-membros, assim sendo, o mero requerimento de 1/3 dos Deputados é suficiente para instaurá-la sem qualquer tipo de referendo posterior. Salientou que admitir a inovação da ALESP inviabilizaria o exercício de um direito de minoria. Logo, o art. 58 se estende para o plano estadual.

Os demais Ministros seguiram o voto do relator e lembraram que se estava diante do princípio da simetria.

**Comentários:** Apesar da arguição feita ao princípio da simetria, na verdade se está diante do princípio de minoria assegurado pela Constituição da República que não admite obstaculização. Portanto, o art. 58 não se estende por força da simetria, mas sim porque os Estados-membros precisam respeitar o princípio da minoria inerente às Comissões Parlamentares de Inquérito.

J) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2997<sup>198</sup>

A ação foi proposta contra dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e de toda legislação local que nele buscasse seu fundamento de validade. Apontou-se como legislação impugnada a Lei estadual 2.518/96, a 3.067/98 e as Resoluções da Secretaria de educação nº 2.155, 2.156 e 2.157 todas de 98. O ato atacado previa eleições diretas, na forma da lei, para direção das instituições mantidas pelo Poder Público com a participação da comunidade escolar. Alegou-se incompatibilidade frente à Constituição da República, pois seria de competência do Executivo a promoção de cargo em comissão por força constitucional. Também se vislumbrou incompatibilidade formal

---

<sup>197</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 3619, Relator: Min. Eros Grau, 01.08.2006, DJ 20.04.2007, PP-00078.

<sup>198</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2997, Rel. Min. Cezar Peluso, 12.08.2009, DJ 12.03.2010, PP-00119.

decorrente de vício de iniciativa de competência do Governador por simetria ao art. 61, §1º, II, *c*.

De acordo com o Procurador-Geral, violou-se a previsão constitucional da necessidade de concurso público para preenchimento de cargos. Quanto ao cargo em comissão, também sustentou inconstitucionalidade, pois estes devem ser fruto da livre escolha da autoridade competente.

Apesar da tese de inconstitucionalidade ter sido acolhida pelo Relator, foram ressaltados os votos vencidos dos Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence em outra ação de controle (ADI 123), no qual defenderam a gestão democrática do ensino público promovida pelo Estado-membro com base no art. 206, VI. Por fim, salientou que a jurisprudência da Corte é no sentido da inconstitucionalidade de normas que estabeleçam sistema de sufrágio para o preenchimento de cargos de direção de escolas públicas por implicar flagrante ofensa aos artigos 37, II e 61, §1º, II, *c*.

O Tribunal por maioria de votos julgou a ação procedente.

**Comentários:** O art. 206, VI excepciona o preceito do art. 37, II sob pena de inefetividade. A gestão democrática está presente no texto constitucional e é natural que os demais entes a implementem. Em relação à simetria em processo legislativo, o tema sequer foi debatido, pois se arguiu a necessidade de extensão do artigo 61 como se houvesse comando constitucional nesse sentido. Não houve debate sobre princípios ou sequer qualquer ponderação.

#### K) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3046<sup>199</sup>

A ação foi proposta pelo Governador do Estado de São Paulo contra a Lei Estadual 10.869/01 que deu poderes aos Deputados estaduais de fiscalizar individualmente o Executivo. Foi arguido a violação ao princípio da separação dos poderes e violação direta aos artigos 49, X e 50 da Constituição federal.

Em informações prestadas pela ALESP, suscitou-se que o art. 50 se destina ao Poder Legislativo da União, não havendo qualquer viés extensível ou de preordenação. O Advogado-Geral da União afirmou que as hipóteses de fiscalização são destinadas únicas e exclusivamente ao plano federal, motivo pelo qual a autonomia organizativa dos

---

<sup>199</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 3046, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 15.042004, DJ 28.05.2004, PP-00492.

entes deveria prevalecer. O Procurador-Geral, em suas manifestações, salientou que o diploma estadual se afastou das premissas e parâmetros federais.

O Relator iniciou seu voto afirmando que não se deve fulminar toda e qualquer norma local que ouse ir além da simples paráfrase da Constituição da República, mostrando-se cético e contrário ao princípio da simetria. No entanto, o caso em análise está diante de um princípio central que é a separação dos poderes. Permitir que cada Deputado individualmente tenha poderes para investigar e controlar o Executivo cria um controle não previsto e que gera desequilíbrio.

O Ministro Ayres Britto sustentou que a Constituição federal adotou o princípio da coletividade quando se trata de fiscalização. Por este motivo, cabe aos Estados-membros segui-lo.

Por unanimidade se votou pela procedência da ação.

**Comentários:** Este acórdão esclarece o motivo pelo qual a inovação estadual foi rechaçada. Este tipo de postura é importante e tem que ser o padrão nos julgados que envolvam temas federativos atrelados ao exercício da autonomia. Debruçou-se sobre questões como equilíbrio federativo e princípio da coletividade. Ou seja, a restrição da autonomia estadual não foi fruto de interpretação extensiva, mas de comandos principiológicos existentes na Constituição federal.

#### L) Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4298<sup>200</sup>

A ação foi proposta pelo PSDB contra Lei do Estado de Tocantins que regulamentou a hipótese dupla vacância nos dois últimos anos de mandato de Governador e Vice. Sustentou o requerente que a lei afrontou o art. 81, §1º da Constituição federal, pois não caberia a Assembleia Legislativa legislar sobre eleição indireta, mas sim à União.

O Relator iniciou seu voto questionando criticamente sobre a tendência de se impor o princípio da simetria em relação ao art. 81, §1º da Constituição federal. Alegou que sua utilização excessiva desnatura a federação.

Vinculação larga ou excessivamente rígida do poder constituinte e da competência legislativa estaduais a ditames da organização federal inscritos na Constituição da República podem desvirtuar a Federação brasileira (...)

---

<sup>200</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 4298-MC, Rel: Ministro Cezar Peluso, 07.10.2009, DJe 26.11.2009, PP-00093.

reduzindo ou aniquilando a autonomia essencial dos Estados-membros.”. Sustenta ainda que “A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete.

Em seu voto, concluiu que o art. 81, §1º não é norma de reprodução obrigatória e/ou de imposição simétrica. Em caso de dupla vacância de Governador e Vice, caberia apenas ao ente subnacional, diante de sua escolha jurídico-política, optar pelo modo de eleição tendo como fundamento a constituição estadual. Sustentou que a lei federal que regulamenta o art. 81, §1º se restringe à União, cabendo, por questão lógica, aos Estados-membros criarem as suas. Por fim, ressaltou que as condições de elegibilidade do art. 14 da Constituição federal se impõe por força do princípio democrático.

O Tribunal de forma unânime votou pela improcedência da ação.

