

# A CENTRALIZAÇÃO NO ESTADO FEDERAL

Clenir de Assis Lopes

*"El Estado no es — no debe ser más  
que una máquina situada dentro de  
la Nación para servir a ésta."  
(Luiz Recasens Siches).*

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

### HISTÓRICO

A Federação Brasileira

### ESTADO FEDERAL. Conceituação

Descentralização e desconcentração

Distribuição de competências

Intervenção

Cooperativismo

### DIREITO COMPARADO

Estados Unidos da América do Norte

Suíça

U. R. S. S.

Alemanha

Argentina

Iugoslávia

Índia

### CONCLUSÕES

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## INTRODUÇÃO

Estamos vivendo uma fase de nossa história político-social de intensos e freqüentes questionamentos. Hoje, o brasileiro debate sobre eleições diretas, presidencialismo ou parlamentarismo, planejamento, política econômica, reforma tributária, entre outros temas.

Todos eles, em maior ou menor grau, confluem para um tema central e fundamental — o poder. Pelos erros, pelas crises, culpa-se o poder. Para corrigir erros e solucionar crises, fórmulas mágicas são sugeridas: eleições diretas para um governo legítimo; adoção do parlamentarismo a fim de diminuir o excesso de poder do Executivo; reforma tributária para que Estados-membros e municípios venham a exercer a autonomia a que têm direito na federação.

Desponta no mesmo instante outra questão, que é a de estar o federalismo brasileiro em crise. Questiona-se até se o Brasil é ainda uma federação, face a tantas anomalias despontadas até os dias atuais, no decorrer de seu processo histórico. Aliás, esta chamada crise já vem de há muito e mesmo pode-se dizer que as críticas e os lamentos acompanham o nosso federalismo desde o seu nascimento.

A realidade atual retrata igualmente a evolução do federalismo, em nosso âmbito como no plano internacional, no que tange à ampliação dos poderes da União em detrimento dos concedidos às unidades federadas.

Este é o tema de nosso trabalho: a centralização no Estado Federal.

Partindo do conceito de ser o Estado Federal uma espécie muito particular de descentralização, chamou-nos a atenção que o quadro atual do federalismo evidencie tal tendência de centralização.

Sem a pretensão de trazer soluções, nosso objetivo primeiro é de tão somente reunir alguns elementos demonstrativos e comprobatórios da assertiva, que se aplica a todos e que é portanto também nossa, de que o Estado federal moderno sofreu uma inversão em seu conceito ao experimentar uma espécie muito particular de centralização.

Estabelecemos como plano de trabalho a apresentação, de início, de uma retrospectiva histórica do federalismo e do Estado federal brasileiro. Em seguida, e esquematicamente, relacionaremos alguns conceitos fundamentais inerentes à estrutura do Estado Federal. Em um terceiro ponto, a título de estudo comparativo, mostraremos aspectos de alguns Estados que adotaram a forma federal, e, finalizando, levantaremos algumas conclusões extraídas dos elementos que este estudo permitir colher.



## HISTÓRICO

Os princípios de um forte federalismo nacional foram pela primeira vez aplicados entre os antigos israelitas nos primórdios do séc. XIII a. C., visando a unidade nacional pela ligação de suas diversas tribos. Registram-se na Bíblia, particularmente nos livros de Josué, Juízes, Samuel e Ezequiel, as razões de seus esforços, no sentido de uma união do tipo federalista<sup>1</sup>.

Tal prática viria a ter profunda influência nos princípios políticos das gerações posteriores, particularmente à época em que se reviveram as idéias federalistas nos séc. XVI e XVII.

Na Grécia experimentou-se o estilo federal para promover a harmonia entre as cidades e a cooperação, primariamente com finalidades defensivas, através de associações, como a Liga Aquéia (280-146 a. C.). Essas associações muito se aproximavam do que hoje se define como confederações. Entretanto os filósofos políticos gregos ignoraram o federalismo como princípio político, porque os seus exatos princípios contradiziam com a concepção da polis pequena e unificada, como base da boa sociedade.

Processo diferente do grego desenvolveu-se pelos teóricos da Lei Internacional no séc. XVI que sustentavam poder ser a federação não mais do que uma liga permanente de estados, delegando poderes limitados a um conselho governante comum, retendo ao mesmo tempo plena soberania internacional.

Quando se criou o sistema federal americano nos fins do séc. XVIII, seus arquitetos desenvolveram uma concepção do federalismo que se afeiçoava àquela dos antigos israelitas e tal concepção já se encontrava enraizada no solo americano, como resultado de experimentos prévios — o federalismo americano foi adaptado para servir a um povo que tinha uma identidade nacional única e que desejava um governo nacional forte.

Ao advogar a ratificação da Constituição, os autores do federalismo americano sentiram a necessidade de descrever o sistema como "parcialmente nacional e parcialmente federal", mas, no seu uso, o termo federalismo veio significar uma concepção mais antiga de federalismo como união nacional não centralizada, que possuía um governo geral superior aos governos dos estados constituintes.

Como o sistema americano tornou-se o protótipo para outros sistemas federais modernos, a concepção do federalismo americano foi amplamente aceita no mundo atual.

A outra concepção, que deriva da experiência grega, veio a ser chamada de confederação. Esta diferença de termos (confederação e federação) corresponde grosseiramente, aos que os alemães desenvolveram nos meados do séc. XIX, "Staatenbund" e "Bundesstaat", respectivamente. Em francês e espanhol, entretanto, estes termos não guardam exatamente tais significados respectivos.

1 ELAZAR, D. J. Encyclopaedia Britannica 7:202-207.



Em 1291 os Cantões Suíços formaram uma confederação de auxílio mútuo em defesa de sua independência. Muito embora tenha sofrido várias reconstituições a Confederação Suíça permaneceu essencialmente intacta, considerada pois como o mais antigo sistema federal no mundo e denominado Aliança Eterna dos Cantões. Explica-se tal continuidade, parcialmente, porque desde os seus primórdios se baseou em um governo popular.

Todavia, tanto a organização grega como a Suíça não se constituíram em autênticos Estados federais, face à inexistência de órgãos comuns de legislação direta sobre os cidadãos.

Se a idéia remonta a passado tão distante como conceito e como forma de organização política do Estado, efetivamente, o verdadeiro Estado Federal nasceu com a Constituição Americana de 1787. Foi esta Constituição que fez surgir na história um novo modelo de Estado. Vale a pena lembrar aqui, de passagem, o processo de emancipação dos Estados Unidos, que apresenta duas etapas distintas: a Confederação e a Federação.

