

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP

PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM DIREITO

FELIPE PENTEADO BALERA

**FEDERALISMO E AS POSSÍVEIS ALTERAÇÕES NO TERRITÓRIO
DOS ESTADOS FEDERADOS**

São Paulo - SP
2011

ERRATA

FELIPE PENTEADO BALERA. *Federalismo e as possíveis alterações no território dos Estados Federados*. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, 2011.

Sumário – no ponto 7, onde se lê “PROPOSTAS **PAR** ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS FEDERADOS DO BRASIL”, leia-se “PROPOSTAS **PARA** ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS FEDERADOS DO BRASIL”.

Página 2, primeiro parágrafo, linha 3, onde se lê: “... como efetivamente **ocorram** alterações”; leia-se “... como efetivamente **ocorrem** alterações”.

Página 6, quinto parágrafo, linha 2, onde se lê: “... porém importantes para este estudo em quatro categorias: ...”; leia-se “... porém importantes para este estudo, em quatro categorias: ...”.

Página 12, segundo parágrafo, linha 6, onde se lê: “... abdicação em prol da união com os demais **os** Estados ...”; leia-se: “... abdicação em prol da união com os demais Estados ...”

Página 40, primeiro parágrafo, linha 8, onde se lê: “... e com o enfraquecimento **os** Estados-membros.”; leia-se: “... e com o enfraquecimento **dos** Estados-membros.”

Página 55, quarto parágrafo, linha 6, onde se lê: “...e na maior parte dos Estados federais formados por **agregação**, ...”; leia-se: “...e na maior parte dos Estados federais formados por **segregação**, ...”

Página 84, quarto parágrafo, linha 1, onde se lê: “Na **a** Carta Constitucional anterior, ...”; leia-se: “Na Carta Constitucional anterior, ...”; e linha 4, onde se lê: “... dissertando ainda na vigência **do** Constituição anterior, ...”; leia-se: “...dissertando ainda na vigência **da** Constituição anterior, ...”

Página 109, quarto parágrafo, linha 3, onde se lê: “... as chamadas **clausulas** pétreas da Constituição, ...”; leia-se: “... as chamadas **cláusulas** pétreas da Constituição, ...”

Página 112, terceiro parágrafo, linha 1, onde se lê: “... consiste na existência entes dotados de autonomia ...”; leia-se: “... consiste na existência **de** entes dotados de autonomia ...”

Página 239, primeiro parágrafo, linha 1, onde se lê: “O Estado **de** Solimões ...”; leia-se “O Estado **do** Solimões ...”

Página 243, quinto parágrafo, linha 3, onde se lê: “É que este seria o papel dos entes descentralizados **seria**, precisamente, o de exercerem o controle ...”; leia-se “É que este seria o papel dos entes descentralizados, precisamente, o de exercerem o controle ...”

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM DIREITO

FELIPE PENTEADO BALERA

**FEDERALISMO E AS POSSÍVEIS ALTERAÇÕES NO TERRITÓRIO
DOS ESTADOS FEDERADOS**

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, para a obtenção do
título de Mestre em Direito Constitucional, sob a orientação
do Prof. Doutor Luiz Alberto David Araujo.**

São Paulo - SP
2011

FELIPE PENTEADO BALERA

**FEDERALISMO E AS POSSÍVEIS ALTERAÇÕES NO TERRITÓRIO
DOS ESTADOS FEDERADOS**

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, para a obtenção do
título de Mestre em Direito Constitucional, sob a orientação
do Prof. Doutor Luiz Alberto David Araujo.**

Área de concentração: _____

Data da Defesa: _____

Resultado: _____

Banca Examinadora:

RESUMO

O Estado Federal é uma das formas de Estado que os países podem adotar. Naqueles com grande expansão territorial é a que melhor se amolda ao Estado democrático de direito, na medida em que a existência de esferas de governo politicamente capazes de administrar e legislar sobre parcelas do território do país aproxima governantes de governados e permite que a população reivindique com maior facilidade seus direitos e interesses. Não por outro motivo, dos oito maiores países do mundo em área territorial (Rússia, Canadá, China, Estados Unidos, Brasil, Austrália, Índia e Argentina), sete adotam expressamente, nas respectivas Constituições, o federalismo. O único que não adota expressamente o federalismo, a China, apresenta, ainda que de modo incipiente, certa distribuição de competências, conferindo alguns poderes a autoridades locais.

No entanto, o federalismo não consiste em regra absoluta de aplicação indistinta nos Estados que o adotam. Cada Federação se organiza politicamente de modo diverso, levando em conta as características fundamentais e a formação histórica que a originaram. Assim, países formados por múltiplas nacionalidades que falam línguas distintas, casos da Rússia e da Índia, devem tomar cuidado para que a Federação compatibilize a convivência harmônica entre as etnias distintas. Por outro lado, os mesmos cuidados se mostram desnecessários em países cuja formação contempla um único povo – ainda que, na origem, tal povo apresente miscigenação de colonos, nativos e imigrantes – que fala, quase em sua totalidade, o mesmo idioma, como é o caso do Brasil, da Austrália, da Argentina e dos Estados Unidos da América.

Além disso, o federalismo se desenvolveu e ainda se desenvolve em cada país de modo diverso, dependendo da evolução do pensamento de seus governantes e dos acontecimentos históricos, que contribuem para que o poder ora seja exercido de modo mais centralizado, ora com mais acentuada descentralização. No Brasil, por exemplo, nos períodos ditatoriais, com governos autoritários, houve maior centralização do poder, enquanto que, em período democrático, houve certa descentralização.

Outra problemática fundamental, na formação do traço diferencial dos vários federalismos surgidos no mundo, é o modo como a Federação se formou em perspectiva histórica.

Alguns Estados Federais se formaram por agregação, ou seja, através da união de partes independentes e soberanas, que abdicam da sua soberania, em troca de certa

autonomia, a fim de comporem a Federação. Está é a forma natural de nascimento dos Estados federais – o próprio termo federação tem origem na expressão latina *foedus*, que significa união. Foi assim que se formaram os Estados Unidos da América, o Canadá e a Austrália. Por outro lado, existem federações que se formaram por segregação, ou seja, a partir de um Estado Unitário que resolve conferir autonomia à suas unidades administrativas até então exclusivamente dependentes do poder central. Neste segundo grupo se encaixa o federalismo brasileiro.

Todas essas diferenças e características fazem com que os entes federativos de cada Estado Federal tenham maior ou menor poder e unidade.

O Estado Federado de uma Federação formada historicamente por agregação, em conjuntura política democrática, muito provavelmente terá maiores poderes do que o Estado Federado da Federação formada historicamente por segregação em um governo ditatorial. No primeiro cenário, do federalismo por agregação, a União foi criada pelos Estados até então soberanos que se uniram para exercer certas competências, enquanto que no segundo, federalismo por segregação, foi o poder central que criou os Estados, conferindo a eles certas competências. Naturalmente, o primeiro caso apresenta maior descentralização. Porém, a história de cada Federação pode fazer com que um Estado Federal nascido com caráter mais centralizado se descentralize, como ocorreu no Canadá, enquanto que um Estado onde domina o modo descentralizado, em sua origem, acabe sofrendo centralização do poder, tal como sucedeu com os Estados Unidos da América.

Além disso, o povo dos Estados que, um dia, foram soberanos e por tratado se uniram em Federação, terá maior interesse em manter a integridade do seu território do que o povo de Estados já criados com o objetivo de serem partes da Federação, que nunca passaram pela experiência da soberania.

Do mesmo modo, nas Federações, onde cada Estado Federado representa uma minoria étnica da Federação, composta por várias nacionalidades, os entes federativos terão mais unidade. Com isso, maior interesse na integridade territorial dos Estados Federados a população terá. Já em países, onde a divisão territorial não separa povos de origem, nacionalidade e até idioma distintos, mas representa meros limites territoriais de um país homogêneo, os laços de unidade de cada ente federado é bem menor. Com isso a integridade territorial dos entes federados pode ser mais facilmente quebrada.

No Brasil, combinam-se apenas os fatores que enfraquecem as unidades federativas: a formação histórica por segregação, na qual o país vivenciou a forma de Estado

unitária antes da adoção do federalismo; a superveniência de governos ditatoriais autoritários, em que a autonomia dos Estados Federados foi completamente suprimida; e a ausência de grandes distinções étnicas dos brasileiros de cada Estado-membro. Com isso, a autonomia dos Estados Federados do Brasil está debilitada, fazendo com que até a respectiva integridade territorial esteja em risco, podendo seus territórios serem despedaçados para darem origem a novos Estados ou Territórios federais.

Com isso, desde a independência do Brasil, houve significativas alterações nos territórios dos Estados, dando origem a diversos novos Estados. Ademais, foram formuladas muitas propostas de alterações nos territórios dos Estados Federados e de redivisão do território nacional, tanto em estudos geográficos da divisão político-administrativa brasileira, quanto em projetos apreciados pelo Congresso Nacional ou pelas Assembléias Constituintes.

Tais alterações devem obedecer à regra prevista na Constituição. Todas as Constituições brasileiras contemplaram a possibilidade de alterações nos territórios dos Estados Federados. A Constituição Federal de 1988 não foi diferente, estabelecendo, em seu artigo 18, §3º, as modalidades de alteração – incorporação, subdivisão, desmembramento para formar novo Estado e desmembramento para anexar ao território de outro Estado – e o procedimento a ser seguido, que inclui como requisitos a aprovação da população diretamente interessada em plebiscito, a audiência das Assembléias Legislativas dos Estados envolvidos e a aprovação do Congresso Nacional por lei complementar.

Desta forma, o trabalho tratará da adoção do federalismo no Brasil e no mundo e da regra que permite alterações no território dos Estados Federados, verificando as particularidades de cada requisito constitucional e as possibilidades de aplicação efetiva desta regra, podendo ocasionar o surgimento de novos Estados Federados.

PALAVRAS-CHAVE:

Federalismo; Estados Federados; alterações territoriais nos Estados; criação de novos Estados.

ABSTRACT

Federation is one form of state that countries may adopt. In those countries with large territory this is the system that better conforms with the legal Democratic State, considering that the existence of political spheres of government capable to manage and regulate on portions of the country's territory could approach citizens to government and allow people to more easily claim their rights and interests. Not for any other reason, among the eight largest countries in the world by land area (Russia, Canada, China, United States, Brazil, Australia, India and Argentina), seven explicitly adopt federalism in their constitutions. The only one that does not expressly adopts federalism, that is China, has, even if incipiently, certain distribution of powers to local authorities.

However, federalism does not consist in an absolute rule applied in the same way in those countries that adopt it. Each federation has a different way of political organization, taking into account the core characteristics and the historic formation of the country. Thus, countries formed by multiples nationalities that speak distinctive languages, such as Russia and India, must take care about the peaceful coexistence among different ethnic groups. On the other hand, the same care is unnecessary in countries comprises a sole nation – even if, in origin, such nation has miscegenation from colonists, natives and immigrants – with almost everyone speaking the same language, such as Brazil, Australia, Argentina and United States.

Furthermore, federalism has developed and is still developing within each country in different ways, according to the government in power and historical events that contribute to the power in order to be exercised in a centralized or decentralized manner. In Brazil, there was more centralization in dictatorships terms, while more decentralization in democracy terms.

Another essential matter in the formation of the differential trace of the several federalisms that came in the world, is how the Federation was formed in a historic perspective.

Some federations are formed by aggregation, i.e., through union of sovereign and independent parties, that abdicate their sovereignty in exchange for certain autonomy in order to compose the federation. This is the natural formation of federations – the word federation comes from the latin word *foedus* which means union. The United States

of America, Canada and Australia were formed in such way. On the other hand, there are federations that were formed by segregation, i.e., from a Unitary State that empowers its administrative units hitherto exclusively dependent on central government. In this second group fits the Brazilian federalism model.

All these differences and characteristics cause the federative entities from each federation to have more or less power and unit.

A state of a federation formed by aggregation with a democratic political government will probably have powers greater than a state of a federation formed by segregation or living in a dictatorial government. In the first case, federalism by aggregation, the Union was created by the sovereign states that joined in a federation, while in the second, federalism by segregation, the central power was the one which created the states giving them some powers. Naturally, the first case will be more decentralized. However, the development of each federation can change the centralization of power, making a federation in origin centralized becomes more decentralized, as happened with Canada, while a federation decentralized in the origin ends up in a more centralized federation, as happened with the United States of America.

In addition, the people from a state that has been sovereign before and gathered into Federation by a treaty, shall have greater interest in keeping the integrity of its territory than the people from a state that has never been sovereign and was created for the purpose of being part of the Federation.

Similarly, in federations where each state represents an ethnic minority of the federation composed of several ethnicities, the states shall have greater unity. Thus, the people from ethnic states will have greater interest in the territorial integrity of the state. In the opposite sense, federations where territorial division does not separate people from distinct origins, nationalities and languages, but represents mere territorial boundaries of a homogeneous country, the bonds of unity in each state will be much weaker. Therefore, the territorial integrity of the states can be easily broken.

In Brazil, there are only factors that weaken federative units: formation by segregation; the occurrence of authoritarian dictatorships that suppressed the autonomy of the states; and the absence of ethnic distinctions of Brazilians from a state to the other. Thus, the autonomy of the Brazilian states is weak, endangering even the territorial integrity of the states. Consequently, the states can easily have part of its territory dismembered to form new states or federal territories.

Hence, since Independence of Brazil, there were several changes in the states territorial limits, forming new states. Moreover, there were a lot of proposals for new states creation by means of state limits alteration and redivision of the national territory. Such proposals have been formulated both in geographical studies of the Brazilian political and administrative organization, and projects examined by Congress or the Constitutional Conventions.

The alterations in the territorial boundaries of states must obey the rule laid down in the Constitution. All Brazilian Constitutions have contemplated the possibility of alterations in the territorial limits of states. The Federal Constitution of 1988 was no different, setting forth in Article 18, paragraph 3, the alterations in the territorial boundaries that can be done (amalgamation, subdivision, dismemberment to be annexed to others states or to form new state or federal territory) and the procedure to be followed that involves: the approval of the population directly concerned, by means of a plebiscite; the audience of the Legislatures of the states concerned; and the Congress approval, through a supplemental law.

The objective of this work is to study the adoption of the federalism in Brazil and the rest of the world and the rule that allows alterations in the territorial limits of states, checking the details of each constitutional requirement and the possibilities of effective application of this rule, which may cause the emergence of new states.

KEYWORDS:

Federalism; States; alteration of the States limits; formation of new States.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
PARTE I: ESTADO FEDERAL E OS ESTADOS FEDERADOS	04
1. SURGIMENTO, EXPANSÃO E EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO	05
1.1 ALGUNS CONCEITOS IMPORTANTES	05
1.2 ORIGEM DO FEDERALISMO: O FEDERALISMO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	09
1.3 OUTROS MODELOS DE FEDERALISMO	16
1.3.1 Modelo da Federação Russa	16
1.3.2 Modelo do Canadá	21
1.3.3 Modelo da Austrália	26
1.3.4 Modelo da Índia	30
1.3.5 Modelo da Argentina	35
1.3.6 Outros modelos e a dificuldade de classificação dos Estados Federais	38
1.4 EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO: DO FEDERALISMO DUAL AO COOPERATIVO	43
1.4.1 Federalismo Clássico ou Dual	44
1.4.2 Federalismo Cooperativo	48
2. FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DOS ESTADOS FEDERADOS BRASILEIROS	55
2.1 TIPOS DE FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL	55
2.2 CAPITANIAS	56
2.3 PROVÍNCIAS	60
2.4 ESTADOS	66
3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS ESTADOS FEDERADOS	72
3.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988	72

3.2 A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	74
3.2.1 União na Constituição de 1988	75
3.2.2 Distrito Federal na Constituição de 1988	76
3.2.3 Municípios na Constituição de 1988	78
3.2.4 Territórios Federais na Constituição de 1988	84
3.2.5 Regiões na Constituição de 1988	85
3.2.5.1 Constitucionalização Política das Regiões	86
3.2.6 Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões na Constituição Federal de 1988 e outras entidades regionais da mesma natureza	88
3.2.7 Distritos na Constituição Federal de 1988	91
3.2.8 Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação na Constituição Federal de 1988	91
3.3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	93
3.3.1 Repartição Horizontal de Competências	94
3.3.2 Repartição Vertical de Competências	95
3.3.3 O exercício das competências concorrentes próprias pelos Estados Federados e a atuação do Supremo Tribunal Federal	97
3.4 FEDERAÇÃO E TRIBUTAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	102
3.5 FEDERAÇÃO E A ORDEM SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	104
3.6 FORMA FEDERATIVA DE ESTADO COMO CLÁUSULA PÉTREA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	108
3.7 AUTONOMIA DOS ESTADOS FEDERADOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	112
3.7.1 Autonomia dos Estados Federados e suas características	112
3.7.1.1 – Capacidade de auto-organização dos Estados Federados	112
3.7.1.2 – Capacidade de auto-governo dos Estados Federados	113
3.7.1.3 – Capacidade de auto-administração dos Estados Federados	114
3.7.1.4 – Capacidade de auto-legislação dos Estados Federados	114
3.7.2 Limites à autonomia dos Estados-membros	114

3.7.2.1 Princípios Constitucionais limitadores da autonomia dos Estados Federados	115
3.7.2.2 Intervenção Federal	117
PARTE II: ESTADOS FEDERADOS: POSSÍVEIS ALTERAÇÕES EM SEUS TERRITÓRIOS	119
4. ALTERAÇÕES DOS TERRITÓRIOS DOS ENTES FEDERATIVOS NO DIREITO COMPARADO	120
4.1 ESTADOS ANALISADOS	120
4.2 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	121
4.3 RÚSSIA	130
4.4 CANADÁ	134
4.5 AUSTRÁLIA	140
4.6 ÍNDIA	145
4.7 ARGENTINA	150
5. A REGRA PARA ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	157
5.1 A REGRA PARA ALTERAÇÃO TERRITORIAL NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	157
5.2 CONSTITUIÇÃO DE 1824	158
5.3 CONSTITUIÇÃO DE 1891	160
5.4 CONSTITUIÇÃO DE 1934	162
5.5 CONSTITUIÇÃO DE 1937	166
5.6 CONSTITUIÇÃO DE 1946	168
5.7 CONSTITUIÇÃO DE 1967 E EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1/69	171
6. A REGRA PARA ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS FEDERADOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	177
6.1 A REGRA PARA ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: ARTIGO 18, §3º E ARTIGOS 13 E 14 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS	177

6.2 AS MODALIDADES	179
6.2.1 Incorporação e fusão	179
6.2.2 Subdivisão	181
6.2.3 Desmembramento para se anexar a outros Estados	182
6.2.4 Desmembramento para formar novos Estados ou Territórios Federais	183
6.3 PROCEDIMENTO PARA ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS FEDERADOS	184
6.4 A APROVAÇÃO POR PLEBISCITO DA POPULAÇÃO DIRETAMENTE INTERESSADA (QUEM É A POPULAÇÃO DIRETAMENTE INTERESSADA?)	188
6.4.1 População diretamente interessada no caso de incorporação	189
6.4.2 População diretamente interessada no caso de subdivisão	189
6.4.3 População diretamente interessada no caso de desmembramento para formar novo Estado ou Território Federal	190
6.4.4 População diretamente interessada no caso de desmembramento para se anexar a outro Estado	195
6.4.5 Resultado do Plebiscito	195
6.5 AUDIÊNCIA DAS RESPECTIVAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS	197
6.6 A LEI COMPLEMENTAR	199
6.7 OUTRAS POSSÍVEIS FORMAÇÕES DE NOVOS ESTADOS NÃO TRATADAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988	201
6.7.1 Adesão de território estrangeiro	202
6.7.2 Possibilidade de alteração do território do Distrito Federal	204
7. PROPOSTAS PAR ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS FEDERADOS DO BRASIL	209
7.1 A DIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL AO LONGO DA HISTÓRIA	209
7.2 HISTÓRICO DE PROPOSTAS TEÓRICAS DE REDIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988	210
7.3 PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES DO TERRITÓRIO NACIONAL NA CONSTITUINTE DE 1987/1988	215
7.4 PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES TERRITORIAIS APÓS 1988	221

7.4.1 Tapajós	222
7.4.2 Carajás	223
7.4.3 Maranhão do Sul	224
7.4.4 Gurgueia	225
7.4.5 Rio São Francisco	226
7.4.6 Araguaia	227
7.4.7 Mato Grosso do Norte	228
7.4.8 Triângulo	229
7.4.9 Iguaçu	230
7.4.10 Planalto Central	230
7.4.11 Guanabara	231
7.4.12 São Paulo do Leste	233
7.4.13 São Paulo do Sul	233
7.4.14 Minas do Norte	234
7.4.15 Rio Doce	234
7.4.16 Piratini	235
7.4.17 Aripuanã	235
7.4.18 Xingu	236
7.4.19 Uirapuru	236
7.4.20 Madeira	236
7.4.21 Juruá	237
7.4.22 Rio Negro ou Alto Rio Negro	238
7.4.23 Solimões	238
7.4.24 Oiapoque	239
7.4.25 Marajó	239
7.4.26 Parintins	240
7.4.27 Abunã	240
7.4.28 Fernando de Noronha	241
7.4.29 Pantanal	242
7.5 AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES TERRITORIAIS DOS ESTADOS E A FEDERAÇÃO	242
CONCLUSÕES	245

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	249
ANEXOS: MAPAS DAS PROPOSTAS DE NOVOS ESTADOS E TERRITÓRIOS FEDERAIS	258
ANEXO 1: MAPA DO ESTADO DO TAPAJÓS	259
ANEXO 2: MAPA DO ESTADO DO CARAJÁS	260
ANEXO 3: MAPA DO ESTADO DO MARANHÃO DO SUL	261
ANEXO 4: MAPA DO ESTADO DA GURGUEIA	262
ANEXO 5: MAPA DO ESTADO DO RIO SÃO FRANCISCO	263
ANEXO 6: MAPA DO ESTADO DO ARAGUAIA	264
ANEXO 7: MAPA DOS ESTADOS DO ARAGUAIA E DO MATO GROSSO DO NORTE	265
ANEXO 8: MAPA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO NORTE	266
ANEXO 9: MAPA DO ESTADO DO TRIÂNGULO	267
ANEXO 10: MAPA DO ESTADO DO IGUAÇU	268
ANEXO 11: MAPA DO ESTADO DO PLANALTO CENTRAL	269
ANEXO 12: MAPA DO ESTADO DA GUANABARA	270
ANEXO 13: MAPA DO ESTADO DE SÃO PAULO DO LESTE	271
ANEXO 14: MAPA DO ESTADO DE SÃO PAULO DO SUL	272
ANEXO 15: MAPA DO ESTADO DE MINAS DO NORTE	273
ANEXO 16: MAPA DO ESTADO DO RIO DOCE	274
ANEXO 17: MAPA DO ESTADO DO PIRATINI	275
ANEXO 18: MAPA DO ESTADO DO ARIPUANÃ	276
ANEXO 19: MAPA DOS ESTADOS DO ARAGUAIA, DO ARIPUANÃ, DO CARAJÁS, DO TAPAJÓS, DO XINGU, DO JURUÁ, DO MADEIRA, DO RIO NEGRO, DO SOLIMÕES E DO UIRAPURU	277
ANEXO 20: MAPA DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS DO JURUÁ, DO RIO NEGRO E DO SOLIMÕES	278
ANEXO 21: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DO OIAPOQUE	279
ANEXO 22: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DO MARAJÓ	280
ANEXO 23: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DO PARINTINS	281

ANEXO 24: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DO ABUNÃ	282
ANEXO 25: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DE FERNANDO DE NORONHA	283
ANEXO 26: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DO PANTANAL	284

INTRODUÇÃO

O presente trabalho investiga o tema do federalismo e as possíveis alterações nos territórios dos Estados Federados.

Para tanto, interessa examinar como surgiu o federalismo. Assim, o primeiro capítulo será dedicado à origem do federalismo nos Estados Unidos da América, aprofundando a formação e as características do federalismo norte-americano, bem como a expansão do federalismo para o mundo, tópico em que serão estudados os modelos federalistas de países com grande expansão territorial (Rússia, Canadá, Austrália, Índia e Argentina), e a evolução do federalismo que permitiu a distinção de dois períodos distintos do federalismo, o federalismo dual e o federalismo cooperativo.

Após o panorama global do federalismo, o trabalho discorrerá sobre a origem do federalismo brasileiro e dos Estados Federados do Brasil. Desta forma, o segundo capítulo tratará dos tipos de formação do Estado Federal, verificado como ocorreu no Brasil e as divisões territoriais históricas que deram origem aos Estados Federados – Capitânicas e Províncias – bem como a evolução dos Estados e sua autonomia, após sua criação até a Constituição de 1988.

Na seqüência, cumpre verificar como a Constituição Federal de 1988 abordou o tema do federalismo e qual foi a autonomia conferida aos Estados Federados. Assim, o terceiro capítulo explicará como adveio a Constituição de 1988 e suas principais características no campo do federalismo, notadamente, o modo como é organizado o Estado, a repartição de competências, a repartição de tributos e rendas, a repartição dos deveres na ordem social e a petrificação da forma federativa, bem como o alcance da autonomia conferida aos Estados Federados.

Após o estudo do federalismo e dos Estados Federados do Brasil, entraremos no foco principal do trabalho: as possíveis alterações nos territórios dos entes federados.

Desta forma, é importante analisar como as federações estudadas no princípio do trabalho permitem alterações no território de suas unidades federativas e como efetivamente ocorram alterações. Conseqüentemente, o quarto capítulo tratará das alterações dos territórios dos entes federativos no direito comparado, novamente selecionando federações com grande expansão territorial, como são: Estados Unidos, Rússia, Canadá, Austrália, Índia e Argentina.

Depois da análise do direito constitucional comparado, se faz necessário analisar o direito constitucional brasileiro e como as Constituições nacionais abordaram o tema das alterações nos territórios dos Estados Federados. Assim, o capítulo cinco tratará da regra para alteração do território dos Estados nas Constituições brasileiras passadas, a saber: Constituição de 1824, Constituição de 1891, Constituição de 1934, Constituição de 1937, Constituição de 1946 e Constituição de 1967.

Após o estudo da regra para alteração do território dos Estados nas Constituições brasileiras anteriores, faz-se necessário analisar a mesma regra na Constituição atual, a Constituição Federal de 1988. Logo, o capítulo seis discorrerá sobre a regra prevista no artigo 18, §3º, e em outros dispositivos complementares da atual Constituição, na qual se estabelecem as modalidades e o procedimento de alteração no território das unidades federativas. Quanto ao procedimento, algumas etapas serão aprofundadas em tópicos próprios, assim, separadamente serão aprofundados: o plebiscito da população diretamente interessada, procurando identificar em cada modalidade quem é esta população; a audiência das respectivas Assembléias Legislativas, definindo qual o papel delas neste procedimento; e a lei complementar que também é requisito fundamental para alterar os limites territoriais dos Estados. Ademais, o capítulo seis investigará a existência de outras possíveis alterações territoriais que podem ocorrer efetivamente, mas que não foram abordadas pela Constituição de 1988.

Por fim, após o aprofundamento da regra, se faz necessário discorrer a respeito da aplicabilidade desta regra que permite alteração do território dos Estados Federados. Desta forma, realizar-se-á pesquisa das propostas formuladas no passado e atualmente, para verificar os fundamentos dos movimentos que pretendem alterar o território dos Estados e se algum deles pode ser benéfico à federação. Conseqüentemente, o capítulo

sete tratará das propostas para alteração do território dos Estados Federados ao logo da história do Brasil, separando como marco temporal a Assembléia Nacional Constituinte de 1987 e 1988, e analisando as propostas formuladas antes da Constituinte em estudos histórico-geográficos da divisão territorial do Brasil, na Constituinte, através dos projetos que chegaram a ser aprovados em etapas da Constituinte, e após a Constituinte, com as propostas formuladas no Congresso Nacional. As propostas formuladas após 1988, algumas ainda em trâmite no Congresso Nacional e outras arquivadas, mas, que podem ser reformuladas, serão representadas também em mapas cartográficos anexos.

Após todas as etapas, o trabalho apresentará, sinteticamente, as conclusões obtidas com o estudo e a pesquisa realizada.

PARTE I:

ESTADO FEDERAL E OS ESTADOS FEDERADOS

1. SURGIMENTO, EXPANSÃO E EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO

1.1 ALGUNS CONCEITOS IMPORTANTES

Antes de iniciarmos o estudo do federalismo e como ocorreu a sua formação, se faz necessário expor alguns conceitos básicos que serão utilizados ao longo do trabalho, para compreendermos melhor o que é o Estado Federal como possível classificação de Estados.

O primeiro conceito é essencial para qualquer estudo que tem por objeto o Estado, é o próprio conceito de Estado. O que é Estado? Definir o que é Estado, como notou um dos principais teóricos do Estado e do Direito, Hans Kelsen, é uma tarefa árdua, pois o termo pode denotar diversos objetos¹.

Ainda que difícil, a conceituação de Estado foi tarefa empenhada por quase a totalidade dos juristas que doutrinaram e doutrinam no ramo da Teoria Geral do Estado. Sem qualquer intenção de rejeitar as demais definições de Estado, que igualmente encontram o real significado de Estado, apenas distinguindo em razão dos diversos pontos de vista de cada autor, utilizaremos, neste trabalho, o conceito encontrado por Georg Jellinek, que traz com clareza os três elementos do Estado.

Assim, Georg Jellinek conceitua Estado como “*la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio*”^{2 3}.

¹ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 3ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1998, p. 261.

² A corporação formada por um povo, dotada de um poder originário de mando e asentada em um determinado território. (tradução livre)

³ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução para o espanhol de Fernando de los Rios. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 196.

Do conceito acima exposto e de acordo com grande parte dos teóricos do Estado, são três os elementos constitutivos e essenciais do Estado: povo, território e poder (ou governo).

Para este trabalho é essencial aprofundar o segundo elemento, território. O território é o espaço físico dentro do qual o Estado exerce sua soberania, ou seja, onde têm vigência suas normas jurídicas. Este elemento, em que pese haja alguma divergência⁴ quanto à sua inclusão entre os elementos constitutivos do Estado, é essencial para a existência do Estado.

Ainda na questão espacial do Estado, Hans Kelsen nota que a existência de figuras jurídicas resultantes da organização territorial do Estado, tais como os Estados-membros e as Províncias, pode interferir na vigência espacial das normas, incorrendo em diferente grau de centralização ou descentralização do Estado⁵.

Desta forma, de acordo com a natureza jurídica de tais figuras (Estados, Províncias, Regiões, Municípios, Distritos, etc.) é possível classificar os Estados quanto à sua forma de Estado.

Nesta classificação, é possível agrupar os Estados atuais e algumas formações já extintas, porém importantes para este estudo em quatro categorias distintas: *a) Estado Unitário, b) Estado Regional, c) Estado Federal e d) Confederação.*

a) Estado Unitário

Os Estados Unitários são aqueles em que o poder político é exercido por um Poder Central com competência plena sobre todo o território nacional. Conforme ensina Paulo Bonavides, nos Estados Unitários “*a ordem jurídica, a ordem política e a ordem administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo, um só território, um só titular do poder público*”⁶.

⁴ Paulo Bonavides menciona Donati como contrário a inclusão do território entre os elementos essenciais do Estado (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18ª ed São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 94 e 95).

⁵ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 8ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 319 e 347.

⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Ob. cit., p. 160.

Nesses Estados pode haver descentralização administrativa, política ou legislativa. No entanto, a eventual descentralização está subordinada à vontade do Poder Central, que pode interromper a qualquer momento o exercício de poder pelo ente descentralizado. O grau dessa descentralização faz com que dentro do grupo de Estados Unitários existam duas subcategorias: os Estados Unitários centralizados e os Estados Unitários descentralizados.

Muitos Estados atuais ou passados são comumente classificados como pertencentes a esta categoria de forma de Estado, como exemplos atuais, podemos mencionar: o Uruguai, a França e Portugal.

b) Estado Regional

O Estado Regional, atualmente constituído, é uma forma de Estado intermediária entre o Estado Unitário e o Estado Federal⁷. Gaspar Ambrosini, um dos principais responsáveis pela visualização desta forma de Estado, conceitua o Estado Regional como “*um tipo intermediário entre o unitário e o federal, caracterizado pela autonomia regional. Trata-se de Estados que participam das características de ambos os tipos de Estado, enquanto as coletividades territoriais maiores que os constituem (províncias e municípios) têm poderes muito mais extensos e de natureza diversa que os que têm os entes territoriais dos Estados Unitários, sem chegar, em troca, a adquirir a categoria própria dos Estados-Membros de um Estado Federal*”⁸.

Segundo Manuel Gonçalves Ferreira Filho, quando a descentralização política do Estado Unitário é inscrita na Constituição do país surge o Estado Unitário

⁷ Paulo Bonavides diverge deste conceito de Estado Regional. Conforme ensina o mencionado constitucionalista, tal forma de Estado intermediária entre o Estado Unitário e o Estado Federal, é, na verdade, apenas evolução do Estado Unitário, que permanece o mesmo, anunciando outro conceito para o Estado Regional: “*O verdadeiro Estado Regional ainda está por constituir-se. Fundá-lo só é possível, a nosso ver, no interior de uma ordem federativa, que proponha e introduza novo modelo de ordenamento autônomo, onde a autonomia política se qualifique como poder de capacitação constituinte*”. (BONAVIDES, Paulo. *Federalismo regional num país periférico*; em *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho*; coordenadores Paulo Bonavides, Francisco Gérson Marques de Lima e Fayga Silveira Bedê. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 452).

⁸ Gaspar Ambrosini, *apud* SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo regional*. São Paulo: Editora Saraiva, 1982, p. 33 e 34.

Constitucionalmente Descentralizado, que também é chamado de Estado Regional⁹. A descentralização política, ainda que constitucionalmente prevista, não retira de tais Estados a forma unitária, na medida em que as regiões podem perder sua autonomia política com a alteração da Constituição e elas não participam do processo de reforma da Constituição¹⁰.

Os principais exemplos arrolados entre os Estados Regionais são a Espanha e a Itália.

c) *Estado Federal*

O Estado Federal será analisado mais profundamente nas páginas seguintes deste trabalho. Mas, podemos visualizar a existência de um Estado Federal quando em um mesmo Estado existem além de um poder central dotado de certas funções, outros entes autônomos com poderes sobre determinada parte do território do país.

d) *Confederação*

Confederação é a associação de Estados soberanos por meio de tratados ou convenções, mas sem que a soberania do Estado seja desmantelada, podendo o Estado, inclusive, sair da Confederação pela simples denúncia do tratado ou convenção que a criou, ou ainda revogar os poderes concedidos à Confederação, voltando a exercer isoladamente seus poderes.

Discute-se se a Confederação seria propriamente uma forma de Estado, pois, conforme afirma Michel Temer: “*esta se assenta em tratado internacional e não em Constituição*”¹¹. Assim, não se pode vislumbrar a existência de uma instituição soberana na Confederação. Todavia, vale a referência desta organização de Estados, em razão de sua importante influência na origem do Estado Federal.

Como exemplos de Confederações mencionam-se: a Confederação Helvética de 1291 e a Confederação dos Estados Unidos da América de 1781.

⁹ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 37ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, pp. 79 e 90.

¹⁰ Idem.

¹¹ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 67.

1.2 ORIGEM DO FEDERALISMO: O FEDERALISMO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O termo Federação é derivado da expressão latina *foedus*, que significa união, associação ou aliança. Deste modo, Federação, conforme define Pierre-Joseph Proudhon é “*uma convenção pela qual um ou mais chefes de família, uma ou mais comunas, um ou mais grupos de comunas ou Estados, obrigam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares, cuja carga incumbe especial e exclusivamente aos delegados da federação*”¹².

As alianças entre Estados sempre ocorreram na história do homem, todavia não são todas as alianças que podem ser consideradas federações. Conforme ensina Dalmo de Abreu Dallari:

*“Embora o termo federalismo seja empregado muitas vezes em sentido genérico e impreciso para significar qualquer ‘aliança de Estados’, tecnicamente Estado Federal corresponde a determinada forma de Estado, criada pelos norte-americanos no final do século XVIII. As federações que alguns autores pretendem ver na Antiguidade, na Idade Média ou nos primeiros séculos da Era Moderna foram apenas alianças temporárias, com objetivos limitados, não chegando à submissão total e permanente dos aliados a uma Constituição comum, sob um governo composto por todos e com autoridade plena, máxima e irrecusável sobre todos”*¹³.

Alguns autores consideram a Confederação Helvética de 1291 como a origem do Estado Federal. No entanto, essa união entre os povos dos vales Uri, Schwyz e Unterwalden, apesar de ter sido ampliada com a adesão de outros cantões tinha objetivos limitados e permaneceu restrita a tais objetivos até a Constituição suíça de 1848, que transformou a confederação em federação adotando a forma de estado estabelecida pela Constituição Americana.

¹² PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do princípio federativo*. Tradução de Francisco Trindade. São Paulo: Nu-Sol Imaginário, 2001, p. 90.

¹³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Editora Ática, 1986, p. 7.

O marco inicial da forma federativa de Estado é, portanto, a Constituição americana de 1787. Assim, convém estudar como foi criado e as principais características do modelo de federalismo dos Estados Unidos da América.

As treze colônias britânicas na América do Norte¹⁴, inclusive antes da declaração de independência de 04 de julho de 1776, já se reuniam em Congresso, o Congresso Continental (Primeiro Congresso Continental e Segundo Congresso Continental). Esse Congresso Continental, formado por delegados das treze colônias, foi o primeiro governo dos Estados Unidos da América durante a Revolução Americana.

O Primeiro Congresso Continental, realizado na Filadélfia em 1774, foi uma resposta às chamadas Leis intoleráveis (*The Intolerable Acts* ou *The Coercive Acts*), adotando medidas como a paralisação das relações econômicas com a Grã-Bretanha. Já o Segundo Congresso Continental, também realizado em Filadélfia, de maior importância para este estudo, além de ter criado o Exército Colonial e contribuído para a declaração de independência das treze colônias, aprovou os Artigos de Confederação em 15 de Novembro de 1777, que só foi ratificado pelas treze antigas colônias em 1º de março de 1781.

Os Artigos de Confederação foi o documento que criou a Confederação dos Estados Unidos da América composta pelos treze Estados que haviam declarado sua liberdade e independência da Grã-Bretanha. Este documento permitia que os cidadãos dos Estados se locomovessem livremente pelo território dos membros da Confederação e atribuía poderes ao Congresso da Confederação, que substituiu o Congresso Continental.

No entanto, o artigo 2º deste documento ainda afirmava a soberania, independência e liberdade de cada um dos Estados com a seguinte redação:

“Each state retains its sovereignty, freedom, and independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this Confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled”¹⁵.

¹⁴ New Hampshire, Massachusetts; Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina e Georgia.

¹⁵ Cada estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e todo poder, jurisdição e direito, que não sejam expressamente delegados por esta Confederação aos Estados Unidos, reunidos em assembleia. (tradução livre)

Como os Estados ainda permaneciam soberanos, livres e independentes, qualquer dos signatários poderia se retirar da confederação, mediante simples denúncia do tratado.

A Confederação dos Estados Unidos da América não funcionou. O Congresso dependia dos Estados para ter autoridade sobre os indivíduos e não tinha poderes coercitivos. Ademais, a aprovação das medidas que lhe competiam dependia de *quorum* muito rígido (em alguns casos sete delegados estatais outros nove delegados estatais das treze cadeiras). Com isso, o Congresso da Confederação não foi capaz de enfrentar as dificuldades econômicas sofridas após a Guerra da Independência. Como consequência da fraca autoridade do Congresso da Confederação, alguns Estados tentaram desenvolver política protecionista e estabelecer impostos dentro de seus territórios, fato que acentuou as possibilidades de Estados saírem da Confederação.

Diante deste cenário, doze dos treze Estados participantes da Confederação, ausente apenas o Estado de Rhode Island, se reuniram em Convenção na Filadélfia em maio de 1787 para rever os Artigos de Confederação. No entanto, a intenção de alguns dos cinquenta e cinco delegados que participaram da Convenção de Filadélfia, principalmente os delegados Alexander Hamilton e James Madison (representantes dos Estados de New York e Virginia respectivamente), não era apenas rever os Artigos de Confederação, mas propor uma Constituição comum a todos os Estados, criando um novo governo único¹⁶.

Esses dois delegados Alexander Hamilton e James Madison, juntamente com John Jay, publicaram uma série de artigos, reunidos no livro *O Federalista (Federalist Papers)*, procurando explicar para a população os problemas discutidos na Convenção de Filadélfia e defendendo a aprovação da Constituição proposta. O trecho a seguir, extraído do primeiro artigo (que serve como introdução para os demais) demonstra quais eram as preocupações desses “Federalistas” sobre a criação do novo Estado:

¹⁶ A autoridade da Convenção de Filadélfia para promulgar a Constituição dos Estados Unidos é discutida pela doutrina norte-americana. Bruce Ackerman entende que a Convenção agiu ilegalmente ao aprovar a Constituição dos Estados Unidos da América, considerando que houve violação aos Artigos de Confederação, que em seu artigo XIII exigiam concordância de todos os Estados antes que qualquer mudança constitucional fosse promulgada (Cf. ACKERMAN, Bruce. *Nós o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradução de Mauro Raposo de Mello, coordenador e supervisor Luiz Moreira. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006, pp. 56, 57 e 233).

“Proponho-me a discutir, em uma série de artigos, os seguintes temas de grande interesse: A utilidade da UNIÃO para a nossa prosperidade política – A insuficiência da atual Confederação para preservar essa União – A necessidade de um Governo pelo menos com vigor similar ao do proposto para atingir tal objetivo – A conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano – Sua analogia com a Constituição de vosso próprio Estado – e finalmente – A segurança adicional que sua adoção propiciará à preservação desta forma de governo, à liberdade e à prosperidade”¹⁷.

O resultado da Convenção da Filadélfia de 1787 foi a ratificação da Constituição dos Estados Unidos da América e a criação do Estado Federal. *“Quando celebram uma aliança e decidem constituir uma federação ou quando aderem a uma federação já constituída, os Estados perdem a condição de Estados e passam a ser integrantes do Estado Federal. Por esse motivo Giorgio Del Vecchio chamou essa integração numa federação um ‘suicídio de Estados’”¹⁸.* Desta forma, os Estados soberanos deixaram de ser soberanos e passaram a compor a Federação e se submeter ao governo dos Estados Unidos da América.

A soberania dos Estados foi justamente um dos principais problemas enfrentados pela Convenção da Filadélfia. Apesar de estarem unidos pela Confederação dos Estados Unidos e possuírem diversas características comuns – a mesma religião, a mesma língua, os mesmos costumes e muitas leis parecidas –, os treze Estados desde a independência eram autônomos e soberanos e já tinham cultivado interesses particulares e distintos, cuja abdicção em prol da união com os demais os Estados era inconcebível na visão das autoridades estaduais.

Conseqüentemente, a simples união com a total eliminação da soberania e autonomia dos Estados não seria aceita por nenhum deles. Desta forma, algumas medidas deveriam ser tomadas para que a nova Constituição atingisse seus objetivos.

A primeira delas cuidou de resolver o problema de quem pertenceria soberania. Se por um lado a nova Constituição não poderia retirar a soberania dos Estados e conferir ao governo da União, o que retiraria as identidades políticas destas instituições, por

¹⁷ HAMILTON, Alexander. MADISON, James. JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984, p. 102.