**Comentários:** Reconhecer a liberdade política do ente subnacional em materializar o instituto da dupla vacância fortalece a autonomia do Estado-membro. Este julgado evidencia que é possível combinar autonomia com respeito aos princípios constitucionais. O Tribunal poderia facilmente ter se valido da regra de extensão e utilizar o princípio da simetria por ser uma saída mais “fácil”. No entanto, após debater o assunto, admitiu o exercício político do ente federado, desde que este respeitasse os princípios democráticos no tocante à elegibilidade daqueles que serão eleitos indiretamente para assumir os cargos vacantes.

M) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 227<sup>201</sup>

A ação proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra dispositivo da Constituição estadual no qual afirmou que o princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do Estado-Membro de criar ou revisar sua Constituição. O tema tratado nos autos versou sobre a possibilidade de servidor público estadual, civil ou militar transformar sua licença especial e férias em pecúnia indenizatória. De acordo com o Governador, houve ofensa ao art. 61, §1º, II, *a* e 169 da Constituição federal, assim como o art. 38 do ADCT.

---

<sup>201</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 227, Rel. Min. Mauricio Correa, 19.11.1997, DJ 18.05.2001, PP-00429.

A ALERJ afirmou que a transformação do benefício em pecúnia indenizatória não acarreta aumento de remuneração.

O voto do Relator seguiu a orientação da Corte em relação à simetria imposta em iniciativa de certos projetos de lei. Afirmou também:

(...) este Plenário declarou que a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre servidores públicos, provimento de cargos públicos e aposentadoria de funcionários civis e reforma e transferência de militares para a inatividade é, no âmbito estadual, do Governador do Estado, acentuado ser insubsistente a alegação de não se tratar de lei, mas de modificações introduzidas no próprio texto constitucional, o que tornaria a salva a observância da obrigatoriedade de partir a iniciativa do executivo, porque, a considerar-se diferentemente, poderia o legislador, ao invés de observar que a referida matéria é regulada por lei ordinária de exclusiva iniciativa do Poder Executivo, contornar tal dificuldade inserindo as disposições que pretendesse no próprio texto constitucional, de modo a burlar dispositivo inserto na Constituição Federal.

O Ministro Néri da Silveira ressaltou o seguinte:

Acompanho o eminente Ministro-Relator, em face da jurisprudência que já se constituiu no Tribunal a respeito da matéria. Mas, ainda uma vez, permito-me ressaltar meu ponto de vista. Creio que, nessa linha de jurisprudência, estamos cada vez limitando mais a autonomia, essa visão de autonomia dos Estados-membros, porque não se lhes deixa faixa alguma de autonomia para dispor. (...) Então, por que entendermos que na Constituição não pode ser inserida essa norma, se há uma faixa de autonomia quanto à matéria estatutária estadual dispondo sobre vantagens dos seus servidores? (...) Ressalvo o meu ponto de vista para acentuar, ainda uma vez, essa linha da nossa jurisprudência, que entendo demasiadamente restritiva, da autonomia dos estados dentro do sistema federativo.

O Tribunal julgou a ação procedente por unanimidade.

**Comentários:** Neste julgado a utilização do princípio da simetria eclipsou outras nuances importantes que deveriam ter sido debatidas. O caso narrado evidencia que a Assembleia impôs despesa econômica ao Executivo ao assegurar um direito sem prever o orçamento. Não é caso de simetria de processo legislativo, mas de flagrante violação da separação dos poderes.

#### N) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 792<sup>202</sup>

A ação foi proposta pelo PDT contra a expressão “permitida a reeleição” presente na Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Segundo o partido, por mais que o Estado-membro seja autônomo, ao exercer seu poder constituinte derivado, deve obedecer aos princípios da Constituição federal. Alegou que a violação do princípio da simetria em face do artigo 57, §4º da Lei Maior deve ser rechaçada pelo Judiciário.

A ALERJ informou que a constitucionalização das normas internas de organização e funcionamento do Congresso Nacional não concede *status* de princípio constitucional, não podendo ser impostas aos Estados-membros.

De acordo com o Relator, a norma afrontada é uma norma regimental constitucionalizada que não se estende.

O Tribunal julgou a ação improcedente.

**Comentários:** Diante da constante deferência do Supremo ao princípio da simetria, este julgado se mostra como uma exceção. De fato, não havia nenhum princípio a ser estendido para impor o mesmo procedimento nos entes subnacionais. Em uma federação é natural que cada unidade expresse sua autonomia dentro das delimitações previstas no Pacto Federal. Esse é o comportamento ideal de um Tribunal apazigua conflitos federativos.

#### 5.4 Conclusão Parcial

Percebe-se que o Supremo Tribunal Federal faz uma interpretação retrospectiva do texto de 1967/69 e impõe normas extensíveis não previstas pelo constituinte originário.

O trabalho também deixa claro que os Ministros não possuem uma postura linear, salvo exceções, sobre a forma de aplicação do princípio da simetria. Invocam-na em alguns casos e rechaçam em outros. Destaca-se que fundamentos que levam à primazia da estrutura federal ficam encobertos pelo jargão “princípio da simetria”, o que dificulta compreender a postura do Supremo acerca da federação.

---

<sup>202</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 792, Min. Rel. Moreira Alves, 26.05.1997, DJ 20.04.1997, PP-00104.

Criticou-se, com veemência, o sufocamento da autonomia local em inovações institucionais, principalmente quando aquilo que foi rechaçado nas unidades subnacionais, anos depois, veio a ser implementado na estrutura federal (Ação Diretas nº 3644, 2461 e 98). Nos demais casos, demonstrou-se a falta de debate sobre a prevalência ou não das opções políticas estaduais. Além dos debates serem rasos e superficiais, não apontam os princípios que estão em choque e tampouco promovem a ponderação.

Tentou-se demonstrar que o “princípio da simetria” não atua como princípio, mas como regra, pois uma vez suscitado no Plenário prevalece e não mais se debate. Esse cerceia a atividade criativa dos entes federados o que contribuiu para a diminuição do experimentalismo democrático.

Portanto, a postura adotada deveria ser de “não-simetria das formas”, pois a simetria deveria ser utilizada como exceção e após processo de ponderação entre os valores constitucionais em conflito. A restrição da autonomia deve ser a última e não a primeira opção.

## CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi exposto, conclui-se que a federação estadunidense não pode ser o marco responsável por medir o grau federativo dos demais estados federais. Os fundamentos para essa afirmação perpassam por aspectos sociais, políticos, históricos e econômicos apresentados no trabalho. Além disso, defendeu-se a impossibilidade de se agrupar experiências federais sob uma “etiqueta” regional, isto é, não existe um federalismo latino-americano (México, Argentina, Brasil e Venezuela) assim como não existe um federalismo anglo-saxão (Estados Unidos e Canadá) por mais que haja heranças histórico-culturais em comum. Agrupar os fenômenos federativos por região pode levar o intérprete a deduzir erroneamente que são fenômenos idênticos, gerando, por consequência, perda significativa de identidade e experiência federativa.