Durante o séc. XVII surgiram as treze colônias, resultantes da fixação de imigrantes ao longo da costa atlântica que embora sob governos distintos, dependiam todas da metrópole britânica. No intuito de estabelecer alguma forma de colaboração para enfrentar problemas iguais e comuns, os novos Estados Organizaram-se em Confederação e União Perpétua. Através dessa aliança os Estados conservaram sua soberania, sua liberdade, independência e poder. Os resultados, contudo, inicialmente não satisfatórios, se deveram às dificuldades enfrentadas, mormente nas relações com os governos estrangeiros, o que incitou aqueles Estados a buscar uma forma de união mais firme e mais estreita. Nessa escolha relutaram os Estados entre duas opções possíveis:

1. O fortalecimento do centro, para o bem da unidade em detrimento de sua liberdade.
2. A independência de cada um, deixando, em consequência, a União vulnerável.

A decisão recaiu sobre a primeira opção e através da convenção de Filadélfia, após revisão das normas institucionais existentes, firmou-se um novo pacto. Assim, a convenção reunida em Filadélfia, excedendo dos poderes que lhe haviam sido conferidos, elaborou a Constituição Federal americana, até hoje em vigor. Aprovada a Constituição, instituiu-se definitivamente a federação e, desta forma, os treze Estados existentes se corporificaram no Estado Federal que, ao exercer a competência atribuída à União, pôde atender com mais eficiência aos objetivos ditados pelo bem comum. Tal comemorativo deu origem a uma nova forma de Estado até então, como já salientamos, desconhecida pela história.

A princípio a federação foi integrada apenas por 13 Estados-membros. Durante o séc. XIX, mais 29 Estados se formaram, aos quais se acrescentaram 5 no séc. XX, perfazendo o total atual de cinquenta unidades federadas.



## A Federação Brasileira.

Na sua formação, a federação brasileira espelhou-se no modelo norte-americano. Suas raízes, entretanto, se arraigavam em quadro histórico próprio e à peculiaridade de nossa realidade geográfica. Em 1870 o Manifesto do Partido Republicano já traduzia idéias federalistas: "... antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a Natureza de estabelecer o princípio federativo".

Mas, para não irmos longe demais, basta lembrarmos que ao tempo de discussão da Constituição de 1824, a forma federativa foi alvo de debates e, ao que se sabe, somente não foi adotada sob pretextos fundados nas idéias de Montesquieu, que não preconizou o sistema federativo às pequenas monarquias. Na época, não possuía o Brasil quatro milhões de habitantes.

No Brasil, a formação federativa, em vez de resultar da reunião de unidades independentes, operou-se através da dispersão de circunscrições que integravam o império unitário — as chamadas províncias. O decreto nº. 1, de 15 de novembro de 1889, diz claramente, no artigo 2º.: "As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil". O mesmo dispositivo fala expressamente no "exercício da legítima soberania" dos Estados, tendo os constituintes de 1890 sido cautelosos na defesa da autonomia política, administrativa e fiscal das unidades federadas.

Nascia, assim, a Federação brasileira, seguindo o modelo da nação norteamericana, mas já evidenciando uma significativa diferença no tocante às prerrogativas outorgadas aos Estados-membros pois, comparando, a parcela de poderes outorgados aos nossos Estados, foi bem menor do que a conferida às unidades federadas americanas.

As bases fundamentais da federação brasileira foram: 1. federalismo dualista, onde não eram apreciadas íntimas relações entre as unidades federadas e o governo central, por ser este sistema segregador e centrífugo. 2. Cada Estado era responsável pelo provimento de suas próprias necessidades, bem como a eles competia prover, também por meios próprios, a administração e governo. 3. Ficava previsto o instituto da intervenção, como mecanismo eleito para assegurar a forma republicana federativa. 4. Distribuição de competências através da enumeração dos poderes da União, ficando os remanescentes para a competência dos Estados-membros.

A reforma de 1926 já se caracterizou pelo acentuado aumento do poder central em prejuízo das autonomias estaduais.

O governo provisório da revolução de 1930 iniciou o processo de cerceamento dessa autonomia.

Em 1934 a nova Constituição veio instituir a figura do Estado intervencionista, anulando em grande escala a competência reservada até então aos Estados-membros, razão pela qual afirmam nossos constitucionalistas que o Brasil, durante o período de 1937 a 1946, afastou-se



do federalismo dualista para viver como um Estado unitário descentralizado.

A Constituição de 1946 permitiu ao Brasil o retorno ao federalismo. Não obstante, reforçou e aumentou os poderes da União através das intervenções nos setores econômicos e sociais.

E nesta mesma linha seguiram a Constituição de 1967 e a Emenda de 1969. O processo de limitação cada vez maior da autonomia das unidades federadas, iniciado em 1930, progrediu consideravelmente com o Estado Novo e tomou caráter duradouro, senão definitivo, a partir da revolução de 1964.

Eis, em traços ligeiros, o processo federativo do Estado brasileiro que, como os demais Estados que adotaram como forma o federalismo, padece do mal do gigantismo do poder central. Este é um mal de ocorrência internacional, apesar de todas as diferenças existentes entre os Estados que adotaram a forma federal e diante dele somos levados a concluir que foi inevitável que assim acontecesse. Suas causas, embora as mais diversas, se repetem, de modo geral, em todos os Estados Federais e podem ser imputadas especialmente a fatores de ordem econômica e social, os quais ultrapassam fronteiras regionais para serem objeto de preocupação e interesse nacional e até internacional.

#### ESTADO FEDERAL. Conceituação.

Duas leis formuladas por Georges Scelle constituem a base e, portanto, os princípios da federação:

1. Lei de participação na formação da vontade nacional, quando as unidades que compõem a federação adotam como suas as decisões do poder central.

2. Lei de autonomia, pela qual as unidades federativas são dotadas dos poderes de auto-organização constitucional ou competência para legislar, no âmbito que lhes é assegurado pela Constituição Federal.

Desta forma, coexistem em um mesmo território dois poderes que atuam simultaneamente: o Federal e o Estadual. Esta atuação simultânea deve efetuar-se de forma harmônica, sem colisões. Eis porquê a competência de cada um é estabelecida pela Constituição Federal. Ressalta, neste aspecto, a importância da Constituição no Estado Federal, já que ela, como lei maior, delimita as áreas de competência da União e dos Estados-membros.