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Editora Ática, 1986, pp. 15 e 16.

outro lado não poderia manter os Estados como soberanos, pois assim o poder central permaneceria fraco e sem poder coercitivo sobre os Estados. Desta forma, os Fundadores dos Estados Unidos da América idealizaram uma alternativa que solucionava esta questão, transferindo a soberania, ao menos formalmente¹⁹, ao povo dos Estados Unidos. Neste sentido, Bruce Ackerman ensina: *“Por um lado, considerar um governo nacional como soberano alienaria grande parte do poder popular compromissado com a identidade política do Estado e provocaria o temor da possibilidade da tirania centralizada. Por outro, identificar os governos dos Estados como ‘soberanias’ inequívocas enfraqueceria o princípio inicial do Federalismo, que era o de constituir um novo governo central que pudesse manejar o poder de forma limitada, porém substancial. Os Federalistas brilhantemente perceberam que a ideologia radical do Partido Constitucional permitia uma terceira resposta: negar que qualquer governo pudesse ser visto como ‘soberano’; insistir em afirmar que, nos Estados Unidos, a única soberania legítima era a do povo, que podia delegar diferentes poderes a diversos tipos de governo desde que servissem para o cumprimento do bem comum”*²⁰.

Assim, surgiu outro problema. Como seria exercida tal soberania? Uma vez que o povo estaria representado tanto pelo governo da União, quanto pelos governos dos Estados, quem teria poder para administrar, legislar e julgar nos Estados Unidos? A nova Constituição resolveu este problema atribuindo poderes à União, mas mantendo outros poderes com os Estados. Já a divisão desses poderes seguiu uma lógica mais simples, na medida em que a Constituição atribuiu ao governo federal apenas os poderes necessários para satisfazer os fins comuns e que não poderiam ser realizados pelos Estados sem prejudicar a União, mantendo com os Estados todos os demais poderes que não foram atribuídos ao governo central e nem lhes foram expressamente vedados. Alexis de Tocqueville explica com primor a divisão de poderes da Constituição norte-americana: *“Os deveres e os direitos do governo federal eram simples e bastante fáceis de definir, porque a União fora formada com finalidade de satisfazer a algumas grandes necessidades gerais. Os deveres e os direitos do governo dos Estados eram, ao contrário, múltiplos e complicados, porque esse governo penetrava em todos os detalhes da vida social. Portanto definiram-se com cuidado as atribuições do governo federal e declarou-se que tudo o que não estava compreendido na*

¹⁹ Conforme Bernard Schwartz, embora o Preâmbulo da Constituição norte-americana utilize a linguagem de que a Constituição emanou do povo, de fato, a união americana foi formada pelos Estados e não pelo povo. (Cf. SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 11).

²⁰ ACKERMAN, Bruce. *Nós o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Ob.cit., pp. 301 e 302.

definição fazia parte das atribuições do governo dos Estados. Assim o governo dos Estados ficou sendo o direito comum; o governo federal foi a exceção”²¹.

Seguindo estes pilares principais, a Constituição Americana de 1787 organizou os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União.

O Poder Legislativo da União ganhou formato bicameral do tipo federativo, em que o Congresso Nacional é composto por um Senado e por uma Câmara de Representantes (artigo I, seção 1). A Câmara de Representantes é a casa que representa o povo dos Estados Unidos da América e cada Estado elege seus representantes em número proporcional à sua população (artigo I, seção 2). Já o Senado é a casa de representação dos Estados e a eleição de seus membros ocorre de forma igualitária, possuindo cada Estado dois senadores (artigo I, seção 3). A Constituição estabeleceu, ainda, no artigo I, as competências da Câmara de Representantes, do Senado e do Congresso Nacional.

O Poder Executivo dos Estados Unidos da América foi investido no Presidente da República com mandato de quatro anos, assim como o Vice-Presidente (artigo II, seção 1). As eleições para os cargos de Presidente e Vice-Presidente, na forma da Constituição de 1787, são indiretas, quem vota nessas eleições é um Colégio Eleitoral, formado por eleitores escolhido pelo povo de cada Estado. Assim, os Estados escolhem eleitores em igual número aos representantes do Estado no Congresso Nacional. O povo do Distrito de Columbia, até 1964, não participava das eleições presidenciais, porém com a Emenda XXIII, aprovada em 1960 e ratificada em 1961, recebeu permissão para também eleger eleitores. Conforme dispõe a seção 1 da Emenda XXIII, o Distrito, que constitui a sede do Governo federal, deve eleger um número de eleitores igual ao número total de Senadores e Deputados que teria se fosse um Estado, desde que este número não ultrapasse o número de eleitores do Estado menos populoso.

O Poder Judiciário federal ficou a cargo da Suprema Corte e das Cortes inferiores que o Congresso estabelecer (artigo III, seção 1). A jurisdição das Cortes federais se estende para todos os casos de aplicação da Lei e da Equidade ocorridos sob a Constituição;

²¹ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução de Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005, p. 130.

leis federais; tratados celebrados pelos Estados Unidos; casos que afetem os embaixadores, outros ministros e cônsules; questões do almirantado e de jurisdição marítima; controvérsias em que os Estados Unidos sejam parte; controvérsias entre dois ou mais Estados, entre cidadãos de diferentes Estados, entre cidadãos do mesmo Estado reivindicando terras em virtude de concessões feitas por outros Estados, enfim, entre um Estado, ou os seus cidadãos, e potências, cidadãos, ou súditos estrangeiros (artigo III, seção 2).

Já, os Estados continuaram organizados pela própria Constituição estadual, que define as funções dos órgãos estatais nos Estados. Nos Estados, os poderes são estruturados de modo semelhante a da União – Poder Legislativo bicameral, Poder Executivo chefiado por um Governador e Poder Judiciário composto por uma Suprema Corte e Cortes inferiores²².

A formação e o panorama constitucional da Federação norte-americana são indispensáveis para que se possa apontar os principais elementos do federalismo dos Estados Unidos da América. Tais elementos foram identificados por Bernard Schwartz, que aponta:

“O federalismo nos Estados Unidos abarca os seguintes elementos: (i) como em todas as federações, a união de um número de entidades políticas autônomas (estados) para fins comuns; (ii) a divisão dos poderes legislativos entre o Governo nacional e os estados constituintes, divisão esta governada pela regra de que o primeiro é um ‘governo de poderes enumerados’, enquanto que os últimos são governos de ‘poderes residuais’; (iii) a atuação direta, na maior parte, de cada um destes centros de governo, dentro de sua esfera designada, sobre todas as pessoas e todas as propriedades existentes dentro de seus limites territoriais; (iv) o aparelhamento de cada centro com o completo mecanismo de imposição da Lei, tanto executivo quanto judiciário; e (v) a supremacia do Governo nacional, dentro de sua esfera designada, sobre qualquer afirmação conflitante de poder estadual”²³.

²² Não são todos os Estados que possuem Poder Legislativo bicameral, Poder Executivo chefiado por um Governador e Poder Judiciário composto por uma Corte Suprema e Cortes inferiores. O Estado de Nebraska tem Poder Legislativo bicameral. Em muitos Estados, além do Governador e do Vice, a população elege outros membros do Poder Executivo, tais como o Procurador-Geral, Secretário de Estado, Auditor e Tesoureiro. Nos Estados de Oklahoma e do Texas existem duas Supremas Cortes, uma exclusiva para apelações criminais e outra para as demais apelações.

²³ SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 10.

A Federação norte-americana, passados mais de duzentos anos de sua fundação, passou por significativas transformações que colaboraram para que o federalismo dos Estados Unidos tenha evoluído para um novo modelo. A evolução do federalismo, como se verá adiante, não ocorreu apenas no país que o criou, mas também em todas as Federações antigas (criadas nos séculos XVIII, XIX e princípio do século XX). No caso norte-americano, dois momentos da história do país impulsionaram grandes transformações na Federação, contribuindo para que houvesse tal distanciamento do modelo originário. Foram eles: a reconstrução (período subsequente a Guerra Civil norte-americana, ocorrida entre os anos de 1861 e 1865) e o *new deal* (política adotada após a Grande Depressão, na década de 30 do século XX)²⁴. Estes dois acontecimentos históricos contribuíram para que houvesse maior fortalecimento da União, tornando a Federação centralizada.

Atualmente participam da Federação americana cinquenta Estados e o Distrito de Columbia, onde se situa a capital Washington. Além dos treze Estados que se uniram em 1787, outros Estados foram incorporados a Federação, na medida em que o país expandiu seu território, como o trabalho demonstrará nos capítulos seguintes.

1.3. OUTROS MODELOS DE FEDERALISMO

A forma federativa de Estado criada pela Constituição dos Estados Unidos da América, em razão da sua grande adequação com o Estado democrático e como alternativa ao Estado Unitário, serviu de modelo para muitos outros Estados atuais. *“É que a Federação tornou-se, por excelência, a forma de organização do Estado Democrático. Hoje, nos Estados Unidos, há uma firme convicção de que a descentralização do poder é um instrumento fundamental para o exercício da democracia. Quer dizer, quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que ele estão sujeitos, mais probabilidade existe de o poder ser democrático”*²⁵.

Além de aproximar aqueles que detêm poder decisório dos que estão submetidos a eles, a forma federativa também dificulta a acumulação de poder nas mãos de um só órgão, na medida em que, com a descentralização de poder e a separação de

²⁴ ACKERMAN, Bruce. Ob. Cit., pp. 56 a 77.

²⁵ BASTOS, Celso. *A Federação no Brasil*. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização – PrND (Instituto dos Advogados de São Paulo), 1985, p. 2.

competências entre os entes federativos, maior será o número de órgãos aptos ao exercício do poder.

Com isso, após a criação do federalismo nos Estados Unidos da América em 1787, muitos outros Estados se inspiraram no modelo norte-americano e estabeleceram modo de organização territorial do poder assemelhada – alguns por mera opção política, outros por necessidade como foi o caso dos Estados Unidos da América. Neste segundo grupo se enquadram os Estados com grande expansão territorial.

A importância da descentralização, que a forma federativa de Estado apresenta, ganha maior destaque ainda nos Estados com grande extensão territorial, onde, mesmo nos dias de hoje, a distância geográfica entre o núcleo do poder central e aqueles governados que habitem áreas mais periféricas do território do Estado dificultaria a existência de um Estado Democrático.

Comentando o surgimento do Estado federal, Fernanda Dias Menezes de Almeida constata:

*“Pelos padrões do século XVIII, a democracia só era considerada possível em pequenas comunidades, onde fossem comuns os valores e interesses dos cidadãos. Quanto aos países dotados de grandes territórios, a História parecia demonstrar que só podiam ser governados como Impérios ou Confederações, sendo ambas fórmulas insatisfatórias para os elaboradores do federalismo americano, a primeira por inaceitável, a segunda por se ter mostrado inadequada.”*²⁶

Este problema encontrado pelos criadores do federalismo, determinante para a criação desta forma de Estado, também esteve presente, com as particularidades de cada país, nos demais Estados dotados de grande território. Por tal razão, dos oito Estados com maior extensão territorial (Rússia, Canadá, Estados Unidos, China, Brasil, Austrália, Índia e Argentina) apenas um deles não adotou expressamente, até agora, a forma federal de Estado: a China.

²⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 3.

Desta forma, como este estudo pretende trabalhar tanto com a organização espacial do poder dos Estados Federais quanto com as possíveis alterações no território dos Estados Federados de tais Estados, selecionamos dois critérios que possibilitam a comparação com o Brasil: i) ser o Estado considerado uma Federação e ii) ter o Estado grande expansão territorial, assim como o Brasil possui.

Por isso, a escolha de países para esta etapa do trabalho seguiu dois critérios. Primeiro selecionou-se os dez²⁷ países que, atualmente, ocupam maior área no mundo. Depois, foram excluídos os países²⁸ que não são considerados por sua própria Constituição como Estados Federais. Assim, restaram a Rússia, o Canadá, os Estados Unidos, o Brasil, a Austrália, a Índia e a Argentina. Desta forma, nesta etapa do trabalho apresentaremos como tais Federações se formaram e algumas características da organização espacial do poder nesses Estados – exceto os Estados Unidos, já estudado neste trabalho, e o Brasil, que será visto adiante.

1.3.1 Modelo da Federação Russa

A Federação da Rússia é um Estado constituído recentemente, apesar da história milenar do povo russo. A atual Rússia foi fundada após a saída de cena da antiga República Socialista Federativa Soviética da Rússia da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da consequente extinção deste último Estado.

Durante a existência da União Soviética, a forma federativa de estado fora adotada pelas Constituições Soviética de 1924 (art. 3º), de 1936 (art. 13) e de 1977 (art. 70). Todavia, desde a sua criação até meados da década de oitenta, o exercício do poder na União Soviética era bastante centralizado e se encontrava enfeixado nas mãos dos dirigentes do Partido Comunista. Restava bem pouca autonomia às quinze Repúblicas que integravam a URSS. Nesse contexto, observou Raul Machado Horta, ainda sob a égide da Constituição Soviética de 1936:

²⁷ 1º Rússia; 2º Canadá; 3º China; 4º Estados Unidos; 5º Brasil; 6º Austrália; 7º Índia; 8º Argentina; 9º Cazaquistão; e 10º Argélia.

²⁸ China, Cazaquistão e Argélia não são considerados Estados Federais por seus documentos políticos atuais. Embora, haja certa descentralização em tais países, e na China, atualmente, já se vislumbra a adoção do federalismo.

“A fonte normativa do federalismo soviético encontra-se na Constituição de 1936, que deferiu às Repúblicas Federadas o exercício de algumas atribuições soberanas.

O exame conjunto da Constituição soviética mostra a precariedade de tais concessões e somente se iludirão com elas os que apenas leram aqueles dispositivos isoladamente”²⁹.

A partir de 1985, com as políticas adotadas pelo líder Mikhail Gorbachev, sintetizada nas expressões *perestroika* e *glasnost*³⁰, o poder foi paulatinamente se descentralizando até o ano de 1991.

O insucesso de Gorbachev, em sua tentativa de reestruturação econômica da União Soviética, cuja economia tinha seu crescimento anual reduzido ano a ano, e uma tentativa de Golpe Militar frustrada em agosto de 1991, fez com que as diversas Repúblicas, que compunham a União Soviética, declarassem a respectiva independência, entre elas a própria Rússia. E, ao final de 1991, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas deixou de existir.

Aliás, a Constituição Soviética de 1977, ao contrario de suas antecessoras, já garantia expressamente às Repúblicas o direito de se retirarem livremente da União (art. 72, Constituição Soviética de 1977). Entretanto, tal preceito era tido como ineficaz, na medida em que qualquer movimento separatista era bravamente controlado pelo governo central.

Após sua independência, em 1991, a Rússia adquiriu a estrutura que lhe foi conferida pela Constituição da Federação Russa, de 1993, promulgada após a convocação de referendo que, aliás, obteve a aprovação de mais de cinquenta por cento dos eleitores.

A Constituição Russa de 1993, logo em seu artigo 1º afirma que a forma de Estado adotada é a federal. Já o artigo 5º, da mesma Constituição enumera os seis componentes da Federação Russa – Repúblicas, Territórios (ou *krays*), Regiões (ou *oblast*), Cidades Federais (ou Cidades de Importância Federal), Região Autônoma (ou *oblast autônomo*) e Áreas Autônomas (ou *okrugs autônomos*) – e determina a igualdade de tratamento entre essas unidades federativas e os órgãos do poder estatal.

²⁹ HORTA, Raul Machado. *Perspectivas do Federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1958, p. 18.

³⁰ *Perestroika* e *glasnost* foram políticas adotadas por Mikhail Gorbachev para conter a crise da União Soviética. *Glasnost* significava a abertura política, já a *Perestroika* simbolizava a reestruturação do país.

Cada unidade federativa elege dois membros para o Conselho Federal da Rússia, a câmara alta da Assembléia Federal da Rússia, órgão que exerce o Poder Legislativo no país (artigo 95 da Constituição Russa). Todavia, esses entes federativos possuem tratamento diverso quanto a sua autonomia política, como veremos a seguir.

As vinte e uma Repúblicas são tratadas pela Constituição Russa como Estados e a elas é garantido o direito à própria Constituição e legislação (artigo 5º, parte 2, da Constituição Russa), assim como ao de adotarem língua própria como oficial (conforme o artigo 68, parte 2 da Constituição).

Já as quarenta e seis Regiões (*oblast*), os nove Territórios (*krais*), as duas Cidades de Importância Federal (Moscou e São Petersburgo), a única Região Autônoma (*oblast autônoma*) e as quatro Áreas Autônomas (*okugs autônomas*) se organizam por Estatuto próprio – observa-se, portanto, que para estes entes não é utilizado o termo Constituição, tal como para as Repúblicas – e podem também ter legislação própria (artigo 5º, parte 2, da Constituição Russa). Ao contrário das Repúblicas, esses outros cinco entes que participam da Federação Russa não estão autorizados a adotar língua própria como língua oficial.

Quanto à repartição de competências, a Constituição Russa de 1993 estabelece as matérias de jurisdição da Federação Russa em seu artigo 71, as matérias de jurisdição conjunta entre a Federação e os entes constituídos (repúblicas, regiões, territórios, cidades de importância federal, região autônoma e áreas autônomas) em seu artigo 72 e dispõe, em seu artigo 73, que os entes constituídos têm jurisdição plena sobre as matérias não arroladas como de jurisdição da Federação e de jurisdição conjunta. Neste aspecto, a Constituição Russa trata todos os entes constituídos de forma igual.

Sobre as matérias de jurisdição da Federação são adotadas leis federais e leis constitucionais federais (artigo 76, parte 1). Nas matérias de jurisdição conjunta, os entes constituídos têm competência legislativa para complementar as leis federais e outros atos normativos federais, desde que de acordo com o disposto nas leis federais (artigo 76, parte 2). Por fim, quanto às demais matérias não arroladas entre as de jurisdição da Federação e as de

jurisdição conjunta, os entes constituídos podem exercer sua própria competência legislativa (artigo 76, parte 3).

Assim sendo, verifica-se que o federalismo da Rússia, apesar de extremamente diferente em muitos aspectos, tais como a existência de outros seis entes federativos além da Federação, adotou técnica de repartição de competências semelhante à dos Estados Unidos da América, na medida em que foram delimitadas as competências da União e reservada aos outros entes federativos as demais competências. No entanto, diferentemente do federalismo clássico dos Estados Unidos da América, a Federação Russa prevê a possibilidade de competências conjuntas.

1.3.2 Modelo do Canadá

Assim como todas as nações independentes do continente americano, o Canadá tem como marco inicial da constituição de seu Estado atual o período colonial. O país, que hoje conta com o território mais extenso da América, foi colonizado pela França e pela Inglaterra.

Os franceses se estabeleceram no território em que, hoje, se situam as províncias de Ontário e Quebec ao longo do século XVI, permanecendo no comando da região denominada Canadá³¹ até o final da Guerra dos Sete Anos, que travaram com a Inglaterra, entre os anos de 1756 a 1763. Após serem derrotados, cederam a região aos ingleses pelo Tratado de Paris. Sob o domínio inglês, a região recebeu a denominação de Província de Quebec, após a *Proclamação Real* de 1763. Entretanto, os franceses que ali habitavam não foram expulsos da região, como ocorrera em outros territórios franceses da América do Norte, lá permanecendo com seus costumes e idioma.

Apesar da conquista da região pelos ingleses, convém observar que as leis privadas provenientes do direito francês, preexistentes, continuaram sendo aplicadas. É que o direito consuetudinário do Império Britânico tinha como fundamento manter em vigor as leis privadas das terras conquistadas, salvo quando tratassem de assuntos que pudessem interferir

³¹ Canadá era parte da colônia francesa na América do Norte denominada *Nova França*.

em sua soberania³². Este fundamento foi confirmado pelo *Quebec Act* de 1774, que além de garantir a utilização da lei civil francesa para assuntos privados, permitiu o exercício da religião católica romana.

Após a independência dos Estados Unidos da América em 1776, a Província de Quebec começou a receber muitos colonos leais à coroa britânica das treze colônias que haviam declarado sua independência. Com essa crescente imigração, parte de Quebec, que hoje corresponde à província de Ontário, passou a ser composta por população majoritariamente formada por descendentes britânicos. Com isto, o Ato Constitucional de 1791 dividiu a Província de Quebec em *Upper Canada* (hoje Ontário) e *Lower Canada* (hoje Quebec), podendo as duas novas províncias eleger Assembléias Legislativas.

No entanto, a divisão entre as Províncias de *Upper Canada* e *Lower Canada* só permaneceu até 1840. Nesse ano, o *Act of Union* uniu as duas Províncias em uma só, sob a denominação de Província do Canadá. A união das duas províncias foi fruto da solução adotada por Lord Durkan, que fora enviado para o Canadá com o intuito de por fim às rebeliões que estavam ocorrendo tanto em *Upper Canada* quanto em *Lower Canada* por volta do ano de 1837. Lord Durkan acreditava que com a união das duas províncias e o uso da língua francesa banido, a população de língua francesa acabaria paulatinamente assimilada pela população de língua inglesa, o que favoreceria os interesses do Reino Unido no Canadá.

A proposta de Durkan foi adotada no *Act of Union* com a união das duas províncias e com a exclusão do uso oficial da língua francesa. O ato também previa a eleição de igual número de representantes das duas comunidades (francesa e inglesa) para a Assembléia da Província. Até a edição do *Act of Union* a população da antiga província de *Lower Canada*, então denominada *Canada East*, era maior do que a da província de *Upper Canada*, que recebera o nome de *Canada West*. Assim, a eleição equitativa tinha por objetivo conferir a igual representatividade à minoria inglesa. Todavia, a população de língua inglesa superou a população de língua francesa, fazendo com que a primeira população exigisse maior representatividade.

³² MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *A Organicidade das Práticas Intergovernamentais na Federação Canadense como Contribuição à Federação Brasileira*. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999, p. 58.

O historiador canadense Ramsay Cook descreve os motivos do fracasso do *Act of Union* que levaram a constituição de uma Confederação no Canadá:

“Confederation was much more a response to the needs of Canada East and Canada West than to those of any other part of British North America. To put it simply, these two colonies, which had been united in a legislative union since 1841, wanted to get free of one another by the 1860s. This was especially true of Ontario, many of whose leaders were firmly convinced that their section laboured under an enormous and growing injustice in a union where each province was represented equally in the legislature despite a growing disparity in the populations of the two communities. Canada East, with its unique culture, could never agree to George Brown’s demand for ‘rep by pop’ unless an alternative legislative union was devised. Therefore, federation, either of the two Canadas or of all British North America, seemed the answer. This arrangement would provide for local affairs by the establishment of provincial governments, and representation by population in a new federal legislature”^{33 34}.

Se para a Província do Canadá a constituição de uma confederação era a proposta ideal, a população das outras províncias que viriam a formar a Confederação canadense – Nova Scotia e New Brunswick – não viam com bons olhos o novo modelo. No entanto, economicamente a proposta seria benéfica para estas duas províncias, uma vez que também seria construída uma ferrovia ligando-as à Província do Canadá, mais populosa, favorecendo o comércio. Além disso, todas as províncias temiam uma nova invasão dos Estados Unidos da América e, com a adoção da Confederação, elas estariam mais fortes e preparadas para eventual ataque.

Neste contexto, a Confederação foi instituída pelo *British North America Act* de 1867. O ato proclamava a união das províncias de Canadá, Nova Scotia e New Brunswick. Na seção 6, o Ato estabelecia a divisão da Província do Canadá nas Províncias de

³³ Confederação era muito mais uma resposta às necessidades do *Canada East* e *Canada West* do que às necessidades de qualquer outra parte da América do Norte britânica. Simplificando, estas duas colônias, que tinham sido unidas em uma legislação única desde 1841, queriam se ver livre uma da outra por volta da década de 1860s. Isso era especialmente verdadeiro por parte de Ontário, muitos dos seus líderes estavam firmemente convencidos de que sua parte trabalhou sob uma enorme e crescente injustiça em uma união onde cada província era representada igualmente na Assembléia apesar da crescente disparidade entre a população das duas comunidades. *Canada East*, com sua cultura única, jamais poderia concordar com a demanda de George Brown por ‘rep by pop’ (representatividade por população) a menos que uma alternativa para a união legislativa fosse concebida. Portanto, federação, ou dos dois Canadás ou de toda América do Norte britânica, parecia ser a resposta. Este acordo proporcionaria controle sobre assuntos locais pelo estabelecimento de governos provinciais, e representação por população em uma nova Assembléia Federal. (tradução livre)

³⁴ COOK, George Ramsay. *Canada and the French-Canadian Question*. Toronto: Macmillan of Canada, 1978, pp. 27 e 28.

Ontário e Quebec, que teriam os mesmos limites das antigas províncias de *Upper Canada* e *Lower Canada*.

Segundo Janice Helena Ferreri Morbidelli, “a Confederação recém-inaugurada tinha todas as características de uma federação. A combinação do sistema federal com o sistema parlamentar de governo foi a mais inovadora característica da Confederação criada no Canadá, pois os modelos até então conhecidos não haviam conjugado essas duas formas políticas em um país”³⁵.

Outro aspecto em que a Confederação canadense inovou foi na repartição de competências. Diferentemente da repartição de competências prevista na Constituição dos Estados Unidos da América, na qual as competências da federação são enumeradas e as remanescentes são conferidas aos Estados, o modelo canadense inverte essa ordem, atribuindo competências residuais ao governo central. Além de atribuir as competências remanescentes à União, o *British North America Act* – que com o *Constitution Act* de 1982 passou a ser denominado *Constitution Act 1867*³⁶ – também estabelecia expressamente rol de competências exclusivas da esfera federal.

Desta forma, o federalismo canadense, à época em que foi instituído, era bastante centralizado. É o que pensa Janice Morbidelli quando afirma: “Assim, o *British North America Act* teve como objetivo criar, e efetivamente criou, um federalismo centralizado, que concentrou o poder de decisão nas mãos do governo central. Essa intenção foi admitida por um dos fundadores do federalismo canadense, que declarou: ‘Nós devemos concentrar o poder no governo federal e não adotar a descentralização dos Estados Unidos’”³⁷.

Todavia, diversamente do que ocorreu nos Estados Unidos da América, o federalismo canadense foi, com o passar dos anos, se descentralizando³⁸, com conseqüente fortalecimento da autonomia das províncias. Entre os principais documentos responsáveis por

³⁵ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *A Organicidade das Práticas Intergovernamentais na Federação Canadense como Contribuição à Federação Brasileira*. Ob. cit., pp. 62 e 63.

³⁶ Seção 1 *Constitution Act*, 1867.

³⁷ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. Ob. cit. p. 67.

³⁸ Exceção feita ao período da Segunda Guerra Mundial em que o governo era bastante centralizado.

esse movimento de descentralização podem ser mencionados o *Statute of Westminster* de 1931 e o *Canada Act* de 1982, que veio acompanhado do *Constitution Act, 1982*.

O *Statute of Westminster*, documento que o Parlamento do Reino Unido dirigiu aos seus domínios e antigas colônias do Canadá, Austrália, Nova Zelândia, União Sul-Africana, Irlanda e Newfoundland (Terra Nova), desvinculou o Canadá das leis aprovadas pelo Parlamento britânico, salvo as que expressamente declarassem que o domínio requisitou ou aceitou sua edição (seções 2.2 e 4). Por outro lado, especificamente para o Canadá, o Estatuto trouxe uma limitação em sua seção 7.1³⁹ que impedia o Parlamento canadense de alterar o *British North America Act, 1867*, estabelecendo que nenhuma disposição do *Statute of Westminster* poderia ser aplicada para revogar, emendar ou alterar qualquer disposição do *British North America Act*. Assim sendo, nem o Parlamento do Canadá, nem tampouco os Parlamentos das Províncias poderiam rever qualquer disposição do *British North America Act*, que corresponde a Constituição do Canadá. Seguia sendo prerrogativa do Parlamento do Reino Unido a alteração daquele normativo superior.

Já o *Canada Act* de 1982, no qual estava incluído o *Constitution Act, 1982*, foi editado com o intuito de conferir ao Canadá total independência do Reino Unido. Desde 1949, após a edição do *British North America (No. 2) Act, 1949*, o Parlamento canadense já detinha competência para alterar a Constituição do país, mas remanesciam certas restrições. Com o *Canada Act 1982*, a competência do Parlamento do Canadá passou a ser plena, sendo vedada qualquer alteração do *Constitution Act* ou de qualquer lei canadense pelo parlamento do Reino Unido. O ato de 1982 também aumentou, significativamente, o poder das províncias. Apenas a título de exemplo, menciona-se a seção 92 A, que atribuiu novas competências exclusivas aos parlamentos das províncias.

Uma característica importante da federação canadense, que também a diferencia do modelo dos Estados Unidos da América, assim como do modelo da Rússia, é a concernente à composição do Senado. Enquanto que nos Estados Unidos da América e na Rússia as unidades federativas autônomas elegem seus representantes para a Câmara Alta, de forma paritária, no Canadá há distinção entre o número de senadores eleitos por uma província e aqueles que são eleitos por outra.

³⁹ 7. (1) Nothing in this Act shall be deemed to apply to the repeal, amendment or alteration of the British North America Acts, 1867 to 1930, or any order, rule or regulation made thereunder.

Em sua atual estrutura, a federação canadense é composta por dez províncias e três territórios⁴⁰. Para a eleição dos representantes do Senado, consoante previsto na seção 22⁴¹ do *Constitution Act*, as províncias estão divididas em quatro grupos, a saber: 1)Ontario, composto apenas pela Província de Ontario; 2)Quebec, composto apenas pela Província de Quebec; 3)Províncias Marítimas, composto pelas Províncias de Nova Scotia, New Brunswick e Príncipe Edward Island; e 4)Províncias do Oeste, composto pelas demais Províncias. Cada grupo elege vinte e quatro representantes para o Senado⁴². Como os grupos são formados por número diferente de províncias, a quantidade de senadores eleitos por uma província pode ser diferente dos eleitos por outra. Quanto aos territórios, a regra é mais simples, determinando que cada território eleja um Senador.

1.3.3 Modelo da Austrália

A história da Austrália, no que diz respeito a sua formação, é bastante semelhante à dos Estados Unidos da América, e em razão dessa identidade, o federalismo implantado na Austrália recebe expressiva influencia do modelo norte-americano.

A Austrália, oficialmente *Commonwealth of Australia*, tornou-se um Estado independente do Reino Unido na ocasião em que as seis colônias britânicas⁴³ se uniram em uma Federação pela Constituição Australiana (*Commonwealth of Australia Constitution Act*) de 1900.

⁴⁰ Províncias: Ontário, Quebec, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba, British Columbia, Prince Edward Island,. Saskatchewan, Alberta, Newfoundland and Labrador. Territórios: Northwest Territories, Yukon, Nunavut.

⁴¹ **22.** In relation to the Constitution of the Senate Canada shall be deemed to consist of Four Divisions:--

1. Ontario;
2. Quebec;
3. The Maritime Provinces, Nova Scotia, and New Brunswick, and Prince Edward Island;
4. The Western Provinces of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan, and Alberta;

which Four Divisions shall (subject to the Provisions of this Act) be equally represented in the Senate as follows: Ontario by twenty-four senators; Quebec by twenty-four senators; the Maritime Provinces and Prince Edward Island by twenty-four senators, ten thereof representing Nova Scotia, ten thereof representing New Brunswick, and four thereof representing Prince Edward Island; the Western Provinces by twenty-four senators, six thereof representing Manitoba, six thereof representing British Columbia, six thereof representing Saskatchewan, and six thereof representing Alberta; Newfoundland shall be entitled to be represented in the Senate by six members; the Yukon Territory and the Northwest Territories shall be entitled to be represented in the Senate by one member each.

⁴² Como a Província de Newfoundland and Labrador ainda não fazia parte da federação quando feita a divisão dos quatro grupos previstos na seção 22, ela não pertence a nenhum dos grupos. Mas, a seção 4 do *Newfoundland Act* de 1949 determinou que a nova província fosse representada por seis senadores.

⁴³ New South Wales, South Australia, Victoria, Queensland, Tasmania e Western Australia.

A forma de estado adotada pela Austrália, após sua unificação, foi estudada por A. P. Canaway, que faz as seguintes observações:

“The scheme of Australian Union, as devised in Australia and given legal effect by the Commonwealth of Australia Constitution Act of 1900 – a statute of Imperial Parliament – took a form which was federal in the strictest sense of the term; and the Australian nation when it thus made its entry upon the stage of world affairs presented, as it still does, a well-marked example of a homogeneous nation constituted upon the federal principle of social organization”^{44 45}.

O mesmo autor procura explicar os motivos que levaram a Austrália a adotar o federalismo como forma de Estado.

A população das seis colônias que deram origem a Austrália era bastante uniforme, não havendo grandes distinções entre habitantes de uma ou de outra colônia, a língua falada era a mesma e a população de todas as colônias era majoritariamente formada por pessoas de origem britânica. Assim sendo, não havia a mesma necessidade em que houve nos Estados de múltiplas etnias e línguas como a Suíça e o Canadá de se adotar a forma de Estado federal, podendo a Austrália escolher qualquer delas⁴⁶.

Nem tampouco, as razões que levaram à adoção do federalismo australiano podem ser comparadas às que originaram o federalismo dos Estados Unidos da América. Enquanto nos Estados Unidos da América a união se deu mais em função de interesses materiais do que em razão da unidade populacional entre as antigas treze colônias, nas quais havia interesses individuais distintos, principalmente entre os Estados do sul, cuja economia era baseada na escravidão, e os do norte, que detestavam a escravidão; e isso fez com que a forma de Estado criada tivesse de conciliar a necessidade de união com os interesses de cada parte. Já na Austrália as colônias britânicas não tinham diferenças desta magnitude. Assim, como conclui A. P. Canaway, a forma de Estado a ser escolhida pela Austrália não deveria, necessariamente, ser a federal como se sucedeu nos Estados Unidos da América. Poderia,

⁴⁴ O regime da União Australiana, como planejado na Austrália e com efeitos legais a partir do *Commonwealth of Australia Act of 1900* – um estatuto do Parlamento Imperial – adotou uma forma que era federal no sentido mais estrito do termo; e a nação australiana quando assim fez a sua entrada no palco dos assuntos mundiais apresentou, como ainda faz, um exemplo bem marcante de uma nação homogênea constituída a partir do princípio federal de organização social. (tradução livre)

⁴⁵ CANWAY, A. P. *The failure of federalism in Australia*. Londres: Oxford University Press London, Humphrey Milford, 1930, p. 2.

⁴⁶ CANWAY, A. P. Canway. Ob. cit., pp. 1 a 9.

inclusive, ter adotado a forma unitária, inspirada no modelo do Reino Unido, Estado que os australianos encontravam até maiores proximidades⁴⁷.

Por estas razões, as propostas de independência da Austrália, com a criação de um Estado federal, que já eram manifestadas desde meados do século XIX, não eram aclamadas com grande apoio popular. No entanto, este cenário começou a mudar nas duas últimas décadas do século XIX, quando foi criado o Conselho Federal da Australasia, com a participação das colônias britânicas Queensland, Tasmania, Victoria, Western Australia e Fiji. Mesmo com a adesão posterior da colônia de South Australia, o Conselho teve sua influência enfraquecida, ao longo dos anos, por força da ausência, em sua composição, de duas importantes colônias da região: New South Wales e New Zealand. Todavia, o Conselho não deixou de ser um marco importante para a expansão das idéias federalistas na região.

Na última década do século XIX, a Constituição da Austrália (*Commonwealth of Australia Constitution Act*) foi amplamente discutida na Primeira Convenção Constitucional, realizada em Sydney, em 1891, e na Segunda Convenção Constitucional, realizada nas cidades de Adelaide, Melbourne e Sydney entre os anos de 1897 e 1898, nas quais foi elaborado o texto constitucional, aprovado por referendo nas seis colônias entre os anos de 1898 a 1900, que será analisado a seguir.

Com a Constituição da Austrália de 1900, que entrou em vigor em 1901, as seis colônias britânicas tornaram-se Estados da Federação Australiana⁴⁸. Além dos seis Estados, a Austrália possui hoje dois territórios, na ilha principal, com certa autonomia, pois dotados de auto-administração (Northern Territory e Australian Capital Territory, sendo que este último abriga a capital Camberra) e outros territórios com menor autonomia perante a Federação Australiana⁴⁹.

Conforme a Constituição Australiana, os seis Estados originais devem eleger no mínimo seis representantes cada para compor o Senado – Câmara Alta do

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Apesar do preâmbulo da Constituição Australiana fazer referência à união de cinco das antigas colônias (New South Wales, Victoria, South Australia, Queensland e Tasmania), a colônia de Western Australia tornou-se oficialmente Estado da Federação em 1901 quando sua população aprovou a Constituição, em referendo realizado em 1900, como era previsto pelo artigo 3 do Preâmbulo da Constituição Australiana.

⁴⁹ Além dos territórios com administração própria, a Austrália possui ainda os seguintes territórios que também compõem sua área atual: Jervis Bay, Ashmore and Cartier Islands, Australian Antarctic Territory, Norfolk Island, Christmas Island, Cocos Islands, Coral Sea Island e Heard and McDonald Islands.

Parlamento Australiano (conforme a seção 7 da Constituição Australiana). Após o *Representation Act* de 1983, cada Estado passou a eleger doze representantes para o Senado. Atualmente, o Senado da Austrália é composto também por mais quatro representantes dos dois territórios com administração própria, Northern Territory e Australian Capital Territory, que elegem dois membros cada, sendo que os senadores de Northern Territory representam também a população dos territórios de Christmas Island e Cocos Island e os senadores de Australian Capital Territory representam também a população do território de Jervis Bay.

Quanto à técnica de repartição de competências, a Constituição Australiana estabelece, nas seções 51 e 52, os poderes do Parlamento (*The Commonwealth Parliament*), sendo que os poderes arrolados na seção 52 são exclusivos, enquanto que as atribuições listadas na seção 51 podem, também, ser objeto de regulamentação pelos Estados. Todavia, conforme o disposto na seção 109, da Constituição⁵⁰, havendo incompatibilidade entre a Lei de um Estado e a Lei da Federação, deverá prevalecer a Lei da Federação. Já as competências estaduais, assim como define a seção 107 da Constituição Australiana, serão todas aquelas que o Estado detinha antes do estabelecimento da Federação, exceto aquelas que a Constituição arrolou como exclusivas do Parlamento da Commonwealth ou retirou da competência dos Parlamentos Estaduais⁵¹.

Como se percebe pela distribuição de competências da Constituição australiana, a técnica é semelhante à adotada pela Constituição brasileira de 1988, com a fixação de competências exclusivas do parlamento federal e competências concorrentes entre o Parlamento Federal e os Parlamentos Estaduais, deixando as matérias remanescentes aos Parlamentos Estaduais.

Por fim, é peculiar à federação australiana é a existência de territórios dotados de certa autonomia. Ainda que a Constituição da Austrália (*Commonwealth of Australia Constitution Act*) mencione que a Federação terá jurisdição exclusiva sobre os territórios e estabeleça que o Parlamento terá competência legislativa plena nos territórios

⁵⁰ **109. Inconsistency of Laws:** When a law of a State is inconsistent with a law of the Commonwealth, the latter shall prevail, and the former shall, to the extent of the inconsistency, be invalid.

⁵¹ **107. Saving of Power of State Parliaments:** Every power of the Parliament of a Colony which has become or becomes a State, shall, unless it is by this Constitution exclusively vested in the Parliament of the Commonwealth or withdrawn from the Parliament of the State, continue as at the establishment of the Commonwealth, or as at the admission or establishment of the State, as the case may be.

(seções 111 e 122 da Constituição⁵²), os territórios de Northern Territory e Australian Capital Territory conquistaram, o primeiro em 1978 e o segundo em 1988, a capacidade de se autogovernar. Entretanto, embora existam Assembléias Legislativas nos dois territórios, a independência legislativa de tais órgãos não é a mesma da que os Estados são dotados, podendo o Governo Federal anular as leis dos territórios⁵³.

1.3.4 Modelo da Índia

Assim como os dois últimos países estudados, Canadá e Austrália, bem como os Estados Unidos da América (objeto de estudo no capítulo anterior), a Índia também foi colonizada pelo Reino Unido. É certo, porém, que a história do povo indiano, e sua cultura atual, se devem muito mais aos costumes ancestrais e tradições da população, que lá vivia muito antes da colonização, do que ao que adentrou ao país por intermédio dos colonizadores.

Outro diferencial entre a Índia e as demais colônias britânicas, até aqui examinadas, foi o modo pelo qual se instaurou a forma de Estado federal no país. Enquanto nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália, o Estado Federal se formou por intermédio da união entre Estados independentes ou colônias independentes, em um movimento chamado pela doutrina de centrífugo, o Estado Federal na Índia parte de um Estado Unitário que sofre descentralização, em um movimento denominado centrípeto, assim como ocorreu com o Brasil⁵⁴.

⁵² **111. States may surrender territory:** The Parliament of a State may surrender any part of the State to the Commonwealth; and upon such surrender, and the acceptance thereof by the Commonwealth, such part of the State shall become subject to the exclusive jurisdiction of the Commonwealth.

122. Government of territories: The Parliament may make laws for the government of any territory surrendered by any State to and accepted by the Commonwealth, or of any territory placed by the Queen under the authority of and accepted by the Commonwealth, or otherwise acquired by the Commonwealth, and may allow the representation of such territory in either House of the Parliament to the extent and on the terms which it thinks fit.

⁵³ Um exemplo com maior repercussão mundial do exercício desta prerrogativa de anular os atos das Assembléias Legislativas dos Territórios ocorreu em 1997, quando o Governo Federal revogou o ato da Assembléia Legislativa de Northern Territory que legalizava a eutanásia consentida.

⁵⁴ Cf. Antonio Rulli Junior. *Divisão Territorial do Poder na Índia e no Brasil (Estudo de Direito Constitucional Comparado)*; Dissertação de Mestrado; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; 1983; p. 36.

Durante grande parte do período em que a Índia esteve sob o domínio do Império britânico, o poder era fortemente centralizado, favorecendo os interesses dos colonizadores com a imposição de um regime autoritário⁵⁵.

O processo de democratização da Índia teve início em 1909, quando o *Indian Concils Act*⁵⁶ possibilitou a eleição de representantes para o Conselho Legislativo da Índia, que até então fora composto apenas por membros nomeados. Outra reforma de grande relevância para a formação de um Estado democrático e federal na Índia ocorreu com a edição do *Government of India Act 1919*, que conferiu maior autonomia para algumas províncias, incorporando para tais províncias a idéia da dupla forma de governo, referida como uma diarquia, em que parte do poder era exercida por ministros das províncias, mas a parte mais significativa do poder (controle do Poder Judiciário, política exterior e economia) ainda estava nas mãos dos ministros britânicos⁵⁷.

Ainda sob o domínio da coroa britânica, a federação indiana foi prevista pelo *Government of India Act 1935*. A seção 5 deste ato previa o estabelecimento de uma federação com o nome de Federação da Índia, a partir da união entre as províncias do domínio britânico no subcontinente indiano e os Estados Indianos soberanos que aderissem a Federação⁵⁸. Entretanto, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, as negociações entre o governo britânico e os Estados Indianos soberanos foram prejudicadas e a Federação não se efetivou.