No aspecto teórico foi enfatizado que o poder político tributário, político administrativo e *lato sensu* são imprescindíveis para o desenvolvimento da forma federal. Caberá a cada federação estipular a forma pela qual essas facetas da autonomia irão se materializar. Não há “receita de bolo” a ser seguida; não há modelo nem mesmo padrão. A forma pela qual os elementos autônomos se mesclam depende única e exclusivamente da realidade local e das tradições culturais de cada Estado-nação. Mas isso não impede que seja feita uma leitura crítica, acerca de alguns elementos das federações latinas, como a questão do poder político tributário, elemento legislativo ou auto organizativo.

Iniciar o estudo da forma federal com a experiência dos Estados Unidos da América foi importante para demonstrar que até mesmo no berço da forma federal moderna sua sedimentação foi turbulenta. Além da atuação da Suprema Corte para referendar a União, foi necessário superar uma das guerras civis mais violentas existentes. A federação estadunidense esteve a um passo de ser desfeita, mas conseguiu se realinhar. Mostrou-se também que as práticas coloniais impostas (causa) propiciaram a adoção da forma federal (efeito). Essa relação de causa e efeito surgida no período colonial se mostra como elemento similar nas formas federais estadunidense, mexicana, argentina e brasileira.

A conquista territorial promovida pelos espanhóis foi acompanhada da criação de pequenas unidades (cidades) cujo centro político eram os *Ayuntamientos*, núcleos formalmente submetidos à Coroa hispânica, mas na prática a distância entre Colônia/Metrópole produzia um vácuo de poder preenchido pela elite local. O caráter frouxo do pacto colonial gerou níveis de descentralização não pretendidos pelo governo

metropolitano. Na tentativa de readquirir o poder político, a Coroa promoveu uma recentralização que atingiu principalmente a elite local, também conhecidas como oligarquias, que se desenvolvia desde os primórdios da colonização.

No desenvolvimento mexicano dois elementos chamam bastante atenção: a dominação política do Partido Revolucionário Institucional (PRI) e a centralização tributária. Pode-se dizer que o primeiro favoreceu a implementação do segundo. Esses fenômenos podem ser vistos como distorções por serem extremamente intensos. As reformas da década de 70 propiciaram o surgimento de um espaço político equilibrado que se fortalece a cada ano. A questão fiscal, por outro lado, permanece. Deve ser visto como um agravante o fato de o Sistema Nacional de Coordenação Fiscal ainda não ter sido constitucionalizado, pois esse cenário fortalece a atuação da União sobre a estrutura fiscal.

O panorama argentino tem bastante similaridade com o mexicano em razão do passado colonial comum. A Coroa espanhola implementou no Cone Sul a mesma estrutura colonial existente na América do Norte. A sedimentação da Argentina como Estado nacional enfrentou duas dificuldades principais: baixos índices de povoamento da região e a Província de Buenos Aires (que se recusava a perder seu *status* político dentro do Estado independente que surgia). A questão fiscal também acometeu a Argentina. O sistema tributário pensado pela Constituição de 1853/60 começou a ser deturpado desde o final do século XIX para garantir maiores níveis de receita para a União. A mutação da competência tributária gerou intensa anarquia fiscal que foi sufocada pela implementação do Sistema de Coparticipação que favorece a União em detrimento dos Estados-membros.

O Brasil, fruto da colonização portuguesa, rumou por caminhos diferentes que desaguarão no mesmo cenário colonial: descentralização política. Inicialmente surgiu de forma intensa com os regimes de capitanias hereditárias, mas com maior controle do território pela Coroa portuguesa, a descentralização passou a se desenvolver junto às Câmaras Coloniais de modo similar aos *Ayuntamientos/Cabildos*. As elites locais também se enveredaram nos vácuos de poder existentes no território colonial. As oligarquias exerciam forte pressão sobre os centros políticos e promoviam uma descentralização política ao arrepio da vontade da Coroa. Esta relação de poder estava tão enraizada que subsistiu à forma monárquica implementada. Sustentou-se, inclusive, que a forma federal adotada ao final do século XIX foi uma imposição feita pelos grupos hegemônicos. Durante o período imperial foram feitas concessões em prol da unidade, mas diante da resistência do Império em promover a descentralização política, derrubou-

se o governo e proclamou-se a República sob a forma federativa de estado. A estabilidade existente no século XIX não se repetiu no século XX sob a forma republicana e federativa. Os golpes de estado e as tentativas centralizadoras exerceram forte influência na distribuição de poder político entre os entes.

Ainda sobre o Brasil é preciso suscitar que o excesso de regras de preodernação existentes na Constituição federal de 1988 promoveu uma limitação de arranjos estaduais. A postura adotada e defendida neste trabalho foi a de que o constituinte exagerou ao traçar no texto federal decisões políticas fundamentais que deveriam ser fruto da escolha do poder constituinte regional. Também se criticou com veemência a imposição de regras extensíveis pelo Supremo Tribunal Federal aos entes infranacionais em uma nítida interpretação retrospectiva da Carta de 1967/69. É inconcebível a utilização do princípio da simetria pós Constituição de 1988. Não se está defendendo que deva haver uma ampla e irrestrita atuação das unidades federadas, mas sim que seus excessos sejam discutidos à luz de princípios possivelmente violados em respeito ao art. 25 da Constituição da República. Não é razoável utilizar a simetria para camuflar valores constitucionais a fim de limitar o ônus argumentativo. A cúpula máxima do Judiciário tem o *munus publicum* de ponderar e explicitar os motivos pelos quais se está limitando a autonomia dos entes subnacionais. O papel de contenção adotado por temer descontrole das unidades federadas não pode ser utilizado como subterfúgio para se esquivar de aprofundar e debater a federação no plenário do Supremo Tribunal. Se cabe a este poder constituído exteriorizar oficialmente o que significa a Constituição, competirá a ele definir os limites da autonomia dentro da federação. Contudo, a Corte se esquiva desse dever toda vez que opta pela saída mais fácil que é o jargão “princípio da simetria”. Portanto, enquanto a imposição simétrica parecer algo natural e fruto de regra expressa do texto constitucional de 1988, a lógica simétrica continuará tendo prestígio entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A análise das três experiências federativas de forma isolada permite concluir que todos os processos de independência foram fruto do choque de interesses entre a elite local e poder metropolitano. Os clames pela independência se iniciam diante da tentativa das Coroas ibéricas de reforçarem o pacto colonial: na América Hispânica foi fruto da insatisfação com as reformas borbônicas, na América Portuguesa tem origem na tentativa de recolonização após a Revolução do Porto em 1821. As elites oligárquicas não aceitaram a perda de espaço no cenário político e se levantam contra seus colonizadores.

É preciso frisar que a questão oligárquica tem origem no passado colonial dos três países analisados. Em cada experiência analisada a elite penetrou e cooptou o poder público a sua maneira.

A sugestão do aprofundamento do federalismo cooperativo justifica-se pelo passado colonial comum marcado pela dualidade centralização/descentralização, acreditando-se ser a melhor materialização possível para a forma federal.