Na verdade, o Estado Federal caracteriza-se por uma espécie muito particular de descentralização. Pinto Ferreira<sup>2</sup>, em sua Teoria Geral do Estado, assim define esta forma de Estado:

O Estado Federal é uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e

---

2 FERREIRA, P. ob. cit., p. 316, tomo II.



os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional, perante a mesma União.

### Descentralização e desconcentração.

Dissemos que o Estado Federal caracteriza-se por uma espécie particular de descentralização porque esta não é uma característica exclusiva desta forma de Estado.

De modo geral a descentralização pode ser política e administrativa. A descentralização administrativa pode ser territorial ou regional e por serviços. A primeira, territorial, ocorre quando determinados serviços são entregues aos poderes de uma região, que tanto pode ser uma província, uma comuna ou um município. A segunda, política, já não está relacionada ao âmbito territorial mas sim à natureza do serviço.

O Estado unitário é normalmente descentralizado, porém somente sob o aspecto administrativo, face à absoluta impossibilidade de centralização do complexo serviço público do Estado moderno, na capital do país.

Já no Estado Federal a descentralização é muito mais ampla porque se trata de uma descentralização política que corresponde justamente à autonomia que recebem os Estados-membros, permitindo-lhes o governo, legislação e administração próprias. Este poder é limitado pela Constituição federal, razão pela qual não goza o Estado-membro de soberania e sim de autonomia.

A descentralização política tem como consequência a autonomia, isto é, a capacidade de auto-organização da entidade competente, dentro dos limites da competência assegurada pela Constituição federal. Ao invés disso, a descentralização administrativa, vigente nos Estados unitários, confere às entidades descentralizadas o instituto chamado de autarquia, ou seja, a capacidade para gerir os negócios de sua competência, mas de acordo com a organização legal que não emana dela própria, porém do poder estatal, que lhe é estranho e superior. Assim, a autarquia indica uma atividade administrativa, enquanto autonomia pressupõe atividade normativa<sup>3</sup>.

Não cabe dúvida alguma quanto à afirmação que se faz de que em qualquer forma de organização política sempre haverá uma dose de descentralização do poder, o que nos permite afirmar, por outro lado, que não existem Estados que mantenham seu poder absolutamente centralizado. Agora, "o grau e o modo segundo é feita a necessaria descentrali-

3 MELLO FRANCO, A. A. de. Citado por SILVEIRA NETO, Teoria do Estado 3ª. ed., p. 222.



zação, variam bastante de uma organização política para outra''<sup>4</sup>.

O eminente mestre Bandeira de Mello<sup>5</sup>, na sua obra *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, chama a atenção para a necessidade de se estabelecer a distinção entre desconcentração e descentralização. Da distribuição de atribuições podem resultar a concentração ou desconcentração e a centralização ou descentralização. Ambos os institutos dizem respeito à aglutinação ou desaglutinação de atribuições.

A desconcentração diz respeito à distribuição de funções entre órgãos componentes de um mesmo aparelho governamental, enquanto que a descentralização se refere à distribuição de funções entre distintos aparelhos governamentais. Quanto maior for a parcela de autoridade conferida, maior será a desconcentração no primeiro caso, e, no segundo, maior será a descentralização. Num e noutro, porém, os órgãos com poderes desconcentrados ou descentralizados ficam submetidos ao poder hierárquico dos órgãos superiores, submissão esta que se impõe a favor da unidade do todo.

Os conceitos de centralização e descentralização se constituem em problemas básicos quanto ao objetivo de distribuição de funções.

O mestre alemão Reinhold Zippelius<sup>6</sup>, em sua "*Allgemeine Staatslehre*", nos ensina que atualmente o conceito de centralização é utilizado, na maior das vezes, em um sentido bastante estreito. Segundo sua utilização verbal, significa tal conceito o princípio segundo o qual as funções administrativas são executadas nas administrações estatais diretas. Ao contrário, a descentralização implica no princípio que possibilita a execução de trabalhos administrativos pelos representantes autônomos, por exemplo, nas comunidades ou comarcas, instituições ou fundações de direito público. Trata-se aqui de organizações com personalidade jurídica própria. Entretanto, porque elas (como órgãos estatais indiretos) cuidam de assuntos públicos, seus efeitos dependem de fiscalização estatal, seja apenas no que diz respeito a sua legalidade (fiscalização legal), seja no que tange à sua conveniência, de maneira escrupulosa, geralmente limitadas pelo direito de conduta (fiscalização de especialidade profissional).

Fala-se de concentração quando em uma repartição se reúnem um ou mais representantes administrativos para o exercício de muitas funções de administração. Desconcentração dá margem ao entendimento do princípio pelo qual as tarefas administrativas são divididas em muitas repartições do mesmo representante administrativo. Tanto a concentração como a desconcentração podem atuar no sentido vertical ou horizontal. Trata-se de desconcentração vertical quando, no Estado, as tarefas administrativas são levadas a efeito por repartições autorizadas. Desconcentração horizontal se apresenta quando uma única repartição, por

---

4 BASTOS, CELSO RIBEIRO. *Curso de Direito Constitucional*, p. 96

5 BANDEIRA DE MELLO, O. A. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, v. II, p. 145-146.

6 ZIPPELIUS, R. *ob. cit.* 351.



exemplo um ministério, trabalha para muitos âmbitos de administrações equivalentes. Ao contrário, na concentração horizontal se busca, com o mínimo possível de ministérios, cumprir as tarefas administrativas, ou uma repartição enfeixa possivelmente muitas tarefas de um plano administrativo subordinado.

No tocante à repartição de competência, várias são as fórmulas e técnicas mencionadas pelos autores para nortear esta distribuição.

Na lição de Themistocles Cavalcanti<sup>7</sup> existem três processos principais que norteiam a distribuição de competências:

1. A Constituição declara quais são os poderes dos Estados e o restante fica com a União.

2. A Constituição determina qual a competência da União e o remanescente fica com os Estados.

3. A Constituição estabelece o regime de poderes ocorrentes.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>8</sup> aponta duas técnicas principais: a repartição horizontal e a repartição vertical.

No primeiro caso — na repartição horizontal — pode ocorrer a reserva de matéria à União ou aos Estados. Daí, competências reservadas ou exclusivas da União ou dos Estados. Aqui, somente a entidade que recebeu a competência é que pode dispor da matéria, a ponto de, por exemplo, se a União invadir a esfera de competência dos Estados, estar incorrendo em inconstitucionalidade. Em outros casos, pode a matéria similar ser deixada tanto ao alcance da União como dos Estados. Dá-se aí uma competência concorrente, caso em que a disposição do poder central tem prevalência sobre o estadual. De modo geral a disposição estadual somente ocorre, ou antes ou na falta de manifestação da União, sendo então denominada competência supletiva.