A Índia conquistou sua independência em 1947. O *Indian Independence Act 1947* promulgou a independência da Índia e, também, estabeleceu a divisão da Índia britânica nos Domínios da Índia e do Paquistão. O Domínio da Índia deu origem à atual República da Índia e o Domínio do Paquistão deu origem a dois países: a República Islâmica do Paquistão e a República Popular do Bangladesh.

⁵⁵ Cf. PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006, p. 308.

⁵⁶ O *Indian Concil Act* foi a principal reforma trazida pelo *Government of Índia Act 1909*, também conhecido como *Morely Minto Reforms Act*.

⁵⁷ Cf. CARR, Robert. *Concession & Repression: 1857-1919 British rule in India*; disponível em: <<http://www.britishempire.co.uk/article/concession.htm>>. Acesso em: 13 de agosto de 2010.

⁵⁸ Esses Estados soberanos, também chamados de Estados principescos, embora independentes, eram fortemente controlados pelo Império britânico em troca de segurança.

A República da Índia se estruturou pela Constituição da Índia (*The Constitution of India*) aprovada e promulgada pela Assembléia Constituinte no dia 26 de novembro de 1949, que entrou em vigor aos 26 de janeiro de 1950. Foi a Constituição da Índia que introduziu a forma de Estado federal na nova República.

A federação da Índia foi objeto dos estudos de Antônio Rulli Junior, que identifica o problema que conduziu a formação de um Estado federal na Índia, comparando com o cenário da formação do Estado brasileiro:

“O que se percebe, é que o problema na Índia não era tanto ‘uma união sem unidade’, mas, uma certa desintegração, pelo desejo de algumas Províncias de se constituírem em Estados independentes.

O mesmo ocorreu com o Brasil após a proclamação da Independência, representando o Imperador Pedro I o desejo de Unidade Nacional de todas as Províncias.

Federação significava um processo de integração plena das unidades federadas no Governo Nacional. A divisão de competências entre União e os Estados Membros significava o fortalecimento do sistema político, embora, durante o Estado de Emergência, conservasse a Constituição da Índia a possibilidade de voltar ao sistema unitário (artigo 352, da Constituição da Índia)”⁵⁹.

Os poderes, no federalismo indiano, estão distribuídos entre a União e os Estados (atualmente vinte e oito Estados participam da Federação indiana, além da existência de oito Territórios da União).

O Poder Executivo da União é exercido pelo Presidente (artigo 53 da Constituição Indiana⁶⁰). No entanto, como o governo é parlamentarista, o Presidente é aconselhado pelo Conselho de Ministros, chefiado pelo Primeiro Ministro, que exerce efetivamente o Poder Executivo. Cada Estado tem um Governador escolhido pelo Presidente, a quem incumbe o Poder Executivo dos Estados, exercendo-o diretamente ou por meio de funcionários subordinados a ele (artigos. 153, 154 e 155⁶¹).

⁵⁹ RULLI JUNIOR, Antonio. *Divisão Territorial do Poder na Índia e no Brasil (Estudo de Direito Constitucional Comparado)*, Ob. cit., pp. 77 e 78.

⁶⁰ **53.** (1) The executive power of the Union shall be vested in the President and shall be exercised by him either directly or through officers subordinate to him in accordance with this Constitution.

⁶¹ **153.** There shall be a Governor for each State:

[Provided that nothing in this article shall prevent the appointment of the same person as Governor for two or more States.]

154. (1) The executive power of the State shall be vested in the Governor and shall be exercised by him either directly or through officers subordinate to him in accordance with this Constitution.

O Poder Legislativo da União é bicameral. Conforme o artigo 79 da Constituição Indiana, o Parlamento da União consiste no Presidente e nas duas casas: Conselho dos Estados (Rajya Sabha) e Casa do Povo (Lok Sabha). O Conselho dos Estados é a câmara alta do Parlamento Indiano, composta por doze membros escolhidos pelo Presidente da República, e não mais do que duzentos e trinta e oito representantes dos Estados escolhidos pelas Assembléias dos Estados; a representação de cada Estado no Conselho dos Estados é proporcional a sua população. A Casa do Povo (Lok Sabha) é composta por representantes do povo, podendo ser comparada à Câmara dos Deputados do Poder Legislativo brasileiro.

Já o Poder Legislativo dos Estados é em alguns Estados bicameral e em outros unicameral, ou seja, todos os Estados possuem a Assembléia Legislativa, mas em alguns Estados além da Assembléia Legislativa há também outra câmara, o Conselho Legislativo.

Quanto à distribuição de competências legislativas, a Constituição da Índia, em seu sétimo apêndice, arrola em três listas os poderes da União, os poderes dos Estados e os poderes concorrentes. Conforme o artigo 248⁶² da Constituição Indiana, a União possui ainda a competência residual para legislar sobre as matérias não enumeradas na lista dos Estados e na lista concorrente.

Como exceção à regra de distribuição de competências legislativas, em algumas hipóteses é prerrogativa do Parlamento da União legislar sobre as matérias previstas na lista dos Estados. Assim, a Constituição Indiana prevê duas situações em que se permite a atuação do Poder Legislativo da União em tema relativo a matérias arroladas como sendo de competência estadual. Para que a primeira se concretize basta que o Conselho dos Estados declare, em resolução aprovada por no mínimo dois terços dos votos dos membros presentes e

(2) Nothing in this article shall—

(a) be deemed to transfer to the Governor any functions conferred by any existing law on any other authority; or
(b) prevent Parliament or the Legislature of the State from conferring by law functions on any authority subordinate to the Governor.

155. The Governor of a State shall be appointed by the President by warrant under his hand and seal.

⁶² **248.** (1) Parliament has exclusive power to make any law with respect to any matter not enumerated in the Concurrent List or State List.

(2) Such power shall include the power of making any law imposing a tax not mentioned in either of those Lists.

votantes, que tal medida é necessária ou conveniente ao interesse nacional (artigo 249⁶³). A outra situação ocorre sempre que esteja em curso uma Proclamação de Emergência (artigo 250⁶⁴). Nos dois casos, ainda que a competência legislativa dos Estados não fique suspensa, havendo conflito de normas a lei federal deve prevalecer.

No que diz respeito às competências enumeradas na Lista Concorrente, a Constituição Indiana também é favorável à União, estabelecendo que, na hipótese de conflito entre a lei federal e a lei estadual deve prevalecer a primeira, salvo se a lei estadual for posterior e se tiver sido promulgada com o consentimento do Presidente (artigo 254).

O Poder Judiciário da União é exercido pela Suprema Corte da Índia com competência originária, revisora e consultiva. A competência originária consiste no julgamento de qualquer disputa do Governo da Índia contra um ou mais Estados, do Governo da Índia e qualquer Estado de um lado em face de qualquer outro Estado e nas disputas entre Estados (artigo 131). A Constituição prevê, ademais, as hipóteses nas quais a Suprema Corte tem jurisdição para rever as decisões das Cortes Superiores dos Estados (arts. 132, 133 e 134); e ainda a possibilidade do Presidente consultar a Suprema Corte sobre questões de fato ou de direito, de natureza pública e de importância tal que mereça uma opinião da Corte (artigo 143). Já o Poder Judiciário dos Estados é estruturado por uma Corte Superior com competência para julgar causas civis e criminais e por cortes subordinadas.

Um fator relevante e peculiar ao modelo indiano de federalismo pode ser verificado na vigência do Estado de Emergência. Na vigência da Emergência a federação pode ser transformada de modo expressivo quanto à divisão espacial do poder, fazendo com que alguns autores considerem que a Índia nesta ocasião deixa de ser um Estado federal para se tornar um Estado unitário, outros autores dizem até que a Índia não seria um Estado federal por conta desta disposição em sua Constituição⁶⁵.

⁶³ **249.** (1) Notwithstanding anything in the foregoing provisions of this Chapter, if the Council of States has declared by resolution supported by not less than two thirds of the members present and voting that it is necessary or expedient in the national interest that Parliament should make laws with respect to any matter enumerated in the State List specified in the resolution, it shall be lawful for Parliament to make laws for the whole or any part of the territory of India with respect to that matter while the resolution remains in force.

⁶⁴ **250.** (1) Notwithstanding anything in this Chapter, Parliament shall, while a Proclamation of Emergency is in operation, have power to make laws for the whole or any part of the territory of India with respect to any of the matters enumerated in the State List.

⁶⁵ RULLI JUNIOR, Antonio. Ob. cit., p. 110.

Entre os principais efeitos da Proclamação de Emergência quanto à forma federativa de Estado, destaca-se o artigo 353⁶⁶ com a previsão de que o Poder Executivo da União se estenderá ao fornecimento de direções a qualquer Estado, como a maneira que o Poder Executivo estadual será exercido; e a possibilidade do Parlamento da União editar leis sobre matérias que não são de sua competência, inclusive as previstas na lista de competências privativas dos Estados.

1.3.5 Modelo da Argentina

O território que ocupa hoje a República Argentina fazia parte da área conquistada pelos espanhóis, na América do Sul, durante o período das grandes navegações. Durante o século XVI, esta área de domínio espanhol que abrangia a maior parte da América do Sul e parte da América Central foi denominada Vice-Reino do Peru. O território da Argentina começou a receber seus contornos atuais a partir de 1776 quando parte do Vice-Reino do Peru foi desmembrada para constituir o Vice-Reino do Rio da Prata, que tinha como capital a cidade de Buenos Aires.

A Argentina começa sua luta pela independência em maio de 1810, a partir da chamada Revolução de Maio, quando o Vice-Rei Baltasar de Cisneros foi expulso pela população de Buenos Aires e instaurou-se uma Junta Provisória. Após diversas batalhas contra os espanhóis, a independência do novo Estado foi formalmente declarada no dia nove de julho de 1816 no Congresso de Tucumán⁶⁷.

Com a declaração de independência das Províncias Unidas do Rio da Prata, também chamada de Províncias Unidas da América do Sul, a disputa para a formação do novo Estado passou a ser interna. Neste embate, dois grupos antagônicos – o partido federal e o partido unitário – disputavam se o poder que seria estabelecido deveria ser mais centralizado ou descentralizado. O período é conhecido pelas guerras civis argentinas, marcado por vários embates entre os dois grupos, os unitários, que haviam instalado um governo centralizador em

⁶⁶ **353.** While a Proclamation of Emergency is in operation, then—

(a) notwithstanding anything in this Constitution, the executive power of the Union shall extend to the giving of directions to any State as to the manner in which the executive power thereof is to be exercised;

(b) the power of Parliament to make laws with respect to any matter shall include power to make laws conferring powers and imposing duties, or authorizing the conferring of powers and the imposition of duties, upon the Union or officers and authorities of the Union as respects that matter, notwithstanding that it is one which is not enumerated in the Union List

⁶⁷ BEIRED, José Luis Bendicho. *Breve história da Argentina*. São Paulo: Ática, 1996, p. 31.

Buenos Aires e teriam como principal líder Bernardino Rivadavia, e os federalistas movidos pelo ideal proposto por José Gervasio Artigas de formar uma liga de províncias argentinas federais.

A Constituição das Províncias Unidas da América do Sul de 1819 foi o primeiro documento que tentou organizar politicamente o Estado. No entanto, por apresentar nítido caráter unitário, foi rechaçada na maioria das províncias. Com isso, a população das províncias adeptas do federalismo se rebelaram contra o Diretor Supremo, governante na nova ordem constitucional, dando início à Batalha de Cepeda em 1820. Os federalistas venceram a Batalha de Cepeda, e com tal resultado causaram a renúncia do Diretor Supremo, bem como a dissolução do Congresso Nacional, e o país se fragmentou em províncias que só mantinham laços entre si por tratados interprovinciais.

Em 1826, outra Constituição, agora Constituição da República da Argentina, foi sancionada. No entanto, a Constituição repetia o modelo unitário da anterior, fazendo com que as províncias perdessem autonomia. Assim, os Governos das Províncias rechaçaram, mais uma vez, a Constituição.

O modelo federalista seria, finalmente, introduzido pelo Pacto Federal assinado em 1831 pelas Províncias de Santa Fé, Buenos Aires e Entre Rios. Posteriormente, as demais províncias também aderiram ao tratado. Saliente-se que esse pacto teve bastante influencia na formação da federação argentina, inclusive atingido o *status* de Lei Fundamental da República pelo acordo de San Nicolás, de 1852, ratificado por treze das catorze⁶⁸ Províncias da época.

Ademais, Juan Bautista Alberdi, cuja obra *Fundamentos da Organização Política da Argentina* de 1852 (*Bases y puntos de partidas para la organización política de la República Argentina*) propôs um projeto de Constituição que serviria de base para a Constituição Argentina de 1853 (ainda vigente). O mesmo autor já verificava no Pacto de 1831 quais poderes deveriam ser atribuídos a União:

“O tratado litoral, firmado em Santa Fé, a 4 de janeiro de 1831, por três províncias importantíssimas da República, ao qual mais tarde

⁶⁸ A província de Buenos Aires foi a que não ratificou o acordo.

aderiram todas as demais e que acaba de ratificar-se pelo acordo de San Nicolás, de 31 de maio de 1852, assinala como assuntos cuja coordenação será de responsabilidade do Congresso geral: 1. A administração geral do país sob o sistema federal; 2. O comércio interno e externo; 3. A navegação; 4. A cobrança e a distribuição das rendas gerais; 5. O pagamento da dívida da República; 6. Tudo o que for conveniente para a segurança e o engrandecimento da República Geral; 7. Seus créditos interno e externo; 8. O cuidado de proteger e garantir a independência, a liberdade e a soberania de cada província. Essas bases são preciosas. Elas fizeram e formaram uma parte essencialíssima do trabalho do Congresso Constituinte. Por elas já sabemos quais assuntos que hão constituir-se nacionais ou federais e sabemos que esses assuntos dependerão, para sua coordenação e seu governo, do Congresso geral”⁶⁹.

Como mencionado acima, a Constituição de 1853 teve como uma de suas fontes principais a obra de Juan Bautista Alberdi. Nessa obra, Alberdi explica que a história da Argentina é composta tanto por antecedentes unitários, quanto por antecedentes federais. Sendo assim, seria impossível o estabelecimento de uma forma puramente unitária, como a fixada pela Constituição de 1826, bem como uma forma puramente federal, a qual comparava à Confederação dos Estados Unidos da América de 1777, que não funcionou naquele país e não funcionaria na Argentina. Assim sendo, sugere um sistema misto, composto por um Poder Legislativo federal bicameral e com a manutenção das legislaturas estaduais⁷⁰.

Todas essas idéias e outras sugestões sobre outros temas constitucionais serviram de bases para a Constituição da Nação Argentina de 1853, que anuncia para seu governo a adoção da forma representativa republicana federal (artigo 1º⁷¹, Constituição Argentina de 1853) e o modelo bicameral para o exercício do Poder Legislativo da nação (artigo 44⁷², com a renumeração dada após a Reforma constitucional de 1994).

Atualmente, a Argentina conta com vinte e três províncias, além da Cidade Autônoma de Buenos Aires. De acordo com a Reforma de 1994, cada uma dessas Províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires elegem três senadores para o Senado Argentino, sendo que um deve representar a minoria, em uma eleição direta, na qual dois cargos são atribuídos

⁶⁹ ALBERDI, Juan Bautista. *Fundamentos da organização política da Argentina*. Tradução: Angela Maria Naoko Tijiwa. Campinas: Editora da UNICAMP, 1994, pp. 134 e 135.

⁷⁰ ALBERDI, Juan Bautista. Ob. cit., pp. 91 a 124.

⁷¹ **Artículo 1º** - La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

⁷² **Artículo 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.

aos candidatos do partido com maior número de votos e o outro caberá ao segundo partido mais votado (artigo 54).

A repartição de competências prevista na Constituição Argentina de 1853 se espelhou no modelo dos Estados Unidos da América. O artigo 67, após a Reforma artigo 75, estabelece quais são as competências do Congresso, já o artigo 83, atual 99, os poderes do Presidente, chefe do Poder Executivo. As províncias exercem todos os poderes que não foram delegados ao governo federal (art. 101 da versão de 1853, atual artigo 121⁷³), ou seja, os poderes remanescentes.

Por fim, o federalismo argentino apresenta uma característica diferente dos estudados anteriormente. O artigo 124⁷⁴, introduzido na Constituição pela Reforma de 1994, prevê a possibilidade das Províncias celebrarem convênios internacionais, desde que não sejam incompatíveis com a política exterior da nação e não afetem as competências delegadas ao governo federal ou o crédito público da nação. A Constituição Argentina inova ao conferir ao ente federado a capacidade de atuar na esfera internacional com a celebração de convênios⁷⁵.

1.3.6 Outros modelos e a dificuldade de classificação dos Estados Federais

A forma de Estado criada pela Constituição dos Estados Unidos da América de 1791 também surtiu inspiração em Estados com menor expansão territorial, que, por suas características fundamentais, optaram ou foram induzidos à forma federal.

Além da Rússia, do Canadá, da Austrália, da Índia e da Argentina, outros países, com menores territórios, porém, com características similares ao Brasil de outras ordens como a histórica e social, também adoraram expressamente o federalismo como forma de organização espacial do poder. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a Alemanha, que

⁷³ **Artículo 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.

⁷⁴ **Artículo 124.-** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

⁷⁵ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 465.

atualmente influencia bastante o direito constitucional brasileiro, e as outras duas nações latino-americanas também federalistas, ao lado do Brasil e da Argentina – México e Venezuela.

O federalismo alemão, assim como o norte-americano, teve sua origem a partir de uma Confederação, a Confederação Germânica, firmada no Congresso de Viena em 1815, que vigorou até 1871, quando ocorreu a unificação da Alemanha, tornando vários Estados da antiga Confederação em um único Estado Federal Monárquico⁷⁶. A Alemanha, ao longo de sua história, foi comandada por diversos tipos de governo, que contribuíram significativamente para que houvesse grandes alterações no grau de centralização ou descentralização do poder, porém, ao menos formalmente, o federalismo não deixou de ser a forma de Estado. A Constituição da República Federal Alemã de 1949 (Lei Fundamental de Bonn), ainda em vigor, estabeleceu os principais traços do Estado Federal alemão, tais como a repartição de competências e os mecanismos de coordenação entre os *Länder* (Estados-membros da República Federal Alemã) e a União⁷⁷. Atualmente, após a reunificação da Alemanha, ocorrida em 1990, o federalismo alemão apresenta certa assimetria, visando equilibrar os *Länder* pertencentes à antiga República Democrática Alemã (Alemanha Oriental), aos da República Federal Alemã (Alemanha Ocidental), mais desenvolvida quando ocorreu a unificação⁷⁸.

A adoção do federalismo no México ocorreu poucos anos após sua independência. O país se tornou independente em 1821, e já em 1824, quando aprovada a primeira Constituição Mexicana, adotou-se o federalismo. Durante o século XIX, o federalismo mexicano sofreu algumas interrupções⁷⁹, porém, desde 1867, o México mantém a forma federal. A Constituição mexicana de 1917, ainda em vigor, estabeleceu os elementos do federalismo mexicano, garantindo autonomia aos Estados que participam da Federação, com a

⁷⁶ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2005, pp. 223 e 224.

⁷⁷ Konrad Hesse aponta como traços fundamentais da ordem federal da Lei Fundamental de 1949 a distribuição de competências entre federação e estados, a coordenação da federação e estados e o princípio da conduta amistosa federativa. (Cf. Konrad Hesse. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. tradução de Luís Afonso Heck. 20ª edição; Porto Alegre; Sergio Antonio Fabris Editor; 1998; p. 191 a 215).

⁷⁸ Cf. BENZ, Arthur. *From unitary to asymmetric federalism in Germany*. *Publius: the journal of federalism*; vol. 29; nº 4; Oxford; Oxford Journals; 1999; p. 55 a 78; disponível na Internet no site: <<http://publius.oxfordjournals.org/content/29/4/55.full.pdf+html>>, acesso em 3 de outubro de 2011.

⁷⁹ O federalismo mexicano foi interrompido pelas *Siete Leyes* de 1836 e pelas *Bases Orgánicas* de 1843, que instituíam a forma unitária (Cf. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1986, p. 205.).

instituição de Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários próprios, e repartindo as competências entre os entes federativos. No entanto, o federalismo mexicano sofre atualmente com o alto grau de poder que possui o chefe do poder executivo, limitando a autonomia dos Estados-membros. Neste sentido, observa José Maria Serna de La Garza:

“El sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. Ello se debe, en gran medida, a que el sistema político formado en México a lo largo del siglo XX tuvo como pieza fundamental una presidencia de la República sumamente fuerte, que desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre la política, sino sobre el Congreso de la Unión y hasta la Suprema Corte de Justicia. Bajo estas circunstancias, a pesar de la fachada formalmente federal, la política real se condujo de una manera centralizada”^{80 81}.

A Venezuela foi o primeiro Estado latino-americano a adotar a forma de Estado federal. Declarada sua independência da Espanha, aos 5 de julho de 1811, a Venezuela se organizou politicamente pela Constituição Federal de 1811, que anunciava um pacto federal. As inúmeras⁸² Constituições venezuelanas que sucederam a Constituição de 1811 – exceto a segunda Constituição, de 1819⁸³, com características unicamente de Estado unitário – mantiveram, ao menos formalmente, significantes princípios federalistas. Porém, o federalismo venezuelano sempre apresentou caráter nitidamente centralizador, com grandes poderes conferidos ao Presidente da República e com o enfraquecimento os Estados-membros. Este centralismo da Federação venezuelana, fez com que Jacques Lambert – ainda sob a vigência da Constituição da Venezuela de 1961⁸⁴ – considerasse a Venezuela como Estado unitário relativamente centralizado, nomeando o federalismo do país como “pseudofederalismo”⁸⁵. A atual Constituição da Venezuela, de 1999, classifica o Estado

⁸⁰ O sistema federal mexicano acusa um alto grau de centralização. Isto é devido, em grande parte, ao sistema político formado no México ao longo do século XX que teve como peça fundamental uma Presidência da República extremamente forte que desenvolveu e consolidou a capacidade de exercer influência decisiva não só sobre a política, mas também sobre o Congresso da União e a Suprema Corte de Justiça. Nestas circunstâncias, apesar da fachada formalmente federal, a política real se conduz de forma centralizada. (tradução livre).

⁸¹ GARZA, José Maria Serna de la. *La lógica centralizadora del sistema federal mexicano*; em *Federalismo y Regionalismo*; coordenadores Diego Valadés e José Maria Serna de la Garza; México; Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas; 2005; p. 548 e 549; disponível na Internet no site: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1640>> acesso em 3 de outubro de 2011.

⁸² Ao longo de sua história, a Venezuela se organizou por quase trinta Constituições distintas.

⁸³ A Constituição de 1819 não vigorou por muito tempo, pois a Venezuela integrou a República da Colômbia (ou Grã-Colômbia) e passou a ser regida pela Constituição de Cúcuta, aprovada em 1821. Quando a Venezuela se separou da Grã-Colômbia, voltou a adotar princípios federalistas na Constituição Venezuelana de 1830.

⁸⁴ A Constituição Venezuelana de 1961 foi a Constituição que precedeu a atual, promulgada em 1999.

⁸⁵ LAMBERT, Jacques. *América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972, p. 352.

como um Estado Federal descentralizado. Porém, o centralismo continua presente no federalismo venezuelano. É este o pensamento de Allan Brewer-Carías:

*“Esta contradicción que existe entre la fórmula nominal del ‘Estado federal descentralizado’ y la centralización de la Federación que se ha consagrado en el propio texto constitucional de 1999 deriva, en primer lugar, del precario ámbito de las competencias estatales cuyo ejercicio, además, se sujeta a lo regulado en la legislación nacional; en segundo lugar, de la limitada y limitable autonomía que se consagra para los estados; en tercer lugar, de la ausencia de igualdad institucional de los estados por la eliminación del Senado; en cuarto lugar, de la centralización tributaria y la dependencia financiera de los estados, y en quinto lugar, de la regulación de las relaciones intergubernamentales como sujeción institucional al poder central”*⁸⁶

Além dos países com grande expansão territorial e da Alemanha, do México e da Venezuela, muitos outros países também adoram expressamente, em seus documentos políticos, o federalismo como forma de Estado⁸⁸.

No entanto, alguns desses países – entre os Estados aprofundados neste trabalho, mencionamos aqui a Índia, o México e a Venezuela –, apesar de formalmente federais, apresentam características fáticas que os distanciam do modelo federal e os aproximam do Estado Unitário descentralizado.

Por outro lado, existem países que não são considerados Estados federais em suas Constituições, porém apresentam características típicas do federalismo. A

⁸⁶ Esta contradição que existe entre a fórmula nominal do “Estado federal descentralizado” e a centralização da Federação, consagrada no próprio texto constitucional de 1999, deriva, em primeiro lugar, do precário âmbito de competências estaduais, cujo exercício ainda se sujeita ao regulado pela legislação federal; em segundo lugar, da limitada e limitável autonomia consagrada para os Estados; em terceiro lugar, da ausência de igualdade dos estados, em virtude da eliminação do Senado; em quarto lugar, da centralização tributária e a dependência financeira dos estados com relação à União, e em quinto lugar, da regulação das relações intergovernamentais e sujeição institucional ao poder central. (tradução livre).

⁸⁷ BREWER-CARÍAS, Allan R. *El “Estado federal descentralizado” y la centralización de la federación venezolana: situación e perspectiva de una contradicción constitucional*; em *Federalismo y Regionalismo*; coordenadores Diego Valadés e José Maria Serna de la Garza; México; Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas; 2005; p. 721; disponível na Internet no site: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1640>> acesso em 3 de outubro de 2011.

⁸⁸ São também Federações, de acordo com suas Constituições: a Áustria, a Bélgica, os Emirados Árabes Unidos, a Etiópia, a Malásia, a Nigéria, o Paquistão, o Sudão, a Suíça, entre outros.

Constituição Espanhola de 1978, por exemplo, em nenhum momento declara a adoção da forma federativa de Estado, mas consagra em seu texto fundamentos típicos de Federações⁸⁹.

Assim sendo, a forma de Estado adotada expressamente por um país pode não representar, necessariamente, a centralização ou descentralização do poder neste país. Isso faz com que os Estados federais apresentem grandes distinções quanto ao grau de descentralização, além das particularidades que cada Estado é obrigado a imprimir em seu modelo federal por conta de suas características próprias, como a multiplicidade ou homogeneidade de etnias e idiomas, modo como se originou o Estado, forma de governo, etc.

Entretanto, existem certas características que, apesar dos distintos modelos de federalismo, são comuns a todas as federações. Luiz Alberto David Araújo examinou este tema e conseguiu identificar tais características:

“Conseguimos, no entanto, elencar alguns característicos comuns a todas as federações, que podem ser assim anunciados: a) o Estado Federal pressupõe, no mínimo, duas ordens jurídicas, uma central e outra parcial; b) as ordens jurídicas parciais são dotadas de autonomia, que se revela por competências próprias, possibilidade de auto-organização e de escolha de seus governantes e dos membros do Poder Legislativo, que terão competência para legislar sobre as matérias fixadas na Constituição Federal; c) a Constituição, que trará a repartição constitucional de competências, deve ser rígida e escrita, trazendo cláusula que proteja a forma federativa de pretensões de alteração desse sistema; d) o Estado Federal tem como instrumento jurídico uma constituição e tem na indissolubilidade do pacto federativo traço essencial; e) as vontades parciais se fazem representar na elaboração da vontade geral através do Senado Federal, que deve guardar a isonomia dentre as vontades parciais; f) deve haver guardião da Constituição, zelando pelo cumprimento da repartição de competência; g) em casos extremos, a União Federal decretará a intervenção federal, agindo em nome de todas as vontades parciais onde inexistir motivo ensejador da medida, situação que se fundamenta na necessidade de se evitar a desagregação da Federação”⁹⁰.

⁸⁹ Entre as características presentes na Constituição Espanhola de 1978 que permitem a identificação de semelhanças da estrutura deste país com os Estados Federais pode-se mencionar: 1. a existência de um Senado Federal como câmara de representação territorial (art. 69); 2. a existência de Municípios, Províncias e Comunidades autônomas, com autonomia para gestão dos seus respectivos interesses (art. 137); 3. a existência de Comunidades autônomas, que além da autonomia administrativa, possuem também autonomia política, podendo adotar Estatutos próprios (art. 143); 4. a repartição de competências materiais das Comunidades autônomas e competências Exclusivas do Estado (art. 148 e art. 149, respectivamente).

⁹⁰ ARAUJO, Luiz Alberto David. *Característicos comuns do federalismo*; em *Por uma nova federação*. Coordenador Celso Bastos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 50.

1.4 EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO: DO FEDERALISMO DUAL AO COOPERATIVO

A existência de modelos de federalismo distintos, que variam de uma federação para outra, dificulta a classificação dos Estados quanto à forma de Estado. O grau de descentralização e a autonomia das unidades territoriais diferem bastante de um país para o outro, independentemente da forma de Estado que é adotada (Estado Unitário, Estado Regional e Estado Federal).

Outro fator que dificulta a classificação dos países nos três grupos – Estado Unitário, Estado Regional e Estado Federal – consiste no fato de que esses grupos estão em constante evolução.

O Estado Unitário em sua concepção típica e ideal, definido por Jellinek como aquele formado por um poder fechado interiormente que não admitia poder político algum que fosse externo, ou seja, formado apenas por autoridades centrais⁹¹, deixou de existir há muito tempo, como verificou o próprio Jellinek, constatando apenas exemplos históricos tais como o da *polis* na Grécia Antiga⁹². Esta forma primordial de Estado desapareceu em razão da evolução do Estado Unitário, que passou a se manifestar em outros modelos de organização territorial em que a descentralização administrativa é permitida.

Desta forma, antes mesmo do surgimento do Estado Federal, o Estado Unitário, com sua evolução, já havia originado outra categoria de forma de Estado, o Estado Unitário descentralizado⁹³.

O Estado Federal não derivou do Estado Unitário, surgiu a partir de uma Confederação, a Confederação dos Estados Unidos da América, aprovada em 1777 e ratificada em 1781. Porém, em que pese o surgimento posterior e a origem diversa do Estado Unitário, o federalismo também passou por processo de evolução.

⁹¹ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução para o espanhol de Fernando de los Rios. México, D.F.; Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 552.

⁹² Idem.

⁹³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª edição rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 433.

A evolução do Estado Federal é bem distinta da evolução do Estado Unitário e não originou nenhuma outra forma de organização territorial. No entanto, a história deste modelo tem um marco tão decisivo que se pode dividi-lo em dois períodos distintos: o federalismo dual ou clássico e o federalismo cooperativo.

1.4.1 Federalismo clássico ou dual

Entre as formas de Estado destacadas na classificação examinada, a federal é a que, teoricamente, apresenta maior descentralização de poder.

Entretanto, o Estado federal surge no movimento de centralização e fortalecimento da União. A forma federativa de Estado foi, pela primeira vez, proposta na Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, para substituir o modelo que até então vigorava, sem sucesso, da Confederação dos Estados Unidos da América, que fora instituído pelos Artigos de Confederação em 1781. Um dos principais defeitos da Confederação norte-americana consistia na dificuldade do Congresso da Confederação ter suas pretensões atendidas, ou seja, como na Confederação os Estados mantinham sua soberania, a vontade de cada Estado podia prevalecer sempre sobre a vontade geral. Por essa razão, os defensores do modelo federal Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, em seus artigos que comporiam a obra *O Federalista*, procuravam enaltecer a utilidade da União na defesa da pátria contra ameaças externas, na manutenção da paz interna, na organização do comércio interno e externo e em relação às finanças. Ademais, pregavam o fortalecimento da União, possibilitando o exercício do governo direto, como se verifica no seguinte trecho do artigo 16 da coletânea *O Federalista*, escrito por Alexander Hamilton:

“O governo da União, como o de cada Estado, deve ser capaz de atender imediatamente às esperanças e temores dos indivíduos e atrair para seu benefício os sentimentos que mais fortemente influenciam o coração dos homens. Em resumo, deve dispor de todos os meios e ter o direito de recorrer a todos os processos, a fim de exercer os poderes de que foi investido, que eram possuídos e exercitados pelos governos dos Estados”⁹⁴.

⁹⁴ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 190.

Por outro lado, Hamilton não pretendia que, com o fortalecimento da União, a autonomia dos Estados fosse eliminada. Pelo contrário, desejava que apenas algumas funções, as de interesse geral, fossem exercidas pela União, sendo as demais atribuídas aos Estados, como se verifica no seguinte trecho do artigo 17 de *O Federalista*, também de sua autoria:

“Uma objeção, de natureza diferente das que foram apresentadas e respondidas em meu último artigo, talvez surja contra o princípio de legislar-se para os indivíduos, cidadãos da América. Pode ser alegado que isso tenderia a tornar o governo da União por demais poderoso e a habilitá-lo a absorver aquelas competências residuais que, pelo consenso geral, convinha permanecessem com os Estados, para atender finalidades locais. Admitindo a maior amplitude à paixão pelo poder, que todo homem normal pode desejar, confesso meu embaraço para descobrir que tentação podem sofrer as pessoas investidas da administração do governo geral para despojar os Estados das referidas competências. A regulamentação de uma simples norma interna de um Estado parece-me encerrar leves tentações ambiciosas. O comércio, as finanças, as negociações e a guerra talvez resumam todos os temas que entusiasma os espíritos dos governados por aquela paixão; e todos os poderes necessários ao êxito devem estar, em primeira instância, sob a égide das autoridades nacionais. A administração da justiça entre cidadãos do mesmo Estado, a supervisão da agricultura e outros problemas de natureza similar, enfim, todas as coisas que normalmente são atendidas pela legislação local nunca deverão ser objeto de uma jurisdição geral”⁹⁵.

É justamente a necessidade de divisão entre temas que deveriam ser atribuídos às autoridades da União e temas que deveriam permanecer sob comando das autoridades dos Estados, percebida por Alexander Hamilton, que marca esta fase inicial do federalismo conhecida como federalismo dual. Neste modelo, o campo de atuação da União e o campo de atuação dos Estados se acha limitado reciprocamente, sem que haja interferência da União nos temas dos Estados nem dos Estados nos temas da União⁹⁶.

A forma de Estado criada nos Estados Unidos da América influenciou a organização espacial do poder em muitos outros países. Países que, ao adotarem tal forma de Estado, também seguiram o modelo norte-americano do federalismo dual, principalmente

⁹⁵ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Ob. cit. p. 193.

⁹⁶ SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 26.

aqueles Estados que se tornaram federais até o início do século XX, como o Canadá, a Austrália e a Argentina.

No Brasil não foi diferente, apesar da federação brasileira não ter a mesma origem da federação dos Estados Unidos da América, sendo fruto de um processo de descentralização de um Estado Unitário, enquanto que a norte-americana se formou com a união de Estados soberanos.

O Brasil, depois da independência, em 1822, se estruturou na forma de Estado Unitário, permanecendo assim organizado durante todo o período Imperial. A Constituição de 1824 dividira o território nacional em províncias, sem autonomia, dotadas tão somente de algumas funções administrativas e burocráticas. Além disso, as Províncias do Império eram dirigidas por um Presidente nomeado pelo Imperador e demissível *ad nutum*, o que caracteriza, também, a mera descentralização administrativa. No entanto, na época do Império, e até mesmo durante a Constituinte de 1823, dissolvida antes de sua conclusão, o ideal federalista esteve presente nas manifestações que propunham soluções para a organização política do Brasil, resultando, inclusive em propostas de estruturação do país em uma monarquia federativa⁹⁷.

Apesar das propostas federalistas não terem obtido êxito, as províncias foram, ao longo deste período, ganhando certa autonomia, principalmente após o Ato Adicional à Constituição do Império de 12 de agosto de 1834, que criou as Assembléias Legislativas Provinciais, composta por membros eleitos pelo povo. Entretanto, a centralização do poder no Brasil permaneceu até 1889, quando o país se tornou federal⁹⁸.

O Estado Federal foi provisoriamente adotado pelo Brasil no mesmo ato que proclamou a República aos 15 de novembro de 1889, o Decreto n. 1. Dispunham os artigos 1º, 2º e 3º do Decreto n. 1 de 15 de novembro 1889:

*“Art. 1.º – Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa.
Art. 2.º – As províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unido do Brazil.*

⁹⁷ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Ob. cit. pp. 332 e 333.

⁹⁸ FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 236 e 237.

Art. 3.º – Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo seus corpos deliberantes e os seus governos locais”.

O primeiro modelo federalista brasileiro, conforme a redação do artigo 3º, do Decreto n. 1, de 1889, consagrava a soberania dos Estados, que no mesmo ato haviam se constituído a partir das Províncias. Assim, algumas das primeiras Constituições Estaduais, influenciadas pelo Decreto de 15 de novembro de 1889, e em consonância com a doutrina dos chamados ultrafederalistas, que tinha como principais expoentes Campos Sales, Bernardino de Campos e João Barbalho, afirmavam a soberania do Estado-membro⁹⁹.

A Constituição Federal da República de 1891 não conferiu soberania aos Estados federados. Porém, como observa Raul Machado Horta, “*é inegável, todavia, que se os ultra-federalistas não obtiveram vitória completa, o êxito parcial eles alcançaram, imprimindo na Constituição federal de 1891 a marca do federalismo dualista*”¹⁰⁰.

Este também é o pensamento de Fernanda Dias Menezes de Almeida ao observar que “*também no Brasil, portanto, tivemos inicialmente o ‘dual federalism’, com esferas de competências estanques, enumeradas as da União, remanescentes as dos Estados, o poder central abstendo-se de interferir nos assuntos estaduais*”¹⁰¹.

A Constituição de 1891 conferiu amplos poderes aos Estados recém criados. Por isso, Raul Machado Horta trata o período inicial da federação brasileira como o apogeu da autonomia na Constituição Estadual¹⁰². No entanto, este quadro de ampla autonomia estadual acabou resultando no crescimento das desigualdades entre Estados, favorecendo aqueles que já haviam atingido maior grau de desenvolvimento, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Este modelo de federalismo dual, também denominado federalismo clássico, em quase todos os Estados Federais durou até o surgimento do Estado Intervencionista,

⁹⁹ As primeiras Constituições estaduais da Bahia, do Espírito Santo, do Rio de Janeiro, de São Paulo, do Paraná, de Goiás, do Mato Grosso, de Santa Catarina e do Piauí continham a expressão *soberania do Estado*.

¹⁰⁰ HORTA, Raul Machado. *Perspectivas de Federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1958, p.24.

¹⁰¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed São Paulo: Atlas, 2007, p. 27.

¹⁰² Cf. HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Ob. cit. p. 342.

quando foi substituído por novo modelo, que pode ser considerado a evolução deste modelo originário, o federalismo cooperativo.

1.4.2 Federalismo cooperativo

O federalismo teve origem nos Estados Unidos da América em um período dominado pela doutrina do liberalismo, em que a liberdade individual era enaltecida e a intervenção do Estado na sociedade era combatida. Assim, o federalismo desta época é estritamente ligado aos princípios do Estado Liberal¹⁰³.

O tipo de Estado federal no período do liberalismo é o do federalismo dual, caracterizado pela inexistência de cooperação entre a União e os Estados Federados, traço que adere perfeitamente ao espírito individualista do Estado Liberal.

É sabido, porém, que o ideal anti-intervencionista do liberalismo não resistiu à Grande Depressão¹⁰⁴ da década de 1930, quando as drásticas conseqüências de tal crise fizeram com que fosse admitida a intervenção do Estado, antes repudiada, dando início ao período do Estado Intervencionista.

No entanto, ainda que seguisse alguns princípios semelhantes aos do liberalismo, o Estado Federal não foi superado com o declínio deste sistema político-econômico. Conforme ensina Raul Machado Horta:

“Se o federalismo e o liberalismo econômico caminharam juntos durante largo período, pois na época liberal floresceu o federalismo dualista, a coincidência de origem e a solidariedade posterior não autorizam a geminação orgânica, como se o liberalismo fosse inerente ao federalismo, e o declínio ou a parada de uma das partes acarretasse o extermínio da outra. O federalismo prosseguiu, sem cometer apostasia, no terreno constitucional que lhe é peculiar. A repartição de competências e a divisão espacial do poder político serviram, no passado, aos fins do liberalismo e fixaram nos textos constitucionais as preferências dessa concepção. Contemporaneamente, as soluções do Estado Federal se ajustam às exigências mais amplas da atividade

¹⁰³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do Estado*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, pp. 206 e 207.

¹⁰⁴ Grande Depressão, ou crise de 1929, foi uma grave crise econômica que afetou vários países na década de 1930. Menciona-se como principal fato representando esta depressão, a quebra da bolsa de valores de Nova York no dia 24 de outubro de 1929.

governamental, notoriamente distanciadas no liberalismo do século XIX”¹⁰⁵.

Com o Estado Intervencionista, no entanto, o federalismo passou por algumas transformações, que permitem observar a evolução do Estado Federal dual, para um novo modelo de Estado Federal, o cooperativo.

Nos Estados Unidos da América, a Grande Depressão foi combatida pela política conhecida como *New Deal*, implementada em 1933, durante o governo do Presidente Franklin Roosevelt, de cunho intervencionista, criada para controlar os graves danos gerados pela crise tais como: o desemprego, a fome e a pobreza de grande parte da população norte-americana.

Essa nova política conferiu ao Poder Executivo federal dos Estados Unidos da América grande força, passando a auxiliar cada vez mais os governos dos Estados, o que demonstra a superação do federalismo dual e o surgimento do federalismo cooperativo naquele país. Ademais, a Suprema Corte norte-americana passou a considerar constitucionais leis federais sobre matérias que até então eram tidas como de competência reservada dos Estados. É o que ocorreu, por exemplo, com as leis trabalhistas, editadas a partir de 1937¹⁰⁶.

Outra mudança que caracteriza o fim do modelo dual e a introdução do federalismo cooperativo nos Estados Unidos da América foi o início da colaboração entre a União e os Estados no exercício de programas de proteção aos desempregados nesse mesmo período¹⁰⁷.

Todavia, a Constituição norte-americana sequer foi alterada a fim de ajustar-se às características do federalismo cooperativo. Todas as mudanças foram fruto de novas interpretações da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, que se socorrendo da flexibilidade do sistema constitucional do país, atuou de forma positiva e dinâmica nas mudanças que configuraram o federalismo norte-americano¹⁰⁸.

¹⁰⁵ HORTA, Raul Machado. *Tendências do Federalismo Brasileiro*. Revista de Direito Público. Publicação do Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: Edição da Revista dos Tribunais, julho a setembro de 1969, vol. 9, p.15.

¹⁰⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. Ob. cit., p. 22.

¹⁰⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Editora Ática, 1986, pp. 43 a 48.

¹⁰⁸ Idem.

Na maior parte dos países que adotaram a forma federativa de Estado no século XIX e no início do século XX, o federalismo também evoluiu do modelo dual para o cooperativo. A Austrália, por exemplo, evoluiu com a criação de instituições de cooperação entre o governo federal e os governos estaduais, como o *Loan Council*¹⁰⁹, em 1928.

Nesses Estados, o Poder central se fortaleceu bastante com a evolução do federalismo dual para o cooperativo, como foi o caso da Argentina¹¹⁰. Por outro lado, não foram todos os Estados federais que passaram pelo mesmo processo centralizador, quando evoluíram do federalismo dual para o cooperativo. No Canadá, o novo modelo de Estado Federal tem como característica o desenvolvimento de diversos mecanismos de integração intergovernamental¹¹¹, entretanto, o poder foi se descentralizando, diversamente do que ocorreu nos Estados Unidos da América e na Argentina.