No contexto latino-americano é importante que a União seja mais atuante para diminuir desigualdades socioeconômicas/regionais e arrefecer a força oligárquica. Como na forma cooperativa os centros decisórios se articulam e atuam conjuntamente, esse processo ocorreria sem alijar os Estados-membros. No entanto, a experiência brasileira denota a necessidade de se refinar as técnicas cooperativas para evitar que a União se apodere de todas as decisões políticas relevantes e deixe os entes infranacionais em segundo plano. Conforme suscitado nos capítulos 3 e 4 há mecanismos para reverter esse quadro, isto é, as falhas existentes não desmerecem a forma cooperativa. É preciso que sejam traçados parâmetros mais objetivos sobre o tema e que haja maior sensibilidade das Cortes constitucionais quando estiverem diante de conflito de poder político entre entes federativos.

O aspecto fiscal é um problema que cada país precisa enfrentar diferenciadamente. As dificuldades existentes no México e Argentina são infinitamente mais graves do que as existentes no Brasil. Ao que tudo indica, o problema brasileiro está mais próximo de racionalização e mudança de perfil fiscal, devendo pautar-se em uma tributação que almeje mais o patrimônio (forma de exteriorização de riqueza e que agrega maior justiça fiscal) e menos o consumo que é um ranço desde o período colonial por ser mais difícil de sentir pela população.

O ICMS também é um problema que precisa ser discutido e repensado. Não se está propondo sua federalização ou transformação em tributo de base tributária compartilhada, mas é notório que as guerras fiscais existentes e a ineficiência do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) necessitam ser superados. As contribuições sociais utilizadas pela União para compor suas receitas é um outro problema a ser discutido no federalismo fiscal brasileiro. A reforma tributária é necessária e urgente, mas nessa reestruturação todos têm que sair com patamares razoáveis de receita. É preciso racionalizar o sistema (o patamar de carga tributária em 37,5% do PIB é alarmante) e manter percentuais que assegurem o cumprimento dos deveres constitucionais.

Diante da experiência fiscal mexicana e argentina, acredita-se que não seria uma boa alternativa rumar para impostos de base tributária compartilhada sob risco de experimentar problemas de anarquia fiscal que nunca assolaram o Brasil. Uma base compartilhada precisa de profunda coordenação e maturidade institucional para se evitar conflitos fiscais e sufocamento da economia por causa das bitribuições.

No caso da Argentina e México medidas descentralizadoras são necessárias, mas devem ser articuladas com o paulatino crescimento da máquina fiscal estadual e municipal na captação de receita tributária e obtenção de *know-how* fiscalizatório. Uma mudança brusca traria mais prejuízos do que benefícios, pois uma descentralização fiscal repentina não propiciaria que as máquinas públicas infranacionais estivessem aptas a reassumir a função de fiscalização e captação tributária cedida há décadas. Uma solução viável seria o aumento de repasse automático incondicionado o que permitiria, ao menos a curto prazo, maior autonomia financeira dos entes.

O que se percebe no geral entre os modelos federativos da América Latina é que a materialização do poder político assume formas diferentes em razão das peculiaridades locais. O México admite ampla atuação no elemento legislativo, mas restringe no poder político tributário e limita em alguns pontos o elemento organizativo. A Argentina, por outro lado, baliza o elemento legislativo e o aspecto tributário, mas autoriza de forma mais profunda a exteriorização plena do elemento organizativo. O Brasil, de forma oposta, retém o elemento legislativo (apesar das técnicas cooperativas), delimita em excesso o elemento organizativo, mas propicia um poder político tributário dentro de um bom patamar. Portanto, não há solução ou indicação de caminho igual para as três federações analisadas, pois cada uma possui um problema a ser enfrentado, mas somente com a superação destes gargalos será possível uma melhor experiência federal.

A forma federal dialoga diretamente com a democracia. Os níveis democráticos na América Latina, como um todo, verdade seja dita, têm melhorado. Mas é preciso aprofundar ainda mais para superar ranços históricos inseridos desde o período colonial. Portanto, a existência da lógica personalista, mandonista e clientelista mantém a forma arcaica de Estado até os dias de hoje. É preciso de uma revolução que atinja as estruturas ou sua “caixa de máquinas”. Somente assim a velha ordem colonial e suas consequências morais, sociais e políticas serão extirpadas ou minimizadas. É preciso quebrantar o passado para garantir a superação dos problemas atuais.

De uma revolução é talvez o que precisa a América do Sul. Não de uma revolução horizontal, simples remoinho de contendas políticas, que servem

para atropelar algumas centenas ou milhares de pessoas menos afortunadas. O mundo está farto de tais movimentos. O ideal seria uma boa e honesta revolução, uma revolução vertical e que trouxesse à tona elementos mais vigorosos, destruindo para sempre os velhos e incapazes. (HOLANDA, 2004: 180/182)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ACHA, Luis Manuel Péres de. **Federalismo Hacendario: Propuestas Constitucional y Legal 2007**. Coordenadora: GRANADOS, Gabriela Ríos. **Reforma Hacendaria en la Agenda de la Reforma del Estado**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2009.

ALBERDI, Juan Carlos. **Las Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina**. Buenos Aires: La Cultura Argentina, 1915.

ANCEL, Marc. **Utilidade e Métodos do Direito Comparado**. Elementos de introdução geral ao estudo comparado dos direitos. Tradução: Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1980.

ARAÚJO, Erika Amorim. **Análise das Contribuições Sociais no Brasil**. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – CEPAL, 2005. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Contribuicoes%20Sociais%20CEPAL-ONU.pdf>>. Acesso em: 15.10.14

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa. **Jurisdição Constitucional e Federação: O Princípio da Simetria na Jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ARNAUD, André-Jean. **O Direito entre a Modernidade e Globalização: Lições de Filosofia do Direito e do Estado**. Tradução: Patrice Charles Wuillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARRUDA, José Jobson de, PILETTI, Nelson. **Toda a história: História Geral e história do Brasil**. São Paulo: Ática, 2001.

ATALIBA, Geraldo. Regime Constitucional E Leis Nacionais E Federais. **Revista dos Tribunais**, jan./jun., 1980, pp. 58-76.

BADENI, Gregorio. **Tratado de Derecho Constitucional**. Tomo I. Buenos Aires: La Ley, 2006.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Derecho Constitucional**. Tomo II. Buenos Aires: La Ley, 2006.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de. (...) O Estado Democrático de Direito e a Necessária Reformulação das Competências Materiais e Legislativas dos Estados. **Revista Informação Legislativa**, v. 47, n. 186, abr/jun, 2010.

BARBOSA, Rui. **Os Impostos Interestaduais: Polêmica com Amaro Cavalcanti**. Vol. XXIII, 1896, Tomo II. Ministério da Educação e Cultura: 1958. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=ObrasCompletasRuiBarbosa&pe sq=Impostos%20interestaduais>>. Acessado em: 12.04.14.