A segunda técnica, de repartição vertical, consiste em distinguir níveis em relação à determinada matéria. É atribuída matéria idêntica a União e aos Estados, porém em níveis diferentes, que se superpõem. Exemplificando, à União caberá o estabelecimento de diretrizes e bases ou a fixação de normas gerais e aos Estados fica reservada a competência para o seu desdobramento e complementação. Por tal razão, costuma-se dizer que o Estado tem competência complementar.

A repartição de competência abrange, em princípio, a esfera da União e dos Estados-membros. No caso específico do Brasil, surge uma terceira entidade que é o Município.

Reafirmando o que anteriormente já foi dito, a autonomia completa, absoluta, pressupõe três faculdades: o poder de auto-organização, o poder de auto-governo e o poder de auto-administração.

Comparando a autonomia dos Estados com a autonomia municipal, verificamos que os Estados possuem as três características da autonomia, ou seja, a auto-organização, o auto-governo e a auto-administração. Já os municípios, por sua vez, possuem apenas duas: auto-governo

7 CAVALCANTI, T. B. Teoria do Estado, p. 172.

8 FERREIRA FILHO, M. G. Curso de Direito Constitucional, p. 50.



e auto-administração, ainda com algumas restrições como no caso da nomeação de prefeitos das capitais e de municípios considerados estâncias hidro-minerais e dos municípios considerados de interesse da segurança nacional.

Nosso sistema constitucional, em matéria de repartição de competências, segue o critério da enumeração, sob duas formas:

1. Enumeração exaustiva da competência dos três níveis, ou seja, da União, dos Estados e dos Municípios. É o que ocorre em matéria tributária, quando a Constituição enumera o que é da competência da União, dos Estados e dos Municípios.

2. Enumeração exaustiva das competências da União. Os remanescentes ou residuais, são então da competência dos Estados.

Sem irmos longe demais, queremos neste passo somente ressaltar que a discriminação de competências é assunto vinculado exclusivamente ao regime federativo, uma das formas de Estado vigente no mundo moderno. Desta discriminação de competências decorre a autonomia constitucional do Estado-membro.

Mas como já ficou estabelecido, estas prerrogativas conferidas ao Estado-membro não lhe subtraem a subordinação à ordem federativa, para que permaneça garantida a Unidade do todo.

Se ocorrer o afastamento do Estado-membro das normas estabelecidas pela Constituição Federal, lança mão a União do mecanismo da intervenção.

#### Intervenção.

A intervenção é a forma de que dispõe o sistema federativo para integrar as unidades federadas dentro da Federação, toda vez que, por qualquer circunstância, ocorrer uma deturpação do regime federativo ou então quando houver necessidade de atender aos próprios interesses do Estado dentro do sistema. A União, no intuito de salvar os princípios constitucionais e a própria unidade nacional e a integridade da Federação, tem o poder de intervir no âmbito da autonomia do Estado-membro, o que faz com que esta autonomia seja momentaneamente afastada.

Ocorre, portanto, através da intervenção, uma invasão da esfera de competências, pertencente e reservada ao Estado-membro, objetivando a manutenção do grau de unidade e uniformidade, indispensáveis à sobrevivência do Estado federal. Este "se reduziria em simples miragem, se não previsse, como defesa de sua integridade e da estabilidade de sua organização constitucional, o instituto da intervenção."<sup>9</sup>

Ressalte-se que em nosso sistema a União só pode intervir nos Estados. Nos municípios, são os Estados que, eventualmente, podem intervir, conforme estabelece a Constituição Federal.

Embora aceita como medida excepcional e necessária é a intervenção um instituto frontalmente contrário à autonomia dos Esta-

---

9 BARBALHO, J. Citado por SALVETTI, P. Curso de Ciência Política p. 86.



dos-membros, razão pela qual só é concebível desde que fundada em fato de gravidade indisfarçável. Para garantir que a intervenção somente ocorra em tais eventualidades, cuidou o legislador constituinte de estabelecer taxativamente o elenco dos problemas considerados suficientemente perigosos e atentatórios à harmonia e integridade do todo, a ponto de motivarem e justificarem a intervenção.

Com efeito, o exame desse elenco permite constatar que as hipóteses ali consagradas referem-se a situações que presumivelmente podem colocar em risco a unidade e a integridade nacional. Não é de todo impossível que os Estados-membros, no uso da autonomia que lhes é constitucionalmente assegurada e no exercício de suas atribuições e competências, façam mau uso ou uso inadequado de tais prerrogativas, ferindo, dest'arte, os princípios constitucionais. Diante de tal quadro não poderia ficar inerte a União, responsável que é pela salvaguarda dos interesses mais gerais, portanto, de abrangência nacional.

A intervenção federal consiste, pois, em assumir a União, temporária e excepcionalmente, o desempenho da competência pertencente ao Estado-membro. A intervenção suspende, por um lapso de tempo, as prerrogativas inerentes à autonomia dos Estados, e sobre estes far-se-á valer a vontade da União até o afastamento das causas e condições que suscitaram a medida.

#### Cooperativismo.

A intensificação das relações intergovernamentais, ou seja, das relações entre unidades federadas e o governo federal, deu origem à cooperação, que veio introduzir na história do federalismo o cooperativismo federativo.

Se no seu início "o federalismo brasileiro não se mostrou inclinado à cooperação financeira entre o governo federal e os Estados-membros"<sup>10</sup>, hoje em dia o panorama é outro, posto que há intensa cooperação.

Estas relações entre a União, os Estados e municípios, se fazem através de várias modalidades, tais como subvenções, empréstimos, auxílios e mesmo pela intervenção direta da União na ordem econômica.

A intervenção da União na ordem econômica exerceu papel marcante na mudança da fisionomia da federação. São inúmeros os órgãos federais que colaboram para o robustecimento da União e, conseqüentemente, para a centralização do poder através do controle da economia nacional. Pode-se argumentar, até para justificar, que são os próprios Estados e Municípios que solicitam que assim seja.