No Brasil, o federalismo dual da Constituição de 1891 também não sobreviveu. Ainda durante a República Velha, este modelo fora enfraquecido com a Reforma Constitucional de 1926, que suprimiu um pouco da autonomia dos Estados-membros, com a enumeração dos Princípios Constitucionais da União entre as hipóteses de intervenção federal do artigo 6º da Constituição de 1891, além de estabelecer o procedimento para esta intervenção, que até então não era expresso no texto constitucional.

As alterações da Reforma de 1926 já simbolizaram significativa mudança no federalismo brasileiro, como percebeu Raul Machado Horta:

“Os princípios constitucionais enumerados serviram para assinalar considerável alargamento das normas centrais na Constituição Federal e nessa dilatação a Constituição emendada distinguiu-se profundamente do texto constitucional primitivo. A autonomia do Estado-membro, que vinha experimentando os solapamentos da intervenção federal, perdeu a plenitude originária, para sofrer o

¹⁰⁹ Loan Council é um instituto que regula os acordos de empréstimos financeiros da União e dos Estados australianos, com o intuito de impedir o endividamento do setor público.

¹¹⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. Ob. cit., p. 25.

¹¹¹ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *A Organicidade das Práticas Intergovernamentais na Federação Canadense como Contribuição à Federação Brasileira*. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999, pp. 192 a 229.

*contraste normativo das regras limitadoras da Constituição Federal, a partir de 1926*¹¹².

No entanto, foi a Constituição de 1934 que representou a substituição completa do federalismo dual pelo cooperativo no Brasil. Entre as principais inovações do texto constitucional de 1934, que representam bem esta evolução da forma federativa, é de se mencionar o surgimento das competências concorrentes entre a União e os Estados, enumeradas no artigo 5º, §3º (competências legislativas concorrentes), e artigo 10 daquele documento político (competências materiais concorrentes). A evolução para o federalismo cooperativo no Brasil, assim como ocorrera nos Estados Unidos da América, também marcou o fortalecimento da União, que passou a acumular mais poderes em comparação com os que lhe tinham sido atribuídos pela Constituição de 1891.

A predominância da União, e mais especificamente do Poder executivo da União, ficou ainda maior com o Golpe de Estado de 1937, que instituiu o Estado Novo. Neste período, apesar da forma federativa de Estado permanecer nominalmente prevista na Constituição de 1937 (artigo 3º), o que se verificava era a existência de um Estado Unitário com o poder centralizado na figura do ditador. Os Estados perderam completamente a sua autonomia, e o chefe do Poder Executivo da União exercia sua soberania nos Estados por meio de intervenção federal durante todo o período em que vigorou a Carta de 1937¹¹³.

Assim, o Estado Novo interrompeu o desenvolvimento do federalismo cooperativo no Brasil. Contudo, este modelo de Estado federal voltou a ascender com o retorno da democracia em 1945. A Constituição de 1946 instituiu alguns mecanismos de cooperação entre os entes federados – símbolo maior do federalismo cooperativo – principalmente quanto à distribuição financeira. A Constituição inovou ao criar a transferência de recursos federais, mediante vinculação da União (artigo 15 e parágrafos, da Constituição de 1946), permitindo que Estados e Municípios recebessem parte da arrecadação tributária da União. Além disso, a Lei Fundamental previa a formação de “*orçamentos federais regionais*” dentro do orçamento da União, que obrigavam o governo federal a investir em certas regiões para reduzir as desigualdades regionais, entre os quais se incluem o

¹¹²HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Ob. cit., pp. 374 e 375.

¹¹³ FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. Ob. cit., p. 239.

plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste (artigo 198) e o plano de valorização econômica da Amazônia (artigo 199)¹¹⁴.

Por outro lado, a instituição desses mecanismos de cooperação enalteceu o papel da União, que passando a participar de forma direta de parte da arrecadação dos Estados e Municípios, contribuiu para o processo de centralização do poder.

Com o Golpe Militar de 1964, e a instauração da Ditadura Militar, o processo centralizador do poder alcançou seu ponto maior, e, assim como ocorrera na Ditadura do Estado Novo, os poderes ficaram concentrados nas mãos do Chefe do Poder Executivo Federal. Embora a Constituição de 1967, em sua redação original, bem como após a reforma da Emenda Constitucional n.1 de 1969 (Constituição de 1969), mantivesse expressamente a forma federativa de Estado, esta era, novamente, apenas nominal¹¹⁵.

Com o fim da Ditadura Militar em 1985 e a restituição da democracia no Brasil, o federalismo voltou a ser aplicado de forma efetiva. Para tanto, a Constituição Federal de 1988, além de estabelecer, assim como as Constituições anteriores, a adoção da forma federativa de Estado, ampliou a autonomia dos entes federados. O fortalecimento dos entes federados pode ser notado pelas seguintes modificações trazidas pelo constituinte de 1988: conferiu maiores poderes aos Estados-membros, como, por exemplo, a transferência da competência para a instituição de regiões metropolitanas, que era da União na ordem constitucional anterior; permitiu, expressamente, que os Municípios se auto-organizassem por Leis Orgânicas Municipais; e conferiu autonomia ao Distrito Federal, que até então não era ente autônomo e sua condição se assemelhava à dos Territórios¹¹⁶.

A Constituição de 1988 ao restabelecer a forma federativa, manteve também o modelo cooperativo, já aplicado anteriormente. Assim, o texto constitucional atual possibilita a atuação conjunta dos entes federados, mas, por outro lado, privilegia o ente central.

¹¹⁴ HORTA, Raul Machado. *Tendências do Federalismo Brasileiro*. Ob. cit., pp.17 e 18.

¹¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 99.

¹¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969 (Volume 1. arts. 1º a 45)*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 138.

Deve-se ressaltar, porém, que apesar da centralização do poder ter ocorrido concomitantemente à introdução do federalismo cooperativo, ela não é o traço fundamental deste modelo de Estado federal. A centralização de poder deveria ter como único escopo a capacitação da União para o exercício desta nova função que deu origem ao federalismo cooperativo, qual seja, auxiliar os entes federados, principalmente aqueles menos desenvolvidos, com a intenção de reduzir as desigualdades regionais.

Em Estados como o Brasil, onde a União sempre foi forte, não haveria necessidade de ampliar as competências federais e centralizar o poder. O fortalecimento da União, neste caso, ao invés auxiliar os Estados-membros acaba prejudicando-os, pois os tornam dependentes da União. Assim, não ocorre cooperação, mas atuação direta do ente central nos entes descentralizados, o que é prejudicial ao federalismo, inclusive ao próprio federalismo cooperativo.

Assim sendo, o federalismo cooperativo da Constituição de 1988 deve ser examinado apenas quanto à sua característica fundamental, consistente na colaboração ou cooperação entre as unidades federadas pelo consentimento, diferente do modelo que Paulo Bonavides denominou como “*federalismo cooperativo da ditadura*”, em que a cooperação era por compulsão, favorecendo a ordem autoritária daquele governo^{117 118}.

O federalismo cooperativo caso efetivamente cumprido torna-se mecanismo fundamental para que se cumpra um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consagrado na Constituição Federal de 1988, a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III). Uma vez que, os problemas enfrentados pelos entes federativos menos capacitados ou que enfrentam dificuldades momentâneas deixam de ser individuais, locais ou regionais, e passam a ser problemas nacionais.

Ademais, conforme os ensinamentos de Peter Häberle ao desenvolver a teoria do Estado Constitucional Cooperativo, o modelo cooperativo deve ir além do

¹¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 261.

¹¹⁸ Este tipo de federalismo do período da ditadura militar, Manoel Gonçalves Ferreira Filho chamou de federalismo de integração, no qual os traços do federalismo cooperativo eram acentuados com sujeição dos Estados à União (Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. Ob. cit.; p. 83).

federalismo cooperativo¹¹⁹, sendo também aplicável na ordem internacional. Assim, “o *Estado constitucional cooperativo se coloca no lugar do Estado constitucional nacional. Ele é a resposta jurídico-constitucional à mudança do Direito Internacional de direito de coexistência para o direito de cooperação na comunidade (não mais sociedade) de Estados, cada vez mais imbricada e constituída, e desenvolve com ela e nela o ‘direito comum de cooperação’.* A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição torna-se internacional!”¹²⁰.

¹¹⁹ Häberle adverte que a analogia entre o federalismo cooperativo e o Estado Constitucional Cooperativo deve ser cuidadosamente considerada, em razão do caráter utópico de um “Estado Federal mundial”. (Cf. HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2007, p. 9).

¹²⁰ HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Ob. cit., p. 71.

2. FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO DOS ESTADOS FEDERADOS BRASILEIROS

2.1 TIPOS DE FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL

Após estudarmos a origem e evolução do federalismo e os modelos de federalismo nos países com grandes territórios, neste capítulo adentraremos no tema principal deste trabalho: os Estados Federados. Assim, é conveniente, primeiramente, buscar a origem dos Estados Federados do Brasil. Para tanto, se faz necessário discorrer sobre a história das unidades político-administrativas existentes no Brasil nos três períodos marcantes de nossa história – Colônia, Império e República.

O traço comum em todas as federações é a convivência de um ente central com poderes sobre todo o território do país e outros entes autônomos com poderes sobre parcelas do território nacional. Assim sendo, em todos os Estados Federais deve existir uma divisão territorial em partes que recebem o nome de Estados, Províncias, Regiões, Cantões, etc.

Nos Estados Federais formados por agregação, como é o caso, por exemplo, dos Estados Unidos da América, do Canadá e da Austrália, a divisão territorial é anterior à formação do Estado. Nesses países, a federação é o resultado da união de Estados soberanos. Assim, os entes que compõem a federação têm seu território demarcado de acordo com o território desses Estados que se uniram com o fim de formar uma federação.

No entanto, nem todos os Estados federais se formaram por agregação. Em alguns países, a federação foi formada a partir da descentralização política de um Estado unitário, como ocorreu, por exemplo, na Rússia, na Índia e na Argentina. Nesses países, partes do território do Estado, que jamais foram independentes e soberanas, com a proclamação da federação ganham autonomia política e se tornam componentes da nova federação. Nos três exemplos mencionados e na maior parte dos Estados federais formados por agregação, apesar da origem a partir de um Estado unitário, a divisão do território em componentes da federação

é também anterior à formação da Federação, porém esses entes só ganharam autonomia política a partir do momento em que o país adotou a forma federativa.

A Federação brasileira se formou do mesmo modo que este segundo grupo, por segregação. E assim como ocorreu com a Rússia, a Índia e a Argentina, o Estado antes da adoção da forma federativa, já era dividido em partes sem autonomia política, denominadas Províncias, que com a decretação da federação passaram a constituir os Estados do Brasil.

A divisão do espaço pertencente a cada Província é, inclusive, anterior à própria Independência do Brasil em 1822, quando o país se institucionalizou como nação soberana, com a forma de Estado unitário e regime de governo imperial. A divisão do território brasileiro decorre do período colonial, quando a corte portuguesa decidiu partilhar a terra, que segundo o Tratado de Tordesilhas, lhe pertencia em Capitânicas Hereditárias. Desta forma, se faz necessário lembrar da época em que a colonização européia teve início no Brasil para estudar como essas unidades administrativas se formaram e evoluíram a ponto de se tornarem componentes da Federação brasileira.

2.2 CAPITANIAS

Os portugueses encontraram o Brasil em 22 de abril de 1500, quando a expedição comandada por Pedro Álvares Cabral aportou na Bahia. A intenção declarada da viagem de Cabral era seguir para as Índias, pelo caminho traçado por Vasco da Gama, contornando o cabo da Boa Esperança. Porém, algum percalço no caminho fez com que a expedição rumasse mais para oeste, encontrando o litoral brasileiro. Muitos historiadores defendem a tese, jamais comprovada por qualquer documento histórico, de que a verdadeira intenção da viagem era tomar posse da terra, já conhecida e que conforme o Tratado de Tordesilhas¹²¹, assinado em 1494, pertencia a Portugal. A naturalidade com que a nova terra foi avistada, o conhecimento preciso das correntes e das rotas, as boas condições climáticas durante a viagem e a alta probabilidade de que o território já tivesse sido avistado anteriormente, corroboram esta tese¹²².

¹²¹ O Tratado de Tordesilhas, assinado aos 7 de junho de 1494, definia o meridiano localizado a 370 léguas a Oeste de Cabo Verde como demarcatório do território pertencente a Portugal e o território pertencente a Espanha. As terras localizadas a Oeste deste meridiano seriam de Portugal e as localizadas a Leste da Espanha.

¹²² BUENO, Eduardo. *Brasil: uma história*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 2003, p. 27.

No entanto, em que pese o eventual conhecimento do território achado e das possíveis riquezas que ali poderiam encontrar, nas primeiras décadas do século XVI a Coroa portuguesa se demonstrou desinteressada em colonizar a nova terra, optando por manter seus principais recursos nas colônias do oriente. A colonização do Brasil só teve início com a partilha do território em Capitânicas Hereditárias entre os anos de 1534 e 1536¹²³. É neste momento da história do Brasil que surge a primeira divisão territorial do país, de fundamental importância para divisão do país em Estados e para a implementação do federalismo.

A técnica de dividir o território em donatarias ou capitânicas já havia sido empregada por Portugal anteriormente, tanto na colonização das ilhas encontradas no Atlântico, quanto na retomada de seu próprio território após o domínio dos mouros, principalmente nas regiões do Alentejo e de Algarves. Esta técnica consistia em partilhar o território da terra conquistada em dotes e entregá-los a particulares, que se tornavam possuidores do lote doado, mas ao mesmo tempo recebiam a incumbência de colonizar a terra.

No Brasil, o território foi dividido em quinze capitânicas com vasta expansão territorial, que superavam até o próprio território de Portugal, e distribuídas para doze donatários. Assim, surgiram as primeiras capitânicas do Brasil: Primeira Capitania do Maranhão, Segunda Capitania do Maranhão, Ceará, Rio Grande, Itamaracá, Pernambuco, Bahia de Todos os Santos, Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, São Tomé, Rio de Janeiro, Santo Amaro, São Vicente e Santana.

Os donatários podiam estabelecer as leis de seu território e controlar tudo em seus domínios, a Coroa portuguesa permanecia apenas com o monopólio do pau-brasil, cuja exploração era recompensada com o pagamento de uma redízima (1/20) ao donatário e o monopólio de metais preciosos eventualmente encontrados, remunerados pelo pagamento de vigésimo do quinto destinado ao Rei¹²⁴.

A técnica de divisão do território nacional em capitânicas hereditárias não obteve o sucesso esperado na tarefa de colonizar o Brasil. Apenas duas capitânicas floresceram: a de Pernambuco, capitaneada por Duarte Coelho e a de São Vicente,

¹²³ BUENO, Eduardo. *Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006, pp. 9 e 10.

¹²⁴ Idem, pp. 83 e 84.

capitaneada por Martim Afonso de Souza. As demais foram devastadas por ataques indígenas ou pela própria falta de recursos financeiros e inexperiência de seus donatários. Dos donatários encarregados de explorar, povoar e administrar seus lotes no Brasil alguns não demonstraram muito interesse em viver na Colônia, a fim de se empenharem no desenvolvimento da região, pois eram movidos apenas por interesses pessoais, visando enriquecimento em curto prazo. Assim, alguns deles sequer conheceram seus dotes¹²⁵.

Diante deste cenário e do evidente fracasso das Capitânicas Hereditárias, o Rei D. João III, de Portugal, decretou a criação do Governo Geral do Brasil no dia 17 de dezembro de 1548. O Governo Geral do Brasil, com sede na capitania da Bahia de Todos os Santos, tinha como objetivo a centralização do poder na Colônia, foi a primeira medida com intento de unificar a administração do Brasil¹²⁶.

Porém, com a criação do Governo Geral do Brasil, as Capitânicas não foram extintas, permanecendo sob o comando de seus donatários, mas que agora deveriam se submeter ao controle do Governador Geral. Além de centralizar o poder e fiscalizar a atuação dos donatários nas capitânicas, a instituição do Governo geral tinha como objetivos unificar a jurisdição e fornecer auxílio às capitânicas necessitadas.

No entanto, apesar do esforço pela centralização, a distância entre a sede do Poder, na Bahia de Todos os Santos, onde foi fundada a cidade de Salvador (capital da colônia naquela época), e as outras capitânicas criava dificuldades de comunicação entre eles, limitando o raio de ação do poder central e fazendo com que o Governador geral cuidasse apenas dos assuntos locais¹²⁷.

Além disso, alguns donatários, como foi o caso de Duarte Coelho da capitania de Pernambuco suscitavam embargos protestando contra as regras estabelecidas pelo Governo Geral. Como Pernambuco era a capitania com melhor estrutura e que gerava

¹²⁵ BUENO, Eduardo. Ob. cit., pp. 10 a 14.

¹²⁶ FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 235.

¹²⁷ FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2006, p. 20.

maiores lucros para Portugal, os embargos de seu donatário foram atendidos pelo Rei e esta capitania foi excluída da jurisdição do Governador Geral¹²⁸.

Ao longo dos anos, as capitanias foram sendo transferidas do domínio privado para o público por meio da compra. No entanto, a transferência para o controle estatal não retirou das capitanias hereditárias a condição de unidades administrativas¹²⁹. Com a transferência para o domínio público, o lugar antes ocupado pelos donatários foi sendo assumido pelos governadores ou capitães-generais. A competência e função desses governadores nunca se caracterizaram nitidamente, variando de acordo com o tempo e de uma capitania para outra, mas, de modo geral, pode-se dizer que tinham o controle das armas e da justiça na capitania¹³⁰.

Por curto período, entre os anos de 1572 e 1577, a colônia foi dividida em dois governos gerais, um com sede em São Salvador da Bahia e outro com sede em São Sebastião do Rio de Janeiro. A intenção era encurtar as distâncias entre as capitanias e a sede do Governo central, permitindo maior controle do Governador geral sobre a administração das capitanias. Todavia, a divisão em dois governos também não trouxe o centralismo esperado, e os governos gerais logo foram unificados em São Salvador da Bahia.

Outra divisão do território nacional ocorreu em 1621, quando parte do território nacional, que compreendia as capitanias do Ceará, Piauí, Maranhão e Pará, foi separada para formar o Estado do Maranhão, a parte restante recebeu a denominação de Estado do Brasil. O objetivo da divisão entre o Estado do Brasil e o Estado do Maranhão era fortalecer a defesa do território nacional, constantemente invadido, principalmente por franceses e holandeses. Os dois Estados, Brasil e Maranhão, coexistiram até 1774, quando houve a reunificação.

A separação da colônia em dois Estados também não foi capaz de centralizar o poder. As capitanias permaneceram fortes e a administração do território continuou nas mãos dos capitães-generais.

¹²⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. CAMPOS, Pedro Moacyr. *História geral da civilização brasileira – Tomo I; 1º volume*. 8ª ed. São Paulo: Editora Bertrand Brasil, 1985/91, pp. 122 a 124.

¹²⁹ FAUSTO, Boris. Ob. cit., pp. 19 e 20.

¹³⁰ PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 22ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992, p. 301.

Deste modo, verifica-se que em todo o período colonial, ainda que fosse este o desejo da metrópole, jamais houve uma unidade na administração do território do Brasil. Neste sentido, ensina Caio Prado Júnior:

“O Brasil não constitui para efeitos da administração metropolitana, uma unidade. O que havia nesta banda do oceano, aos olhos dela, eram várias colônias ou províncias, até mesmo países, se dizia às vezes, que sob o nome oficial de ‘capitanias’, se integravam no conjunto da monarquia portuguesa, e a constituíam de parceria com as demais partes dela: as províncias do Reino de Portugal e as do de Algarve, os estabelecimentos da África e do Oriente”¹³¹.

É importante mencionar que o território de cada capitania não permaneceu inalterado durante a colonização brasileira. Principalmente após a transferência do domínio das capitanias para o poder público, e conforme se conhecia melhor a terra e se avançava na conquista territorial, novas capitanias foram criadas fora dos antigos limites territoriais da colônia portuguesa na América pelo Tratado de Tordesilhas, bem como surgiram outras capitanias a partir da união ou divisão das antigas capitanias¹³².

Com a elevação da colônia à condição de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, em 1815, as capitanias passaram a ser designadas como províncias, porém a administração dessas unidades permaneceu sob comando dos capitães-generais e governadores até 1821, quando o Decreto de 29 de setembro de 1821¹³³ os destituiu, criando a Junta Provisória de Governos Independentes e extinguindo definitivamente as capitanias.

2.3 PROVÍNCIAS

Províncias, em um primeiro momento, foram tão-somente a nova designação das antigas capitanias. A denominação “províncias” já era empregada pela corte portuguesa para denominar as subdivisões do Reino na Europa¹³⁴, desta forma, como Reino

¹³¹ PRADO JÚNIOR, Caio Prado. Ob. cit., pp. 303 e 304.

¹³² SOUZA, Augusto Fausto de. *Estudo sobre a divisão territorial do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988, p. 21 a 26.

¹³³ Este decreto de 29 de setembro de 1821 é mencionado como o responsável pela extinção das capitanias e sua substituição pelas Províncias, pois marca o fim da administração pelos governadores ou capitães-generais.

¹³⁴ No início do século XIX, quando o Brasil se tornou parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, Portugal era subdividido em 6 partes (Entre Douro e Minho, Trás os Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e

Unido de Portugal, Brasil e Algarves, as subdivisões administrativas do Brasil, até então conhecidas como capitânias, receberam novo nome, mas o governo dessas unidades continuou sendo exercido pelos capitães-generais ou pelos governadores do tempo das capitânias. Em 1821, com o Decreto de 29 de setembro, os capitães-generais e os governadores foram destituídos e as províncias passam a ser administradas por Juntas Provisórias formadas por sete membros nas Províncias que eram governadas por capitães-generais e cinco membros nas províncias governadas por governadores.

Quando transformadas em províncias, no ano de 1815, as capitânias eram dezesseis: Grão-Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Antes da Independência do Brasil, este número subiu para dezenove com a criação das províncias de Alagoas (em 1817) e de Sergipe (em 1820), além da anexação da Banda Oriental do Uruguai, território em que hoje se situa a República Oriental do Uruguai pelo Brasil como Província da Cisplatina (em 1821).

Após a Independência do Brasil, aos 7 de setembro de 1822, Dom Pedro I foi coroado Imperador e Defensor perpétuo do Brasil. No ano seguinte, convocou Assembléia Constituinte para elaborar a Constituição do novo país. A Constituinte de 1823 recebeu diversas manifestações favoráveis à adoção de um federalismo imperial, conferindo autonomia às dezenove províncias, ainda que muitos criticassem o modelo, que combinava a forma de governo monárquico e a forma de Estado federal, por incompatibilidade¹³⁵.

No entanto, o Imperador Dom Pedro I dissolveu a Constituinte de 1823, antes mesmo da conclusão dos trabalhos, por entender que a Constituição que seria criada não atenderia seus interesses. Encerrados os trabalhos da Constituinte de 1823, o Imperador prometeu convocar nova Constituinte para apresentar um projeto duplamente mais liberal. Porém, tal promessa não foi cumprida e D. Pedro I outorgou uma Carta centralizadora e autoritária, a Constituição de 1824¹³⁶.

Algarves) conhecidas por províncias, a exceção de Algarves que mantinha o título de Reino, mas era administrado como as demais províncias.

¹³⁵ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª edição rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 332.

¹³⁶ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2005, p. 292.

A Constituição do Império de 1824 influenciada em alguns aspectos pela Constituição francesa de 1814 consagrou o Império e a forma de Estado unitária, que era a adotada na França. Porém, manteve a divisão territorial em províncias, que poderiam ser subdivididas como pedisse o bem do Estado, conforme dispunha seu artigo 2º.

No primeiro reinado, as províncias eram meros entes da descentralização burocrática do Estado, não possuindo qualquer autonomia e guardando completa dependência do Poder central. A administração das províncias cabia a um Presidente nomeado pelo Imperador e demissível *ad nutum* (artigo 165 da Constituição do Império). A Constituição previa ainda a existência de Conselhos Gerais de províncias compostos por vinte um membros nas províncias mais populosas e por treze membros nas demais províncias (artigo 73 da Constituição de 1824). No entanto, as deliberações dessas casas eram meramente propositivas¹³⁷, pois suas resoluções deveriam ser encaminhadas ao Poder Executivo por intermédio do Presidente da província e por fim encaminhadas à Assembléia Geral, Poder Legislativo do Império, na forma de projetos de Lei (artigos 84 e 85 da Constituição do Império).

Apesar da Constituição de 1824 fortalecer bastante a figura do Imperador, chefe do Poder Executivo e detentor do Poder Moderador, considerado pela própria Carta como a chave de toda a organização política do Brasil, o primeiro reinado foi marcado pela constante disputa entre o Parlamento e a Coroa, culminando com a abdicação de D. Pedro I no ano de 1831 em favor de seu filho Dom Pedro II, que contava com apenas cinco anos de idade.

Com o fim do primeiro reinado e o início do período regencial, que aguardaria a maioridade do Imperador D. Pedro II, as propostas para o estabelecimento de uma monarquia federativa voltaram a aparecer na Assembléia Geral. Um primeiro projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, estabelecendo a monarquia federativa, prevendo a criação de Assembléias Legislativas provinciais bicamerais, extinguindo o Poder Moderador e o Conselho de Estado e determinando o fim da vitaliciedade dos senadores. No entanto, a proposta foi amplamente reduzida no Senado, resultando na promulgação da Lei de 12 de

¹³⁷ FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Editora 34, 1999, p. 24.

outubro de 1832, que apenas selecionava alguns artigos da Constituição do Império que deveriam ser alterados, mantendo inalterada a forma de Estado¹³⁸.

As alterações, previstas pela Lei de 12 de outubro de 1832, só viriam a se efetivar com o ato adicional de 12 de agosto de 1834 (Lei n.º 16). Este ato conferiu maior autonomia às províncias, principalmente com a criação das Assembléias Legislativas Provinciais para substituir os Conselhos Gerais.

Muitas eram as diferenças dessas Assembléias Legislativas Provinciais com relação aos Conselhos Gerais. Uma primeira mudança com relação aos Conselhos Gerais foi o aumento do número de membros das Assembléias Legislativas, as províncias de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo passaram a contar com trinta e seis membros, as províncias do Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Sul com vinte e oito membros e as demais com vinte membros. Além disso, diversamente do que ocorria com os Conselhos Gerais, as Assembléias Legislativas ganharam ampla autonomia para legislar sobre matérias de interesse provincial com as atribuições estabelecidas nos artigos 10 e 11 do ato adicional.

O processo legislativo das províncias também se alterou com o ato adicional, as Assembléias Legislativas ganharam a capacidade de aprovar suas próprias leis, que deveriam ser enviadas ao Presidente da província para sanção ou veto. O veto do Presidente da província, porém, poderia ser rejeitado pelo voto de dois terços dos membros da Assembléia. Na hipótese de rejeição do veto, caso o veto fosse motivado pela ausência de conveniência aos interesses da província, a rejeição era absoluta e o Presidente deveria sancionar o projeto; mas, se o veto fosse motivado pela ofensa aos interesses de outra província, tratados internacionais ou a Constituição do Império (esta última hipótese a partir de 1840 conforme dispunha o artigo 7º da Lei n.º 105 de 12 de maio de 1840, que interpretava o Ato Adicional), o projeto deveria ser encaminhado ao Governo e a Assembléia Geral, para que esta definitivamente decidisse sobre a sanção ou não dele.

Deste modo, verifica-se um grande avanço rumo a descentralização com a aprovação do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834. Porém, não se pode admitir a absoluta

¹³⁸ FERREIRA, Gabriela Nunes Ferreira. Ob. cit., p. 27.

autonomia política dessas Assembléias Legislativas provinciais, pois suas decisões ainda estavam sujeitas ao controle do Presidente da província, que permanecia nomeado e demissível *ad nutum*, bem como do Governo e da Assembléia Geral na hipótese de rejeição do veto motivado pela ofensa aos interesses de outra província ou tratados internacionais.

Neste sentido, raciocina Paulo Bonavides:

“Dilusória porém aquela autonomia das assembléias provinciais, autonomia que não bastava a configurar a presença de um poder legislativo em bases federativas. Haja visto o que acontecia com a possibilidade constitucional de rejeição do veto pela assembléia, mediante o voto de dois terços dos membros da casa. Numa assembléia autônoma, ocorrendo a rejeição do veto, aí findaria a sorte do projeto rejeitado. Assim, porém, não ocorria nas assembléias provinciais do Império. O projeto, depois de a assembléia provincial haver derribado o veto, era então levado, juntamente com as razões alegadas pelo Presidente da Província ao exarar seu veto, ao conhecimento do governo e assembléia-geral, para que esta definitivamente decidisse se ele devia ser ou não sancionado. Um poder legislativo provincial, debaixo dessa sujeição, possuía, sem dúvida, autonomia deveras discutível, sendo em última análise um prolongamento descentralizado da assembléia geral, nunca um poder político autônomo com natureza de poder estatal”¹³⁹.

Se com o Ato Adicional de 1834 o país deu passo adiante rumo à descentralização e ao federalismo, com a Lei n.º 105 de 12 de maio de 1840, conhecida como Lei de interpretação do Ato adicional, o país deu um passo para trás. Esta lei interpretava de forma restritiva muitas das prerrogativas conquistadas pelas províncias com o Ato Adicional, colaborando para o unitarismo¹⁴⁰.

As primeiras leis¹⁴¹ do segundo reinado, iniciado com a antecipação da maioria de Dom Pedro II em 1840, seguiam a mesma tendência da Lei de interpretação, centralizadora e conservadora. A partir de 1860, até o final do segundo reinado, o liberalismo e as tendências descentralizadoras voltavam a ganhar força, principalmente, pela luta contra o

¹³⁹ BONAVIDES, Paulo. *O federalismo e a revisão da forma de Estado*. Revista de Informação Legislativa. Ano X; n. 37; janeiro a março de 1973. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1973, pp. 23 e 24.

¹⁴⁰ ZIMMERMANN, Augusto. Ob. cit., pp. 293 e 294.

¹⁴¹ São exemplos dessas leis de caráter conservador e centralizador a Lei n.º 234 de 23 de novembro de 1841, que ressuscitou o Conselho de Estado; a Lei n.º 261 de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código do Processo Criminal; e a Lei n.º 602 de 19 de setembro de 1850, que deu nova organização à Guarda Nacional.

centralismo do deputado Tavares Bastos, importante defensor do federalismo durante o segundo reinado¹⁴².

Além de Tavares Bastos, outro grande defensor do federalismo foi Joaquim Nabuco. Este notável político, mais conhecido por sua tese abolicionista, além de federalista era também favorável à manutenção do império, por isso chegou a apresentar na Câmara dois projetos de monarquia federativa; o primeiro em 1885 e o segundo em 1888¹⁴³.

Ao lado do movimento federalista, também se estruturou neste período, o movimento republicano, cujos ativistas rejeitavam as instituições autoritárias do Império, nomeadamente o Poder Moderador. Como consequência deste ideal, vários foram os atos e manifestos elaborados em favor da proclamação da República, sendo que ganharam maior repercussão o Manifesto Republicano, de 1870, e a Convenção de Itu em 1873.

Os dois movimentos, federalista e republicano, obtiveram êxito conjuntamente com a edição do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, que proclamou provisoriamente e decretou a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa (artigo 1º do Decreto n.º 1).

O mesmo decreto transformou as províncias do Brasil em Estados da nova Federação (artigo 2º). Quando proclamada a República e a Federação, o número de províncias já havia se alterado de dezenove para vinte com a separação da Cisplatina, que havia se tornado independente como República Oriental do Uruguai pelo Tratado de Montevideu em 1828; com a criação da Província do Alto-Amazonas pelo Decreto de 5 de setembro de 1850, a partir do desmembramento da Província do Pará; e da Província do Paraná pelo Decreto de 29 de agosto de 1853, a partir do desmembramento da Província de São Paulo. Assim, essas vinte províncias se tornaram Estados com a proclamação do governo provisório e depois confirmadas como Estados pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.

¹⁴² ZIMMERMANN, Augusto. Ob. cit., pp. 295 e 296.

¹⁴³ Idem.

2.4 ESTADOS

Pelo Decreto n.º 1, de 1889, as antigas províncias, transformadas em Estados, conquistaram autonomia política e constitucional para configurarem os entes federados do Brasil. Além disso, o Decreto, fortemente influenciado pela doutrina dos ultrafederalistas, mencionava equivocadamente a soberania dos Estados brasileiros para decretar sua Constituição definitiva e eleger seus corpos deliberantes e governos locais. Tal equívoco, derivado da impossibilidade de coexistirem entidades soberanas no interior de um Estado soberano, logo foi corrigido pela Constituição de 1891, que não utilizou a mesma expressão¹⁴⁴.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 foi marcada pelo caráter liberal e confirmou a República e o federalismo. Os Estados receberam, da Constituição, amplos poderes e conquistaram grande liberdade para se auto-organizarem. A Constituição trouxe, ainda, uma distribuição de poderes altamente descentralizada, com nítida inspiração no modelo inventado e aplicado nos Estados Unidos da América a partir de 1787.

No entanto, o texto constitucional não foi capaz de transformar a realidade do país, que acabara de abandonar um governo imperial e centralizador. A figura do Presidente da República logo voltou a se assemelhar à do Imperador, mediante o controle arbitrário dos demais poderes, tanto que o Primeiro Presidente Marechal Deodoro da Fonseca chegou a dissolver o Congresso Nacional e decretar estado de sítio, assumindo controle absoluto do país. Ademais, o chefe do Poder Executivo Federal ainda interferia na autonomia dos Estados, com a decretação de sucessivas intervenções federais.

Nos Estados, o chefe do Poder Executivo foi a única manifestação da autonomia recebida com a instituição da forma federativa de Estado. Porém, este poder estava dominado pelas oligarquias estaduais. Os mais poderosos desses executivos estaduais, Minas

¹⁴⁴ Caso aos Estados-membros fosse realmente conferida soberania, o Estado formado em 1889 não seria um Estado federal, mas uma Confederação.

Gerais e São Paulo, se aliaram para assumir o controle do governo federal e se alternavam no poder, inaugurando a política conhecida como “café com leite”¹⁴⁵.

Neste sentido, Augusto Zimmermann constata:

“Podemos, por assim dizer, afirmar que a Carta de 1891 ruiu desastrosamente em face das diversas oligarquias nacionais existentes. O que se presencia ao longo de toda a República Velha é o simples controle oligárquico, o afastamento da participação popular, a debilidade da autonomia municipal, a realização de uma espécie de ‘recentralização’ do poder político nas capitais dos grandes Estados da Federação e a autoritária irresponsabilidade interventora do Presidente da República. Realizou-se, em síntese, apenas uma redistribuição do poder estatal por grupos familiares e áulicos de oligarquias estaduais”¹⁴⁶.

Por outro lado, não se pode negar que o governo instaurado a partir de 1889, pelo menos sob o aspecto formal rompia totalmente com a antiga ordem política estabelecida no país¹⁴⁷. Ainda que as condições sociológicas do Brasil não permitissem a realização plena dos anseios dos federalistas da época, ao menos os Estados recém criados foram contemplados, pela Constituição, com vasta autonomia e capacidade de auto-organização.

Todavia, a autonomia estadual dos primeiros anos da República sofreu um primeiro declínio formal e jurídico com a revisão constitucional de 1926¹⁴⁸. A revisão constitucional, entre outras mudanças, alterou o artigo 6º da Constituição de 1891, que tratava da intervenção federal. Com a nova redação do artigo 6º, novas hipóteses de intervenção foram acrescentadas, com a inclusão de um rol dos princípios constitucionais da União, cujo desrespeito pelo Estado-membro ensejaria intervenção do governo federal. Além disso, a Emenda de 1926 estabelecia o procedimento que o governo federal deveria adotar para intervir nos Estados quando fosse necessário.

Com a Revolução de 1930, a autonomia dos Estados federados foi suprimida completamente e, até a promulgação da Constituição de 1934, a forma de Estado voltava a ser unitária. O Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituía o Governo

¹⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. *O federalismo e a revisão da forma de Estado*. Ob.cit., p. 26.

¹⁴⁶ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Ob. cit., p. 307.

¹⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 4ª ed. Brasília: OAB Editora, 2002, pp. 257 e 258.

¹⁴⁸ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Ob.cit., p. 375.

Provisório, apesar de manter em vigor a Constituição Federal e as Constituições Estaduais (artigo 4º), suprimiu a autonomia estadual ao prever um interventor federal para cada Estado, ressalvado os “já organizados”, para exercer os poderes executivo e legislativo estaduais (artigo 11)¹⁴⁹.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, reinstalou o federalismo. Porém, o modelo de 1934 já não era o mesmo de 1891, na medida em que o federalismo cooperativo já havia tomado o lugar do federalismo dual. Assim, a Constituição de 1934 exprimia esta nova era do Estado federal, de cooperação, impondo a centralização do poder. Desta forma, alguns dos poderes, antes reservados aos Estados, foram transferidos para a esfera federal. No entanto, a autonomia estadual quanto à capacidade de auto-organização por meio de uma Constituição estadual e de edição de suas próprias leis, se manteve¹⁵⁰.

O golpe de 1937, e a Constituição outorgada no mesmo ano, interromperam o federalismo e a autonomia dos Estados-membros no Brasil. A Constituição de 1937 mantinha a forma de Estado federal e não suprimia a competência e os poderes dos Estados, mas quanto a esses aspectos o texto constitucional nunca foi executado¹⁵¹. O ditador Getúlio Vargas dissolveu o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, sujeitando a Constituição à aprovação por plebiscito nacional (artigos 178 e 187 da Constituição de 1937). Porém, o plebiscito jamais ocorreu e, com isso, o ditador passou a acumular os Poderes executivo e legislativo, este último exercido pela edição de decretos-leis com os quais legislava sobre todas as matérias de competência da União, conforme lhe permitia o artigo 180 da Constituição outorgada. Um desses Decretos-Leis, o Decreto-Lei 1.202, de 8 de abril de 1939, determinou que os Estados seriam governados por um Interventor ou Governador, nomeado pelo Presidente da República, até a outorga da Constituição estadual, que também dependia da aprovação da Constituição Federal pelo plebiscito nacional do artigo 187 da Constituição, que jamais ocorreu.

Passado o período de Estado unitário, o federalismo e a autonomia dos Estados federados ressurgiram com o fim da ditadura do Estado novo, em 1945, e a

¹⁴⁹ Idem, pp. 375 e 376.

¹⁵⁰ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Ob. cit., pp. 383 a 385.

¹⁵¹ Idem, pp. 394 e 395.

reconquista da democracia. A capacidade de auto-organização dos Estados-membros voltou a adotar o modelo da Constituição de 1934. Com isso, os Estados voltaram a serem regidos por suas Constituições estaduais e pelas leis que adotassem, desde que observados os princípios da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Por outro lado, a Constituição de 1946, seguindo a linha do federalismo cooperativo, confere maiores poderes concorrentes entre os Estados e a União e ao ente federal, contribuindo para a centralização do poder.

Durante a vigência da Constituição de 1946, dois novos Estados foram criados, o Estado da Guanabara e o Estado do Acre, ampliando o número de Estados federados para vinte e dois. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1946, já previa a criação desses dois Estados (artigos 4º, §4º, para o Estado da Guanabara e artigo 9º, para o Estado do Acre): o Estado da Guanabara no território em que estava situado o Distrito Federal (onde hoje em dia se localiza o Município do Rio de Janeiro) quando a capital da União fosse transferida para o planalto central; e o Estado do Acre, no lugar em que se situava o Território Federal do mesmo nome, quando as suas rendas se tornassem iguais às do Estado de menor arrecadação. A capital federal se transferiu para o planalto central em 1960 e com isso a Lei 3.752, de 14 de abril de 1960, criou o Estado da Guanabara com os mesmos limites geográficos do antigo Distrito Federal e tendo como capital e sede do Governo a Cidade do Rio de Janeiro. Já o Território do Acre foi erigido à condição de Estado com a Lei 4.070, de 15 de junho 1962, que previa eleições para Governador e para a Assembléia Legislativa que exerceria inicialmente funções constituintes.

A democracia e o Estado federal foram novamente interrompidos pelo golpe militar de 1964. No período da ditadura militar surgia nova fase do federalismo nominal, inaugurado pela ditadura do Estado novo. As Constituições de 1967 e 1969 (Emenda Constitucional n.º 1, de 1969) mantiveram a forma de Estado federal, mas o federalismo era, de novo, apenas nominal. O poder mais uma vez estava concentrado nas mãos do chefe do Poder Executivo federal, que governava o país por meio de Atos Institucionais. Estes atos, impostos por decisão monocrática do chefe do Poder Executivo, sob o fundamento do exercício do poder constituinte revolucionário, se colocavam acima da própria Constituição Federal e ditavam as principais normas da República, durante o período em que durou a ditadura militar. O ato mais ofensivo à autonomia dos Estados federados foi o Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, cujo artigo 3º permitia que o Presidente da

República decretasse intervenção federal nos Estados e Municípios, sem que houvesse a necessidade de atender aos limites previstos na Constituição de 1967.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967, em seu artigo 3º, cujo teor não foi alterado pela Emenda Constitucional n.º de 1969, dispunha que a criação de Estados e Territórios Federais dependeria de Lei Complementar. Em conformidade com este dispositivo constitucional, dois novos Estados foram criados e outros dois se fundiram no período de vigência das Cartas de 1967 e 1969. A Lei Complementar n.º 20, de 1º de julho de 1974, disciplinou a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, que desde 15 de março de 1975 passaram a constituir um único Estado, sob a denominação de Estado do Rio de Janeiro. A Lei Complementar n.º 31, de 11 de outubro de 1977, criou o Estado de Mato Grosso do Sul pelo desmembramento de área do Estado de Mato Grosso. Já, a Lei Complementar n.º 41, de 22 de dezembro de 1981, criou o Estado de Rondônia mediante a elevação do Território Federal do mesmo nome à condição de Estado.

Com o fim da ditadura militar, em 1985, o federalismo ressurgiu. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, trouxe maior autonomia aos entes federados. Além de conferir maiores poderes aos Estados-membros¹⁵², a Constituição conferiu maiores atribuições aos Municípios, inclusive a capacidade de se auto-organizarem por meio de uma lei orgânica, e ao Distrito Federal, ao incluí-lo entre os entes autônomos participantes da organização político-administrativa da República (artigo 18 da Constituição de 1988).

Porém, por mais que o federalismo tenha evoluído, quando comparado com o da Carta constitucional precedente, o centralismo ainda está presente na atual Constituição. É este o entendimento de Celso Bastos, para quem o centralismo é igual ou, ainda, sensivelmente maior do que na ordem constitucional anterior, conforme sua posição *in verbis*:

“O traço principal que marca profundamente a nossa já capenga estrutura federativa é o fortalecimento da União relativamente às demais pessoas integrantes do sistema. É lamentável que o constituinte não tenha aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O Estado brasileiro na nova Constituição ganha

¹⁵² A transferência da competência para instituir regiões metropolitanas, que antes era da União, para o rol de competências dos Estados federados é um exemplo da ampliação dos poderes dos estaduais.

níveis de centralização superiores à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferência das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro. Continuamos, pois, sob uma Constituição eminentemente centralizadora, e se alguma diferença existe relativamente à anterior é no sentido de que esse mal (para aqueles que entendem ser um mal) se agravou sensivelmente”¹⁵³.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição de 1988, ampliou o número de Estados federados de vinte e três para vinte seis. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá foram transformados em Estados com os mesmos limites geográficos dos antigos territórios (artigo 14 do ADCT); e o Estado de Tocantins foi criado pelo desmembramento de área que pertencia ao Estado de Goiás (artigo 13 do ADCT).