BARRAGÁN, José Barragán. **El Federalismo Mexicano: Visión Histórico Constitucional**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte Anos da Constituição de 1988: A Reconstrução Democrática do Brasil. **Revista Informação Legislativa**, v. 45, n. 179, jul/set 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

\_\_\_\_\_. **A Derrota da Federação: O Colapso Financeiro dos Estados e Municípios**. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/793582/DLFE-47312.pdf/Revista53Doutrina\\_pg\\_107\\_a\\_113.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/793582/DLFE-47312.pdf/Revista53Doutrina_pg_107_a_113.pdf)>. Acessado em: 4.12.2014.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A Província: Estudo sobre a Descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1992.

BETHELL, Leslie. **Historia de América Latina. 3. América Latina Colonial: Economía**. Barcelona: Crítica, 1991.

\_\_\_\_\_. **Historia de América Latina. 5. La Independencia**. Barcelona: Crítica, 1991.

\_\_\_\_\_. **Historia de América Latina. 7. América Latina: Economía y Sociedad**. Barcelona: Crítica, 1991.

BICKEL, Alexander. **The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics**. Connecticut: Yale University Press, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. O Planejamento e os Organismos Regionais Como Preparação a um Federalismo das Regiões (A Experiência Brasileira). **Revista De Informação Legislativa**, v. 8, n. 31, p. 53-78, jul./set. 1971.

BOTANA, Natalio R. El Federalismo Liberal en Argentina: 1852-1930. Coordinador: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 224-262.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: A Quem Cabe a Última Palavra Sobre o Sentido da Constituição?** Rio de Janeiro: Lumem, 2012.

BURGESS, Michael. **Comparative Federalism: Theory and Practice**. New York: Routledge, 2006.

BURGOA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Ciudad de Mexico: Porrúa, 1984.

CAMACHO, César. Propuesta de un Nuevo Diseño Competencial para el Federalismo Mexicano. Coordinador: LA GARZA, José María de. **Federalismo y Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2002, pp. 15-22.

CAMARA, Maria Helena Ferreira da. O Conceito Moderno de Federação. **Revista de informação legislativa**, v. 18, n. 71, p. 23-42, jul./set. 1981.

CAMARENA, Adrián Joaquín Miranda. **Análisis del Federalismo Hacendario Mexicano**. 2010. 268 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Departamento de Derecho Público del Estado. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.

CAMARGO, Angélica Ricci. **Câmaras Municipais**. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=4578>>. Acessado em: 08.09.2014

CAMARGO, Aspasia. La Federación Sometid. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática. Coordinador: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 300-362.

CAMPOS, Germán J. Bidart. **Manual de La Constitución Reformada**. Tomo III. Buenos Aires: EDIAR, 2006.

\_\_\_\_\_. El Federalismo Argentino desde 1930 Hasta la Actualidad. Coordinador: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 363-396.

CARBONELL, José. Transición a la Democracia, Gobernabilidad y Federalismo en México. Cerrando el Círculo. Coordinador: LA GARZA, José María de. **Federalismo y**

**Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2002, pp. 23-38.

CARMAGNANI, Marcello. El Federalismo Liberal Mexicano. Coordinador: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.** Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 135-179.

\_\_\_\_\_. Conclusión: El Federalismo, Historia de una Forma de Gobierno. Coordinador: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.** Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 297-416.

CARMONA, Salvador Valencia. En Torno del Federalismo Mexicano. Coordinadores: HERNANDEZ, Antonio María, VALADÉS, Diego. **Estudios sobre Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos.** Ciudad de Mexico: UNAM 2003.

CARPIZO, Jorge. Sistema Federal Mexicano. Coordinador: CAMARGO, Pedro Pablo; CARPIZO, Jorge. **Los Sistemas Federales del Continente Americano.** Ciudad de Mexico: UNAM, 1973, pp. 463-548.

\_\_\_\_\_. **Derecho Constitucional Latinoamericano y Comparado.** Disponible em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/114/art/art1.pdf>>. Acessado em: 28.10.2014

\_\_\_\_\_. **Federalismo en Latinoamerica.** Ciudad de Mexico: UNAM, 1973.

CARPIZO, Jorge; MADRAZO, Jorge. **Derecho Constitucional.** Ciudad de Mexico: UNAM, 1991.

CARVALHO, André Castro. Mecanismos de otimização e critérios variáveis no federalismo fiscal brasileiro. Organizadores: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas.** Florianópolis: Conceito, 2010, p. 165-196.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: Historia y Argumento. Coordinador: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.** Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 51-80.

\_\_\_\_\_. **Pontos e Bordados: Escritos de História e Política.** Belo Horizonte: UFMG: 2005.

\_\_\_\_\_. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual.** Revista DADOS – Revista de Ciências Sociais, V. 40, nº 2, Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. **A Construção da Ordem: Teatro das Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CAYEROS, Alberto Diaz. **Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in Mexico. Editor: GIBSON, Edward L. **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2005, pp. 297-322.

CHÁVEZ, Alicia Hernández. Federalismo y Gobernalidad en México. Coordinador: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 263-299.

CHIARAMONTE, José Carlos. El Federalismo Argentino en la Primera Mitad del Siglo XIX. Coordinador: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 81-134.

CHOUDRY, Sujit; HUME, Nathan. Federalism, Devolution and Secession: From Classical to Post-Conflict Federalism. Editor: GINSBURG, Tom. & DIXON, Rosalind. **Comparative Constitutional Law**. Massachussetts: Edward Elgar Publishing Inc., 2011.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; PEIXOTO, Marcela Moraes. O Estado Brasileiro: Algumas Linhas sobre a Divisão de Poderes na Federação Brasileira á luz da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, v. 26, n. 104, p. 21-42, out./dez. 1989.

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro em uma Perspectiva Comparada. Organizadores: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010, p. 15-34.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Repartição De Receitas Tributárias E Transferências Intergovernamentais. Organizadores: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. **Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas**. Florianópolis: Conceito, 2010.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Brazil (Federative Republic of Brazil) In: GRIFFITHS, Ann L. **Handbook of Federal Countries**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. P. 90-105. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/FedCountries/FC-Brazil.pdf>>. Acessado: 24.12.2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DEMOS, John. **Colonization and Settlement, 1585-1753**. Disponível em: <<http://www.gilderlehrman.org/history-by-era/essays/colonization-and-settlement-1585%E2%80%931753>>. Acessado em: 30.08.2014.

DINAN John. Padrões de Elaboração de Constituições Infranacionais em Estados Federais. Organizador: MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e Constituição: Estudos Comparados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

DONGHI, Tulio Halperin. **Historia Contemporanea de America Latina**. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

DORF, Michael C; SABEL, Charles F. **A Constitution of Democratic Experimentalism**. Cornell Law Faculty Publication, Columbia Law Review, Vol. 8, March 1998, nº 2. Disponível em: <<http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/120/>>. Acessado em: 15.01.2015.