Este fato, de larga repercussão na vida nacional, vai subverter dentro em pouco, os alicerces do regime federativo; à

<sup>10</sup> HORTA, R. M. A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro, p. 285.



medida que alienam atribuições e se demitem da direção de serviços locais em favor da União, ou de órgãos por esta criados, ou controlados, os Estados e Municípios sacrificam a sua autonomia e restringem as áreas administrativas até então submetidas à sua ingerência.

A execução de serviços de seu peculiar interesse passa a depender da decisão e da orientação de entidades centrais, que vão fiscalizar, ainda, o seu funcionamento, para velar pelo emprego, ou recuperar, em certos casos, as somas investidas<sup>11</sup>.

Talvez seja esta, efetivamente, a causa principal da centralização que, na verdade, atinge todos os Estados federais. Muitas são as necessidades que se apresentam no Estado moderno industrial e demandam inevitável regulamentação central, como, por exemplo, as relativas à economia, ao trânsito, poluição do meio ambiente e educação.

*"In vielen Bundesstaaten ist heute eine Tendenz zur Zentralisierung feststellbar. Sie folgt daraus, dass um modernen Industriestaat auf so wichtigen Gebieten wie Wirtschaft, Verkehr, Raumordnung, Umweltschutz und Ausbildung zentrale Regelungen unvermeidbar sind. Um dieses Erfordernis möglichst weitgehend mit dem Vorzügen eines föderativen Systems zu vereinigen, bieten sich Schemata einer kooperativen Funktionenteilung an"*<sup>12</sup>.

De modo geral, a cooperação financeira se faz, nos Estados federais estrangeiros, através de subvenções e participações.

Aplicando a teoria do filtro, de Henry Laufenburger, ao domínio da cooperação financeira, pode-se dizer que através das subvenções e da participação na receita tributária da União, o orçamento federal redistribui, pelo canal das despesas públicas, a favor das áreas políticas e administrativas mais necessitadas, parte apreciável da receita que, por intermédio da sucção fiscal, o Governo Federal arrecada nas áreas prósperas da economia nacional<sup>13</sup>.

Entre nós a cooperação se desenvolve essencialmente através da participação na tributação federal e de planos de atendimento à regiões carentes. Para que os objetivos reais sejam devidamente atingidos, todavia, é preciso que as transferências tributárias, por exemplo, que são um

11 SILVA, C. A. A evolução do Regime Federativo. Publicado em Cinco Estudos, p. 88.

12 ZIPPELIUS, R. ob. já cit., p. 343.

13 HORTA, R. M. ob. já cit., p. 281.



mandamento constitucional, não fiquem dependentes de arbítrio. Que dependam, isto sim, e tão somente, de receitas partilhadas, de quotas de receita pública que pertencem, de direito, às unidades federadas e aos municípios.

Ainda recorrendo à lição de Machado Horta<sup>14</sup>,

O fluxo de subvenção federal, que se expande no financiamento crescente de serviços estaduais e locais, tornou-se fundamental para as unidades da federação brasileira, de modo geral, a tal ponto que o estancamento da subvenção provocaria o fulminante colapso em debilitados organismos estaduais. Por isso, e para evitar os desvios da conduta federativa, a cooperação financeira entre a União e os Estados, sem prejuízo de sua permanência, deve desenvolver-se, de preferência, na área das participações constitucionais e legais, para que a política de subvenções voluntárias não promova a substituição da autonomia pelas relações de dependência.

## DIREITO COMPARADO

Não é nossa pretensão empreendermos um estudo demasiado profundo das diversas formas de Estado Federal no plano internacional. Não obstante, a verificação de aspectos peculiares de algumas organizações políticas constituídas sob a forma de Estado federal é necessária, pela importância de um estudo comparativo e também, sobretudo, para a sedimentação de uma boa base para nossas conclusões finais.

Assim, faremos breve apreciação sobre as federações dos Estados Unidos da América do Norte, Suíça, U.R.S.S., República Federal da Alemanha, Argentina, Iugoslávia e Índia.

### 1. Estados Unidos da América do Norte.

O poder federal, na federação americana, seguiu a tradicional divisão tríplice propugnada por Montesquieu: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Legislativo é integrado por duas Câmaras: a Câmara dos Representantes, formada pelos mandatários do povo, e o Senado.

O Poder Executivo concentra-se nas mãos do Presidente, que é eleito através de um processo que compreende três fases.

O Poder Judiciário é constituído pela Suprema Corte, órgão que ocupa uma posição de relevada importância, exercendo suas funções de aplicador da justiça e de guarda e intérprete da Constituição. É sobre esta posição de destaque do Judiciário, vale lembrar a afirmação de A. V. Dicey<sup>15</sup>, citado por Anhaia Mello, de que "o Federalismo é

14 HORTA, R.M. ob. já cit., p. 304.

15 DICEY, A. V. Citado por MELLO, A. O Estado Federal e as suas novas perspectivas, p. 94.



sinônimo de legalismo, predominância do Judiciário na Constituição, espírito de legalidade dominando o povo".

No desempenho de seu papel de intérprete do texto constitucional, demonstra a Corte Suprema o sentido prático que dá às interpretações, sempre fundamentadas e determinadas pelas necessidades do momento. E neste desempenho a Corte Suprema direciona sua atuação no sentido do fortalecimento do poder central, sem contudo contrariar as diretrizes da Constituição.

O federalismo americano não ficou ileso à irresistível tendência atual de centralização. A histórica divisão entre União e Estados-membros já não é tão nítida e "a histórica antítese entre os direitos dos Estados e a supremacia do governo nacional tornou-se extremamente irreal à luz, não somente da mudança de ordem técnica, mas também da necessidade de lidar com os desejos e oportunidades comuns, através de um esforço conjunto"<sup>16</sup>.

As causas geradoras desta tendência centralizadora podem ser das mais variadas e na verdade as explicações para as alternâncias dos ideais políticos predominantes em um determinado momento em uma sociedade, se fundamentam, quase sempre, em conjecturas hipotéticas. Não obstante, podem ser extraídas algumas causas concretas. Senão, vejamos:

A federação americana, como já foi dito, conta atualmente com 50 Estados, o que significa que 37 destas unidades passaram a integrar a Federação depois de sua formação em 1787. Este fato gerou um abrandamento do espírito de independência, facilitando a integração dos Estados e submissão em favor do poder central.

Outro aspecto interessante é o decorrente do acentuado desenvolvimento industrial, que determinou metas comuns e superiores aos interesses regionais.

Os partidos políticos, por sua vez, assumiram posições eminentemente nacionais, quando originariamente tinham posições distintas — um era centralizador e o outro, descentralizador.