No próximo Capítulo, analisaremos detalhadamente como a Constituição Federal de 1988 tratou os Estados Federados.

¹⁵³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22ª edição rev. e atual. por Samantha Meyer-Pflug. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p.429.

3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS ESTADOS FEDERADOS

3.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Após apresentarmos o modo como se formaram os Estados Federados do Brasil, importa investigar como a Constituição Federal de 1988 tratou deles. Antes de analisar as principais características dos Estados na atual Constituição, se faz necessário compreendermos o contexto em que a Constituição foi elaborada.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi o documento político brasileiro que marcou o fim do centralismo e do autoritarismo da ordem constitucional anterior, uma verdadeira vitória da democracia sobre a Ditadura Militar, que governava o país desde 1964.

O processo da conquista democrática, porém, foi sofrido e demorado. O governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici, entre os anos de 1969 e 1974, ficou conhecido como *anos de chumbo* graças a sua violência e repressão. No período, a censura aos meios de comunicação e às atividades artísticas, a violenta perseguição de opositores do regime militar e a tortura de presos políticos, além de revoltar a população, estavam manchando a imagem do país no cenário internacional¹⁵⁴.

Com isso, o governo seguinte, do Presidente Ernesto Geisel (entre os anos de 1974 a 1979), propôs a abertura política por um processo *lento, gradual e seguro*. Este processo rumo à redemocratização do Brasil, no entanto, não acabou com o caráter autoritário

¹⁵⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil*; em *20 anos da Constituição cidadã*; colaboradores José Afonso da Silva, Luís Roberto Barroso, Dalmo de Abreu Dallari, Fábio Medina Osório, Renato Sergio de Lima, Tercio Sampaio Ferras, Frederico Araújo Turolla, José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug e Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008, p. 24.

dos governos militares, e, no próprio governo do Presidente Ernesto Geisel, lançou-se o *pacote de abril* com medidas que fortaleciam o governo do regime militar¹⁵⁵.

Por outro lado, o general Geisel conseguiu eleger como seu sucessor o Presidente João Baptista Figueiredo, contrariando a vontade de alguns militares favoráveis ao endurecimento do regime militar¹⁵⁶. O Presidente João Figueiredo, que governou o país entre 1979 a 1985, deu seqüência ao processo de abertura política, concedendo anistia política (Lei n.º 6.693, de 28 de agosto de 1979) e promovendo a liberdade partidária com a extinção do bipartidarismo entre o MDB e a ARENA.

Durante o governo de João Figueiredo, mais especificamente no ano de 1984, o movimento popular favorável às eleições diretas para Presidente da República – *Diretas Já* – se intensificou, levando centenas de milhares de pessoas a comícios e passeatas nas principais cidades do país. A campanha pelo voto direto, todavia, não saiu vitoriosa em 1984. Contudo, o regime autoritário da ditadura militar teve seu fim no ano seguinte, quando a oposição conseguiu eleger Tancredo Neves, ainda em eleições indiretas, por intermédio de um Colégio Eleitoral, Presidente da República.

O Presidente Tancredo Neves havia prometido nomear uma Comissão de Estudos Constitucionais para elaborar estudos e anteprojeto de Constituição e convocar eleições para um futuro Poder Constituinte que elaboraria a Constituição da Nova República do Brasil. Ocorre que por motivo de doença, o Presidente eleito não tomou posse no cargo e acabou falecendo em 21 de abril de 1985, assumindo seu vice, José Sarney, que esteve ao lado do regime militar durante grande parte de sua vida política, criando certa desconfiança na população. Todavia, o Presidente José Sarney manteve o compromisso de Tancredo Neves com o povo brasileiro, nomeando a referida Comissão e enviando ao Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional convocando a Assembléia Constituinte, aprovada como Emenda Constitucional n.º. 26, de 27 de novembro de 1985¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Pelo Pacote de Abril, o Presidente Ernesto Geisel decretou o recesso do Congresso Nacional (Ato Complementar n.º 102, de 1º de abril de 1977) e outorgou as Emendas Constitucionais n.º 7 e n.º 8. Entre as alterações do texto constitucional provocadas por essas emendas destacam-se as seguintes: a) a Reforma do Poder Judiciário; b) a alteração das regras para eleição de Senadores para manter maioria governista no Congresso Nacional, criando um tipo especial de Senador que ficou conhecido como “Senador biônico”; c) a ampliação do mandato do Presidente da República de cinco para seis anos.

¹⁵⁶ KUCINSKI, Bernardo. *O fim da ditadura militar*. São Paulo: Editora Contexto, 2001, pp. 49 a 66.

¹⁵⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 89.

A Assembléia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987 pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves, e, contando com grande apoio e participação popular, elaborou o texto da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgado em 5 de outubro de 1988.

A Constituição de 1988 manteve a forma federativa de Estado, consagrada pelas Constituições brasileiras desde 1891. Porém, a Constituição Cidadã, como apelidou Ulysses Guimarães, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, reorganizou a distribuição de poderes entre os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, expressamente mencionados na organização político-administrativa do Brasil (artigo 18 da Constituição), com a atribuição de competências legislativas e materiais exclusivas de cada um deles, bem como competências concorrentes ou comum a todos eles ou alguns deles. Além disso, a Constituição conferiu maior autonomia aos Estados-membros, encerrando a fase do federalismo nominal da Constituição antecedente, por mais que estes ainda estejam em situação de inferioridade com relação à União.

3.2 A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu título III, dispõe sobre a organização do Estado. Este título visa estruturar concretamente o federalismo brasileiro e o modo de atuação do Estado no espaço da Federação.

Assim, o artigo 18, *caput*, da Constituição Federal¹⁵⁸ estabelece os entes que participam da divisão político-administrativa do Brasil – União, Estados Federados, Distrito Federal e Municípios –, que, nos termos do mesmo dispositivo constitucional são todos autônomos. Além dos componentes expressos no *caput* do artigo 18, a Constituição também mencionou, no título III, outros institutos estatais não dotados de autonomia e dependentes de criação por algum dos entes federativos. Tais institutos podem ser criados visando capacitar os entes federativos no exercício do poder sobre determinadas áreas do território nacional.

¹⁵⁸ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Nesta etapa do trabalho, estudaremos o alcance da autonomia dos componentes que participam da organização político-administrativa do Brasil – à exceção dos Estados Federados, foco principal deste trabalho, cujo detalhamento se fará separadamente nos outros tópicos deste capítulo – e os principais aspectos de outras entidades territoriais ou mecanismos de cooperação entre os entes federativos que podem ser criadas em prol da organização do Estado e dos serviços públicos (Territórios Federais, Regiões, Regiões Metropolitanas, Distritos e Consórcios Públicos).

3.2.1 União na Constituição de 1988

A União é o ente federativo competente para atuar, dentro dos limites dos seus poderes, em todo o território nacional. Porém, apesar da amplitude espacial de poder da União, ela não se confunde com o Estado Federal brasileiro, nomeado República Federativa do Brasil. A União é apenas parte do Estado Federal, assim como os Estados Federados, o Distrito Federal e os Municípios também são.

A existência de ente federativo aos moldes da União, ou seja, exercendo o poder central, é fundamental para qualquer Estado Federal. A União como ente autônomo é o elemento que motivou a criação do próprio federalismo, sem o qual não é possível vislumbrar esta forma de Estado.

A União possui dois campos distintos de atuação, podendo atuar em nome próprio ou em nome da República Federativa do Brasil. Atua em nome próprio, por exemplo, ao organizar a Justiça Federal, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União. Por outro lado, atua em nome do Estado Federal (República Federativa do Brasil), quando mantém relações com Estados estrangeiros e participa de organizações internacionais, declara guerra e celebra paz, decreta estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal, entre outras competências.

A Constituição Federal de 1988 expressamente definiu os bens da União (artigo 20) e as competências materiais e legislativas exclusivas, ou privativas da União (artigos 21 e 22), além das competências em que a União concorre com os demais entes federativos (artigos 23 e 23).

3.2.2 Distrito Federal na Constituição de 1988

O Distrito Federal é o ente federativo criado para abrigar a capital federal. A natureza jurídica do Distrito Federal foi, e ainda é, bastante discutida pela doutrina.

Antes da Constituição Federal de 1988, o Distrito Federal não tinha autonomia, nem tampouco representação no Congresso Nacional. Ademais, era administrado por Prefeito nomeado pelo Presidente da República e a respectiva função legislativa era exercida pelo Senado Federal. Por tais razões, entendia Manoel Gonçalves Ferreira Filho, comentando a Constituição de 1969 (Emenda Constitucional n. 1 de 1969), que “*sua condição quase se confunde com a dos Territórios*”¹⁵⁹, e o Distrito Federal era, inclusive, normatizado no mesmo artigo dos Territórios Federais na Constituição Federal de 1969. Já para José Afonso da Silva, o Distrito Federal tratava-se de uma autarquia territorial¹⁶⁰. Por outro lado, Helly Lopes Meirelles entendia ser uma entidade estatal anômala¹⁶¹.

A Constituição Federal de 1988 trouxe autonomia ao Distrito Federal, conforme dispõe expressamente o próprio artigo 18, *caput*, da Constituição Federal, e também se compreende pela sua organização político-administrativa prevista no artigo 32 da Constituição¹⁶². Todavia, sua natureza jurídica ainda é discutida. Michel Temer entende que “*o Distrito Federal é pessoa jurídica de direito público, com capacidade legislativa, administrativa e judiciária*”¹⁶³. Já José Afonso da Silva discorda de Michel Temer, pois entende que o Distrito Federal não tem capacidade judiciária, afirmando que “*a natureza do Distrito Federal está no ser distrito territorial autônomo para ser sede da Capital Federal*”¹⁶⁴. Para Celso Bastos, a natureza jurídica do Distrito Federal é “*de pessoa política,*

¹⁵⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969 (Volume 1. arts. 1º a 45)*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 138.

¹⁶⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. Ob. cit., p. 319.

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² **Art. 32.** O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

§ 2º - A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

§ 3º - Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

§ 4º - Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

¹⁶³ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 104.

¹⁶⁴ SILVA, José Afonso da Silva. *Comentário Contextual à Constituição*. Ob. cit., p. 319.

uma vez que ganhou competências legislativas, a serem desempenhadas pela Câmara Legislativa”¹⁶⁵.

Em que pese a natureza jurídica do Distrito Federal ainda surtir divergência doutrinária, não há dúvidas que a Constituição Federal de 1988 conferiu autonomia ao Distrito Federal. Tal autonomia se expressa pela capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração.

Assim, nos termos do artigo 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal deve se auto-organizar por meio de lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa.

A capacidade de autogoverno do Distrito Federal se manifesta pela possibilidade do povo do Distrito Federal eleger o Governador, o Vice-Governador e os Deputados Distritais (artigo 32, §2º). O governo do Distrito Federal tem também suas funções divididas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Porém, o Poder Judiciário do Distrito Federal é organizado e mantido pela União (artigo 21, XIII).

O Distrito Federal possui capacidade de editar leis válidas dentro de sua extensão espacial de poder, sendo a ele atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (artigo 32, §1º).

Já a capacidade de auto-administração do Distrito Federal apresenta significativas limitações. A União possui competência exclusiva para organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal (artigo 21, XIII e XIV). Ademais, compete à União prestar assistência financeira ao Distrito Federal para execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

¹⁶⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22ª edição rev. e atual. por Samantha Meyer-Pflug. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 455.

3.2.3 Municípios na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988, diferentemente das Constituições brasileiras anteriores e das Constituições de outras Federações, considerou o Município como componente da organização político-administrativa do Brasil.

A novidade introduzida pelos artigos 1º e 18 Constituição de 1988 consubstanciou o entendimento de que o Município integra e é parte essencial da Federação, sendo entidade político-administrativa de terceiro grau.

Esta posição já era firmada por Helly Lopes Meirelles, até mesmo na vigência de Constituições passadas¹⁶⁶, e prevaleceu no texto da Constituição atual. Como fundamentos para inclusão do Município entre os entes federativos, Helly Lopes Meirelles argumenta:

“Somente a partir da Constituição de 1946 e subsequente vigência das Cartas Estaduais e leis orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato nas administrações locais. A posição atual dos Municípios Brasileiros é bem diversa da que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para promover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o ‘self-governament’, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração federal ou estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmeras cassam mandatos de vereadores e prefeitos no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local. Em face dessas atribuições já não se pode sustentar, como sustentam alguns publicistas, ser o Município uma entidade ‘meramente administrativa’. Diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de

¹⁶⁶ Em todas as edições do livro “Direito Municipal brasileiro”, publicado primeiramente em 1957, Helly Lopes Meirelles sustentou que o Município brasileiro faz parte da Federação.

autogoverno, sua posição atual no seio da Federação é de entidade político-administrativa de terceiro grau”¹⁶⁷.

A posição defendida por Helly Lopes Meirelles, porém, encontra divergência na doutrina. José Afonso da Silva entende que embora a Constituição Federal tenha alçado os Municípios à categoria de componentes da organização político-administrativas e integrantes do sistema federativo brasileiro, agiu equivocadamente, pois eles não são essenciais à federação brasileira e não devem ser considerados entes federativos. Argumenta José Afonso da Silva:

*“A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é ‘entidade de terceiro grau, integrante necessária ao nosso sistema federativo’. Data venia, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de federação brasileira. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado? Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União. Se fossem divisões políticas do território da União, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre os seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então, que entidades seriam os Estados? Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas”*¹⁶⁸.

¹⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 46.

¹⁶⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, pp. 474 e 475.

Assim, temos duas posições doutrinárias muito bem fundamentadas: a primeira defendendo o Município como ente federativo essencial à federação brasileira e a segunda contrária à inclusão do Município como ente federativo, considerando-o desnecessário para a federação brasileira.

Se pensarmos a federação tal como ela se originou nos Estados Unidos da América, realmente não faz nenhum sentido incluir o Município entre os entes federativos. Pois, como já se mostrou no estudo da origem do federalismo e o federalismo dos Estados Unidos da América, o motivo que resultou a criação da forma de Estado federal foi a união entre Estados, ocasionando a existência de duas ordem de poder distintas: a central, representada pela União, e a descentralizada, exercida pelos Estados. Portanto, a inclusão de terceira ordem, ainda que interna, e estranha ao pacto firmado, que usurparia parte dos poderes ou da União ou dos Estados ou de ambos, soaria como descabida.

Entretanto, como também já se comentou no primeiro capítulo deste trabalho, a federação atual não corresponde mais à federação primordial, bem como o federalismo norte-americano não se expandiu para o mundo sem que sofresse importantes alterações para se adequar às particularidades das novas federações. Assim, o modelo de federação brasileira atual não precisa seguir a risca o federalismo original, podendo e devendo, realizar as adequações necessárias decorrentes de sua particularidade.

Com isso, tendo em vista que no Brasil, em toda a sua história, além de divisões político-administrativas tais como as Capitânicas, Províncias e Estados, sempre existiu também divisões em Municípios¹⁶⁹ – que ao longo da história lutaram por maior autonomia política, visando atender as necessidades locais, por vezes diversas das necessidades estaduais e federais – a federação brasileira encontra nos Municípios importante particularidade.

Conseqüentemente, a fórmula encontrada pelo Constituinte de 1988 para conferir a desejada autonomia aos Municípios e torná-la indissolúvel, foi a criação de um terceiro grau de entidades político-administrativas para os Municípios. Desta forma, o Município brasileiro na atual ordem constitucional é realmente ente federado. Ademais, conforme ensinam Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, “*de todos os*

¹⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Ob. cit., pp. 35 a 45.

característicos comuns do federalismo, o Município só não possui a faculdade de fazer-se representar junto ao Senado Federal, mas tal traço não pode afastá-lo da integração federativa”¹⁷⁰.

A autonomia municipal, elemento fundamental para o caráter de ente federativo, no entanto sofre algumas restrições, tais como a inexistência de Poder Judiciário municipal e a ausência de representação dos Municípios no Poder Legislativo federal. Todavia, ao Município é conferida a capacidade de: se auto-organizar, por meio de lei orgânica (artigo 29); se autogovernar por representantes eleitos pela população do Município (artigo 29, I a XIV); se auto-legislar, com competências legislativas próprias e concorrentes com os demais entes da federação (artigo 30); se auto-administrar, organizando e executando os serviços públicos de sua competência e ordenando seu território (artigo 30, IV a IX); e autonomia financeira, podendo decretar seus tributos e arrecadar suas rendas.

Assim, os Municípios, com a Constituição atual, conquistaram seu espaço de entes federativos de terceiro grau, dotados de autonomia. O avanço do papel dos Municípios na federação brasileira, porém, na opinião de alguns doutrinadores¹⁷¹ ainda não foi suficiente, merecendo fortalecimento para ocuparem o posto central na federação.

De fato, os Municípios, ainda que autônomos, não foram contemplados com poderes tão significativos, na medida em que a União ainda acumula a maior parte dos poderes estatais. Porém, o prejuízo dos Municípios em relação à União também é sentido pelos Estados Federados. Considerando que os Estados, por integrarem a Federação brasileira como entes federativos autônomos há mais tempo, apresentam melhores condições políticas para desempenhar o pólo central da federação.

Neste sentido, Aloysio Vilarino dos Santos verifica que *“pelo vício de origem da implantação do nosso sistema federativo, pela falta de tradição de política local, bem como pela constante sobreposição da União sobre os demais entes federados (Estados-*

¹⁷⁰ ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Verbatim, 2011, p. 301.

¹⁷¹ Esta é a proposta de Maria Garcia (*Federalismo brasileiro: a repartição de rendas tributárias e o Município. Uma proposta*; em *Por uma nova federação* - coordenador Celso Bastos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, pp. 120 a 145).

*membros e Municípios), não cabe, nem caberia uma proposta de fortalecimento do município na estrutura federativa pátria*¹⁷², propondo o fortalecimento do Estado-Membro.

A Constituição Federal de 1988 também tratou do procedimento de alteração territorial dos Municípios. As formas ou hipóteses de modificação do território dos Municípios – criação, incorporação, fusão e desmembramento – por serem semelhantes às dos Estados serão aprofundadas em capítulo próprio. Porém, como, ao contrário da alteração territorial nos Estados Federados, a alteração territorial nos Municípios foi bastante discutida e objeto de alterações constitucionais, aqui é importante mencionar como o tema foi tratado desde a promulgação da Constituição Federal até hoje.

A Constituição Federal quando promulgada exigia para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios os seguintes requisitos: lei estadual, obedecidos os requisitos estabelecido em lei complementar estadual; preservação da continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano; e consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

A regra constitucional favorecia a criação de Municípios, na medida em que as leis complementares estaduais estabeleciam requisitos fáceis de serem alcançados para que houvesse emancipação¹⁷³. Além disso, a interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre qual população deveria ser consultada em plebiscito favorecia desmembramentos municipais¹⁷⁴. Com isso, ocorreram diversas transformações que resultaram em grande aumento do número de Municípios.

Com o intuito de evitar tal aumento desinteressante para a federação, a Emenda Constitucional n.º 15 de 1996 alterou a Constituição, modificando as regras para

¹⁷² SANTOS, Aloysio Vilarino dos. *Federalismo do século XX – paradigmas e desafios: o redesenho do Estado Federal brasileiro*. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009, p. 143.

¹⁷³ No Estado do Rio Grande do Sul, Estado-membro onde foram criados mais Municípios na década de 90 (164 municípios – aumentando em quase 50% o número de Municípios do Estado), a Lei Complementar estadual 9.089 de 1990 exigia apenas: população estimada não inferior a 5.000 habitantes ou eleitorado não inferior a 1.800 eleitores; o mínimo de 150 casas ou prédios em núcleo urbano já constituído ou 250 casas ou prédios no conjunto de núcleos urbanos situados na área emancipada; e condições reais de desenvolvimento (artigo 2º da Lei Complementar n.º 9.089/90 do Estado do Rio Grande do Sul).

¹⁷⁴ Até a Emenda Constitucional n.º 15 de 1996, que alterou o procedimento de redivisão territorial dos Municípios, o Supremo Tribunal Federal entendia que população diretamente interessada no caso de desmembramento ou criação era apenas a população do distrito que pretendia se desmembrar. Neste sentido, os seguintes julgados do STF: ADI 733/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 478/SP Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 1504/RS, Rel. Min. Moreira Alves.

criação, desmembramento, fusão ou incorporação de municípios. Assim, o novo texto constitucional dispôs que a alteração territorial no Município dependerá de lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação de Estudo de Viabilidade Municipal.

A nova regra ampliou a interpretação da população que deveria ser consultada no plebiscito, exigindo que não só a população da área que pretende se emancipar seja consultada, mas também a da área que sofrerá a emancipação. Tal interpretação veio a ser confirmada pelo artigo 7º da Lei 9.709 de 1998 que regulamentou o plebiscito¹⁷⁵.

Ademais, a criação de municípios passou a depender de Lei Complementar Federal, definindo o período em que a lei estadual pode ser apresentada e o conteúdo do Estudo de Viabilidade Municipal.

Ocorre que, a Lei Complementar Federal ainda não foi editada. A mora do legislativo federal em editar a requerida Lei Complementar, não impediu que legislativos estaduais criassem e implantassem novos Municípios, descumprindo a nova exigência constitucional.

Estes novos municípios, criados e implementados após o advento da Emenda Constitucional n.º 15 de 1996, tiveram sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal. O Supremo Tribunal Federal, julgando diversas ações diretas de inconstitucionalidade¹⁷⁶ de leis estaduais criadoras de tais Municípios, considerou inconstitucionais tais leis, porém, sem pronunciá-las nulas em prol do princípio da segurança jurídica, uma vez que a criação de tais Municípios já estava consolidada, até que o Congresso Nacional editasse a Lei Complementar Federal, estipulando prazo para atuação do Congresso.

O Congresso Nacional, no entanto, permaneceu se omitindo de regulamentar a questão. Por outro lado, editou a Emenda Constitucional n.º. 57, de 2008, convalidando todos os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de

¹⁷⁵ Este assunto será abordado de maneira mais aprofundada no Capítulo 6.4 deste trabalho.

¹⁷⁶ ADI 2240/BA, Rel. Min. Eros Grau; ADI 3316/MT, Rel. Min. Eros Grau; ADI 3682/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3489/SC, Rel. Min. Eros Grau; entre outras.

Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

3.2.4 Territórios Federais na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 extinguiu os territórios federais que até então existiam no Brasil. Os Territórios Federais de Roraima e Amapá foram transformados em Estados (artigo 14 do ADCT) e o Território Federal de Fernando de Noronha foi extinto, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco (artigo 15 do ADCT).

Todavia, a Constituição admite a possibilidade de criação de territórios federais. O artigo 18, §2º, da Constituição dispõe que a criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem de território federal serão reguladas em lei complementar.

Na a Carta Constitucional anterior, os territórios federais eram mencionados como participantes da união indissolúvel que constituía o Brasil, ao lado dos Estados e do Distrito Federal. Tal referência levava a crer que os territórios eram componentes da federação. No entanto, Michel Temer, dissertando ainda na vigência do Constituição anterior, advertia que o fato do constituinte ter estabelecido que o Brasil é uma República Federativa constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios não significava que os territórios eram componentes da federação, por ter sido adotado apenas o critério físico para determinar o que é o Brasil¹⁷⁷. A real natureza jurídica dos territórios, na opinião do mencionado jurista, era de “*pessoa jurídica de direito público, de capacidade administrativa e de nível constitucional, geneticamente ligado à União, tendo nesta a fonte do seu regime jurídico infraconstitucional*”¹⁷⁸.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, não incluiu os territórios como partes da união indissolúvel que compõe a República Federativa do Brasil. Conforme a interpretação que se faz da Constituição atual, são os entes federativos que participam desta união indissolúvel. Logo, os territórios não fazem parte dela.

¹⁷⁷ TEMER, Michel. *Território Federal nas Constituições Brasileiras*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Editora da Universidade Católica – EDUC, 1976, pp. 64 e 65.

¹⁷⁸ Idem, p. 73.

Os territórios integram a União Federal, como a Constituição atual reconheceu em seu artigo 18, §2º. Desta forma, a organização, administração e o governo dos territórios dependem da União. Assim, é a lei federal que dispõe sobre a organização administrativa e judiciária dos territórios (artigo 33); é competência da União organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública dos territórios (artigos 21, XIII; e 22, XVII); e é competência privativa do Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, nomear os Governadores de Territórios (artigo 84, XIV).

A criação de territórios federais deve ser regulamentada por lei complementar. Porém as mesmas regras aplicadas à alteração do território dos Estados, previstas no artigo 18, §3º, que serão aprofundadas em capítulo próprio, se aplicam aos territórios.

3.2.5 Regiões na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 também tratou das regiões. Primeiramente, a Constituição reconheceu a existência de desigualdades regionais e considerou objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a redução destas desigualdades (artigo 3º, III).

Assim, com o intuito de tornar efetivo tal objetivo, a Constituição possibilitou a criação de mecanismos como as Regiões Administrativas, previstas no artigo 43. Nos termos do referido artigo constitucional, para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

A intenção do Constituinte é louvável, na medida em que no Brasil as desigualdades regionais econômicas, financeiras e de desenvolvimento são evidentes e consistem em grave problema nacional¹⁷⁹.

¹⁷⁹ A desigualdade entre as diversas regiões do país é bem clara quando comparados os índices de desenvolvimento humano de cada Estado da Federação. Conforme o ranking do IDH dos Estados de 2005, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os nove Estados da Região Nordeste ocupam as nove últimas posições do ranking e os seis Estados da Região Norte as seis posições acima dos Estados do Nordeste. Com isso, enquanto o índice de desenvolvimento das Regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste do Brasil é considerado elevado (entre 0,8 e 0,9), o índice das Regiões Norte e Nordeste é considerado médio (entre 0,7 e 0,8).

Todavia, a decisão de instituir as condições para integração da região em desenvolvimento, e até mesmo a composição dos organismos regionais, foram conferidas exclusivamente à União, excluindo os Estados, que seriam os principais componentes e interessados em tais regiões. Assim, houve prejuízo ao federalismo, como notou Gilberto Bercovici:

“A Constituição de 1988, em seu art. 43, previu a existência das Regiões, com o objetivo de promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais. Decisão inédita na história constitucional brasileira, a constitucionalização da Região poderia ser um avanço na estrutura federativa do país. Entretanto, a solução adotada não é satisfatória. Em vez de fortalecer o federalismo no Brasil, o art. 43 da CF pode servir para ampliar os poderes do Governo Federal: a criação das Regiões compete exclusivamente à União, sem qualquer participação dos Estados interessados. Sobre os organismos regionais previstos no texto constitucional, não sabemos se são os já existentes (como a SUDENE, SUDAM etc.) ou se seriam novos organismos a serem criados (como uma espécie de Conselho Deliberativo Regional). Independente desta definição no tocante aos organismos regionais, o dispositivo constitucional os considera apenas como meros executores dos planos regionais de desenvolvimento, que são elaborados também na órbita federal. A vontade regional (ou, ao menos, a dos Estados e Municípios envolvidos) é, aqui, totalmente desprezada”¹⁸⁰.

Por outro lado, Paulo Bonavides considerou a constitucionalização administrativa das Regiões um avanço para e grande passo para futura constitucionalização política das Regiões¹⁸¹.

3.2.5.1 Constitucionalização política das Regiões

A tese de Paulo Bonavides, também sustentada por outros ilustres constitucionalistas¹⁸², tem como intuito transformar as regiões em entes federativos. Assim

¹⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1998*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp. 98 e 99.

¹⁸¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, pp. 357 e 358.

¹⁸² Ao lado de Paulo Bonavides que sustenta o federalismo regional em diversos trabalhos (*O federalismo e a revisão da forma de Estado; Federalismo regional num país periférico; Federalismo das regiões: a questão nordestina*; entre outros), outros notáveis doutrinadores sustentam o federalismo regional. Neste sentido: Celso Furtado (Cf. Celso Furtado. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*; Rio de Janeiro; Paz e Terra; 1999; p. 45 a 56); Celso Bastos (Cf. Celso Bastos. *A federação no Brasil*; Brasília; Programa Nacional de Desburocratização – PrND do Instituto dos Advogados de São Paulo; 1985; p. 59 a 64); Gilberto Bercovici (Cf. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1998*; cit.; p. 87 a 116);

como os Municípios e o Distrito Federal conquistaram o *status* constitucional de entes federativos, pleiteia-se a inclusão das Regiões como componentes da federação, dando ensejo à quarta instância política, que seria o poder regional.

As regiões seriam formadas pelo aglutinamento de Estados, que por sua vez se fortaleceriam com a inclusão desta quarta ordem de poder, assim como os Municípios¹⁸³.

Celso Furtado encontra nas regiões uma característica fundamental do Brasil e de seu povo: “*a identidade do brasileiro tem raízes em sua inserção regional, sendo de menor peso a dimensão religiosa ou étnica*”¹⁸⁴. Tal característica serve como fundamento para sua proposta de regionalização do poder central¹⁸⁵.

A constitucionalização política das regiões, conforme a referida doutrina, pode transformar o federalismo atual em novo modelo, o federalismo por regiões ou federalismo regional¹⁸⁶.

Este modelo carece de exemplo concreto atualmente, portanto, não sabemos se traria benefícios à autonomia dos Estados Federados, ou lhes retiraria mais poder. Se a constitucionalização política das Regiões for instituída do mesmo modo centralizador adotado pela Constituição Federal de 1988 na constitucionalização administrativa das Regiões, os Estados perderiam e com isso, a federação também, mas, se, por outro lado, as Regiões forem criadas com o fim de reduzir as desigualdades regionais e com a participação efetiva e em cooperação dos Estados e Municípios, tendo a União apenas papel secundário, pode trazer benefícios ao federalismo brasileiro.

Paulo Lopo Saraiva (Cf Paulo Lopo Saraiva. *Federalismo regional*; São Paulo; Editora Saraiva; 1982; p. 57 a 67).

¹⁸³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. Ob. cit., pp. 359 e 360.

¹⁸⁴ FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Ob. cit., p. 47.

¹⁸⁵ Idem, p. 55.

¹⁸⁶ Note-se que o federalismo regional sustentado por Paulo Bonavides é diverso da forma de Estado Regional, explicada no primeiro capítulo deste trabalho.

3.2.6 Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões na Constituição Federal de 1988 e outras entidades regionais da mesma natureza

A Constituição Federal de 1988 previu a existência de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, §3º).

Primeiramente, conforme advertem Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Junior, nota-se que *“a região metropolitana não foi alçada à condição de ente federativo, constituindo-se, ao contrário, em uma mera regionalização de serviços intermunicipais”*¹⁸⁷.

As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões tornam-se necessárias para solucionar o fenômeno da conurbação, que exige a realização de certos serviços de forma unificada, extrapolando os limites municipais.

Este fenômeno da conurbação surgiu com o crescimento urbano do século XX. Conforme ensina Eros Roberto grau:

*“Tal processo de crescimento se manifesta de tal modo que em torno de determinados núcleos urbanos outros se vão agregando, integrando-se a ponto de comporem nova realidade urbana. Assim, as várias unidades integradas formam um aglomerado único, tecido de relações e interações mútuas que transformam todo o conjunto em um sistema sócio-econômico relativamente autônomo, abrangente de todas elas. Na medida em que o processo se desenvolve, desaparecem, tragadas pela urbanização, as faixas que outrora circundavam aquelas unidades e as isolavam em termos espaciais, umas das outras. Em consequência, o próprio conceito de cidade se alastra, estendendo-se para além de territórios confinados por limitações de ordem político-administrativa”*¹⁸⁸.

Com o aparecimento deste fenômeno, surgem obras e serviços fundamentais não somente para um município, mas para todos os municípios aglutinados. Assim, a

¹⁸⁷ Curso de direito constitucional. Ob. cit., 329.

¹⁸⁸ GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: José Bushatsky editor, 1974, pp. 5 e 6.

prestação estatal deve ser realizada com a colaboração dos municípios envolvidos e também do Estado do qual eles fazem parte, para melhor atender a população.

A Constituição Federal estipulou a possibilidade de criação de três modelos diversos de integração de municípios limítrofes – a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião –, porém, não conceituou cada uma das entidades regionais. Desta forma, tal definição coube às Constituições Estaduais¹⁸⁹.

Além da definição e das características de cada entidade de integração de municípios limítrofes, compete aos Estados sua efetiva instituição, que deve ser realizada por meio de lei complementar estadual. Esta foi outra inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, na medida em que na Constituição precedente a competência para instituir regiões metropolitanas era da União.

A transferência da competência de instituir regiões metropolitanas para o âmbito dos Estados Federados foi bastante benéfica à federação, ampliando a autonomia dos Estados em seu território. E com isso recebeu aplausos da doutrina, como se compreende do seguinte posicionamento de Fernanda Dias Menezes de Almeida sobre o assunto: “o problema parece agora melhor equacionado com a passagem da competência em causa para a órbita dos Estados, que definirão as diferentes regiões metropolitanas, estabelecendo sua organização e suas finalidades”¹⁹⁰.

No entanto, com a competência para instituir regiões metropolitanas atribuída aos Estados surge um problema de que não se cogitava na vigência da Constituição

¹⁸⁹ Não foram todas as Constituições Estaduais que trouxeram definição expressa de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões – a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, não definiu. A Constituição do Estado de São Paulo, por outro lado, definiu cada uma das entidades regionais em seu artigo 153. Assim, nos termos do artigo 153 Constituição paulista: 1. Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes; 2. Considera-se aglomeração urbana o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes; e 3. Considera-se microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional.

¹⁹⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p.110.

anterior. Como competência da União, poderiam ser criadas regiões metropolitanas em conurbações que ocupavam área de mais de um Estado¹⁹¹, na medida em que a lei complementar federal teria vigência em todo o território nacional.

Todavia, após a Constituição Federal de 1988 e a competência para instituir regiões metropolitanas atribuída aos Estados, não é mais possível a criação de regiões metropolitanas com a participação de Municípios de dois Estados da Federação, na medida em que a lei complementar de um Estado não poderá produzir efeitos em outro Estado da Federação.

Por outro lado, o fenômeno sociológico da conurbação continua podendo existir em área que ocupe território de dois ou mais Estados da Federação. Isto ocorre, pois grandes aglomerações urbanas acabaram se formando em municípios próximos as fronteiras interestaduais¹⁹². Para solucionar este problema, surgiram as regiões integradas de desenvolvimento econômico¹⁹³, com fundamento nos artigos 21, IX; 43; e 48, IV, todos da Constituição Federal. Tais regiões, bastante semelhantes às regiões metropolitanas, foram criadas, justamente, para desempenhar serviços públicos de interesse regional e programas prioritários para a região, como o empenho dos entes federativos envolvidos (Municípios, Estados e União).

¹⁹¹ A doutrina pacificamente admitia esta hipótese. Neste sentido: Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Gonçalves Ferreira Filho. *Comentários à Constituição Brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969 (Volume 3. arts. 130 a 210)*; 2ª edição; São Paulo; Saraiva; 1977; p. 160.); Sergio Ferraz (Cf. Sergio Ferraz. *As regiões metropolitanas no Direito brasileiro*, tese oferecida ao 8º Congresso Nacional de Procuradores do Estado em 1977; citado por Michel Temer. *Elementos de Direito Constitucional*; 23ª edição; São Paulo; Malheiros Editores; 2010; p. 114); e Hely Lopes Meirelles (Cf. Hely Lopes Meirelles. *Direito Municipal Brasileiro*; 5ª edição; São Paulo; Revista dos Tribunais; 1985; p 51).

¹⁹² Exemplo desta situação é a “Grande Teresina”, onde a capital do Estado do Piauí está interligada com o Município de Timon, pertencente ao Estado do Maranhão, formando aglomeração urbana com cerca de 950 mil habitantes (segundo dados do IBGE/2009) em uma das áreas urbanas de maior extensão da Região Nordeste. Com isso, o Estado do Piauí se vê impossibilitado de criar região metropolitana em sua capital e principal pólo econômico do Estado, pois tal região metropolitana teria que incluir o Município de Timon, que conta com a segunda maior população da chamada “Grande Teresina”, atrás apenas do Município-pólo que dá nome a conurbação.

¹⁹³ Já foram criadas as seguintes regiões integradas de desenvolvimento: Região Integrada da Grande Teresina (autorizada pela Lei Complementar 112 de 2001); Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) (autorizada pela Lei Complementar 48 de 1998); e Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA (autorizada pela Lei Complementar 113 de 2001).

3.2.7 Distritos na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal permitiu o Município criar, organizar e suprimir distritos (artigo 30, IV). Trata-se de competência municipal exclusiva, mas, que deve obedecer a legislação estadual.

Os Distritos também são divisões meramente administrativas, dependentes dos Municípios, onde podem ser desempenhados alguns serviços públicos estaduais ou municipais, destinados ao melhor atendimento dos usuários¹⁹⁴. Além de distritos, o Município pode criar Subdistritos como divisões dos Distritos, igualmente dependentes dos Municípios.

As leis orgânicas municipais são responsáveis pela elaboração das regras e condições para criação de distritos e subdistritos, podendo prever consulta plebiscitária e outros requisitos.

3.2.8 Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação na Constituição Federal de 1988

Outros institutos que podem ser criados pelos entes federados são os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre eles. Tais institutos jurídicos têm finalidades assemelhadas às regiões metropolitanas, na medida em que ambos consistem em mecanismos de cooperação entre entes federados visando o interesse comum, porém são criados de forma diversa e apresentam características diferentes.

Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação foram inseridos no artigo 241¹⁹⁵ da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, para viabilizar a gestão associada de serviços públicos entre os entes federados.

O artigo 241 conferiu a competência legislativa para disciplinar sobre consórcios e convênios à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porém, não definiu

¹⁹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Ob. cit., p. 76.

¹⁹⁵ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

como os entes federados poderiam exercer tal competência, dando a impressão de que todos têm total liberdade para legislar sobre a matéria¹⁹⁶. Ocorre que, como consórcios e convênios envolvem participação de entes federados de diversos níveis, e dada a limitação espacial da vigência das normas estaduais e municipais, o tema precisou de lei de âmbito nacional, que estabelecesse normas gerais.

Desta forma, editou-se a Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, dispondo sobre contratação de consórcios públicos. A Lei modificou o entendimento doutrinário que se tinha por convênio e consórcio¹⁹⁷, conferindo ao consórcio público personalidade jurídica¹⁹⁸.

Nos termos do artigo 6º da Lei 11.107/05, os consórcios públicos podem adquirir personalidade jurídica tanto de direito público, quanto de direito privado, dependendo da forma como se organizarem.

Os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público integram a administração indireta de todos os entes federados consorciados, como expressamente prevê o artigo 6º, §1º, da Lei 11. 107/05, na qualidade de associações públicas (artigo 6º, I), que nada mais são do que autarquias intergovernamentais.

Já os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado se constituem mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil, mas devem observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. Neste caso, embora a lei não disponha expressamente, também fazem parte da administração pública indireta como empresas públicas, entretanto, apenas da entidade governamental com maioria acionária¹⁹⁹.

¹⁹⁶ PIETRO, Maria Syvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 486.

¹⁹⁷ “Antes da promulgação da Lei nº. 11.107/05, havia certo consenso doutrinário em considerar o convênio e o consórcio como acordos de vontades, sendo o consórcio utilizado quando os entes consorciados eram do mesmo nível (consórcio entre Municípios ou entre Estados) e o convênio, quando se tratava de entidades de níveis diferentes, como por exemplo os convênios entre União e Estados, ou entre Estados e Municípios”. (PIETRO, Maria Syvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. Ob. cit., p. 487).

¹⁹⁸ Os convênios não adquirem personalidade jurídica. Após a Lei 11.107/05, este passou a ser o traço diferencial entre consórcios e convênios. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 673).

¹⁹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. Ob. cit., pp. 671 e 672.

A Lei 11.107/05 definiu duas espécies de contratos a serem firmados pelos consorciados: o contrato de rateio, instrumento de entrega de recursos pelos entes consorciados, e o contrato de programa, no qual são definidas as obrigações que cada ente federado tem com o outro ou com o consórcio.

Todos os componentes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) podem celebrar consórcio público. Todavia, a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados (artigo 1º, §2º, Lei 11.107/05).

3.3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A repartição de competências consiste em característica fundamental do Estado Federal. A distribuição de poderes entre os entes federados configura-se pressuposto da própria existência da Federação.

Além disso, a partir da atribuição de poderes a cada ente federativo pode-se identificar o grau de descentralização do Poder. Se um Estado conferir poderes relevantes aos entes federados haverá maior descentralização, enquanto que se um Estado concentrar todos os poderes de maior relevância entre as funções da União e deixar pouca autoridade para os demais entes federados haverá forte centralização do Poder.

Como a repartição de poderes entre os entes federados configura tema de evidente importância para a organização do Estado é inconcebível que tal distribuição não tenha seu espaço na Constituição²⁰⁰. Assim, a Constituição Federal de 1988 não se absteve de repartir as funções do Estado ao longo de seu texto. As competências materiais e legislativas de cada ente federativo foram distribuídas de duas formas distintas: horizontal e vertical. Desta, forma convém analisar os dois critérios utilizados pelo constituinte.

²⁰⁰ ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2011, p. 295.

3.3.1 Repartição Horizontal de Competências

A repartição horizontal se manifestou com a distribuição de competências privativas ou exclusivas de cada ente federativo, assim, o constituinte optou por enumerar as competências da União nos artigos 21 (competências materiais) e 22 (competências legislativas) e as competências dos Municípios no artigo 30, conferindo aos Estados as competências remanescentes que não foram arroladas entre as privativas da União ou dos Municípios (artigo 25, §1º) além de expressamente atribuir aos Estados as competências para a criação ou alteração do território dos Municípios, explorar os serviços de gás canalizado e instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Por fim, a Constituição também estabeleceu as competências privativas do Distrito Federal, ao lhe atribuir as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (artigo 32, §2º).

A regra adotada pela Constituição Federal de 1988, em que os poderes da União são arrolados no texto constitucional e aos Estados são conferidos os poderes não atribuídos à União e nem expressamente lhes vedados, é a mesma pela qual foram distribuídas as competências na Constituição dos Estados Unidos da América em 1787, e copiada por todas as Constituições brasileiras.

Esta regra, em um primeiro momento, era bastante favorável aos Estados federados, na medida em que apenas alguns poucos poderes eram atribuídos à União, restando largo campo para atuação estadual. No entanto, o rol de competências privativas da União aumentou bastante, restando poucas matérias para os Estados. A Constituição Federal de 1988 não fugiu desta tendência, apresentando extenso rol de competências nos artigos 21 e 22.

Os amplos poderes conferidos à União pelos artigos 21 e 22 representam um indicativo de que a federação brasileira apresenta grau elevado de centralização. Conforme entende Fernanda Dias Menezes de Almeida, seguindo o raciocínio de Celso Bastos, segundo o qual “*a regra de ouro (da Federação) poderia ser a seguinte: nada será exercido por um poder de nível superior desde que possa ser cumprido pelo inferior*”²⁰¹, certas competências materiais previstas no rol da União (artigo 21) poderiam ter sido arroladas entre as

²⁰¹ BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. Citado por Fernanda Dias Menezes de Almeida. *Competências na Constituição de 1988*. Ob. cit., p. 75.

competências comuns à todos os entes federativos, bem como algumas das competências legislativas privativas da União (artigo 22) poderiam ter sido atribuídas como competências concorrentes ou pertencentes a outro componente da Federação²⁰². Portanto, ao estabelecer competências que poderiam ser exercidas pelos outros entes federativos como privativas da União, o constituinte acabou por favorecer o ente central.