FABRIZ, Daury Cesar. Federalismo, Municipalismo e Direitos Humanos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, nº 4, vol. 77, 2010, pp. 76-95.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2008.  
FALCÃO, Amílcar de Araújo. **Sistema Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Financieiras, 1965.

FALLON JR, Richard H. **The Dynamic Constitution: An introduction to American Constitutional Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 2001.

\_\_\_\_\_. **Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1981.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo, EDUSP, 2001.

\_\_\_\_\_. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1995.

FERNANDES, Eric Baracho Dore. O Princípio Federativo na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: O Difícil Equilíbrio entre Federalismo e Soberania Popular. Organizadoras: XIMENES, Julia Maurmann; BARROS, Janete. **Federalismo e Democracia Participativa**. Brasília, IDP, 2012, pp. 168-193.

FERRARI, Sérgio. **Constituição Estadual e Federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo Constitucional e Reforma Federativa: Poder Local e Cidade-Estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FERREIRA, Luiz Pinto. El Sistema Federal Brasileño. Coordinador: CAMARGO, Pedro Pablo; CARPIZO, Jorge. **Los Sistemas Federales del Continente Americano**. Ciudad de Mexico: UNAM, 1973, pp. 117-216.

FERREIRA, Siddharta Legale. **Do Desespero à Esperança: Um Comentário Crítico à Medida Cautelar no Mandado De Segurança nº 27.931-1 Sobre o Destrancamento da Pauta em Relação aos Projetos de Lei Complementar e aos de Emendas Constitucionais**. Disponível em: <http://www.rdm.uff.br/index.php/rdm/article/view/78>. Acessado em: 08.10.2014.

FRANCIS, Jorge Abdó. Sistema de Distribución de Atribuciones en los Estados Federales. Coordinador: GARZA, José Maria Serna de la. **Federalismo y Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2002, pp. 3-14.

FRERS, Luciana Díaz. **Debajo del Laberinto: Los Sistemas de Coparticipación de Provincias a Municipios**. 2013. Disponível em: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/siff/2013/Frers-1.pdf>. Acessado em: 22.11.14.

FRONDIZI, Silvio. El Federalismo en la República Argentina. Coordinador: CAMARGO, Pedro Pablo; CARPIZO, Jorge. **Los Sistemas Federales del Continente Americano**. Ciudad de Mexico: UNAM, 1973, pp. 11-116.

GAISMAN, Laura Trigueros. El Federalismo en México Autonomía y Coordinación de las Entidades Federadas. Coordinador: SMITH, James Frank. **Derecho Constitucional Comparado. México-Estados Unidos, t. I**. Ciudad de Mexico: UNAM, 1990.

GALLE, Brian; LEAHY, Joseph K. Laboratories of Democracy? Policy Innovation in Decentralized Governments. **Emory Law Journal n. 58.6**, 2009, p. 1335. Disponível em: [http://works.bepress.com/brian\\_galle/8](http://works.bepress.com/brian_galle/8). Acessado em: 18.12.2014.

GARAT, Pablo María. El Sistema de Coparticipación Federal en la Organización Constitucional Argentina. **Revista Latinoamericana de Derecho**, Número 9-10. Enero-Diciembre, 2009.

GARDNER, James A. Em Busca do Constitucionalismo Infranacional. Organizador: MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e Constituição: Estudos Comparados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution.** Oxfordshire: Oxford University: 2013.

GARZA, José María Serna de la. La Logica Centralizadora del Sistema Federal Mexicano. Coordinadores: VALADÉS, Diego; GARZA, José María Serna de la. **Federalismo y Regionalismo.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2005, pp. 547-584.

\_\_\_\_\_. **Panorama del Derecho Mexicano: Derecho Parlamentario.** Ciudad de Mexico: UNAM, 1997.

\_\_\_\_\_. **La Reforma del Estado en América Latina: Los Casos de Brasil, Argentina y México.** Ciudad de Mexico: UNAM, 1998.

\_\_\_\_\_. **Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2004.

\_\_\_\_\_. Aspectos Constitucionales del Federalismo Fiscal Mexicano. Coordinadora: GRANADOS, Gabriela Ríos. **Reforma Hacendaria em la Agenda de la Reforma del Estado.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2009.

\_\_\_\_\_. Los Aspectos Constitucionales de una Posible Reforma del Federalismo Fiscal Mexicano. Coordinadores: VALADÉS, Diego. GUTIÉRREZ, Rodrigo Rivas. **Economía y Constitución.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2001.

\_\_\_\_\_. Federalismo Y Sistemas de Distribución de Competencias Legislativas. Coodinadores: HERNANDEZ, Antonio María, VALADÉS, Diego. **Estudios sobre Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2003.

\_\_\_\_\_. **El Sistema Federal Mexicano: Un Análises Jurídico.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2008.

GENTZ, Friedrich Von. **The origin and principles of the American Revolution compared with the origin and principles of french revolution.** Colorado: Portage Publications, 2009.

GIBSON, Edward L. e FALLETI, Tulia G. Unity by the Stick: Regional conflict and the origins of Argentine Federalism. Editor: GIBSON, Edward L. **Federalism and Democracy in Latin America.** Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2005, pp. 226-254.

GIBSON, Edward L. Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights. Editor: GIBSON, Edward L. **Federalism and Democracy in Latin America.** Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2005, pp. 1-28.

GIBSON, Edward L.; CALVO, Ernesto F.; FALLETI, Tulia G. Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation. Editor: GIBSON, Edward L. **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2005, pp. 173-196.

GILENS, Martin; BENJAMIN, Page. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. **Perspectives on Politics**, Nova Jersey, n° 12, 2014, pp. 564-581.

GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal. Organizadores: CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004, p. 15-32.

GORDOA, José Gómez. El Derecho Financiero Mexicano y sus Reformas Constitucionales. Organizador: ADALID, Mario Melgar. **Modernización del Derecho Mexicano: Reformas Constitucionales y Legales 1992**. Ciudad de Mexico: UNAM, 1993.

GUERRERO, Omar. **Las raíces Borbónicas del Estado Mexicano**. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1825>>. Acessado em: 02.09.2014.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2° ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HENRÍQUEZ, J. Jesús Orozco. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada**. Colaboradores: SANCHÉZ, Eduardo Andrade. MADRAZO, Jorge. VALADÉS, Diego e outros. Ciudad de Mexico: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1992.

HERMANY, Ricardo. (Re)discutindo as Políticas Públicas no Espaço Local: Interconexões entre Federalismo, Subsidiariedade e Direito Social no Brasil. Organizador: MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e Constituição: Estudos Comparados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

HERNÁNDEZ, Antonio María. La Descentralización del Poder en el Estado Argentino. Coordinador: GARZA, José María Serna de. **Federalismo y Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2002, pp. 211-274.

\_\_\_\_\_. El Federalismo Argentino. Coordinadores: VALADÉS, Diego; GARZA, José María Serna de la. **Federalismo y Regionalismo**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2005, pp. 23-92.