Além do mais, o temor pelos conflitos e guerras determinou maior coesão e estabelecimento de objetivos de abrangência nacional.

Estas, entre outras, são as causas deformadoras da feição originária do federalismo americano.

O poder central sofreu grande fortalecimento sobretudo em decorrência de questões da vida econômica, como na regulamentação do comércio e na esfera tributária.

Cumprе salientar, porém, que não obstante o processo de centralização evidenciado na federação americana, o campo de autonomia dos Estados é ainda consideravelmente amplo e "superior à autonomia constitucional que gozaram os Estados brasileiros em qualquer fase da perturbada às vezes turbulenta vida de nossa Federação Republicana"<sup>17</sup>.

16 LASKI, H. Citado por MELLO, A. ob. já cit., p. 97.

17 MELLO FRANCO, A. A. de. Algumas Instituições Políticas no Brasil e nos Estados Unidos. p. 28.



Comprovam esta afirmação as prerrogativas constitucionais que possuem os Estados, como por exemplo, o privilégio de legislação substantiva no seu âmbito territorial, poder de significativa importância no processo eleitoral do Presidente da República, liberdade de imprensa e manifestações de oposição ao Governo central, e muitos outros elementos palpáveis que ainda poderiam ser aduzidos.

Mas a realidade inafastável é que o fortalecimento do poder central é intenso fazendo com que o federalismo americano sofra um processo de intensas modificações que desnaturam seus princípios básicos. É este talvez o ônus causado pela tecnologia, pelo aperfeiçoamento das comunicações, dos transportes, pelo nascimento dos poderosos grupos econômicos, enfim é este o resultado do progresso conquistado pela civilização moderna. Todo este processo gera a comunhão dos interesses regionais e estaduais, abrangendo inclusive os problemas internacionais e tornando muito tênues as linhas divisórias entre União e Estados-membros.

## 2. Suíça.

Por definição constitucional, a Suíça é uma Confederação formada por vinte e dois Cantões soberanos.

De imediato, surge uma questão interessante que é a relativa à soberania dos Cantões, pois, se a Suíça é regida por uma Constituição Federal, como então podem ser soberanos os Cantões?

Duas posições distintas se colocam frente a esta questão. De um lado, os juristas suíços que se debatem em indagações se persiste a soberania dos Cantões ou não; de outro, os cidadãos suíços — e esta é uma posição essencialmente político-sociológica — que se negam a admitir a equiparação dos Cantões a meras províncias.

Mas, já no artigo 3º. da Constituição federal, constata-se que esta soberania dos Cantões é apenas aparente, pois diz o citado dispositivo: "Os cantões são soberanos, na medida em que essa soberania não é limitada pela Constituição Federal, e, como tais, exercem todos os direitos que não sejam delegados ao poder federal".

Na realidade o poder federal é mais forte.

A estrutura dos poderes federais na Suíça tem a seguinte formação: a legislatura federal, composta pelo Conselho Nacional e pelo Conselho dos Estados.

O Poder Executivo, exercido por um Conselho Federal, integrado por sete membros.

Também a Suíça não ficou imune ao processo que vem se impondo aos Estados federais, de intensificação do poder central. O equilíbrio entre a Federação e os Cantões desde há muito vem sendo testado pelo constante avanço do poder central. A guerra pode ser apontada como a causa principal deste avanço; e se a causa deixou de existir, não desapareceram seus efeitos que, somados a outros fatores que demandam orientação uniforme, como problemas de ordem econômico-finan-



ceira e militar, tornam o crescimento do poder central uma realidade inevitável.

### 3. U.R.S.S.

Como é sabido, o Estado federal soviético é reconhecido como um estado "sui-generis" pelas peculiaridades próprias que tem em sua organização.

No campo teórico o Estado Federal soviético é integrado por órgãos da União e das Repúblicas Federadas. Através do "Soviet das Nacionalidades" os Estados-membros participam da vontade federal. Quanto à divisão de competências, se opera da forma seguinte: competências exclusivas da União exaustivamente enumeradas e às Repúblicas componentes cabem as competências residuais. Deve-se observar que é bastante amplo o elenco de competências que cabe ao poder central.

Outro aspecto interessante e que precisa ser ressaltado é que o órgão competente para preservar a aplicação da Constituição e a harmonização desta com as Constituições das Repúblicas Federadas é um órgão diretamente vinculado ao Poder Central.

Analizando a organização política da U.R.S.S., Anhaia Mello<sup>18</sup> considera até perigosa a tentativa de se esboçar argumentos pró ou contra a efetividade do regime federal deste Estado, pela impossibilidade de se estabelecer um raciocínio conclusivo através dos dados disponíveis, teóricos, decorrentes das definições programáticas do texto constitucional. E completa o autor a sua observação: "Parece-nos, mesmo, bem melhor partimos do pressuposto de que tudo que se fizer na vastidão do território russo não será, por certo, por se encontrar inserido e redigido na Constituição, mas sim por deliberação e planificação ditatorial de Moscou".

No dizer de Daniel Judah Elazar<sup>19</sup> alguns impérios fizeram apenas um limitado uso dos princípios do federalismo através de concessões de autonomias culturais. Cita como exemplos o império persa e o romano, na antiguidade e a Rússia como um exemplo atual.

### 4. Alemanha.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha — a "Grundgesetz", evidencia grande flexibilidade na repartição de competências entre a União e os Estados-membros. Ademais, permitem as disposições constitucionais um inter-relacionamento bastante amplo entre as unidades federadas e a federação.

Embora seja extenso o campo de atribuições dos Estados-membros

---

<sup>18</sup> MELLO, A. ob. já cit.; p. 111-112.

<sup>19</sup> ELAZAR, D. J. *Encyclopaedia Britannica* 7:202-207.



("Lander"), não possuem estas competências exclusivas, prerrogativa esta somente reservada para a Federação.

O Poder Legislativo tem uma composição bicameral, onde os Estados são representados pelo "Bundesrat" e a Federação pelo "Bundestag".

Os Estados-membros têm sua autonomia garantida pela ordenação constitucional que também garante a prevalência do direito federal sobre o direito dos Estados.

Na Alemanha Ocidental o processo da divisão das competências é o seguinte: no tocante aos negócios interiores, são reservados parte para os Estados-membros e parte para a União e a esta competem os negócios exteriores.