3.3.2 Repartição Vertical de Competências

A repartição vertical de competências surgiu com o federalismo cooperativo, introduzido no Brasil pela Constituição de 1934, quando a substituição do Estado liberal pelo Estado social exigiu a cooperação entre as unidades federadas, afastando o modelo do federalismo dual, em que o campo de atuação da União e dos Estados era completamente distinto.

Este segundo critério de repartição de competências consiste na divisão de funções para o exercício conjunto dos entes federados. Assim, a Constituição estabeleceu as competências materiais comuns à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal em seu artigo 23 e as competências legislativas concorrentes à União, aos Estados e ao Distrito Federal no artigo 24, entre outros dispositivos²⁰³. Já o artigo 30, II, permite que o Município participe das competências legislativas concorrentes, suplementando a legislação federal ou estadual no que couber.

As competências materiais comuns, incluídas no artigo 23 da Constituição, foram atribuídas a todos os entes federativos. A Constituição, ao definir o papel de cada ente federativo no exercício dessas competências, estabelece tão somente que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (artigo 23, parágrafo único). Deste modo, conforme entendem Gilberto Bercovici e José Francisco Siqueira Neto, os entes federativos não podem atuar isoladamente no exercício dessas competências, devendo existir colaboração entre eles para a execução das tarefas estipuladas pelo constituinte no artigo 23, sem que haja supremacia de nenhuma das esferas

²⁰² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. Ob. cit., pp. 75 e 85.

²⁰³ Por exemplo, os artigos 61, §1º, “d”, e 236, §2º, que também trazem competências legislativas concorrentes.

neste exercício, além disso, como as responsabilidades também são comuns, não pode nenhum dos entes federativos se eximir de atuar²⁰⁴.

O artigo 24 da Constituição Federal estabelece competências concorrentes. O exame isolado deste dispositivo constitucional dá a entender que tais competências teriam sido atribuídas apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal; e não aos Municípios. Todavia, o artigo 30, II, da Constituição dispõe que compete aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber. Logo, se houver interesse local, os Municípios também podem legislar sobre as matérias do rol de competências concorrentes do artigo 24.

Diferentemente do que ocorre com as competências materiais comuns, a própria Constituição Federal estabelece as regras que cada ente federado deve seguir no exercício dessas competências. Conforme dispõem os parágrafos 1º e 2º do artigo 24 da Constituição, neste âmbito da competência legislativa concorrente, cabe à União estabelecer as normas gerais, e aos Estados complementar a legislação federal. Inexistindo a lei federal, os Estados podem legislar plenamente sobre as matérias concorrentes, mas, tão logo advenha a lei federal, que estabelece as normas gerais, as leis estaduais vigentes perdem sua eficácia no que contrariarem a federal (artigo 24, §3º e §4º).

Essas competências legislativas concorrentes em que cada ente federativo a exerce separadamente, segundo as regras estabelecidas pelos parágrafos do artigo 24 e pelo artigo 30, II, em que a atuação da União se resume a estabelecer as normas gerais, a dos Estados a complementar a legislação federal e dos Municípios a complementar a legislação federal e estadual no que couber, Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior classificam como competências concorrentes próprias. Ao lado dessas competências, seguindo a mesma classificação, existem também as competências concorrentes impróprias, que não são expressas na Constituição, mas estão implícitas em face da necessidade dos entes federativos legislarem para implementar as competências materiais do artigo 23. Essas competências concorrentes impróprias não estão sujeitas às regras dos parágrafos do artigo 24, podendo ser exercidas de forma integral por todos os entes federativos²⁰⁵.

²⁰⁴ BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. “O artigo 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns”. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 2, n.º. 6, 2008, pp. 54 e 55.

²⁰⁵ ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. Ob.cit., pp. 305 a 308.

Assim, conforme entendem Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, “*as três ordens federativas exercem competência ilimitada, sem que uma se superponha à outra. De todo modo, os três comandos normativos são de observância obrigatória*”²⁰⁶. Com isso, se, por exemplo, a União, o Estado e o Município legislarem sobre a proteção ambiental de determinada área, as três leis devem ser respeitadas, e terá efetividade aquela que melhor protege a área²⁰⁷.

3.3.3 O exercício das competências concorrentes próprias pelos Estados Federados e a atuação do Supremo Tribunal Federal

O exercício das competências concorrentes próprias (artigo 24) pelos entes federativos, é limitado pela própria Constituição nos parágrafos do artigo 24, determinando que o campo de atuação da União se limita a estabelecer normas gerais e o dos Estados a suplementar essas normas. Assim, a lei federal que extrapola este limite e trata de questões específicas afronta a Constituição Federal, do mesmo modo, a lei estadual que dispõe sobre normas gerais, existindo lei federal sobre o assunto, também viola o texto constitucional.

Como a Constituição não define o significado da expressão “normas gerais”, cabe a jurisprudência, no controle de constitucionalidade das normas passíveis de gerar conflitos federativos, a interpretação do sentido de normas gerais. A definição deste conceito é também importante para este estudo, na medida em que o alcance das normas gerais dado pelos órgãos jurisdicionais pode representar maior ou menor campo de atuação para os Estados Federados no exercício das competências concorrentes próprias, ou seja, se a jurisprudência der sentido amplo ao termo “normas gerais”, permitindo que a União quase esgote a matéria, a função dos Estados Federados será praticamente irrelevante, limitando profundamente sua autonomia.

²⁰⁶Idem, p. 308.

²⁰⁷ Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior apresentam uma hipótese interessante de conflito de normas tratando da proteção ao meio ambiente e preservação de florestas: “*Figure-se a hipótese de que, no exercício dessas competências comuns, leis federal, estadual e municipal disponham sobre uma faixa de proteção florestal da Mata Atlântica. Nesse exemplo, a lei federal estabelecerá a proteção da vegetação nativa a partir de 100m do nível do mar, a lei estadual a partir de 140 e a municipal a partir de 70. Qual delas deveria ser aplicada? Sem dúvida nenhuma, as três. Assim, a vegetação estaria protegida a partir de 70m do nível do mar, pois a observância de legislação mais rigorosa implicaria automaticamente a dos demais comandos normativos*” (ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. Ob. cit., pp. 307 e 308).

O Supremo Tribunal Federal, conforme pesquisa²⁰⁸ realizada por André Ramos Tavares, a partir de decisões deste órgão jurisdicional como guardião da Constituição e árbitro do conflito federativo, apresenta tendência a afastar a legislação estadual sob os fundamentos tanto de invasão da competência legislativa privativa da União, arrolada no artigo 22 da Constituição, quanto de usurpação da competência da União de fixar normas gerais nas matérias concorrentes, previstas no artigo 24²⁰⁹.

Quanto ao primeiro fundamento, a observação se refere à exclusão de leis estaduais que, na visão do legislador estadual, estariam disciplinando matéria arrolada na Constituição Federal como de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, mas que no entender do Supremo Tribunal Federal invadiram a competência privativa da União. Nesta hipótese, conclui André Ramos Tavares, o Supremo Tribunal Federal procura se valer do critério especificidade para definir qual a competência utilizada pela lei, ou seja, o objeto mais específico da lei impõe a classificação da competência. Todavia, o critério é de difícil aplicação prática, ocasionando certas contradições nos julgados do STF²¹⁰.

A jurisprudência, considerados os acórdãos analisados na pesquisa mencionada, não deixa claro qual seria o campo de atuação dos entes federativos nas matérias de competência concorrente, quando o tema puder suscitar conflito com a competência privativa da União.

O segundo fundamento aborda a questão do papel que cada ente federativo deve exercer ao legislar sobre uma mesma competência concorrente. O problema, aqui, como já mencionado anteriormente, está na abrangência do conceito de normas gerais. André Ramos Tavares também procurou identificar os critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal ao diferenciar norma geral de norma específica, quais sejam: “(a) *configura-se norma*

²⁰⁸ Pesquisa da Série Pensando o Direito (nº 13/2009), realizada no âmbito do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em parceria com a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento sob a coordenação acadêmica de André Ramos Tavares, Christina de Almeida Pedreira, Gilberto Bercovici, José Francisco Siqueira Neto e Susana Mesquita Barbosa.

²⁰⁹ TAVARES, André Ramos. *Aporias acerca do “condomínio legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF*; em *Estado constitucional e organização do poder*. Organizadores André Ramos Tavares, George Salomão Leite, Ingo Sarlet. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 189.

²¹⁰ Idem, pp. 180 a 188.

geral aquelas normas que demandam aplicação federativa uniforme; (b) configura-se norma geral aquelas detentoras de maior abstração; (c) são normas gerais aquelas que proíbem ou admitem certas condutas”²¹¹.

No entanto, assim como concluiu a pesquisa citada, o critério que proporciona grau suficiente de certeza e segurança em sua aplicação é o terceiro, que considera normas gerais as normas permissivas ou proibitivas, os demais ainda necessitam maior aprofundamento e explanação²¹².

Este terceiro critério foi identificado a partir das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2396-9/MS e 2659-9/SP, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal. Nos dois casos, questionava-se a constitucionalidade de leis estaduais²¹³ que proibiam a fabricação, comercialização e consumo de amianto²¹⁴. O STF entendeu, entre outros fundamentos, que, por existir uma lei federal, a Lei n. 9.055/95, disciplinando a extração, industrialização, comercialização e utilização do amianto, as leis estaduais proibitivas do amianto violaram a Constituição Federal por usurpação da competência da União de estabelecer normas gerais. Por esta razão, verificou-se que proibir ou permitir certa conduta faria parte do conceito de normas gerais, e, portanto, estaria no âmbito da competência da União, enquanto que os Estados só poderiam legislar ante a inércia do legislador federal.

Entretanto, as leis estaduais taxadas como inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 2396-9/MS e 2659-9/SP tratavam de matéria de competência concorrente imprópria, extraída da competência comum de todos os entes federativos de cuidar da saúde pública (artigo 23, II, Constituição Federal), na medida em que o amianto, segundo estudos científicos, seria nocivo à saúde.

O tema saúde pública, por configurar competência concorrente imprópria, não está vinculado aos limites estabelecidos pelos parágrafos do artigo 24, quais sejam: à União cumpre estabelecer normas gerais e, aos Estados, normas específicas. Em tal matéria todos os entes federativos são competentes para legislar ilimitadamente, devendo prevalecer a lei que melhor protege o bem constitucional. Assim, ao vedar a utilização, comercialização e

²¹¹ Idem, p. 188.

²¹² Idem.

²¹³ Lei n. 2.210 do Estado de Mato Grosso do Sul e Lei n. 10.813/01 do Estado de São Paulo.

²¹⁴ A Lei sul-mato-grossense proibia apenas o amianto crisotila.

fabricação do amianto ou espécies de amianto – produto nocivo à saúde –, as leis estaduais deveriam prevalecer, porque protegeram mais a saúde pública do que a legislação federal, que apenas regulou essa atividade.

Esta posição, inclusive, recebeu respaldo de decisão recente do STF, ainda sem caráter definitivo, quando se negou liminar a ADI 3937-MC/SP. Neste caso, a lei paulista n. 12.684/07 proibia, novamente, a utilização do amianto no Estado de São Paulo, e a ação direta de inconstitucionalidade mencionada questionava a constitucionalidade desta lei estadual, sob o fundamento, entre outros, de que aos Estados-membros não caberia vedar o uso do produto, valendo-se da competência supletiva. O Supremo Tribunal Federal, porém, contrariando seu posicionamento anterior, negou referendo à liminar concedida pelo Ministro Marco Aurélio, relator, que suspendia a eficácia da lei estadual, dando indícios de que o critério identificado nas ADIs 2396-9/MS e 2656-9/SP, segundo o qual seriam normas gerais as proibitivas ou permissivas estaria superado.

Os seguintes trechos dos votos dos Ministros Joaquim Barbosa, Carmen Lúcia e Ricardo Lewandowski, no julgamento da liminar da ADI 3937-MC/SP, representam claramente a mudança de posicionamento da Corte:

“A distinção entre lei geral e lei específica é inaplicável ao caso das leis sobre amianto. E isto por uma razão simples: em matéria de defesa da saúde, matéria em que os estados têm competência, não é razoável que a União exerça uma opção permissiva no lugar do estado, retirando-lhe a liberdade de atender, dentro de limites razoáveis, os interesses da comunidade” (Voto do Ministro Joaquim Barbosa na ADI 3937-MC/SP).

“Alguns direitos, como o direito à saúde, não são apenas da competência concorrente, como realçou aqui tanto o Ministro Eros Grau quanto o Ministro Joaquim Barbosa, mas também de competência comum – é o art. 23, inc. II, da Constituição –, e que, portanto, no exercício dessa competência, aquela norma poderia ter sido editada” (Voto da Ministra Carmen Lúcia na ADI 3937-MC/SP).

“Em matéria de proteção ao meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos Municípios” (Voto do Ministro Ricardo Lewandowski na ADI 3937-MC/SP).

Desta forma, até mesmo o terceiro critério identificado pela pesquisa realizada por André Ramos Tavares (admitir ou proibir certas condutas) nas decisões do Supremo Tribunal Federal, não é seguro o suficiente para que se aplique na distinção entre normas gerais e específicas.

Ademais, ainda que os critérios adotados pelo Supremo Tribunal Federal fossem incontestáveis, não seria possível adotá-los como definições genéricas do termo “*normas gerais*”, mas apenas como características dessas normas, no sentido de distingui-las das normas específicas, ao lado das quais existem também muitas outras. Apenas a título exemplificativo, sem a intenção de esgotar as características das normas gerais, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a partir de diversas colocações doutrinárias, apresenta os seguintes elementos como traços comuns a todas as normas gerais: i) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais; ii) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado; iii) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; iv) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; v) só cabem quando preenchem lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito; vi) devem referir-se a questões fundamentais; vii) são limitadas no sentido de não violar a autonomia dos Estados; viii) não são normas de aplicação direta²¹⁵.

O Supremo Tribunal Federal não se exime de aplicar essas características para encontrar a definição de normas gerais e, conseqüentemente, o campo de atuação da União no âmbito das competências concorrentes próprias. Porém, esses critérios são repletos de termos abstratos, o que impede a identificação de uma regra geral para a solução desses conflitos federativos. Assim, só o julgamento do caso concreto pode revelar quais aspectos da matéria de competência concorrente o Tribunal entende como gerais e de titularidade da União ou específicos e de titularidade dos Estados. Aqui, o Supremo Tribunal Federal encontra aspectos muito mais gerais do que específicos. Com isso, o STF acaba conferindo maior espaço à União do que aos Estados no exercício de tais competências.

Portanto, por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha adotado mecanismos típicos do federalismo cooperativo, como as competências legislativas

²¹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada: O problema da conceituação das normas gerais*. Revista de Informação Legislativa - publicação trimestral da Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, ano 25, n. 100, outubro a dezembro de 1988. Brasília: 1988, pp. 149 e 150.

concorrentes entre a União, os Estados e o Distrito Federal, da qual também fazem parte os Municípios, a jurisprudência impede que os entes descentralizados participem, de modo mais efetivo, da função atribuída pelo constituinte de complementar a legislação federal nessas competências concorrentes, adotando conceito amplo e subjetivo do termo normas gerais. Ainda que, notável o avanço do posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da liminar da ADI 3937-MC/SP, permitindo que os Estados membros atuassem em questões que antes eram, erroneamente, consideradas como da competência da União de estabelecer normas gerais.

3.4 FEDERAÇÃO E TRIBUTAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Além de atribuir competências legislativas e materiais aos entes federados, incumbe à Constituição Federal determinar como as unidades federativas obterão as rendas que propiciem o desempenho das atividades, que lhes foram constitucionalmente previstas.

Em um Estado federal, não só ao ente central incumbe criar e receber tributos. Também os demais componentes da Federação, a fim de obterem rendas suficientes para o desempenho dos deveres e faculdades que o constituinte lhes concedeu. A existência de rendas suficientes é indispensável para que haja autonomia dos entes federados²¹⁶.

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988 conferiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência tributária e capacidade para arrecadar tributos.

Competência tributária, na definição de Roque Carrazza, “*é a possibilidade de criar, ‘in abstracto’, tributos, descrevendo, legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas*”²¹⁷. A Constituição de 1988 escolheu como titulares dessa competência a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, e discriminou os tributos que cada um dos titulares dessa atribuição poderão criar.

²¹⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., pp. 15 e 16.

²¹⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 533.

Assim, o Título VI da Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo I, seções I, II, III, IV e V, habilitou a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituírem impostos, taxas e contribuições de melhoria (artigo 145); estabeleceu limites ao exercício dessa competência tributária (artigos 150 a 152); e definiu quais impostos cada ente federativo pode criar. A competência tributária para instituir impostos foi minuciosamente tratada pelo documento político de 1988, com a enumeração dos impostos da União no artigo 153, dos impostos dos Estados no artigo 155 e dos impostos dos Municípios no artigo 156; ao Distrito Federal foi conferida a competência para criar tanto os impostos estaduais (artigo 155, *caput*), quanto os municipais (artigo 147, segunda parte); a União recebeu, ainda, a competência tributária residual (artigo 154, I), que lhe permite criar outros impostos não enumerados no texto constitucional, desde que não cumulativos e por lei complementar, e a competência para instituir impostos extraordinários na iminência ou no caso de guerra externa.

Além da faculdade de criar tributos, competência tributária, os entes federados possuem o direito de obter fundos, tanto por meio da arrecadação própria, quanto pela participação no produto da arrecadação alheia²¹⁸.

No modelo adotado pela Constituição de 1988, a regra geral da repartição de receitas é: cada ente recebe o produto da arrecadação dos tributos que criarem²¹⁹. Porém, a Constituição adota também outras regras para a repartição das receitas tributárias. Com isso, os artigos 157 e 159, II, determinam a participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação dos impostos da União; os artigos 158 e 159, §3º, determinam a participação dos Municípios no produto da arrecadação dos impostos da União e dos Estados; e o artigo 159, I, dispõe que a União entregará percentuais do produto da arrecadação de determinados impostos de sua competência ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ao Fundo de Participação dos Municípios e a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste – ficando metade dos recursos assegurado ao semi-árido – e Centro Oeste.

O sistema adotado pela Constituição de 1988 favoreceu a descentralização com o aumento das receitas dos Estados federados e dos Municípios. A descentralização de

²¹⁸ Idem, p. 740.

²¹⁹ Idem.

rendas, porém, não foi acompanhada da descentralização dos encargos públicos, que permanecem incumbidos à União, criando certo desequilíbrio prejudicial ao Estado Federal.

Neste sentido, acertadamente, Celso Bastos constata:

“Apesar da transferência maciça de receitas para os Estados e Municípios, a nova Constituição não atribuiu, a estes níveis de governo, as responsabilidades para suprir os serviços públicos anteriormente oferecidos pelo governo federal e financiados por estes mesmos recursos. Pelo contrário, atribuiu ao governo federal novas responsabilidades para prover à população brasileira mais serviços sociais, nas áreas ligadas a educação, saúde e assistência social”²²⁰.

Esta também é a visão de Ricardo Lobo Torres, que afirma: *“Agora, a partir da redemocratização do País operada em de 1988 assistimos ao aumento dos recursos financeiros em favor dos Estados e Municípios e ao empobrecimento da União, sem que tenha havido a redistribuição complementar de serviços e encargos públicos”²²¹.*

3.5 FEDERAÇÃO E A ORDEM SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Nos Estados federais, todos os entes federados possuem autonomia política e competência para criar e arrecadar tributos. Com isso, todos eles devem participar da ordem social do Estado, com o desenvolvimento de políticas sociais, que nada mais são do que prestações positivas a serem realizadas pelo Estado a fim de concretizar os objetivos da República.

Na definição proposta por José Afonso da Silva, os direitos sociais, como dimensão dos direitos humanos fundamentais, são *“prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”²²².*

²²⁰ BASTOS, Celso. *A federação e o sistema tributário; em Por uma nova federação*. Coordenador Celso Bastos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, pp. 99 e 100.

²²¹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2010, p. 368.

²²² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ob. cit., p. 286.

Os direitos sociais são enumerados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 que dispõe serem direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

A disciplina organizacional destes direitos está prevista no Título VIII, que disciplina a ordem social, dispondo de forma detalhada a respeito dos órgãos e instituições competentes para assegurar a efetividades dos direitos sociais. Neste ponto, vale destacar a crítica que se faz ao Título mencionado por incluir temas não essencialmente relacionados com o que se entende como conteúdo da ordem social, cujo objetivo é a garantia das condições materiais mínimas para que as pessoas possam se realizar plenamente, como por exemplo, os índios²²³.

No campo da seguridade social, destinada a proteção dos direitos sociais à saúde, à previdência social e à assistência social, a principal inovação da Constituição de 1988 consistiu na criação de um sistema de seguridade social, que procura proteger, tanto quanto possível, toda a população dos riscos sociais, visando plena realização da pessoa humana, daí a universalização ser um dos princípios basilares deste sistema. Conforme leciona Wagner Balera ao tratar dos objetivos do sistema nacional de seguridade social e das três partes que o compõem – saúde, previdência e assistência social – a *“integração das áreas que, dentro e fora do aparelho governamental, recebem a incumbência de satisfazer certos direitos sociais implica na racionalização da atividade administrativa, permitindo, destarte, melhor aproveitamento das particulares formas de proteção pelos usuários”*²²⁴.

Conforme dispõe o artigo 194 da Constituição Federal, o sistema de seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Em relação ao direito à saúde, a Constituição dispõe que as políticas sociais e econômicas devem visar à redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (artigo

²²³ Idem, pp. 830 e 831.

²²⁴ BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 5ª ed. São Paulo: Editora LTr, 2009, p.11

196). Vê-se, pois, que há um duplo caráter do direito à saúde: o primeiro de natureza negativa, no sentido de exigir do Estado ou de terceiros que se abstenham de qualquer ato que possa prejudicar a saúde, e outro, de natureza positiva, no sentido de adoção de medidas e prestações visando à prevenção e o tratamento da saúde²²⁵.

O direito à previdência social, por sua vez, compreende diversas formas de seguro, para o qual contribuem ordinariamente os empregadores, trabalhadores e o Estado e mediante o qual se intenta reduzir ao mínimo os riscos sociais, notadamente os mais graves: doença, velhice, invalidez, acidentes no trabalho e morte²²⁶.

Por fim, o direito à assistência social, prestado a quem dela necessitar e independente de qualquer contribuição (art. 203, *caput*, da Constituição Federal) tem como intuito, sobretudo, a redução das desigualdades sociais, objetivo da República Federativa do Brasil. Fundada no princípio da solidariedade social, e compreende prestações mínimas que têm como objetivo proteger a família, maternidade, infância e adolescência, velhice, a reintegração no mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência. Compreende, ainda, a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e idosos que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Feita estas considerações iniciais, cumpre verificar como a Constituição abordou a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na ordem social.

Com relação à saúde e a assistência social, a Constituição atribuiu competência material comum aos entes federativos para atuar nestas áreas (artigo 23, II), sendo concorrente a competência para legislar sobre a matéria (artigo 24, XII).

A implementação das políticas sociais de saúde e assistência social obedecem ao princípio da descentralização. Neste sentido, depreende-se do sistema constitucional, que na saúde e na assistência social, o papel da União limita-se a

²²⁵ Cf. José Gomes Canotilho e Vital Moreira, citado por José Afonso da Silva em seu *Curso de Direito Constitucional Positivo*, ob.cit., p. 309.

²²⁶ BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 49.

regulamentação normativa, enquanto que incumbe aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a prestação efetiva dos serviços públicos à população (artigos. 30, VII; 198, I e 204, I, todos da Constituição Federal).

É distinta a situação da previdência social porque o constituinte trata de duas previdências. Uma, no artigo 40, é a que beneficia os servidores públicos. Aqui vale o pacto federativo e cada pessoa política deve disciplinar por lei – a partir das regras constitucionais gerais – o plano de previdência aplicável aos seus servidores. A segunda previdência é a do chamado regime geral, que protege aos trabalhadores da iniciativa privada. Esse setor, pela tradição do direito brasileiro, sempre foi centralizado nas mãos da União. Programa destinado a atender grandes contingentes da população, a previdência geral é melhor administrada pelo Estado Federal Brasileiro.

No tocante ao direito à educação, também incluído no Título da Ordem Social, cabe destacar que se trata de direito social fundamental, exigível por todos os indivíduos em face do Estado. Conforme estabelece a Constituição, a educação tem como objetivos básicos: a) o pleno desenvolvimento do indivíduo; b) preparo da pessoa para o exercício da cidadania e c) qualificação da pessoa para o trabalho (artigo 205).

Assim como a saúde e a assistência social, a educação, como lembra Lauro Luiz Gomes Ribeiro, é ancorada, ao menos ideologicamente, no modelo federativo cooperativo e na descentralização²²⁷.

No âmbito da competência legislativa, prevê o artigo 22, XXXVI, da Constituição, a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação, e concorrentemente com os Estados e Distrito Federal, sobre normas gerais de educação (artigo 24, IX).

A competência material, e, portanto, a responsabilidade pela educação, é comum e partilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que se extrai do artigo 23, V; artigo 205; artigo 208 e artigo 209, II, todos da Constituição.

²²⁷ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional – Educação Básica e Federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 689.

O artigo 211, após reafirmar o sistema de colaboração que deve haver entre os entes federados, discrimina a competência material, prevendo que cabe à União organizar o sistema federal de ensino, financiando instituições públicas federais, exercendo, ainda, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (artigo 211, §1º). Aos Estados, por sua vez, é atribuída a competência para atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (artigo 211, §2º), cabendo aos Municípios a função de promover de forma prioritário o ensino fundamental e a educação infantil (artigo 211, §3º). Quanto ao Distrito Federal, a Constituição menciona que este ente federativo, assim como os Estados, deve atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio, porém, como no Distrito Federal inexistem Municípios, a atuação prioritária na educação infantil é também de sua competência.

3.6 FORMA FEDERATIVA DE ESTADO COMO CLAUSULA PÉTREA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

As Constituições pretendem ser eternas, isto, porém, não implica que elas sejam também imutáveis, devendo haver no texto constitucional um processo para sua alteração²²⁸. A Constituição Federal de 1988 não é imutável, podendo ser alterada através da competência reformadora²²⁹, que é exercida pelo instrumento da Emenda Constitucional, prevista no artigo 60²³⁰.

²²⁸ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Verbatim, 2011, p. 42.

²²⁹ A competência reformadora é também chamada de Poder constituinte reformador, porém, como observa Michel Temer, o termo mais correto seria competência reformadora, pois só se falaria em Poder Constituinte para o caso de emanção direta da soberania popular (TEMER, Michel, *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 37).

²³⁰ 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 - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 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.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

Todavia, a alteração da Constituição deve obedecer a um processo que encontra certos limites. Tais limites podem ser: limites circunstanciais, consistentes na impossibilidade da Constituição ser modificada durante vigência de intervenção federal, estado de sítio e estado de defesa (art. 60, §1º, CF); limites procedimentais, como a impossibilidade de reapresentação de proposta de emenda rejeitada ou tida como prejudicada na mesma sessão legislativa (art. 60, §5º, CF); e limites materiais, que impedem que determinadas matérias da Constituição Federal sejam alteradas por Emenda Constitucional.

Algumas normas constitucionais são tão importantes para ordem constitucional e para o Estado que se pretende instituir com a Constituição, que qualquer alteração em seu conteúdo não deve ser tolerada, nem que tal alteração tenha a forma de Emenda Constitucional. Nelson de Sousa Sampaio encontra quatro categorias de normas fora do alcance da competência revisora, são elas: “1ª) *as normas relativas aos direitos fundamentais*; 2ª) *as concernentes ao titular do poder constituinte*; 3ª) *as referentes ao titular do poder reformador*; 4ª) *as relativas ao processo da própria emenda ou revisão constitucional*”²³¹.

Tais normas se impõem como imutáveis para competência reformadora ainda ante o silêncio da Constituição acerca de sua petrificação, nos termos do próprio Nelson de Sousa Sampaio seriam limites inerentes à reforma constitucional²³², também mencionadas por outros respeitáveis constitucionalistas²³³ como limites materiais implícitos ao poder de reforma constitucional.

Além desses limites materiais inerentes, a Constituição Federal de 1988 discriminou outras categorias de normas constitucionais como insuscetíveis de modificação, no sentido de restringi-las ou aboli-las, por Emenda Constitucional, as chamadas clausulas

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

²³¹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. Bahia: Livraria Progresso Editora, 1954, p. 93.

²³² Idem, pp. 92 a 107.

²³³ José Afonso da Silva expõe a classificação de Nelson de Sousa Sampaio ao explicar as limitações materiais implícitas ao poder de reforma constitucional (*Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ob. cit., p. 68). Do mesmo modo, André Ramos Tavares utiliza a mesma classificação (*Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 55).

pétreas da Constituição, prescritas no artigo 60, §4º. Assim, conforme dispõe o mencionado artigo constitucional, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado (inciso I); o voto direto, secreto, universal e periódico (inciso II); a separação dos poderes (inciso III); e os direitos e garantias individuais (inciso IV).

Portanto, verifica-se que a forma federativa de Estado, tema deste trabalho, pertence a este núcleo imodificável da Constituição Federal de 1988. Aliás, desde quando firmado o pacto federativo em 1889, em todas as Constituições brasileiras, à exceção da Constituição de 1937 – na qual não havia limites materiais expressos à reforma constitucional –, a forma federativa de Estado foi, sempre, expressamente prevista como *clausula pétrea*²³⁴.

A Constituição veda qualquer deliberação tendente a abolir a forma federativa de Estado. Assim, não apenas a proposta de Emenda constitucional que declare expressamente a abolição da Federação, em favor da adoção de um Estado Unitário, que deve ser coibida, mas todas as deliberações com a pretensão de modificar elemento conceitual da Federação também estão proibidas²³⁵.

Desta forma, cumpre verificar no texto constitucional de 1988 quais são os aspectos ou características da forma federativa de Estado que não estão sujeitos à competência reformadora, sob pena de violar a *clausula pétrea* do artigo 60, §4º, I, da Constituição Federal.

Raul Machado Horta, analisando a Constituição de 1988, considera como peças inelimináveis os seguintes elementos:

“I – indissolubilidade do vínculo federativo entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (art. 1º); II – pluralidade dos entes constitutivos da República Federativa: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18); III – faculdade de incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação, formação de novos Estados, bem como criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, mediante plebiscito (art. 18, §§ 3º e 4º); IV – vedações constitucionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 19, I, II, III); V – soberania da União e autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 21, I, II, 25, 29, 32); VI – repartição de

²³⁴ Artigo 90, §4º, da Constituição de 1891; artigo 178, *caput*, da Constituição de 1934; artigo 217, §6º, da Constituição de 1946; artigo 50, §1º, da Constituição de 1967; e artigo 47, §1º, da Constituição de 1969 (Emenda Constitucional n.º 1 de 1969).

²³⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ob. cit., p. 67.

competências (arts. 21, 22, 23, 24, 30, 32, § 1º); VII – intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal (art. 34); VIII – intervenção estadual nos Municípios e intervenção federal nos Municípios de Território Federal (art. 35); IX – organização bicameral do Poder Legislativo federal, assegurada a existência da Câmara dos Deputados, órgãos dos representantes do povo e do Senado Federal, órgão dos representantes dos Estados e do Distrito Federal (arts. 44, 45, 46); X – igualdade da representação dos Estados e do Distrito Federal no Senado (art. 46); XI – iniciativa das Assembléias Legislativas Estaduais, para proposta de emenda à Constituição (art. 60, III); XII – Poder Judiciário da União, com a inclusão neste de um Supremo Tribunal Federal, para exercer a função de ‘Guarda da Constituição’, e do Poder Judiciário nos Estados (arts. 92, I, 102, 125); XIII – Ministério Público, na qualidade de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, de órgão da ação de inconstitucionalidade e da representação, para fins da intervenção federal da União e da intervenção estadual nos Municípios (art. 36, III, 139, IV); XIV – poder e competência tributária a União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observada a particularização dos impostos atribuídos a cada pessoa de direito público interno (arts. 145, I, II, III, 153, 154, 155, 156); XV – repartição das receitas tributárias, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios (arts. 157, 158, 159, 161, II)”²³⁶.

Tais características da forma federativa de Estado configurada pela Constituição Federal de 1988 não podem ser abolidas.

Luiz Alberto David Araújo encontra ainda outra forma de interpretação do artigo 60, §4º, I, da Constituição, mais flexível, permitindo maiores ajustes no modelo federal. Conforme o mencionado autor, “*outra forma de interpretação seria a de buscarmos apenas princípios da forma federativa de Estado. Por essa ótica, estaríamos diante de uma verificação da manutenção mínima dos princípios federativos. É verdade que, nesse caso, teríamos uma grande dose de julgamento subjetivo, que moldaria a decisão de conformidade com a realidade que se pretendesse proteger*”²³⁷. Esta solução, se, por um lado, torna mais flexível a alteração do texto constitucional, por outro, confere maior grau de discricionariedade do intérprete²³⁸.

²³⁶ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, pp. 420 e 421.

²³⁷ ARAUJO, Luiz Alberto David. “*O federalismo brasileiro, seus característicos e a vedação material contida no art. 60, §4º, alínea I*”. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 5, nº. 18, jan./mar., 1997, pp. 152 e 153.

²³⁸ Idem.

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de considerar como petrificado apenas o núcleo essencial dos princípios federativos. É o que se extrai do julgamento de diversas ações diretas de inconstitucionalidades, como a ADI 2024/DF, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, a ADI 2381 MC/RS, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence e a ADI 1749/DF, relatada para acórdão pelo Ministro Nelson Jobim.

Assim, no Brasil, considerando a interpretação do Supremo Tribunal Federal, guardião e principal intérprete da Constituição, apenas o centro do conteúdo dos princípios federativos está protegido da competência reformadora. Adota-se, portanto, sentido mais flexível, mas, porém, que amplia o grau de discricionariedade dos intérpretes da Constituição.

3.7 AUTONOMIA DOS ESTADOS FEDERADOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

3.7.1 Autonomia dos Estados Federados e suas características

Um dos pressupostos do federalismo consiste na existência entes dotados de autonomia com poderes sobre parcelas do território nacional. Assim, é imprescindível que a Constituição conceda tal autonomia aos seus entes federados.

A Constituição Federal de 1988 confere aos Estados Federados autonomia, caracterizada pela capacidade de auto-organização, de autogoverno, de auto-administração e de autolegislação.

3.7.1.1 Capacidade de auto-organização dos Estados Federados

A capacidade de auto-organização dos Estados Federados é percebida pela existência de Constituições Estaduais, podendo ser conceituada como “*a capacidade atribuída à unidade federada para dar-se uma Constituição particular*”²³⁹.

Assim como a Constituição Federal é obra de um Poder Constituinte, a Constituição Estadual também é do Poder Constituinte Decorrente, que tem a função de

²³⁹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do Estado-membro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979, p. 54.

complementar o trabalho do Poder Constituinte Originário na organização e estruturação dos Estados que compõem a Federação²⁴⁰.

O Poder Constituinte Decorrente, cujo titular é o povo do Estado em que se pretende elaborar uma Constituição, foi expressamente tratado pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 11, escolheu as Assembléias Legislativas dos Estados como agentes deste poder.

Da mesma forma, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25, *caput*, estabeleceu que “*os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*”. Não deixando dúvidas quanto à capacidade de auto-organização dos Estados Federados.

3.7.1.2 Capacidade de autogoverno dos Estados Federados

A capacidade de autogoverno dos Estados Federados se manifesta pela possibilidade do povo do Estado eleger seus representantes para os Poderes Executivo e Legislativo²⁴¹. Outro fundamento desta capacidade dos Estados consiste na possibilidade deles organizarem seu Poder Judiciário²⁴².

A Constituição Federal de 1988 atribuiu capacidade de autogoverno aos Estados Federados ao dispor sobre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário estaduais, nos artigos 27, 28 e 125 respectivamente.

Assim, a Constituição estabeleceu Poder Legislativo unicameral nos Estados, cuja casa legislativa é denominada Assembléia Legislativa, que é composta por Deputados Estaduais eleitos pelo povo do Estado para um mandato de quatro anos. Quanto ao Poder Executivo estadual, a Constituição determinou a eleição do Governador e do Vice-governador, para mandato de quatro anos. Por fim, a Constituição permitiu que os Estados organizassem sua Justiça, observando os princípios estabelecidos na própria Constituição.

²⁴⁰ Idem, p. 20

²⁴¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional (e de Teoria do Direito)*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993, p. 62.

²⁴² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ob. cit., pp. 608 e 609.

3.7.1.3 Capacidade de auto-administração dos Estados Federados

A capacidade de auto-administração dos Estados Federados consiste na faculdade ou até mesmo dever desses entes federados gerirem seus serviços públicos e órgãos administrativos, sem que haja interferência da União²⁴³.

Assim, é tarefa do Estado-membro dispor sobre seus servidores públicos, podendo inclusive tratar sobre sua remuneração, desde que respeitados as regras e princípios consagrados na Constituição Federal, e também criar novos órgãos administrativos se achar necessário para o cumprimento de suas funções.

3.7.1.4 Capacidade de autolegislação dos Estados Federados

A última das características da autonomia dos Estados Federados é a capacidade de autolegislação, isto é, a possibilidade dos Estados editarem suas próprias leis. Tal característica se verifica com a existência de competências legislativas estaduais.

A Constituição Federal de 1988, ao repartir as competências, distribuiu aos Estados as competências legislativas que não lhes foram vedadas pelo texto constitucional (artigo 25, §1º), a competência para legislar sobre a criação de Municípios (artigo 18, §4º) e a competência para instituir Regiões Metropolitanas por lei complementar estadual. Além dessas competências, que são privativas dos Estados, outras matérias, incluídas no artigo 24 da Constituição Federal, podem ser tratadas pelo legislador estadual em concorrência com o legislador federal. Nessas últimas, compete aos Estados suplementar a legislação federal, mas no caso de inexistência da lei federal podem exercer competência legislativa plena.

3.7.2 Limites à autonomia dos Estados-membros

A autonomia dos Estados Federados, todavia, não é absoluta, encontrando alguns limites previstos pela própria Constituição Federal. Nos Estados federais, apenas a

²⁴³ ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. Ob. cit., p. 323.

União é soberana²⁴⁴, os Estados gozam apenas de autonomia, ficando sujeitos ao que dispõe a Constituição Federal e ao controle de constitucionalidade por um órgão da União²⁴⁵.

Assim, a Constituição Federal estabelece parâmetros a serem respeitados pelos Estados-membros no exercício de sua capacidade de auto-organização. Isto porque, ainda que os Estados sejam munidos de Poder Constituinte, o Poder Constituinte Decorrente, este Poder é limitado juridicamente, pois tem como fundamento a Constituição Federal²⁴⁶. Desta forma, se a Constituição Federal determina que os Estados no exercício de sua auto-organização respeitem certos princípios, como faz a Constituição de 1988, tais princípios não podem ser violados pelo constituinte estadual.

Ademais, é fundamental no Estado Federal, que o ente central possua um sistema de controle para as situações em que a federação se encontre em perigo e seja indispensável o afastamento da autonomia do Estado-membro para a manutenção do vínculo federativo. Neste sentido, explica Ernesto Leme: *“Estando os Estados sujeitos ao vínculo federal, (vinculum foederis), a existência da própria Federação impõe ao poder central que se muna dos meios condicentes á manutenção da união indestructivel, entre todos elles. Armada a autoridade federal, no interesse commum, e desarmados os Estados, a estes cabe, inilludivelmente, o direito de invocar a protecção do centro, na ocorrencia de perigos que não possam vencer com seus proprios recursos”*²⁴⁷. Este instituto é a intervenção federal, prevista na Constituição Federal de 1988 nos artigos 34 e 36.

Deste modo, convém analisar, sinteticamente, quais são os princípios que limitam a auto-organização dos Estados Federados, bem como os pressupostos que permitem a intervenção federal nos Estados.

3.7.2.1 Princípios constitucionais limitadores da autonomia dos Estados Federados

A Constituição Federal, em seu artigo 25 e no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, exige dos Estados Federados a observância dos

²⁴⁴ Soberania é uma autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder (Maluf Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 25ª ed. rev. e atual. por Miguel Alfredo Malufe Neto; São Paulo: Saraiva, 1999, p. 29).

²⁴⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federa*. São Paulo: Editora Ática, 1986, pp. 17 e 18.

²⁴⁶ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do Estado-membro*. Ob. cit., p. 130.

²⁴⁷ LEME, Ernesto. *A Intervenção Federal nos Estados*. 2ª ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1930, p. 22.

princípios constitucionais no exercício do Poder Constituinte Decorrente. Assim, são limites ao Poder Constituinte dos Estados-membros, esses princípios. Agora, cumpre desvendar quais seriam tais princípios.

José Afonso da Silva divide tais princípios em dois grupos: os princípios constitucionais sensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos. O mesmo constitucionalista menciona ainda os princípios constitucionais extensíveis, vigentes ao tempo da Constituição de 1946, nos termos da qual consubstanciavam regras de organização da União, cuja aplicação se estendia aos Estados, mas que foram praticamente eliminados na Constituição atual²⁴⁸.

Os princípios constitucionais sensíveis, na classificação mencionada, são aqueles expressamente apontados pela Constituição Federal, em seu artigo 34, VII, os quais quando inobservados provocam a intervenção federal. São eles: a forma republicana de governo, o sistema representativo e o regime democrático, os direitos da pessoa humana, a autonomia municipal e a prestação de contas da administração pública, direta e indireta²⁴⁹.

Já os princípios constitucionais estabelecidos são os que limitam a autonomia organizatória do Estado Federado. Tais princípios, conforme verificou Raul Machado Horta, “*abrangem as normas que se referem, por antecipação, ao ordenamento do Estado-membro (discriminação de competências e de rendas, autonomia municipal, vedações, Justiça dos Estados, v.g), e percorrem os princípios fundamentais da ordem política (forma republicana, regime democrático, direitos fundamentais, sistema representativo), da forma de Estado, da ordem social, econômica e administrativa. Esses princípios estabelecidos são de observância indeclinável pelos Estados, seja para adotá-los, reproduzindo-os, seja para respeitá-los, por abstenção do ato ofensivo*”²⁵⁰. José Afonso da Silva divide os princípios constitucionais estabelecidos em três grupos: a) os que geram limitações expressas – no qual se incluem tanto as regras vedatórias quanto as regras mandatórias; b) os que geram limitações implícitas; e c) os que geram limitações decorrentes do sistema constitucional adotado²⁵¹.

²⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ob. cit., p. 611.

²⁴⁹ Idem, p. 612.

²⁵⁰ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Ob. cit., p. 409.

²⁵¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ob. cit., p. 613.

3.7.2.2 Intervenção federal

Como visto, a autonomia dos Estados Federados é um poder limitado pelos princípios constitucionais. Por ser limitado é que se verifica o equilíbrio da federação²⁵². A manutenção deste equilíbrio, no entanto, só é possível desde que existam mecanismos de controle. Entre tais mecanismos destaca-se a intervenção federal, por meio da qual a autonomia do Estado é afastada temporariamente para que o equilíbrio do Estado Federal seja restabelecido.