HERRERA, Óscar Rebolledo. El federalismo como Forma de División del Poder Público en el Contexto Constitucional y sus Implicaciones en Materia Tributaria. Coordinador: LA GARZA, José María Serna de. **Federalismo y Regionalismo**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2002.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabri, 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. **Revista Informação Legislativa**, v. 22, n. 87, jul./set. 1985.

\_\_\_\_\_. Normas Centrais da Constituição Federal. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 135, p. 175-178, jul./set. 1997.

\_\_\_\_\_. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 30, n. 23/25, p. 36-58 1980/1982

IANNI, Octavio. **A Sociedade Global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

JACOBO, Alejandro. O'CONNOR, Ernesto. El Sistema Tributario en el Mundo: Una Comparación con la Argentina. Coordinador: O'CONNOR, Ernesto A. VIGNALE, Jorge. **Sistema Tributario Argentino. Un Análisis Comparativo de la Contribución por Sectores Productivos y de la Equidad Sectorial. (Primera Parte)**. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica Argentina, 2011.

KRELL, Andreas J. A Necessária Mudança de Foco na Implementação do Federalismo Cooperativo no Brasil: da Definição das Competências Legislativas para o Desenho de Formas Conjuntas de Execução Administrativa. Coordenadores: SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. BINENBOJM, Gustavo. **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

LAVIÉ, Humber Quiroga. **Derecho Constitucional Latinoamericano**. Ciudad de Mexico: UNAM, 1991.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos federalistas: A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o Surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 48, n. 192, p. 125-136, out./dez. 2011.

LLANOS, Mariana. **El Bicameralismo en América Latina**. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf>>. Acessado em: 12.02.15

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Competência Legislativa Concorrente dos Estados-Membros na Constituição de 1988. **Revista Informação Legislativa**, v. 26, n. 101, jan/mar. 1989.

\_\_\_\_\_. Direito do Estado Federado ante a Globalização Econômica. **Revista de Informação Legislativa**, v. 38, nº 151, p. 96-108, jul/set 2001.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação**. São Paulo: UNESP, 2002.

LOVE, Joseph L. Federalismo y Regionalismo en Brasil, 1889-1937. Coordenador: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 180-223.

MAIER, Pauline. **The American Revolution, 1763-1783**. Disponível em: <<http://www.gilderlehrman.org/history-by-era/essays/american-revolution-1763%E2%80%931783>>. Acessado em: 30.08.2014.

MARINS, Leonardo. Limites ao Princípio da Simetria Constitucional. Coordenadores: SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. BINENBOJM, Gustavo. **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio Federativo e Mudança Constitucional: Limites e Possibilidades na Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MAUÉS, Antonio Moreira. Justiça Constitucional e Espaço Constitucional Infranacional: Os Casos de Espanha e Brasil. Organizador: MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e Constituição: Estudos Comparados**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso D. Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 12ª, Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENSAQUE, Alberto R. Zarza. La Crisis Argentina y la Reforma Política Institucional. Coordenadores: HERNÁNDEZ, Antonio María. VALADÉS, Diego. **Estudios sobre**

**Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2003.

MERINO, Mauricio. **El Federalismo e Los Díneros**, 1995. Disponível em: <<http://www.nexos.com.mx/?p=7442>>. Acessado em: 17.11.14.

MICHEL, Rafael Estrada. La Teoría Constitucional en la Profecía del Padre Mier sobre la Federación Mexicana. **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**. Volumen XI-XII, 1999/2000.

MIGALLÓN, Fernando Serrano. Nuevas Rutas para el Federalismo, Diversidad y Unidad en el Estado Latinoamericano. Coordinador: GARZA, José María Serna de la. **Federalismo y Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2002, pp. 529-548.

MIZRAHI, Yemile. Mexico (United Mexican States) In: GRIFFITHS, Ann L. **Handbook of Federal Countries**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. P. 198-214. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/FedCountries/FC-Mexico.pdf>>. Acessado: 24.12.2014..

MORINEAU, Marta. **Iniciativa y Formación de las Leyes**. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/5/cl/cl110.htm>>. Acessado: 20.09.2014.

NEGRI, André del. **Teoria da Constituição e do Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

NIVOLA, Pietro S. **Does Federalism Have a Future?**. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/research/articles/2001/12/winter-governance-nivola>>. Acessado em: 08.10.2014.

O'CONNOR, Ernesto A. El Sistema Tributario en la Argentina. Coordinador: O'CONNOR, Ernesto A. VIGNALE, Jorge. **Sistema Tributario Argentino. Un Análisis Comparativo de la Contribución por Sectores Productivos y de la Equidad Sectorial. (Primera Parte)**. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica Argentina, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. Federalismo Fiscal, Jurisdição Constitucional e Conflitos de Competência em Matéria Tributária: o Papel da Lei Complementar. In: Marcus Lívio Gomes; Andrei Pitten Velloso. (Org.). **Sistema constitucional tributário - Dos fundamentos teóricos aos hard cases tributários - Estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, pp. 197-210.

\_\_\_\_\_. Estado Democrático de Direito e Correção Legislativa Da Jurisprudência. **Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI**, v. 18, nº. 73, out./dez., 2010.

\_\_\_\_\_. Alguns Parâmetros para a Densificação das Cláusulas Pétreas Tributárias e Financeiras. **Revista Fórum de Direito Tributário: RFDT**, v. 8, nº 48, nov/dez, 2010.

OROPEZA, Manuel Gonzável. Características Iniciales del Federalismo Mexicano. Coordinador: SMITH, James Frank. **Derecho Constitucional Comparado. México-Estados Unidos, t. I**. Ciudad de Mexico: UNAM, 1990.

Pablo. A. RAMELLA, Pablo A. **Aspectos del Federalismo**. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/899/28.pdf>>. Acessado em: 03.04.2014.

PATRONI, Viviana. Argentina (Argentine Republic). In: GRIFFITHS, Ann L. **Hanbook of Federal Countris**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. P. 17-31. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/FedCountries/FC-Argentina.pdf>>. Acessado em: 24.12.2014.

PATU, Gustavo. **Em 24 anos, fatia de municípios na arrecadação sobre de 13,3% para 18,5%**. Folha de São Paulo, 02 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2014/12/02/em-24-anos-fatia-de-municipios-na-arrecadacao-sobe-de-133-para-185/>>. Acessado em: 04.12.14.

PERRY JR, H. W. Federalism and Regionalism: Hot? Yes! Enthusiastic? I'm not so sure. Coordenadores: VALADÉS, Diego; GARZA, José María Serna de la. **Federalismo y Regionalismo**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2005, pp. 397-418.

REYNOSO, Diego, Federalismo y Democracia: Las Dos Dinámicas de la Transición Mexicana. In: **Revista Mexicana de Sociología**, Volumen 63, nº 1, 2002.

REZA, Enrique Ochoa. Multiple Arenas of Struggle: Federalism and Mexico's Transition to Democracy. Editor: GIBSON, Edward L. **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2005, pp.255-296.