Compete ao Tribunal Constitucional as tarefas de guarda da Constituição, solução dos litígios em torno da interpretação e extensão dos direitos dos Estados-membros, bem como solução dos conflitos de atribuições e competências.

Se é incontestável o caráter essencialmente federativo da Alemanha Ocidental, incontestável também é, por circunstâncias semelhantes às que envolvem outros Estados Federais, que a Alemanha não ficou isenta à tendência irresistível ao aumento de intensidade e volume do poder central. Já se sobrepõem os fins econômicos e sociais, de âmbito nacional, aos fins próprios dos Estados, o que redundará em significativa diminuição da autonomia que detinham no passado. Esta autonomia, inclusive, não fica intocável, pela competência de legislação concorrente que detém a Federação.

Outro aspecto a ser ressaltado é o de não garantir a Constituição as fronteiras e o território dos "Lander". Ao contrário, o artigo 29 da Constituição permite a reestruturação do território federal, quando se fizer necessária para que possam os Estados realizar eficazmente suas atribuições.

Também outra questão a ser lembrada é a de ser regulado o Tribunal Constitucional por uma lei federal, lei esta que também regula em que casos as decisões do Tribunal se revestem de força de lei. Não cabe dúvida quanto ao risco que pesa sobre este órgão, ao qual compete a garantia e manutenção da Federação, posto que, a qualquer momento, pode sofrer modificação no processo e na força de suas decisões.

Estes, entre outros, os aspectos que denunciam não estar também a República Federal da Alemanha livre da supremacia cada vez mais acentuada do poder central.

## 5. Argentina.

As províncias que integram o Estado Federal argentino são unidades autônomas.

Sobre a autonomia das províncias diz Bielsa<sup>20</sup> que ela consiste no

---

20 BIELSA, R. Derecho Constitucional., v. I, p. 624.



direito a normas próprias de governo e de administração, em conformidade com a Constituição nacional.

“La autonomía consiste en dar-se sus propias normas de gobierno y, con mayor razón, las de administración, con independencia de todo otro poder. Es decir, que las normas dictadas por un poder autónomo tienen vigor desde que este poder lo declara así, sin revisión ni aprobación previa de otra autoridad; pero ese poder y esas normas deben conformar-se a otras superiores, que son las de la Constitución nacional, según el concepto de soberanía que hemos dado en el Capítulo . . .”.

Às províncias, ou Estados-interiores, tal como denominados pelo Código Civil, é facultada, portanto, a organização de seus governos, bem como o exercício da legislação atinente a sua jurisdição territorial. Esta autonomia, contudo, não é absoluta, na medida em que sua legislação não deve opor-se à Constituição federal, nem às leis dela decorrentes e nem aos tratados internacionais. Além disso o campo de atuação legislativa das províncias sofre outra restrição, pois, em determinadas matérias, a sanção é da competência do Congresso.

Também a Argentina não se livrou da tendência atual da invasão constante do poderio central. Aliás, o fenômeno, que é universal, tem atuação marcante sobre a República Argentina.

## 6. Iugoslávia.

A Federação da Iugoslávia, na opinião de Burdeau<sup>21</sup> “consagrou dois princípios cujas terminologias se opõem, mas que, no fundo, são perfeitamente compatíveis: a unidade do poder e a descentralização de funções.”

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho Executivo. O Poder Legislativo, de formação bicameral, é integrado pelos Conselhos Federal e dos Produtores.

Em decorrência do sistema comunista, há efetivamente uma volumosa concentração de poderes confiados ao poder central, muito embora tenham os cidadãos iugoslavos possibilidade de ampla participação no governo, através das garantias constitucionais que lhes são atribuídas, não só no sentido de fiscalizar a atuação de seus representantes como também de destituí-los em casos de não cumprimento dos compromissos e missões assumidos em função do mandato.

## 7. Índia.

O fato da Índia ter sido dominada, por largo tempo, por uma na-

---

21 BURDEAU. Citado por MELLO, A. ob. já cit., p. 124.



ção estrangeira, fez com que se consolidasse um governo rígido e unificado, vale dizer, um governo essencialmente centralizador.

Nesse quadro, os Estados são dotados de uma autonomia bastante restrita, podendo, inclusive, ter suspensas, em caso de emergência declarada pelo Presidente, suas competências exclusivas. Isto demonstra o volume do poder central, que nos permite concluir que a Índia também foi afetada pelo gigantismo do poder central.

Acresce, ainda, o fato de possuir um território de grande extensão, o que justifica, em certa medida, a uniformidade do poder.

## CONCLUSÕES

Tocqueville<sup>22</sup>, postulando não apenas a administração interna mas também a descentralização política do poder público, junta-se aos profetas do federalismo e da autonomia administrativa. Os poderes locais, disse ele, os privilégios dos senhores feudais e a liberdade das cidades não foram eliminadas para que, em seu lugar, com pretexto democrático, se edificasse um novo poder de segunda ordem. Entretanto as permissões vieram convergir nas mãos dos soberanos. Em todos os âmbitos se observou, mais e mais, que o próprio Estado dirige o menor dos cidadãos e conduz cada um deles em todas as situações, por menos significativas que sejam. O Estado tomou a si quase que exclusivamente, dar pão aos famintos, lenitivo e alojamento aos doentes, trabalho aos desocupados; tomou a si, como se fora quase um auxiliador único, a solução de todas as dificuldades. Mesmo a educação, assim como qualquer outro favor, tornou-se, para a maioria dos cidadãos, objetivo nacional.

De tais observações, podemos constatar que o próprio Tocqueville, um dos grandes entusiastas do federalismo, concluiu que o Estado federal, na realidade, assumiu feição distinta daquela que ele idealizara quando disse que o governo estadual é a regra, e o federal a exceção.

Com efeito, conforme procuramos demonstrar, há hoje acentuada hipertrofia do poder central.

Tal estado de coisas resultou das exigências do Estado industrial moderno. Foi consequência das guerras mundiais, do desenvolvimento tecnológico, do aperfeiçoamento das comunicações, dos conflitos e inquietações sociais. E tudo isto fez surgir o Estado providência e o Estado intervencionista, já que fora exigido um poder central mais dinâmico, mais poderoso, pois as exigências criadas pelo mundo moderno em decorrência das grandes transformações sócio-econômicas, não eram mais compatíveis com a passividade do Estado liberal.