Segundo Ricardo Lewandowski, “*como a federação repousa sobre o respeito à autonomia de seus integrantes, a ação interventiva do governo central é sempre limitada no tempo e restrita ao intuito de preservar a associação. Qualquer ingerência nos negócios internos de um membro da união que não se amolde a tais condições é necessariamente espúria, por ser incompatível com o sistema*”²⁵³. Assim, a intervenção na autonomia dos Estados Federados só pode ser admitida sendo circunstanciada e temporária.

Além disso, como a própria Constituição proclama (artigo 34), trata-se de uma medida excepcional, ou seja, a regra é a não intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, sendo somente admitida nas hipóteses previstas no texto constitucional.

O artigo 34 da Constituição Federal de 1988 apresenta os pressupostos materiais da intervenção federal, isto é, as hipóteses que ensejam a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, quais sejam: a) a manutenção da integridade nacional; b) repulsa à invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; c) pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir do livre exercício de qualquer dos poderes nas unidades da Federação; d) reorganizar das finanças da unidade da Federação suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior, ou deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; e) promover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; e f) assegurar a observância dos princípios constitucionais sensíveis.

²⁵² Idem, p. 484.

²⁵³ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 35.

A intervenção federal deve ainda observar certos pressupostos formais, que dizem respeito à iniciativa e execução da intervenção; à amplitude, prazo e condições da intervenção; e à figura do interventor²⁵⁴.

Quanto à iniciativa, em conformidade com o artigo 36 da Constituição, a intervenção pode ser decretada de ofício pelo Presidente da República²⁵⁵; mediante solicitação do Poder Executivo ou Legislativo coacto ou impedido²⁵⁶; ou mediante provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República²⁵⁷.

²⁵⁴ *Idem*, pp. 121 a 137.

²⁵⁵ É decretada de ofício pelo Presidente da República quando tiver os seguintes fundamentos: i) manter a integridade nacional; ii) repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; iii) pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; ou iv) reorganizar das finanças da unidade da Federação suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior, ou deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei.

²⁵⁶ É decretada mediante solicitação do Poder coacto ou impedido quando o pressuposto material for garantir o livre exercício dos Poderes Executivo e Legislativo nas unidades da Federação.

²⁵⁷ É decretada mediante provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República quando o fundamento for: i) desobediência de ordem ou decisão judicial; ii) ofensa aos princípios constitucionais sensíveis; iii) recusa à execução de lei federal; e iv) coação ao Poder Judiciário.

PARTE II:

ESTADOS FEDERADOS: POSSÍVEIS ALTERAÇÕES EM SEUS TERRITÓRIOS

4. ALTERAÇÕES DOS TERRITÓRIOS DOS ENTES FEDERATIVOS NO DIREITO COMPARADO

4.1 ESTADOS ANALISADOS

A divisão territorial de uma Federação, em grande parte dos Estados Federais, não é perpétua, podendo ser alterada. As Constituições desses Estados, normalmente, estabelecem regras para que o território dos Estados-membros seja modificado, permitindo que novos membros da Federação sejam criados ou, até mesmo, extintos. No Brasil, as Constituições - desde que foi adotada a forma federativa de Estado - sempre permitiram tal alteração²⁵⁸.

O espaço territorial dos entes federativos de um Estado Federal, na maior parte dos casos²⁵⁹, é formado antes mesmo da adoção da forma federativa. Tanto em Federações que se formaram a partir da união de Estados independentes (federalismo por agregação), quanto em Estados Federais que adotaram tal forma de Estado após vivenciarem experiências unitárias (federalismo por segregação), os limites territoriais dos membros que compõem a união, foram pré-definidos por razões históricas e geográficas.

Porém, as condições que motivaram a divisão territorial em Estados-membros nas Federações podem ter se alterado, ao longo dos anos, e pode ser que para a manutenção do equilíbrio federativo, seja necessária a redivisão territorial, com a modificação do território dos entes federativos. Não por menos, nos Estados Federais, muitas propostas de redivisão territorial foram formuladas. É o caso do Brasil onde, principalmente na área da geografia, existem propostas, como se demonstrará mais adiante.

²⁵⁸HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 293.

²⁵⁹ Nos países estudados nesta dissertação - em todos, frise-se -, a divisão territorial é anterior a adoção da forma federativa.

Assim, torna-se necessária a existência de regra constitucional que permita a alteração do território dos Estados-membros. Além disso, esta regra deve ser considerada traço essencial do federalismo. Por isso, importa verificar como o território dos entes federativos pode ser alterado nas demais Federações, antes que se estude a regra adotada pela República Federativa do Brasil.

Nesta etapa, utiliza-se o mesmo critério de escolha de países que serão aprofundados, já adotado no Capítulo 2, qual seja: Estados federais com maior extensão territorial.

Considerando que o Brasil é dotado de grande extensão territorial, o quinto maior em área do mundo, para se fazer um estudo em direito constitucional comparado de regra que permita a redivisão territorial das partes que compõem a Federação, é oportuno selecionar como base de comparação países que, igualmente, possuam grande extensão territorial e sejam divididos em partes dotadas de autonomia como são os Estados Federais. É que os problemas de distribuição dos entes federativos no espaço da União, em tais Estados, tendem a ser semelhantes.

Por esta razão, o estudo analisará a regra para alteração do território dos Estados-membros das sete maiores Federações em área do mundo, à exceção do Brasil, que será aprofundado nos capítulos subseqüentes.

4.2 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Os Estados Unidos da América, Federação dotada de extenso território, é, tecnicamente, a Federação mais antiga e principal fonte inspiradora da forma de Estado brasileira e das demais nações federalistas. A Constituição de 1787, documento responsável pela criação dos Estados Unidos da América, representou o nascimento do Estado federal, com a união das treze antigas colônias britânicas na América do Norte, que haviam então conquistado sua independência.

O caso americano é exemplar clássico do federalismo por agregação, no qual a Federação é formada pela união de Estados soberanos pré-existentes a ela. As treze ex-colônias britânicas que fundaram os Estados Unidos da América haviam declarado sua

independência em 1776 e, no momento da promulgação da Constituição, já estavam aliadas em uma Confederação – a Confederação dos Estados Unidos da América pactuada nos Artigos de Confederação em 1777, que foi ratificado pelas colônias em 1781 –, porém, tal aliança não retirava dos Estados (ex-colônias) sua soberania, conforme expressamente mencionava o artigo 2º²⁶⁰ dos Artigos de Confederação. Já com a Constituição de 1787, os treze Estados abdicaram da soberania para que se tornassem Estados-membros da Federação.

A divisão territorial norte-americana em treze colônias, que se rebelaram contra o domínio da metrópole e declararam independência, é, portanto, anterior à formação do Estado, sendo fruto do processo de colonização britânica na América do Norte. Este processo se iniciou com a fundação da colônia britânica de Virgínia em 1607, que permaneceu como única possessão britânica na América por treze anos. Porém, com o passar dos anos, a Corte britânica foi, de acordo com diversas finalidades, criando novas colônias na costa leste da América do Norte até 1733, quando se fundava a última das treze colônias, a Geórgia²⁶¹.

Durante o período colonial, as colônias foram administradas separadamente, tanto diretamente pela corte britânica quanto por Companhias criadas pelos britânicos. Com a independência, por conta da administração colonial e das diferenças geográficas entre eles, o que tornava muitos dos seus interesses distintos, os Estados norte-americanos se organizaram individualmente, a maioria deles por Constituições próprias.

Por outro lado, ainda que os Estados fossem independentes e divergissem quanto aos seus interesses, o povo das antigas colônias era bastante homogêneo – falavam o mesmo idioma e possuíam outros aspectos culturais bem parecidos –, além disso, eram movidos pelos mesmos fundamentos que os fizeram combater a colonização britânica, a vontade de constituir uma pátria republicana (livre do feudalismo ou da monarquia), e pelos mesmos ideais universais de defesa da liberdade e da igualdade, que já haviam proclamado na

²⁶⁰ **Artigo 2º dos Artigos de Confederação:** *Each state retains its sovereignty, freedom, and independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this Confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled.*

²⁶¹ ALLEN, H. C. *História dos Estados Unidos da América*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1968, pp. 15 a 27.

Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, e que iriam influenciar fortemente a Revolução Americana²⁶².

Este conflito entre os interesses estatais individuais das antigas colônias, principalmente os de natureza econômica, e a existência de população com características e objetivos comuns, foi fundamental para a união dos Estados independentes sob o laço de uma Federação, na qual se mantinha a autonomia dos Estados.

Com isso, a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, aprovada após a Convenção de Filadélfia, unia definitivamente as treze antigas colônias, que passaram a ser Estados²⁶³ da nova Federação, mas procurava reservar lugar significativo a cada um deles. Assim, os nomes, as fronteiras e os governos estaduais permaneceram inalterados com a nova ordem constitucional, que reservava também extensas funções aos Estados²⁶⁴.

No tocante ao território dos Estados, a Constituição norte-americana permitiu a admissão e a criação de novos Estados da Federação. Neste sentido, conforme disposto no artigo IV, seção 3, da Constituição²⁶⁵, o Congresso poderia admitir novos Estados à União, mas não seria possível a criação de novo Estado dentro da jurisdição de qualquer outro; nem se poderia formar um novo Estado pela união de dois ou mais ou de partes de Estados sem o consentimento dos Legislativos estaduais interessados, assim como o do Congresso Federal.

Como já se anotou neste trabalho, a Constituição dos Estados teve a influente contribuição dos delegados Alexander Hamilton e James Madison que participaram da elaboração do texto constitucional na Convenção de Filadélfia, e, depois, juntamente com

²⁶² LUEDTKE, Luther S. *América: aspectos geopolíticos, culturais e sociais nos EUA*. Tradução de Mario Salviano. Rio de Janeiro: Editorial Nórdica, 1989, pp. 18 e 19.

²⁶³ Os treze primeiros Estados dos Estados Unidos da América, que fundaram o país com a Constituição de 1787, são: New Hampshire, Massachusetts; Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina e Georgia

²⁶⁴ SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1984, p. 12.

²⁶⁵ **Article IV, section 3:** New States may be admitted by the Congress into this Union; but no new State shall be formed or erected within the Jurisdiction of any other State; nor any State be formed by the Junction of two or more States, or Parts of States, without the Consent of the Legislatures of the States concerned as well as of the Congress.

The Congress shall have Power to dispose of and make all needful Rules and Regulations respecting the Territory or other Property belonging to the United States; and nothing in this Constitution shall be so construed as to Prejudice any Claims of the United States, or of any particular State.

John Jay, publicaram uma série de artigos, reunidos no livro *O Federalista (Federalist Papers)*, ratificando a Constituição.

O artigo 43 do *Federalista*, escrito por James Madison, aborda esta competência do governo central de admitir ou criar novos Estados. Madison procura explicar a inclusão desta competência, omitida nos Artigos de Confederação, com as seguintes palavras:

“Nas Cláusulas da Confederação nada consta a respeito deste importante assunto. O Canadá esteve para ser admitido, ampliando os limites dos Estados Unidos, além de outras ‘colônias’, evidentemente britânicas, à descrição de nove Estados. A eventual criação de ‘novos Estados’ parece ter sido omitida pelos autores daquele documento. Vimos os inconvenientes desta omissão e a usurpação de poder a que o Congresso foi levado por isso. O novo sistema eliminou a falha com muita propriedade. A precaução geral quanto à formação de novos Estados sem a concorrência da autoridade federal e dos Estados envolvidos está conforme os princípios que devem governar tais transações. A precaução específica, quando essa criação envolve partilhas de um Estado sem seu consentimento, é acalmada por precaução semelhante, impedindo a junção de Estados sem que eles concordem”²⁶⁶.

O Estado admitido ingressa na Federação em pé de igualdade com os demais Estados norte-americanos originários, ou seja, a ele devem ser conferidos idênticos poderes e competências dos Estados que participaram da Convenção da Filadélfia e criaram os Estados Unidos da América. Este é o entendimento que tanto a doutrina²⁶⁷ quanto a jurisprudência da Suprema Corte²⁶⁸ manifestaram ao interpretar o artigo IV, seção 3, da Constituição de 1787.

Desde 1787, quando foi promulgada a Constituição, muitos Estados foram admitidos pelo Congresso norte-americano. Com isso, o número de Estados se elevou de treze

²⁶⁶ HAMILTON, Alexander. MADISON, James. JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 363.

²⁶⁷ Neste sentido Edward S. Corwin (*A Constituição norte-americana e seu significado atual*. Tradução de Leda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1959, pp. 206 e 207) e Edward Dumbauld (*The Constitution of the United States*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1965, p. 425)

²⁶⁸ A Suprema Corte dos Estados Unidos da América sempre manifestou este entendimento em todas as admissões ocorridas (Cf. *Permoli v. Municipality No. 1 of the City of New Orleans (1845)*; *United States v. Texas (1892)* entre outros). Quando da admissão do Estado de Oklahoma, caso bastante comentado, a Suprema Corte aplicou o princípio da igualdade entre os Estados, conferindo iguais poderes aos que foram admitidos *a posteriori*. A Corte invalidou a restrição imposta pelo Congresso Nacional, que impedia o Estado de Oklahoma de modificar a localização da sua capital (Cf. *Coyle v. Smith – 1911*).

para cinquenta, com as últimas duas admissões ocorridas em 1959, criando os Estados do Alaska e do Hawaii.

A esmagadora maioria dos trinta e sete Estados, criados após a promulgação da Constituição dos Estados Unidos, não fazia parte do território de nenhuma das treze colônias. As terras em que foram criados os novos Estados norte-americanos surgiram graças à expansão para o oeste do país.

Os Estados Unidos da América, logo após sua independência, ocupavam território dez vezes inferior ao atual território norte-americano. O crescimento territorial conhecido como “conquista do oeste” foi um processo gradual, em que o território foi se ampliando aos poucos, marcado por diversas guerras contra indígenas e europeus durante os séculos XVIII e XIX²⁶⁹. Nas terras conquistadas ou adquiridas neste período é que foram surgindo a maior parte dos novos Estados norte-americanos.

Inclusive antes da Revolução Americana, alguns pioneiros exploradores já cruzavam os Apalaches – cadeia de montanhas que delimitava a fronteira oeste das colônias – e estabeleciam povoamentos no oeste. Com isso, durante o período da Confederação e nos primeiros anos da Federação, alguns Estados já reivindicavam certos territórios do oeste. O Congresso, porém, insistia que tais terras fossem cedidas à União para a criação de um grande domínio comum. Até 1802, todos os Estados atenderam ao pedido do poder central e cederam suas terras à União²⁷⁰.

Nas terras cedidas pelos Estados, à exceção do Kentucky, cedido pelo Estado de Virginia, que em 1792 tornou-se, diretamente, o décimo quinto²⁷¹ Estado norte-americano, foram criados territórios federais. Nos territórios federais, conforme dispõe a Constituição, no próprio artigo IV, seção 3, já citado, o Congresso pode dispor do território e editar todas as leis e regulamentos necessários.

²⁶⁹ MELO, Clovis. *Colonialismo, problema internacional*. Citado por Pinto Ferreira em *Comentários à Constituição brasileira – 1º volume (arts. 1º a 21)*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 429.

²⁷⁰ SELLERS, Charles. MAY, Henry. MCMILLEN, Neil R. *Uma reavaliação da história dos Estados Unidos da América: de colônia a potência imperial*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990, p. 83.

²⁷¹ Em 1791, a República de Vermont, até então independente, já havia sido admitida como o décimo quarto Estado.

Os territórios cedidos pelos Estados à União aos poucos foram sendo elevados à condição de Estados²⁷². Além disso, outros territórios que pertenciam à União também foram, aos poucos, sendo admitidos como Estados²⁷³.

Com a expansão territorial, outros territórios federais foram criados e depois admitidos como Estados²⁷⁴. Em quase todas as terras adquiridas após a independência foram organizados territórios federais, exceto na República do Texas que, quando admitida em 1845, tornou-se diretamente o Estado do Texas, e na Califórnia, que foi conquistada após a Guerra contra o México, e foi admitida, diretamente como Estado da Califórnia em 1850.

No território original das treze antigas colônias apenas dois novos Estados foram criados: o Maine, cuja admissão seguiu o tramite do artigo IV, seção 3, para a admissão de novos Estados, sem maiores conflitos, e West Virginia, cuja admissão incorreu em diversos questionamentos quanto a sua constitucionalidade, que chegaram até a ser discutidos pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América.

Maine era parte da colônia e depois do Estado de Massachusetts, mas não havia conexão por terra entre os dois. Por isso, desde a Revolução americana existia a pretensão de parte da população de Maine de separar-se. Porém, a outros interessava a manutenção como parte de Massachusetts, o que fez com que a pretensão separatista fosse rechaçada até a Guerra contra a Grã-Bretanha de 1812. Após a Guerra, quando Massachusetts se mostrou incapaz ou sem disposição para proteger Maine, a população de Maine se uniu em

²⁷² Nessas terras emergiram o Estado de Tennessee (1796), no território cedido por North Carolina em 1780; e os Estados de Mississippi (1817) e Alabama (1819) no território cedido pela Georgia em 1802.

²⁷³ Além dos territórios formados nas terras conquistadas pelos Estados, existia também outro território cedido pela Grã-Bretanha após a Guerra pela Independência, o Território do Noroeste. Este território é a primeira configuração dos atuais Estados de Ohio (admitido como Estado em 1803), Indiana (admitido como Estado em 1816), Illinois (admitido como Estado em 1818), Michigan (admitido como Estado em 1837) e Wisconsin (admitido como Estado em 1848).

²⁷⁴ Esta é a origem dos Estados de Louisiana (admitido em 1812), Missouri (admitido em 1821), Arkansas (admitido em 1836), Florida (admitido em 1845), Iowa (admitido em 1846), Minnesota (admitido em 1858), Oregon (admitido em 1859), Kansas (admitido em 1861), Nevada (admitido em 1864), Nebraska (admitido em 1867), Colorado (admitido em 1876), North Dakota (admitido em 1889), South Dakota (admitido em 1889), Montana (admitido em 1889), Washington (admitido em 1889), Idaho (admitido em 1890), Wyoming (admitido em 1890), Utah (admitido em 1896), Oklahoma (admitido em 1907), New Mexico (admitido em 1912), Arizona (admitido em 1912), Alaska (admitido em 1959) e Hawaii (admitido em 1959). Todos tinham sido territórios federais antes da admissão como Estados.

favor da criação do novo Estado. Assim, em 1820, o Congresso, com a aceitação do Legislativo de Massachusetts, criou o Estado de Maine²⁷⁵.

O Estado de West Virginia foi criado pelo desmembramento de parte do Estado de Virginia no contexto da Guerra Civil norte-americana (ou Guerra de Secessão). Assim, cumpre descrever, brevemente, os motivos que resultaram nesta guerra, que marcou a história dos Estados Unidos da América e que também resultou na criação do Estado de West Virginia.

A Guerra Civil norte-americana foi o conflito entre os Estados do norte, industrializados e não dependentes da mão de obra escrava, e os Estados do sul, cuja economia se baseava na agricultura e na exploração da mão de obra escrava.

Os Estados do norte não toleravam a escravidão, defendendo teses abolicionistas, e procuravam evitar que os novos Estados do oeste se tornassem escravocratas, enquanto que os Estados do sul defendiam a escravidão e acreditavam que sem tal sistema entrariam em colapso, desejando sua implementação nos Estados do oeste²⁷⁶.

Este conflito de interesses fez com que alguns políticos do sul se manifestassem contrários aos rumos da Federação e favoráveis a secessão de seus Estados. Porém, até o final da década de 1850, este embate foi contornado pela União com acordos que procuravam atender exigências tanto dos Estados do sul, quanto dos Estados do norte.

Com a eleição do Presidente Abraham Lincoln, do partido republicano e abolicionista, a crise se tornou insustentável. Com isso, os Estados do extremo sul (South Carolina, Mississippi, Florida, Alabama, Geórgia, Louisiana e Texas) romperam com a Federação, constituindo uma Confederação e elaborando nova Constituição²⁷⁷.

O Estado de Virginia, que fazia uso da escravidão, decidiu cortar seus laços com a Federação e aderir à Confederação dos Estados do sul em 1861²⁷⁸. Porém, a população

²⁷⁵ Cf. *site* do Governo de Maine <<http://www.maine.gov/legis/senate/statehouse/history/hstry5.htm>>, acesso em 6 de julho de 2011.

²⁷⁶ ALLEN, H. C. *História dos Estados Unidos da América*. Ob. cit., pp. 123 a 137.

²⁷⁷ *Idem*.

²⁷⁸ Assim como fez também os Estados de North Carolina, Tennessee e Arkansas.

da região nordeste do Estado discordava da secessão e pretendia manter-se unida aos Estados Unidos da América. Desta forma, insurgiu na população desta região a vontade de se separar do Estado de Virginia para se manter nos Estados Unidos.

Esta idéia de divisão do Estado se desenvolveu na Convenção de Wheeling, ocorrida em 1862, da qual participaram delegados dos Municípios (*Counties*) da região contrária à secessão. Esta Convenção elegeu um novo governo de Virginia, destinado a substituir o governo que proclamou a secessão. Comandado por Francis Pierpont, este governo eleito na Convenção de Wheeling recebeu o reconhecimento do Presidente Lincoln.

O novo governo de Pierpont propôs a separação de West Virginia e editou ato dando o consentimento do Legislativo de Virginia para a formação e construção do novo Estado. Após este ato, o Congresso dos Estados Unidos da América editou um ato aprovando o novo Estado de West Virginia.

A criação do Estado de West Virginia foi, todavia, questionada quanto a sua constitucionalidade após o fim da Guerra Civil e a reunificação dos Estados Unidos da América. É que o consentimento do Legislativo do Estado-membro interessado, requisito constitucional para a admissão de novo Estado na jurisdição de um Estado existente, partiu do governo eleito na Convenção de Wheeling, e não do governo do Estado de Virginia, que optara pela secessão dos Estados Unidos e aliança a Confederação (logo após a Convenção de Wheeling existiam dois governos alegando representar todo o Estado de Virginia: o governo de Pierpont, aliado aos Estados Unidos da América, e o governo anterior do Estado, aliado à Confederação).

Esta controvérsia constitucional, que ainda hoje tem algum espaço no estudo do direito constitucional norte-americano²⁷⁹, foi apreciada pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América no caso *Virginia v. West Virginia (1870)*, no qual a princípio se discutia a questão de qual seria a fronteira entre os dois Estados, determinando-se quais Municípios (*Counties*) fariam parte do Estado de West Virginia, mas no fundo a questão da própria constitucionalidade do Estado chegou a ser discutida. Na decisão, favorável à West Virginia,

²⁷⁹ A constitucionalidade da criação do Estado de West Virginia é examinada por Vasan Kesavan e Michael Stokes Paulsen que, após realizarem profunda interpretação do artigo IV, seção 3, concluem pela constitucionalidade do Estado de West Virginia (KESAVAN, Vasan. PAULSEN, Michael Stokes. *Is West Virginia unconstitutional?* California Law Review, vol. 90, issue 2, mar 2002, pp. 293 a 400.

a Corte entendeu que o governo formado pela Convenção de Wheeling verdadeiramente representava o Legislativo do Estado de Virginia, tendo sua legitimidade inclusive reconhecida pelo Presidente e pelo Congresso dos Estados Unidos. Desta forma, o consentimento daquela Convenção foi suficiente para a criação do novo Estado²⁸⁰.

Desde a admissão dos dois últimos Estados (Alaska e Hawaii) em 1959, nenhum novo Estado foi admitido tanto pela divisão ou fusão de Estado-membro, quanto pela elevação de território à condição de Estado. Porém, a regra constitucional que permite a admissão ou criação de Estado permanece em vigor e nos próximos anos novos Estado podem surgir nos Estados Unidos da América.

Atualmente, a principal possibilidade de criação de um novo Estado nos Estados Unidos seria a da admissão do território não incorporado²⁸¹ de Porto Rico como o quinquagésimo primeiro Estado.

Porto Rico é, atualmente, um Estado Livre Associado (*Commonwealth* ou *Estado Libre Asociado*), conta com Constituição própria, aprovada em 1952, Poder Executivo exercido por governador eleito pela população de Porto Rico e Poder Legislativo bicameral. No entanto, as leis de Porto Rico podem ser vetadas pelo Presidente dos Estados Unidos da América²⁸².

Assim, há muitos anos, existe em Porto Rico um movimento que pretende transformar o território em Estado norte-americano. Todavia, tal pretensão, nem sempre foi majoritária entre os habitantes do arquipélago²⁸³. O governo dos Estados Unidos da América se mostra disposto a acatar a decisão do povo de Porto Rico²⁸⁴.

²⁸⁰ Cf. *Virginia v. West Virginia*, 78 U.S. 39 (1870).

²⁸¹ A doutrina e a jurisprudência norte-americana distinguem os territórios federais em duas categorias: territórios não incorporados e territórios incorporados.

²⁸² FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira – 1º volume (arts. 1º a 21)*. Ob. cit., p. 431.

²⁸³ Desde que Porto Rico se tornou Estado Livre Associado, foram realizadas três consultas a população de Porto Rico sobre o *status* desejado para o país: 1ª) Em 1967, 60,4% da população porto-riquenha votaram pela manutenção da condição de Estado Livre Associado contra 39% a favor do Estado de Porto Rico e 0,6% a favor da total independência de Porto Rico; 2ª) Em 1993, 48,6% votaram a favor da manutenção do Estado Livre Associado contra 46,3% a favor do Estado de Porto Rico e 4,4% a favor da independência; 3ª) Em 1998, realizou-se outro plebiscito, mas além das opções de voto escolhidas para nas consultas anteriores (Estado Livre Associado, Estado de Porto Rico e Independência), foram incluídas outras duas opções (livre associação e nenhuma das opções anteriores); a população porto-riquenha rejeitou todos os *status* que lhes foram propostos votando majoritariamente na opção nenhuma das anteriores (50,3%) contra 46,49% a favor da admissão como

Com isso, nos próximos anos novo plebiscito questionará a possibilidade de Porto Rico se tornar um Estado dos Estados Unidos da América, o que, dependendo do resultado da consulta plebiscitária e da atuação do Congresso norte-americano, pode ampliar o número de Estados dos Estados Unidos para cinquenta e um.

4.3 RÚSSIA

O problema da divisão territorial da Rússia é de fundamental importância para a própria existência do país como Federação. Tendo em vista a vastidão territorial²⁸⁵ e a convivência em um mesmo Estado de diversas culturas, etnias e religiões²⁸⁶, é vital para a Rússia a existência de mecanismo institucional capaz de coordenar os interesses de grupos de pessoas heterogêneos, comunidades e regiões umas com as outras, e ao mesmo tempo coordenar os interesses destes grupos com os do poder central²⁸⁷.

A organização territorial na forma de Estado unitário, em lugar que apresenta tais condições é possível. Porém, é pouco provável que tal forma seja capaz de manter organizado o país de modo tão efetivo como numa Federação. No caso da Rússia, a experiência vivenciada tanto no Império russo, quanto na União Soviética – em que apesar da adoção expressa da forma federativa de Estado (artigo 70, da Constituição Soviética de 1977), o poder era fortemente concentrado no ente central, principalmente nas mãos do partido comunista, restando pouca autonomia às Repúblicas que formavam a União – comprovam claramente esta afirmação²⁸⁸.

Estado norte-americano, 2,54% a favor da independência, 0,29% a favor da livre associação e apenas 0,06% a favor da manutenção do Estado Livre Associado.

²⁸⁴ RUNNINGEN, Roger. GOLDMAN, Julianna. *Obama Wants Puerto Rico to Decide Statehood or Independence*. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2011-06-14/obama-wants-puerto-rico-to-decide-statehood-or-independence-1-.html>>, acesso em 8 de julho de 2011.

²⁸⁵ A Rússia é o maior país do mundo com área de aproximadamente 17.075.200 de km² - duas vezes maior do que a do território brasileiro.

²⁸⁶ A Rússia é habitada por povos de mais de cem etnias diferentes.

²⁸⁷ BUSYGINA-THRAENERT, Irina. *Russia: Difficulties in Establishing a Federation*. Aussen Politik: German Foreign Affairs Review, vol. 46, quarterly edition nº 3, Hamburgo-ALE, Interpress Verlag GmbH, 1995, p. 254.

²⁸⁸ STRASHUM, Boris. "Russian Federalism". In: VALADÉS, Diego; SERNA DE LA GARZA, José Maria (coordenadores). *Federalismo y Regionalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 641; Disponível na Internet no site: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1640>> em 5 de abril de 2011.

A Rússia, antes de sua saída da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, ainda com o nome de República Socialista Soviética Federativa da Rússia, já tinha seu território subdividido em unidades administrativas. De acordo com a Constituição russa de 1978, eram seis unidades distintas – Repúblicas Autônomas, Territórios (ou *krais*), Regiões (ou *oblast*), Cidades subordinadas à República, Regiões Autônomas localizadas nas fronteiras e Distritos Autônomos localizados nos Territórios e Regiões.

Apesar da existência dessas unidades federativas, como entes descentralizados, principalmente das Repúblicas Autônomas que eram até mesmo consideradas sujeitos da Federação, a República Socialista Soviética Federativa da Rússia, assim como a própria União Soviética, da qual a Rússia era parte, em termos práticos não era um Estado Federal, pois não havia distribuição clara das competências de cada sujeito e o poder central acabava incumbido das funções mais importantes do Estado.

Neste sentido adverte Irina Busyгина-Thraenert:

“Russia would be describe as a ‘semi-federation’, but only with reservations. One of the most important principles of a genuine federalism is that the competences between the central power and the subjects of the federation are clearly demarcated. This was not the case in Russia, since all responsibilities were, in the final analysis, concentrated in Moscow and the central power took all the major decisions. Russia was formally, i.e. according to the wording of its constitution, a partially federal state, but was ruled de facto centralistically”^{289 290}.

Com a saída da Rússia da União Soviética e a conseqüente desintegração daquela União, os entes descentralizados da antiga República Soviética assinaram tratados federativos com o novo Estado em março de 1992. A Constituição Russa, de 1993, confirmou a adoção da forma federativa de Estado (artigo 1º), declarando as seis unidades administrativas então existentes como sujeitos da Federação, mas manteve o tratamento diferenciado que cada ente possuía no período da Rússia Soviética. Assim, quando

²⁸⁹ A Rússia seria descrita como uma semi-federação, mas apenas com reservas. Um dos princípios mais importantes de um verdadeiro federalismo é que as competências entre o poder central e os sujeitos da federação sejam claramente demarcadas. Este não foi o caso da Rússia, uma vez que todas as responsabilidades foram, em última instância, concentradas em Moscou e o poder central tomou todas as decisões importantes. A Rússia foi formalmente, ou seja, de acordo com a redação da sua Constituição, um estado parcialmente federal, mas era governada de fato centralizadamente (tradução livre).

²⁹⁰ BUSYGINA-THRAENERT, Irina, ob. cit., p. 255.

promulgada a Constituição existiam oitenta e nove unidades distintas, sendo: vinte e uma Repúblicas, onze formações autônomas (uma região autônoma e dez áreas autônomas) e outros cinquenta e sete sujeitos (incluindo as duas cidades de importância federal, as regiões ou *oblast* e os territórios ou *krays*)²⁹¹.

Desta forma, a Federação Russa estabeleceu organização político-administrativa com divisão territorial aos moldes da que fora adotada pela Rússia Soviética. Tal divisão tinha por fundamento o princípio nacional-territorial, que considerava tanto critérios puramente territoriais, quanto critérios étnico-culturais, a partir do reconhecimento de certos grupos nacionais de etnia não russa que reivindicavam soberania sobre determinado território²⁹².

Logo, coexistem nesta divisão sujeitos da Federação dotados de maiores privilégios e garantias e sujeitos sem tais prerrogativas. As Repúblicas, por exemplo, unidades tradicionalmente ocupadas por população de etnia não russa, são regidas por Constituições próprias e podem adotar sua própria língua como oficial. Já os demais sujeitos (territórios, regiões, cidades de importância federal, região autônoma e áreas autônomas) não possuem os mesmos direitos.

Esta característica do federalismo russo é apontada como problema ainda não resolvido para a Rússia²⁹³. Por tal razão, desde o início da década de noventa, muitas propostas sobre a técnica a ser adotada na organização da Federação foram debatidas. Nicholas J. Lynn e Alexei V. Novikov identificam três princípios de organização espacial distintos em tais propostas: a) um princípio territorial, que se basearia em critérios puramente espaciais, podendo reestruturar a Federação tanto pela criação de grandes regiões com direitos e garantias iguais, ou até mesmo pela manutenção da divisão espacial atual, mas com eliminação das diferenças existentes entre as atuais unidades; b) um princípio nacional-territorial, que mantém a atual organização da Federação; c) um princípio de auto administração local, que valorizaria o ente local, desconsiderando o ente regional²⁹⁴.

²⁹¹ LYNN, Nicholas J. NIKOV, Alexei V. *Refederalizing Russia*. Publius: the journal of federalism, vol. 27, nº 2. Oxford: Oxford Journals, 1997, pp. 190 e 191. Disponível na Internet no *site*: <<http://publius.oxfordjournals.org/content/27/2/187.full.pdf>> em 5 de abril de 2011.

²⁹² Idem, p. 190.

²⁹³ BUSYGINA-THRAENERT, Irina, ob. cit., p. 258.

²⁹⁴ LYNN, Nicholas J. NIKOV, Alexei V. Ob. cit., pp. 192 a 196.

A existência do princípio que norteia a divisão territorial da Rússia (nacional-territorial) é de extrema importância para a manutenção da integridade territorial do país, tendo em vista que a Rússia é uma Federação multinacional, na qual, em certos cantos do território nacional, a população de determinada etnia, minoritária se comparada à população total do país, é preponderante com relação à população russa e à dos demais povos que compõe a Rússia. Segundo Irina Busygina-Thraenert, uma abordagem revolucionária – que acabasse com o princípio nacional-territorial - tendo em conta a instabilidade atual da sociedade, poderia ocasionar o colapso do país ou até mesmo uma guerra civil²⁹⁵.

Todavia, não se quer afirmar que a divisão territorial da Rússia não poderia sofrer alterações. A distribuição no território dos sujeitos federativos e o *status* de cada ente constituído podem ser alterados. Neste sentido, o artigo 65, parágrafo 2, da Constituição Russa de 1993²⁹⁶, dispõe que a admissão e a criação de novos sujeitos da Federação devem seguir o procedimento estabelecido em lei constitucional federal.

Complementando a disposição constitucional, a Lei Constitucional Federal de 17 de dezembro de 2001, N. 6-FKZ, estabelece tal procedimento para admissão e criação de novos sujeitos da Federação. O artigo 1º da Lei Constitucional Federal prevê que a admissão ocorre pela entrada na Federação de outro país ou parte de outro país, enquanto que a criação ocorre pela alteração no território dos atuais membros da Federação sem que haja ingresso de território estrangeiro.

No caso da admissão, além da Constituição Russa e da Lei Constitucional Federal de dezembro de 2001, N. 6-FKZ, as normas de direito internacional deverão, igualmente, ser respeitadas, com a elaboração de um tratado internacional entre a Federação Russa e o país que desejar se unir à Rússia²⁹⁷.

²⁹⁵ BUSYGINA-THRAENERT, Irina, ob. cit., p. 261.

²⁹⁶ Article 65, 2. Admission into the Russian Federation and creation of a new constituent entity shall take place in accordance with the procedure established by federal constitutional law. (Artigo 65, §2º, da Constituição Russa de 1993, traduzido para o inglês – tradução que consta no *site* oficial do governo russo <<http://government.ru/eng/gov/base/54.html>> acessado em 12 de abril de 2011).

²⁹⁷ A Lei Constitucional Federal de dezembro de 2001, N. 6-FKZ, estabelece o procedimento da admissão em seu Capítulo II, entre os artigos 6 e 9. Porém, uma vez que no direito constitucional positivo brasileiro não existe instituto semelhante, permitindo que outro país ou parte de outro país ingresse na Federação brasileira, as regras específicas que estabelecem o procedimento da admissão na Federação Russa não serão analisadas neste trabalho.

Já a criação de novo sujeito da Federação no interior do território russo, que, assim como estabelece o artigo 5 da Lei Constitucional Federal, pode ser realizada pela fusão de dois ou mais sujeitos da Federação, deve obedecer ao procedimento previsto no artigo 10 da Lei Constitucional Federal. Desta forma, conforme o mencionado artigo 10, a iniciativa compete aos sujeitos da Federação que compõem o território em que se formará o novo ente. Estes sujeitos devem motivar a proposta e apresentar sugestão de nome, *status* e limites territoriais, bem como prognóstico das conseqüências sociais, econômicas e outras que surgirão com a criação do novo sujeito da Federação. A proposta deve ser enviada ao Presidente da Federação, que deve comunicar as câmaras do Poder Legislativo Federal (State Duma e Conselho Federal) e o governo russo. Além disso, há previsão, no artigo 11 da Lei Constitucional Federal de dezembro de 2001, N. 6-FKZ, de *referendum* da população dos entes federativos interessados.

Desde a edição da Lei Constitucional Federal de 17 de dezembro de 2001, a fusão de entes constituídos para formação de um novo ente é uma tendência, principalmente a partir da união de áreas autônomas – ente constituído de menor expansão territorial – com regiões (*oblast*) ou territórios (*krais*) – entes constituídos com grande expansão territorial –, formando uma só região (*oblast*) ou um só território (*kray*)²⁹⁸.

Com isso, a quantidade de entes federativos se reduziu, e dos oitenta nove sujeitos da Federação existentes quando a Constituição foi promulgada, restaram oitenta e três – vinte e uma repúblicas, nove territórios (*krais*), quarenta e seis regiões (*oblast*), uma região autônoma (*oblast* autônomo), duas cidades de importância federal e quatro áreas autônomas.

4.4 CANADÁ

Assim como ocorre com a Rússia, no Canadá, a vastidão territorial e a multinacionalidade da população são os principais fatores que marcaram e ainda marcam a divisão territorial do país. No caso canadense, porém, diferentemente do russo, no qual mais

²⁹⁸ Até 2010 ocorreram as seguintes fusões: 1ª) A Região (*Oblast*) de Perm se uniu à Área Autônoma de Komi-Permyak, formando o Território (*Kray*) de Perm; 2ª) As áreas autônomas de Evenk e Taymyk se agregaram ao Território (*Kray*) de Krasnoyarsk; 3ª) A Região (*Oblast*) de Kamchatka se uniu à Área Autônoma de Koryak, formando o Território (*Kray*) de Kamchatka; 4ª) A Área Autônoma de Ust-Orda Buryat se agregou à Região (*Oblast*) de Irkutsk; e 5ª) A Região (*Oblast*) de Chita se uniu à Área Autônoma de Agin-Buryat, formando o Território (*Kray*) de Zabaykalsky.

de cem povos distintos formaram a Federação Russa, o Estado Federal foi criado por dois grupos étnicos distintos, os colonos ingleses e os colonos franceses.

Historicamente, a questão da Província Quebec, cuja população tem origem étnica, língua, religião e sistema jurídico diverso²⁹⁹ das demais Províncias canadenses sempre foi considerada determinante para o federalismo canadense. “*Reconhece-se que a história do Canadá, depois de 1867, caracteriza-se pela conciliação constitucional da vontade centralizadora dos canadenses ingleses e a resistência de Québec*”³⁰⁰.

Desta forma, a Província de Quebec é, principalmente pela própria população de Quebec, colocada em patamar distinto das demais. Neste sentido, José Woehrling verifica a existência de assimetria natural no federalismo canadense, justamente em razão da condição diferenciada da Província de Quebec. Segundo referido autor, enquanto Quebec compreende o federalismo como forma de autogoverno da população francófona minoritária, para as demais províncias o federalismo representa apenas a divisão regional do Canadá anglófono³⁰¹. Com isso, o povo de Quebec sempre demandou tratamento constitucional e jurídico diferenciado em razão de sua particularidade, chegando-se até a cogitar a separação da Província da Federação.

Feitas essas considerações acerca da condição especial da Província de Quebec na Federação, importa examinar como as atuais províncias e territórios que compõem a Federação canadense se formaram, antes da análise da possibilidade de alteração espacial das atuais províncias e territórios com a criação de novas unidades ou extinção das já existentes.

O Canadá é uma Federação formada por agregação, ou seja, o Estado Federal, que, quando formado, recebeu o nome de Domínio do Canadá, surgiu com a união de

²⁹⁹ A população de Quebec é formada por descendentes de colonos franceses, católicos e que adotam como sistema jurídico o *Civil Law*. Além disso, adota como oficial apenas o idioma francês. Já, as demais províncias são formadas majoritariamente por descendentes britânicos, protestantes e que adotam como sistema jurídico o *Common Law* e como principal idioma o inglês.

³⁰⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986, p. 181.

³⁰¹ WOEHRLING, José. *Canada: The State of The Federation*; em *Federalismo y Regionalismo*. Coordenadores Diego Valadés e José Maria Serna de la Garza. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 182. Disponível na Internet no site: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1640>> em 5 de abril de 2011.

Províncias já existentes. Até 1867, existiam no território em que se formou o Domínio do Canadá três colônias britânicas: Canadá, Nova Scotia e New Brunswick.

No ano de 1867, essas três colônias se uniram pelo *British North America Act* de 1867³⁰², formando a Federação. O mesmo ato dividiu a Província do Canadá em duas províncias, Ontario e Quebec, definindo como limite das novas províncias o território de duas antigas colônias, *Upper Canada* e *Lower Canada*, que, pelo *Act of Union* de 1840, estavam unidas, sob o nome de Província do Canadá.

Assim, logo após a união das colônias britânicas e a formação do Estado Federal canadense, quatro entes federativos participavam da Federação: as províncias de Ontario, Quebec, Nova Scotia e New Brunswick. As demais províncias e territórios que compõem a atual divisão territorial do Canadá se uniram à Federação com a expansão territorial do país.

A expansão territorial canadense teve início no ano seguinte ao da formação do Estado. Em 1868, o Canadá comprou Rupert's Land e North-western Territory, que correspondiam a um imenso território na América do Norte, pertencente à Hudson's Bay Company, transformando tais terras em território da Federação, Northwest Territories.

Antes da transferência oficial do território, um governador foi nomeado, William McDougall, que enviou equipes de agrimensores e empreiteiros para o povoado do Rio Red, visando construir uma estrada ligando o povoado, localizado no território adquirido, ao Lago Superior, na Província de Ontario. Os canadenses, porém não foram bem recebidos pela população do vale do Rio Red, formada em grande parte pela etnia métis³⁰³, e o governador McDougall foi expulso da região. Com isso, os métis, liderados por Louis Riel instauraram um governo provisório no vale do Rio Red até 1870, quando entraram em acordo com o governo federal canadense do qual resultou a criação da Província de Manitoba pelo *Manitoba Act, 1870*. O vale do Rio Red, onde se instituíra a Província de Manitoba,

³⁰² Com o *Constitution Act* de 1982, o *British North America Act, 1867* passou a ser denominado *Constitution Act, 1867*.

³⁰³ Méteis é uma etnia nativa canadense descendente de europeus e indígenas.

entretanto, era apenas pequena parte do antigo território da Hudson's Bay Company, o restante deste extenso território permaneceu sob administração federal³⁰⁴.