ROSAS, José Rafael López. **Historia Constitucional Argentina**. Buenos Aires: Astrea de Alfredo y Ridarco Depalma, 1996.

ROSENN, Keith S. **El Federalismo en las Americas, Una Comparación Perspectiva**. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/113/36.pdf>>. Acessado em: 11.05.2014.

SAMUEL, David J.; MAINWARING, Scott. Strong Federalism, Constrains on the Central Government, and Economic Reform in Brazil. Editor: GIBSON, Edward L.

**Federalism and Democracy in Latin America.** Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2005, pp. 85-130.

SÁNCHEZ, J. Eduardo Andrade. **Derecho Constitucional.** Ciudad de Mexico: Oxford University Press, 2008.

SANTIAGO, Mijael Altamirano. ROMERO, Héctor Ríos. Rasgos del Federalismo Fiscal Mexicano. **Mundo Siglo XXI**, nº 12, Mar-Abr 2008.

SARMENTO, Daniel. Constituição e Globalização: A Crise dos Paradigmas do Direito Constitucional. *In: Anuário: direito e globalização, 1: a soberania / dossiê* coordenado por Celso Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovas, 1999.

SCHRAM, Sanford F. United States of America. In: GRIFFITHS, Ann L. **Handbook of Federal Countries.** Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. P. 372-391. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/FedCountries/FC-USA.pdf>>. Acessado: 24.12.2014.

SEGADO, Francisco Fernández. Reflexiones Críticas en torno al Federalismo en America Latina. Coordinador: GARZA, José Maria Serna de la. **Federalismo y Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2002, pp. 105-158.

\_\_\_\_\_. **El Federalismo en América Latina.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2003.

SEMONCHE, John E. **The U.S. Supreme Court and Roosevelt's New Deal.** Disponível em: <<http://www.dlt.ncssm.edu/lmtm/docs/newdeal/script.pdf>>. Acessado em 31.08.2014.

SERRA, José. AFONSO José Roberto Rodrigues. **O Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões.** Revista do BNDES, V.6, Nº 12, 3-30, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Poder constituinte e poder popular (estudos sobre a constituição).** São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional Comparado e Processo de Reforma do Estado.** Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1793/14.pdf>>. Acessado em: 25.10.2014.

\_\_\_\_\_. Dos Estados Federados no Federalismo Brasileiro. Coordenadores: VALADÉS, Diego; GARZA, José María Serna de la. **Federalismo y Regionalismo**. Ciudad de Mexico: UNAM, 2005, pp. 155-178.

\_\_\_\_\_. **Poder Constituinte e Poder Popular: Estudos Sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Jose Bonifácio D'Andrada e. **Representação à Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a Escravatura**. Paris: Typographia de Firmin Didot, 1825. Disponível em: <[http://www.brasiliana.usp.br/bbd/bitstream/handle/1918/01688900/016889\\_COMPLETO.pdf](http://www.brasiliana.usp.br/bbd/bitstream/handle/1918/01688900/016889_COMPLETO.pdf)>. Acessado em: 20.07.14.

SILVA, Karla Maria da. **O Papel das Câmaras Municipais no Brasil Colonial: Novas Possibilidades de Análise**. In: ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História, 2009. Disponível em: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S25.1251.pdf>>. Acessado em: 14.01.15.

SILVA, Mauro Santos. **Teoria Do Federalismo Fiscal: Notas Sobre as Contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian**. Belo Horizonte: Nova Economia, v.15, n. 1, 2005, p.117-137.

SILVA, Virgílio Afonso. **Integração e Diálogo Constitucional na América do Sul**. Disponível em: <[http://www.teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2010-Dialogo\\_e\\_integracao.pdf](http://www.teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2010-Dialogo_e_integracao.pdf)>. Acessado em: 16.05.14.

SNYDER, Richard; SAMUELS, David J. Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives. Editor: GIBSON, Edward L. **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2005, pp. 131-172.

SOLA, Juan Vicente. **Manual de Derecho Constitucional**. Buenos Aires, La Ley: 2010.  
SOUSA, Rubens Gomes de. O Sistema Tributário Federal. **Revista de Direito Administrativo**, n. 72, p. 1-22, 1963.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria, História e Métodos de Trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUZA, Moacyr Benedicto de. O Ideal Federalista nas Revoluções Brasileiras. **Revista Informação Legislativa**, v. 23, n. 90, abr/jun. 1986.

STEPAN, Alfred. Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism. Editor: GIBSON, Edward L. **Federalism**

**and Democracy in Latin America.** Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2005, pp. 29-84.

\_\_\_\_\_. Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems. Editor: GIBSON, Edward L. **Federalism and Democracy in Latin America.** Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2005, pp. 323-362.

TARR, G. Alan. Espaço Constitucional Infranacional: Uma Agenda de Pesquisa. Organizador: MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e Constituição: Estudos Comparados.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. **O Papel do Direito Comparado na Globalização.** Rio de Janeiro: Revista Direito, Estao e Sociedade, v. 9, nº 16, jan/jul 2000.

TREVIÑO, Humberto Benítez. **La Sala Constitucional del Estado de México como Expresión del Federalismo del Siglo XXI.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2005.

UNGER, Roberto Mangabeira. A Constituição do Experimentalismo Democrático. *In: Revista de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: FGV. Volume 257, Maio/Agosto 2011.

VARSANO, Ricardo. PESSOA, Elisa de Paula. SILVA, Napoleão Luiz Costa da. AFONSO, José Roberto Rodrigues. ARAUJO, Erika Amorim. RAMUNDO, Julio Cesar Maciel. **Uma Análise da Carga Tributária do Brasil.** – Produzido pelo IPEA. Rio de Janeiro, 1998.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. El Federalismo Mexicano, 1823 – 1847. Coordinador: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina.** Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 15-50.

VERGOTTINI, Giuseppe de. Derecho Constitucional Comparado. Traducción: Claudia Herrera. Ciudad de Mexico: UNAM, 2004.

VESCOVI, Enrique. **El Régimen Federal.** Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/899/38.pdf>>. Acessado em: 17.05.2014.

VÍA, Alberto Ricardo Dalla. El Régimen Electoral y los Partidos Políticos. Coordinadores: HERNÁNDEZ, Antonio María. VALADÉS, Diego. **Estudios sobre Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos.** Ciudad de Mexico: UNAM, 2003.

\_\_\_\_\_. Actualidad del Federalismo Argentino. Coordinador: GARZA, José Maria Serna de la. **Federalismo y Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.** UNAM: 2002, pp. 39-104.

VIADDEL, Antonio Colomer. **El Presidencialismo Iberoamericano y El Estado.** Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/899/8.pdf>>. Acessado em: 16.05.2014.

VILLADANGOS, Esther Seijas. **Un Nuevo Estadio en el Discurso Federal: El Federalismo Asimétrico.** Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/viewFile/3267/3104>>. Acessado em: 19.05.2014.

WATTS, Ronald L., **Comparing Federal Systems in the 1990s**, Ontario: Queen's University, 1996.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.