Podemos ver que em todos os países que adotaram a forma federal há uma acentuada centralização. Vale dizer que não são a hipertrofia e a centralização do poder central características que marcam apenas o federalismo brasileiro, muito embora seja também verdade que as formas

---

22 TOCQUEVILLE, A. citado por ZIPPELIUS, R. ob. já cit. p. 122.



desse aumento de volume do poder central sejam variáveis de um Estado para outro.

O federalismo dualista consagrado pela Constituição de 1891 não apreciava relações íntimas entre as unidades federadas e a União. Logo após, gradativamente, a União foi absorvendo as prerrogativas de autonomia antes concedidas aos Estados-membros.

Ora, a descentralização é característica essencial do federalismo e é indispensável, porque estabelece um sistema de freios e contrapesos. A distribuição de competências, conforme mencionamos, está ligada à autonomia constitucional do Estado membro. Num sistema equilibrado de distribuição de competências (divisão do exercício do poder), atenua-se a possibilidade de opressão.

A descentralização não basta por si só; é preciso que as competências sejam partilhadas de forma proporcional. A justa distribuição de competências deve vir acompanhada da desconcentração do poder político.

Não cabe dúvida, no caso específico do federalismo brasileiro, que urge a revisão das modalidades de repartição de competências.

Por outro lado, porém, comungamos das idéias contidas na tese de Dabin<sup>23</sup> de que as noções de Estado e de centralização, em princípio, são inseparáveis. Mas isto não impede que se proceda a uma justa proteção dos interesses e necessidades locais, o que só poderá ser levado a efeito através de uma descentralização que reconheça e respeite a autonomia dos grupos.

Dentro desta linha de raciocínio podemos aceitar o fato de que mesmo num Estado federal pode haver uma dose de centralização sem que, por isto, seja desnaturada a federação. Há interesses e necessidades de âmbito geral, nacional, que demandam uma centralização para que haja uniformidade nas decisões. Por outro lado, muitas unidades da federação não têm condições de atendimento de suas necessidades através de recursos próprios. Estas precisam e dependem mesmo da ajuda direta do governo central. A União, para dar-lhes o auxílio necessário, precisa ter condições de efetuar uma adequada distribuição de rendas.

Resulta daí a necessidade de que seja feita, ao lado de uma revisão nas formas de distribuição de competências, também uma revisão nos métodos de distribuição de rendas. Ressalte-se aqui, que, na verdade nem mesmo o repasse das receitas referentes à participação tributária é sempre efetivado nos exatos moldes estabelecidos pelos dispositivos constitucionais.

Mas, verdade também é, que mesmo sendo obedecidos tais dispositivos, não têm os Estados e Municípios, nos dias atuais, condições de dar provimento, por recursos próprios, à excessiva carga de necessidades básicas de suas populações.

---

23 DABIN. Citado por CAVALCANTI, T. B. ob. já cit., p. 149.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 2ª. ed., 1981.
- 2 ANHAIA MELO, José Luiz de. *O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas*. São Paulo, Max Limonad, 1960.
- 3 BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Forense, v. II 1969.
- 4 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982.
- 5 BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2ª. ed., 1979.
- 6 BEMFICA, Francisco Vani. *Curso de Teoria do Estado*. Forense, Rio de Janeiro, 1970.
- 7 BIELSA, Rafael. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Roque Depalma, 2ª ed. 1954.
- 8 BISPO, Luiz. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo, Saraiva, 1981.
- 9 BRITTO, Carlos Ayres. "A Supremacia do Poder Executivo da União, na Partilha Constitucional de Competências". *Revista de Direito Público*, nº. 55-56, julho/dezembro/80.
- 10 BRUGMANS, Henri & DUCLOS, Pierre. *Le Fédéralisme Contemporain*. A. W. Sythoff-Leyde, 1963.
- 11 CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, v. I, 1977.
- 12 CALMON, Pedro. *Curso de Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 3ª. ed., 1949.
- 13 CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro, Ed.Borsoi, 2ª. ed., 1969.
- 14 ——— Themistocles Brandão, SILVA, Carlos Medeiros, NUNES LEAL, Victor. "Cinco Estudos", Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1955.
- 15 *ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA* 7:202-207
- 16 FALCÃO, Alcino Pinto. "Aspectos da Cooperação Horizontal no Federalismo", *Revista de Direito Público*, nº. 33, janeiro/março/1975.
- 17 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo, Saraiva, v. 1, 1972.
- 18 FERREIRA, PINTO. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro, Jose Konfino, v. II, 2ª. ed., 1957.
- 19 HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte, 1964.
- 20 ———, BOSON, Gerson de Britto Mello, CARVALHO, Orlando M., MENDES JUNIOR, Onofre, SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Minas Gerais, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 1958.
- 21 INACARATO, Márcio A. "Discriminação de Competências no Federalismo Brasileiro nas Constituições de 1946 e 1969", *Revista de Direito Público*, nº. 20, abril/junho/1972.
- 22 LIMA, Nailê Russomano de Mendonça. *Compêndio de Direito CONSTITUCIONAL*. São Paulo, Juriscredi, 1971.
- 23 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de La Constitucion*. Barcelona, Ariel, 2ª. ed., 1976.
- 24 MEIRA, Silvio. "Federalismo e Centralização". *Revista de Direito Público*, nº. 32, novembro/dezembro/1974.
- 25 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. *Revista dos Tribunais*, 2ª. ed., São Paulo, 1966.
- 26 MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. *Algumas Instituições Políticas no Brasil e nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro, Forense, 1975.
- 27 PELAYO, Manuel Garcia. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, *Manuales de La Re-*



- vista de Occidente, 2ª. ed., 1951.
- 28 SICHES, Luiz Recasens. **Tratado de Sociologia**. Tradução de AGUIAR, João Baptista Coelho. Porto Alegre, Editora Globo, V. II, 1ª. ed., 1970.
- 29 RUSSOMANO, Rosah. **Lições de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro, José Konfino, 2ª. ed., 1970.
- 30 SALVETTI NETTO, Pedro. **Curso de Ciência Política**. São Paulo, Tribuna da Justiça, 2ª. ed., v. 1, 1977.
- 31 SARAIVA, Paulo Lopo. **Federalismo Regional**. São Paulo, Saraiva, 1982.
- 32 SILVA, Carlos Meideiros. "A Evolução do Regime Federativo" Cinco Estudos, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1955.
- 33 SILVEIRA NETO. **Teoria do Estado**. São Paulo, Max Limonad, 3ª. ed., 1969.
- 34 ZIPPELIUS, Reinhold. **Allgemeine Staatslehre**. München, C. H. Beck, 1980.