O *British North America Act* de 1867 previa, em sua seção 146³⁰⁵, a possibilidade de adesão das colônias de Newfoundland, Prince Edward Island e British Columbia à Confederação, além de Rupert's Land e do North-western Territory – que pertenciam a Hudson's Bay Company e se uniram à Federação em 1868. Nos termos desta seção 146, a colônia de British Columbia se uniu à Federação canadense em 1871, tornando-se a Província de British Columbia; e a colônia de Prince Edward Island se juntou ao Canadá em 1873, tornando-se a Província de Prince Edward Island.

Ainda que disciplinasse sobre a possível adesão de colônias e territórios à Federação (seção 146), o *British North America Act, 1867* não tratou da criação de novas províncias, nem da alteração do território das províncias já constituídas do Canadá, por mais que a Província de Manitoba tivesse sido instituída pelo *Manitoba Act, 1870*. Assim, o Parlamento britânico promulgou o *British North America Act, 1871*³⁰⁶, que permitia ao Parlamento do Canadá criar novas províncias nos territórios não incluídos em qualquer das províncias já estabelecidas (seção 2 do *BNA, 1871*³⁰⁷) e alterar os limites territoriais das províncias já constituídas, mas, neste segundo caso, desde que houvesse consentimento do Legislativo das províncias afetadas pela alteração territorial (seção 3 do *BNA, 1871*³⁰⁸). Além disso, o ato de 1871 confirmou a criação da Província de Manitoba.

³⁰⁴ MORTAN, Desmond. *Breve história do Canadá*. Tradução de Luiz Roberto de Godoi Vidal. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1989, pp. 88 a 90.

³⁰⁵ **146.** It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice of Her Majesty's Most Honourable Privy Council, on Addresses from the Houses of the Parliament of Canada, and from the Houses of the respective Legislatures of the Colonies or Provinces of Newfoundland, Prince Edward Island, and British Columbia, to admit those Colonies or Provinces, or any of them, into the Union, and on Address from the Houses of the Parliament of Canada to admit Rupert's Land and the North-western Territory, or either of them, into the Union, on such Terms and Conditions in each Case as are in the Addresses expressed and as the Queen thinks fit to approve, subject to the Provisions of this Act; and the Provisions of any Order in Council in that Behalf shall have effect as if they had been enacted by the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland

³⁰⁶ Com o *Constitution Act* de 1982, o *British North America Act, 1871* passou a ser denominado *Constitution Act, 1871*.

³⁰⁷ **2.** The Parliament of Canada may from time to time establish new Provinces in any territories forming for the time being part of the Dominion of Canada, but not included in any Province thereof, and may, at the time of such establishment, make provision for the constitution and administration of any such Province, and for the passing of laws for the peace, order and good government of such province, and for its representation in the said Parliament.

³⁰⁸ **3.** The Parliament of Canada may from time to time, with the consent of the Legislature of any Province of the said Dominion, increase, diminish, or otherwise alter the limits of such Province, upon such terms and conditions as may be agreed upon to by the said Legislature, and may, with the like consent, make provision

Nos termos do *British North America Act, 1871*, o Parlamento canadense promulgou, em 1905, o *Alberta Act* e o *Saskatchewan Act*, prevendo, respectivamente, a criação das províncias de Alberta e Saskatchewan, ocupando partes do território federal Northwest Territories.

A décima e última província a integrar a Federação canadense foi Newfoundland and Labrador³⁰⁹, que se uniu ao Canadá em 1949, pelo *British North America Act, 1949*, que com o *Constitution Act* de 1982, foi renomeado, passando a ser citado como *Newfoundland Act*.

O território Northwest Territories, que desde sua criação, em 1868, teve sua área reduzida com a criação das províncias de Manitoba, Alberta e Saskatchewan, também foi subdividido, ao longo dos anos, em três territórios federais – em 1898 foi criado o Território de Yukon e, em 1999, foi criado o Território de Nunavut. Existem, portanto, três territórios na Federação canadense (Northwest Territories, Yukon e Nunavut), todos localizados ao norte do país (acima do paralelo 60° norte) e a oeste da baía de Hudson. Os territórios canadenses têm menor autonomia do que as províncias, configurando meros entes descentralizados do governo central da Federação.

O *Constitution Act, 1982*, que compõe a Constituição do Canadá, trata da criação de novas províncias e da extensão dos limites das atuais províncias nos territórios (seção 42, (1), (e) e (f)³¹⁰). Na forma da mencionada seção do *Constitution Act, 1982*, as duas hipóteses dependem de Emenda Constitucional. Se a Emenda Constitucional pretender alterar os limites de províncias, só poderá ser proclamada quando autorizada pela Assembléia Legislativa de cada província afetada (seção 43³¹¹).

respecting the effect and operation of any such increase or diminution or alteration of territory in relation to any Province affected thereby.

³⁰⁹ O nome da província era apenas Província de Newfoundland, mas com a Emenda Constitucional de 2001 foi renomeada Província de Newfoundland and Labrador.

³¹⁰ **42.** (1) An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):

(e) the extension of existing provinces into the territories; and

(f) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces.

³¹¹ **43.** An amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, provinces, including

(a) any alteration to boundaries between provinces, and

Desde a publicação do *Constitution Act, 1982*, nenhuma província foi criada (apenas o Território de Nunavut foi criado, mas para a criação de território não exige Emenda à Constituição), porém é muito discutida a alteração territorial dos entes federativos do Canadá.

Um problema que chama atenção, e poderia implicar em criação de novas províncias no Canadá, consiste na situação dos territórios federais. Os três territórios Northwest Territories, Yukon e Nunavut estão localizados em região pouco habitada do país, o norte do Canadá, que apenas recentemente começou a se desenvolver, mas permanece bastante isolada da Federação. Por muitos anos, questiona-se o descaso do Governo Federal canadense com os territórios, culpando-o pelo pouco desenvolvimento da região. Neste sentido, Harry E. Strom afirmava: “*The Federal Government of Canada has had the responsibility of managing our northern territories for as long period, and yet to date the prospect of greater autonomy for Yukon or the Northwest Territories is not even in sight, and the residents live under a suffocating Federal colonialism*”^{312 313}.

O mesmo autor notava que a região norte do Canadá era muito menos desenvolvida, inclusive, comparando-a com o Alaska que, apresentando características geográficas semelhantes, alcançou enorme evolução com sua transformação em Estado da Federação norte-americana. A solução para Harry E. Strom consistiria na ampliação dos limites das províncias do oeste, que ocupariam o espaço que está sob controle federal³¹⁴. Outra solução consistiria na outorga de maior autonomia aos territórios ou na transformação dos mesmos em províncias³¹⁵.

(b) any amendment to any provision that relates to the use of the English or the French language within a province, may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies.

³¹² O governo federal do Canadá tem tido a responsabilidade de gerir os nossos territórios do norte por longo período de tempo, e, ainda a presente data, a perspectiva de maior autonomia para Yukon e Northwest Territories não está nem à vista, e seus moradores vivem sob um colonialismo federal sufocante (tradução livre).

³¹³ STROM, Harry E. *A Case for the West*; em *Canadian Federalism: myth or reality*. Coordenador J. Peter Meekison. 2ª ed. Toronto – Canadá: Methuen Publications, 1971, p. 370.

³¹⁴ Idem.

³¹⁵ O território de Yukon ganhou certa autonomia recentemente com o *Yukon Act* de 2003, que contribuiu significativamente para o seu desenvolvimento. Os demais territórios (Northwest Territories e Nunavut) permanecem distantes da Federação.

4.5 AUSTRÁLIA

A Austrália é, também, um país com grande território e, assim como o Canadá, se formou a partir da união de colônias britânicas. No entanto, diversamente do que ocorreu no Canadá, não havia na Austrália problemas de ordem etnolingüística³¹⁶. Assim, a formação de uma Federação com a transformação das antigas colônias em Estados do novo país, como ocorreu após a promulgação da Constituição Australiana (*Commonwealth of Australia Constitution Act*) em 1900, não está atrelada a diversidade de povos, com vistas à acomodação de etnias diversas em um só país, na medida em que a população das colônias era bastante homogênea³¹⁷. Assim, não havia diferenças essenciais entre as populações das colônias; seus interesses, habilidades, língua e perspectivas sociais e econômicas eram semelhantes³¹⁸.

Desta forma, os motivos que conduziram à formação da Federação e a divisão territorial australiana estão atrelados a apenas dois fatores: a extensão territorial³¹⁹ e a administração colonial britânica.

Após a Independência dos Estados Unidos da América, o Império britânico passou a enviar seus condenados criminalmente para a Austrália. Assim, a colonização britânica se iniciou na Austrália com a criação da colônia de New South Wales em 1788, que, nesta etapa inicial do processo de colonização da Austrália, ocupava a maior parte do território do país, com exceção do oeste, ainda dominado pelos holandeses, e era uma espécie de colônia penal, para onde eram enviados os condenados.

A princípio, as autoridades britânicas administrariam o território de modo centralizado, por meio de uma só colônia (New South Wales), diversamente do que haviam realizado na América do Norte, onde a política de divisão territorial em diversas colônias

³¹⁶ TAVARES, Ana Lucia de Lyra. *O Estado Federal numa visão comparativa*. Revista de Ciência Política, vol. 24, n° 2, agosto de 1981. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 92.

³¹⁷ CANWAY, A. P. *The failure of federalism in Australia*. Londres: Oxford University Press London, Humphrey Milford, 1930, p. 2

³¹⁸ WILKINS, Roger B. *Federalism: Distance and Devolution*. Australian Journal of Politics and History, vol. 50, n° 1, 2004, p. 97.

³¹⁹ A Austrália possui o sexto maior território do mundo, com uma área de mais de 7,5 milhões de quilômetros quadrados, considerando os territórios dos Estados e dos territórios federais de Northern Territory e Australian Capital Territory.

fracassou – do ponto de vista britânico – com perda de todas elas após a declaração de independência de 1776³²⁰.

Porém, dada as circunstâncias territoriais da Austrália e, como afirma A. J. Brown, graças a reorientação desta política centralista britânica, o território foi fragmentado³²¹. Com isso, partes do território da colônia de New South Wales foram desmembradas para a criação das colônias de Van Diemens Land em 1825 (renomeada Tasmânia em 1856), South Australia em 1836, Victoria em 1851 e Queensland em 1859. Além disso, em 1829, foi criada a colônia de Swan River (renomeada Western Australia em 1832), na área antes administrada pela Holanda, passando para o controle britânico a administração de todo o território da Austrália.

Ao longo do século XIX, as colônias foram ganhando cada vez maior autonomia. Marco importante na evolução da autonomia das colônias de New South Wales, Victoria, Tasmânia e South Australia foi a edição do *Australian Colonies Government Act* de 1850, que tornou tais colônias auto-administráveis.

Porém, empecilhos de ordem econômica e de defesa do território das colônias surgiram na segunda metade do século XIX, e, assim, foram discutidas muitas propostas de integração das unidades coloniais em uma nação independente³²². Tais propostas se evidenciam, primeiramente, com a criação do Conselho Federal da Australasia³²³, e, em um segundo momento, com as Convenções Constitucionais, de Sydney, em 1891, e de Melbourne e Adelaide, realizada entre os anos de 1897 e 1898. Estas Convenções Constitucionais resultaram na promulgação da Constituição Australiana (*Commonwealth of Australia Constitution Act*) em 1900, que marca o início da história da Austrália como nação federalista e independente.

³²⁰ BROWN, A. J. *One Continent, Two Federalisms: Rediscovering the Original Meanings of Australian Federal Ideas*. Australian Journal of Political Science, vol. 39, nº 3, novembro de 2004, pp. 488 e 489.

³²¹ Idem.

³²² TAVARES, Ana Lucia de Lyra. Ob. cit., p. 92.

³²³ O Conselho Federal da Australasia contou com a participação das colônias de Queensland, Tasmania, Victoria, Western Australia e Fiji (as três primeiras eram auto-administráveis, enquanto que as colônias de Western Australia e Fiji ainda eram controladas diretamente pelo Reino Unido). A colônia de South Australia, também auto-administrável, aderiu por um pequeno período de tempo ao Conselho. No entanto, como não participou do Conselho a colônia de New South Wales, mais populosa e com maior poder econômico da região, o Conselho Federal da Australasia fracassou. De qualquer forma, não deixou de ser um marco importante para a expansão das idéias federalistas na região.

Observe-se que, do mesmo modo como ocorrera com os demais países colonizados pelo Império britânico, já analisados neste trabalho – Estados Unidos e Canadá –, também o Estado Federal australiano se formaria pela agregação de colônias já existentes, as colônias de New South Wales, Victoria, South Australia, Queensland, Tasmânia e Western Austrália, que se uniram pela Constituição de 1900 (*Commonwealth of Australia Constitution Act*) passando a constituir os Estados da Austrália³²⁴.

A Constituição Australiana cuida da possibilidade de criação de novos Estados da Federação em seu Capítulo VI, composto pelas seções 121, 122, 123 e 124.

A seção 121³²⁵ estabelece que o Parlamento da Federação pode admitir ou criar novos Estados, podendo impor os termos e condições para tal alteração, incluindo a extensão da representação do novo Estado nas casas do Parlamento Federal, como lhe parecer adequado.

A seção 122³²⁶ trata dos territórios federais, que podem ser criados das seguintes formas: pela transferência de parte de um Estado pelo Parlamento do Estado para a Federação, que deve aceitar, na forma da seção 111³²⁷; pela inclusão por parte da Rainha de determinado território entre os que estão sob autoridade da Federação; ou por outro modo adquirido pela Federação. O Parlamento Federal deve editar leis para o governo desses territórios e pode permitir a representação deles nas casas do Parlamento, na extensão que lhe parecer adequada.

³²⁴ A colônia de Western Australia apenas se tornou oficialmente Estado da Federação em 1901 quando sua população aprovou a Constituição, em referendo realizado em 1900, como previra o artigo 3 do Preâmbulo da Constituição Australiana.

³²⁵ **121. New States may be admitted or established:** The Parliament may admit to the Commonwealth or establish new States, and may upon such admission or establishment make or impose such terms and conditions, including the extent of representation in either House of the Parliament, as it thinks fit.

³²⁶ **122. Government of territories:** The Parliament may make laws for the government of any territory surrendered by any State to and accepted by the Commonwealth, or of any territory placed by the Queen under the authority of and accepted by the Commonwealth, or otherwise acquired by the Commonwealth, and may allow the representation of such territory in either House of the Parliament to the extent and on the terms which it thinks fit.

³²⁷ **111. States may surrender territory:** The Parliament of a State may surrender any part of the State to the Commonwealth; and upon such surrender, and the acceptance thereof by the Commonwealth, such part of the State shall become subject to the exclusive jurisdiction of the Commonwealth.

Já a seção 123³²⁸ dispõe sobre alteração dos limites territoriais dos Estados. Na forma da mencionada seção da Constituição Australiana, o Parlamento da Federação, com o consentimento do Parlamento do Estado envolvido e com a aprovação da maioria dos eleitores do Estado envolvido, pode aumentar, diminuir e de qualquer outro modo alterar os limites territoriais de um Estado, e, conseqüentemente, estabelecer provisões necessárias para tal alteração territorial, obedecendo aos termos acordados. Verifica-se, portanto, que, na Austrália, assim como no Brasil, a Constituição exige que a população do Estado aprove qualquer alteração nos limites territoriais do Estado.

Por fim, a seção 124³²⁹ estabelece como será criado um novo Estado na Austrália. O novo Estado pode ser criado pelo desmembramento de parte de um Estado já existente ou pela fusão de dois Estados. Nos dois casos, deve haver consentimento dos Parlamentos dos Estados envolvidos.

Em que pese a Constituição Australiana reservar um capítulo para tratar da criação de novos Estados, o Capítulo VI, desde a proclamação da Federação nenhum Estado foi criado, apenas territórios federais como Australian Capital Territory (ACT) e Northern Territory³³⁰. Em 1911, foi criado o Australian Capital Territory (ACT) para abrigar a capital federal Canberra em área no interior do Estado de New South Wales, conforme já era previsto na seção 125³³¹ da Constituição Australiana. No mesmo ano, parte do Estado de South Australia foi transferida para o controle da Federação, criando-se Northern Territory.

³²⁸ **123. Alteration of limits of States:** The Parliament of the Commonwealth may, with the consent of the Parliament of a State, and the approval of the majority of the electors of the State voting upon the question, increase, diminish, or otherwise alter the limits of the State, upon such terms and conditions as may be agreed on, and may, with the like consent, make provision respecting the effect and operation of any increase or diminution or alteration of territory in relation to any State affected.

³²⁹ **124. Formation of new States:** A new State may be formed by separation of territory from a State, but only with the consent of the Parliament thereof, and a new State may be formed by the union of two or more States or parts of States, but only with the consent of the Parliaments of the States affected.

³³⁰ Além desses dois territórios federais, Australian Capital Territory e Northern Territory, a Federação administra diretamente os seguintes territórios: Australian Antarctic Territory, Christmas Island, Cocos Islands, Jervis Bay Territory e Norfolk Island. Todavia, ao contrário de Australian Capital Territory e Northern Territory, todos estes territórios não possuem auto-governo.

³³¹ **125. Seat of Government:** The seat of Government of the Commonwealth shall be determined by the Parliament, and shall be within territory which shall have been granted to or acquired by the Commonwealth, and shall be vested in and belong to the Commonwealth, and shall be in the State of New South Wales, and be distant not less than one hundred miles from Sydney.

Such territory shall contain an area of not less than one hundred square miles, and such portion thereof as shall consist of Crown lands shall be granted to the Commonwealth without any payment therefore. The Parliament shall sit at Melbourne until it meet at the seat of Government.

Ainda que a Constituição mencione que se encontram sob jurisdição exclusiva do Parlamento Federal, Northern Territory, em 1978, e Australian Capital Territory, em 1988, conquistaram certa autonomia, inclusive de autogoverno e de representação no Parlamento da Federação, por força de atos do próprio Parlamento Federal. Estes territórios são dotados, ainda, de Assembléias Legislativas. Porém, a independência legislativa de tais casas não é a mesma dos Estados, pois o Governo Federal pode anular as leis dos territórios³³².

Embora não tenham sido criados novos Estados na Austrália, existem algumas propostas neste sentido. As propostas que ganharam maior notoriedade no país são as que pretendem elevar os territórios federais de Australian Capital Territory e Northern Territory à condição de Estados³³³.

No caso de Northern Territory, a proposta chegou até a ser questionada em plebiscito em outubro de 1998. Porém, a população do território votou contra a criação do novo Estado, pois a proposta estabelecia que o novo Estado teria apenas três Senadores, enquanto que os demais Estados são representados por doze Senadores cada. Apesar da negativa plebiscitária, a idéia de transformar Northern Territory em Estado permanece viva entre seus habitantes que, com isso, pretendem trazer melhor desenvolvimento para a região. Por outro lado, alguns estudiosos e políticos australianos, como John Stone, entendem que a transformação de Northern Territory em Estado seria irresponsável, pois o território não está preparado para assumir tal condição tanto do ponto de vista econômico, quanto em face de sua pouca população³³⁴. Ademais, observam, que caso conferissem representação à Northern Territory no Senado de doze Senadores, como é conferida aos Estados originários, o novo Estado comportaria representação excessiva, em virtude de sua pequena população, enfraquecendo os demais Estados.

A questão de Australian Capital Territory é diversa. A população do território destinado a abrigar a capital federal da Austrália está em franco crescimento, e

³³² Um exemplo com maior repercussão mundial do exercício desta prerrogativa de anular os atos das Assembléias Legislativas dos Territórios ocorreu em 1997, quando o Governo Federal revogou o ato da Assembléia Legislativa de Northern Territory que legalizava a eutanásia consentida.

³³³ Existem propostas para elevar os territórios federais de Australian Capital Territory e Northern Territory à condição de Estado e também propostas para criação de Estados na região norte de Queensland e na região da Riverina em New South Wales.

³³⁴ STONE, John. *Canberra: an Over-might Territory*. Policy, vol. 19, nº 4; Summer 2003, pp. 4 e 5.

estima-se que em breve a população do território ultrapasse a população da Tasmânia, Estado original da Federação australiana. Por esta razão, questionam que o território estaria insuficientemente representado no Parlamento Federal, na medida em que é representado por apenas dois Senadores, enquanto que os Estados originários, entre eles a Tasmânia, cuja população é pouco superior à de Australian Capital Territory, são representados por doze Senadores, criando enorme disparidade na representação junto ao Parlamento Federal. Por outro lado, John Stone também discorda da elevação de Australian Capital Territory à condição de Estado, por entender que os interesses de seus representantes são os mesmos do poder central da Federação, ou seja, possuem visão extremamente centralista, distante, portanto, dos interesses dos demais Estados-membros³³⁵.

4.6 ÍNDIA

A Índia, assim como a Rússia e o Canadá, apresenta como características que contribuíram para a adoção do federalismo a vastidão territorial³³⁶ e a multinacionalidade do seu povo.

Estas duas características fizeram com que a Índia, após sua independência do Reino Unido, que ocorreu em 1947, optasse pela forma de Estado federal, que permite melhor administração de grandes territórios e melhor acomoda a diversidade nacional³³⁷.

Até 1947, o subcontinente indiano era quase totalmente controlado, de forma bastante centralizada e autoritária, pelo Reino Unido. Porém, embora houvesse tal centralização de poder durante o domínio britânico, o território era dividido em unidades administrativas, denominadas províncias. Além das províncias, administradas diretamente pela coroa britânica, estavam situados no território que declarou sua independência em 1947 mais de quinhentos e sessenta Estados Indianos Soberanos ou Estados Principescos, que embora fossem considerados soberanos ou quase soberanos, eram fortemente controlados pelo Reino Unido.

³³⁵ Idem.

³³⁶ A Índia possui o sétimo maior território do mundo.

³³⁷ TILLIN, Louise. *United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism*. Publius: the journal of federalism, vol. 37, nº 1. Oxford: Oxford Journals, 2006, p 46. Disponível na Internet no site: <<http://publius.oxfordjournals.org/content/37/1/45.full.pdf+html>> em 18 de maio de 2011.

Com a independência, ocorreu também a partição ou a partilha do subcontinente indiano nos Domínios da Índia e do Paquistão³³⁸. Com esta divisão, os territórios das províncias passaram a pertencer a um ou outro Domínio, enquanto que os Estados Principescos poderiam optar pela união com a Índia ou com o Paquistão ou mesmo permanecerem independentes.

Os Estados Principescos rapidamente passaram por um processo de simultânea fusão entre eles e adesão aos novos Domínios sem precedentes na história constitucional do mundo³³⁹. A maior parte deles aderiu à Índia e, juntamente com as províncias, passaram a formar os Estados da Índia.

Assim, surgiu a primeira divisão territorial da Índia independente, que distinguiu três categorias de Estados: Classe “A”, composta pelas antigas províncias; Classe “B”, composta pelos Estados Principescos maiores e pelos amalgamados formados pela união desses Estados; e Classe “C”, composta pelos Estados Principescos menores³⁴⁰. Tal divisão foi textualmente prevista pela Constituição da Índia, que entrou em vigor em 1950.

Porém, esta divisão territorial não atendia a fatores importantes para a manutenção da Índia unida pelo laço de uma Federação, principalmente, no que diz respeito às diferenças lingüísticas e culturais dos diversos povos que habitam o território indiano. Neste sentido, observa Sukhwal: “*the boundaries formed after the integration of princely states and former British provinces were economically, administratively, linguistically and culturally illogical*”^{341 342}.

Com isso, o movimento pela reorganização territorial dos Estados da Índia, principalmente nos Estados em que conviviam populações de diferentes etnias e que falavam diferentes línguas, foi crescendo nos primeiros anos após a promulgação da Constituição. Todavia, o governo central, representado pelo Primeiro Ministro Jawaharlal Nehru, dotado de

³³⁸ O Domínio da Índia deu origem à atual República da Índia e o Domínio do Paquistão deu origem a dois países: a República Islâmica do Paquistão e a República Popular do Bangladesh.

³³⁹ TAVARES, Ana Lucia de Lyra. Ob. cit., p. 111.

³⁴⁰ MAWDSLEY, Emma. *Redrawing the Body Politic: Federalism, Regionalism and Creation of New States in India*. Commonwealth & Comparative Politics, vol. 40, issue 3, novembro de 2002, p. 39.

³⁴¹ Os limites formados após a integração dos Estados Principescos e das antigas províncias britânicas eram economicamente, administrativamente, linguisticamente e culturalmente ilógicos. (tradução livre)

³⁴² Sukhwal citado por Emma Mawdsley em *Redrawing the Body Politic: Federalism, Regionalism and Creation of New States in India*, ob. cit., p. 39.

ideal altamente nacionalista, temia que a reorganização dos Estados provocasse a desintegração nacional e, em um primeiro momento, relutou contra tal redivisão³⁴³.

No entanto, o clamor popular pela reorganização só ganhou mais força. Ainda mais com a trágica morte de um líder da população de língua telugu, Potti Sriramulu. Este líder, devoto dos ensinamentos da principal personalidade de seu país, Mahatma Gandhi³⁴⁴, jejuou até a morte em 1952, objetivando a criação de um Estado para a população falante da língua telugu mediante desmembramento de área do então Estado de Madras Presidency.

Após a morte de Potti Sriramulu, ante a repercussão social que este fato ocasionou, o poder central foi obrigado a atender à demanda da população telugu. Assim, o Estado de Madras Presidency foi dividido em dois: Andhra Pradesh, para a população de língua telugu, e Madras state³⁴⁵, para a população de língua tamil.

No entanto, o problema da divisão territorial da Índia não estava restrito à questão da população de língua telugu. Exigia-se o completo redesenho dos limites territoriais dos Estados indianos, considerados os critérios lingüísticos e culturais. Desta forma, o governo central instituiu Comissão para a reorganização territorial da Índia em 1953. Esta Comissão resultou no *States Reorganization Act*, de 1956, que estabeleceu a nova divisão territorial da Índia, criando Estados mais homogêneos do ponto de vista lingüístico e cultural³⁴⁶. Este ato também extinguiu a distribuição dos Estados em categorias (A, B e C), conferindo a todos os Estados igual tratamento. Outra inovação do ato de 1956 consistiu na criação de territórios federais administrados diretamente pelo poder central. Para tanto, foram necessárias alterações na Constituição da Índia, que se consolidaram com a Sétima Emenda Constitucional de 1956.

³⁴³ BHATTACHARYYA, Harihar. *Federalism and the regional accommodation of identity in India*; em *Federalismo y Regionalismo*; coordenadores Diego Valadés e José Maria Serna de la Garza. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 485; Disponível na Internet no site: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1640>> em 5 de abril de 2011.

³⁴⁴ Mahatma Gandhi, Mohandas Karamchand Gandhi (1869 – 1948), foi o principal líder do povo indiano na busca pela libertação do seu país do controle britânico. Gandhi também é mundialmente conhecido pela utilização da técnica da *satyagraha* (traduzida como força da verdade ou força do amor), que consiste em uma forma de protesto não violenta, em que se agride a si próprio ao invés de agredir ao oponente, e assim humilhá-lo e sensibilizá-lo.

³⁴⁵ Em 1969, Madras state foi renomeado Tamil Nadu.

³⁴⁶ MAWDSLEY, Emma. Ob.cit., pp. 39 e 40.

A redivisão de territorial de 1956, porém, não solucionou todos os problemas territoriais de acomodação das etnias e tribos que formam a população indiana. Assim, nas décadas subseqüentes, outras alterações na organização territorial da Índia ocorrem, com destaque para a criação de novos Estados para comunidades étnicas distintas do nordeste do país, onde, em razão da grande diferença de etnia, língua e religião e por estar praticamente isolada geograficamente do restante do país, por sua localização ao leste da República Popular do Bangladesh, e conectada ao resto da Índia por uma pequena faixa de terra, sempre existiram fortes movimentos separatistas³⁴⁷.

Deste modo, em face desta radical reorganização territorial a que o país vem se submetendo desde 1956, o número de unidades federativas praticamente dobrou desde a edição do *States Reorganization Act*, 1956. Em 1956, após a primeira reorganização territorial existiam quatorze Estados e seis territórios federais, enquanto que hoje já são vinte e oito Estados e sete territórios federais.

O último capítulo deste processo de organização territorial da Índia ocorreu em 2000, com a criação dos Estados de Chhattisgarh, Uttaranchal (renomeado Uttarakhand) e Jharkhand, em regiões pouco desenvolvidas e onde habitavam minorias étnicas. Todavia, este processo tende a ter novos capítulos, com a criação de novos Estados, na medida em que muitas minorias étnicas, lingüísticas, religiosas e culturais ainda buscam seu espaço na Federação.

A regra que proporciona a alteração territorial dos Estados da Índia está prevista na Constituição da Índia de 1950, nos artigos 2, 3 e 4.

O artigo 2³⁴⁸ trata da admissão de novos Estados pela União Indiana. Através da admissão, um Estado que não pertencia ao território da Índia ingressa na União. Este processo ocorre, na forma do artigo 2, por meio de lei do Parlamento Indiano, estabelecendo os termos e condições que julgar cabíveis. Desde a entrada em vigor da Constituição, apenas um Estado foi criado pela admissão – Sikkim, que se tornou

³⁴⁷ TILLIN, Louise. Ob. cit., pp. 55 a 58.

³⁴⁸ **2. Admission or establishment of new States**

Parliament may by law admit into the Union, or establish, new States on such terms and conditions as it thinks fit.

oficialmente Estado da Índia em 1975. Tal adesão foi precedida de referendo da população da antiga monarquia independente de Sikkim que votou favorável a adesão à Índia.

Já, o artigo 3³⁴⁹ trata da formação de novos Estados e da alteração dos limites territoriais ou do nome dos Estados existentes, prevendo que o Parlamento da Índia pode, por lei, realizar as seguintes alterações: i) formar um novo Estado pela separação de território de qualquer outro Estado, ou pela união de dois ou mais Estados ou partes de Estados, ou pela união de qualquer território à parte de qualquer Estado; ii) aumentar a área de qualquer Estado; iii) reduzir a área de qualquer Estado; iv) alterar as fronteiras de qualquer Estado; e v) alterar o nome de qualquer Estado. Todas essas alterações seguem o processo legislativo ordinário com quorum de maioria simples. Porém, exige-se a recomendação presidencial na iniciativa dessas leis, além disso, compete ao Presidente, antes de oferecer sua recomendação, consultar as Assembléias Legislativas dos Estados envolvidos³⁵⁰.

O artigo 4³⁵¹ determina que leis que provoquem alteração territorial nos Estados da Índia, tanto na forma do artigo 2, quanto na forma do artigo 3, deverão dispor sobre emendas aos anexos 1 e 4 da Constituição Indiana, que tratam do território de cada Estado e da representação de cada Estado no Conselho dos Estados (Rajya Sabha) – câmara alta do Parlamento da Índia –, bem como outras alterações necessárias.

³⁴⁹ **3. Formation of new States and alteration of areas, boundaries or names of existing States**

Parliament may by law—

- (a) form a new State by separation of territory from any State or by uniting two or more States or parts of States or by uniting any territory to a part of any State;
- (b) increase the area of any State;
- (c) diminish the area of any State;
- (d) alter the boundaries of any State;
- (e) alter the name of any State:

Provided that no Bill for the purpose shall be introduced in either House of Parliament except on the recommendation of the President and unless, where the proposal contained in the Bill affects the area, boundaries

³⁵⁰ BHATTACHARYYA, Harihar. Ob. cit., p. 481.

³⁵¹ **4. Laws made under articles 2 and 3 to provide for the amendment of the First and the Fourth Schedules and supplemental, incidental and consequential matters.**

(1) Any law referred to in article 2 or article 3 shall contain such provisions for the amendment of the First Schedule and the Fourth Schedule as may be necessary to give effect to the provisions of the law and may also contain such supplemental, incidental and consequential provisions (including provisions as to representation in Parliament and in the Legislature or Legislatures of the State or States affected by such law) as Parliament may deem necessary.

(2) No such law as aforesaid shall be deemed to be an amendment of this Constitution for the purposes of article 368.

Nota-se, portanto, que a regra que propicia alterações no território e no nome dos Estados da Índia é bastante flexível. Por esta razão, desde que entrou em vigor a Constituição, em 1950, foram aprovados mais de vinte atos dando efeito a reorganização do território da Índia³⁵².

4.7 ARGENTINA

A Argentina também é um país com extenso território³⁵³, que se tornou federalista em função da sua formação histórica, sendo a forma de Estado bravamente discutida pelo seu povo após a independência.

Do mesmo modo, os limites do território nacional argentino e dos territórios provinciais também são frutos da formação histórica do país e da colonização espanhola. Por esta razão, convém verificar como a República Argentina se formou com seus limites territoriais atuais e compreender o porquê da adoção do federalismo, antes de tratar da possibilidade de alteração nos limites territoriais das províncias.

A colonização espanhola na América chegou a ocupar a maior parte do território do novo continente, tendo início com o próprio descobrimento da América pelos europeus, com a chegada de Cristóvão Colombo ao Caribe em 1492.

Como o território era extenso, a coroa espanhola dividiu-o em diversas unidades político-administrativas, sendo a maior e mais importante o Vice-Reino. Primeiramente, em 1535, foi criado o Vice-Reino da Nova Espanha com sede na Cidade do México, abrangendo os territórios espanhóis na América do Norte e a maior parte da América Central. No ano de 1543, surgiu o Vice-Reino do Peru com sede em Lima, que abarcava a colonização espanhola na América do Sul³⁵⁴.

Posteriormente, já no século XVIII, foram criados dois novos Vices-Reinos, desmembrados do Vice-Reino do Peru. Em 1717, o Vice-Reino de Nova Granada, que tinha sede em Bogotá, compreendendo o território ocupado hoje pelas nações independentes do

³⁵² BHATTACHARYYA, Harihar. Ob. cit., p. 481.

³⁵³ A Argentina possui o oitavo maior território do mundo.

³⁵⁴ DORATIOTO, Francisco. *Espaços nacionais na América Latina: utopia bolivariana à fragmentação*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994, pp. 13 e 14.

Panamá, Colômbia e Equador. Já em 1776, o Vice-Reino do Rio da Prata, com capital em Buenos Aires, contendo o território dos atuais países platinos – Argentina, Uruguai e Paraguai – e da atual Bolívia, até então conhecida como Alto Peru³⁵⁵.

Além da divisão territorial da América espanhola em Vices-Reinos, os próprios Vices-Reinos eram também divididos em unidades administrativas. O Vice-Reino do Rio da Prata, de onde surgiu a República Argentina, era dividido em Intendências e Governos³⁵⁶. Os governantes dessas unidades territoriais, nomeados na Espanha onde recebiam suas faculdades de governo, ainda que dependessem em parte do Vice-Rei - o que consubstanciaria o caráter centralizador da colonização espanhola -, eram dotados de amplos poderes³⁵⁷.

A partir de 1810, a Espanha começou a perder o seu domínio na região do Rio da Prata. No ano de 1810 ocorreu a Revolução de Maio, pela qual, o Vice-Rei Baltasar de Cisneros foi deposto em Buenos Aires, instaurando-se uma Junta Provisória escolhida pelo governo de Buenos Aires³⁵⁸. Conseqüentemente, a Espanha perdeu o comando do Vice-Reino, surgindo uma nação independente, Províncias Unidas do Rio da Prata, governada pela Junta de Buenos Aires.

A Junta de Buenos Aires, todavia, não foi bem aceita por todas as Intendências e Governos que compunham o Vice-Reino. Com isso, a Intendência do Paraguai declarou sua Independência em 1811, constituindo posteriormente a República do Paraguai. Em Montevidéu, a junta de governo de Buenos Aires também foi desconsiderada, e nos anos subseqüentes, o território com sede em Montevidéu, conhecido como Banda Oriental, passou a ser disputado entre as Províncias Unidas do Rio da Prata e o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, sendo anexado pelo último em 1821 com o nome de Província da Cisplatina, e com a Independência do Brasil, no ano seguinte, passou a constituir uma das Províncias do Império até 1828, quando teve sua independência reconhecida tanto pelo Brasil quanto pelas Províncias Unidas do Rio da Prata. As antigas Intendências da Região do Alto Peru (Potosí, Charcas, La Paz e Cochabamba), localizadas ao norte do Vice-Reino do Rio da

³⁵⁵ Idem.

³⁵⁶ BEIRED, José Luis Bendicho. *Breve história da Argentina*. São Paulo: Ática, 1996, p. 25.

³⁵⁷ ALBERDI, Juan Bautista. *Fundamentos da organização política da Argentina*. Tradução: Angela Maria Naoko Tijiwa. Campinas: Editora da UNICAMP, 1994, p. 114.

³⁵⁸ BEIRED, José Luis Bendicho. Ob.cit., pp. 30 e 31.

Prata, em virtude da distância geográfica de Buenos Aires, também se declararam independentes sem resistência por parte do governo de Buenos Aires, fundando posteriormente a Bolívia³⁵⁹.

A emancipação do domínio espanhol, oficializada pelo Congresso de Tucumán em 1816, além de ocasionar a secessão dos territórios aonde iriam se formar as nações independentes do Paraguai, Uruguai e Bolívia, também deu início ao embate sobre a forma pela qual o novo Estado seria organizado politicamente. Assim, este período é marcado pelo enfrentamento entre unitários e federalistas.

O primeiro documento político objetivando organizar o país foi a Constituição das Províncias Unidas da América do Sul de 1819. Porém, esta Constituição definia o Estado como unitário, com poder fortemente centralizado em Buenos Aires, e o Poder Executivo como unipessoal, exercido pelo Ditador Supremo, revoltando os caudilhos³⁶⁰ das províncias. Tal revolta por parte dos caudilhos provinciais adeptos da corrente federalista culminou com a Batalha de Cepeda, vencida pelos federalistas em 1820, ocasionando a destituição do Ditador Supremo e a Dissolução do Congresso Nacional.

Após 1820, o território das províncias se fragmentou, com o surgimento de novas províncias. Com a destituição do poder central de Buenos Aires, passaram a existir províncias autônomas, que se mantinham unidas apenas por tratados interprovinciais³⁶¹.

Em 1826 houve nova tentativa de organização política do país. Primeiro, com a criação do cargo de Presidente da República, ocupado por Bernardino Rivadavia. Segundo, com a sanção da Constituição da República Argentina de 1826, documento no qual é utilizada pela primeira vez o nome República Argentina. No entanto, o caráter unitário tanto da Constituição de 1826, quanto do governo do Presidente Rivadavia não conquistaram as províncias. Desta forma, todas as províncias rechaçaram a Constituição de 1826 e não reconheceram a autoridade de Rivadavia, que renunciaria em 1827.

³⁵⁹ DORATIOTO, Francisco. Ob. cit., pp. 47 a 52.

³⁶⁰ Os caudilhos eram lideranças políticas rurais regionais, que neste período da história da Argentina se organizavam como verdadeiros exércitos provinciais para combater o centralismo de Buenos Aires.

³⁶¹ BEIRED, José Luis Bendicho. Ob. cit., p. 33.

Juan Batista Alberdi, nas *Bases y puntos de partidas para la organización política de la República Argentina*³⁶² obra que serviu como base para a organização política da República Argentina na Constituição Argentina de 1853 (ainda vigente), procura identificar as razões do insucesso do modelo unitário adotado pela Constituição de 1826:

*“Como a maioria dos legisladores da América do Sul, imitando as Constituições da Revolução Francesa, sancionaram a ‘unidade indivisível’ em países vastíssimos e desertos que, ainda que sejam suscetíveis de um ‘governo’, não o são de um ‘governo indivisível’. O senhor Rivadavia, chefe do partido unitário daquela época, trouxe da França e da Inglaterra o entusiasmo e a admiração pelo sistema de governo que vira em exercício com tanto êxito naqueles velhos Estados. Entretanto, nem ele nem seus correligionários se deram conta das condições a que o centralismo na Europa devia sua existência e dos obstáculos para sua aplicação no Plata. Os motivos que alegavam em favor de sua implementação eram preciosamente os que o tornavam impossível: a grande extensão de território, a falta de população, de cultura, de recursos”*³⁶³.

Após duas tentativas frustradas de organizar o país em modelo unitário, com as Constituições de 1819 e 1826, assumiu o governo de Buenos Aires um caudilho provincial da corrente federalista, Juan Manuel Rosas³⁶⁴, que impôs modelo ditatorial na Província, governando-a por dois longos períodos (primeiro entre os anos de 1829 e 1832; e segundo entre 1835 e 1852)³⁶⁵.

Contudo, apesar de Buenos Aires ter se tornado favorável ao federalismo com Rosas no poder, algumas províncias do interior foram dominadas por um líder unitário, o General José Maria Paz, nomeado Chefe Supremo Militar em oito províncias. Este domínio unitário nas províncias do interior, fez com que Buenos Aires, liderada por Rosas, e outras duas províncias litorâneas – Entre Rios e Santa Fé – fizessem o Pacto Federal em 1831³⁶⁶. O

³⁶² A edição original do livro fora publicada em 1852. Aqui está sendo utilizada a versão em língua portuguesa, acima citada.

³⁶³ ALBERDI, Juan Bautista. Ob. cit., p. 109.

³⁶⁴ Embora Juan Manuel Rosas seja considerado um líder federalista por fazer parte do Partido Federal e firmar o Pacto Federal em 1831, em virtude de seu comportamento autoritário e da violência que protagonizou no avanço territorial argentino, alguns doutrinadores como José G. Melchior verificam que o regime de Rosas acabou por se tornar tão centralizador como o anterior de Rivadavia, continuando a impor o monopólio de Buenos Aires (Cf. José G. Melchior. *Padrões de construção do Estado no Brasil e na Argentina*; em *Os Estados na história*; organizado por John A. Hall; tradução de Paulo Vaz, Almir Nascimento e Roberto Brandão; Rio de Janeiro; Imago Editora; 1992; 387 a 393).

³⁶⁵ ZIMMERMANN, Augusto. Ob.cit., p. 229.

³⁶⁶ LEVENE, Ricardo. *Lecciones de Historia Argentina (Historia de la civilización argentina) – Tomo II*. 21ª ed. Buenos Aires: Lajouane, Librería y Editorial, 1950, pp. 263 e 264.

Pacto Federal além de ser uma ofensiva contra o domínio unitário no interior, foi também, segundo a opinião de importantes estadistas como Bartolomé Mitre³⁶⁷, uma verdadeira Constituição, trazendo importantes fundamentos para a Federação argentina que viria a se formar como assinala Juan Bautista Alberdi³⁶⁸.

O domínio unitário no interior, sustentado pelo General Paz, logo foi derrotado pelas forças do Ditador Rosas. Com isso, todas as quatorze províncias aderiram ao Pacto Federal, constituindo a Confederação Argentina.

Em 1852, a ditadura de Rosas chega ao fim. Assim, as quatorze províncias se reuniram em San Nicolás de los Arroyos para definir o futuro da Confederação, assinando, treze delas, o Acordo de San Nicolás no dia 31 de maio de 1852. Este acordo ratificou o Pacto Federal de 1831 e nomeou o General Justo José de Urquiza, governador da Província de Entre Rios, como diretor provisório da Confederação Argentina.

O Acordo de San Nicolás, no entanto, foi rechaçado pela Província de Buenos Aires, que não concordou com alguns termos do acordo e com a nomeação de Urquiza como diretor provisório. Desta forma, a Província de Buenos Aires separou-se da Confederação Argentina.

Como consequência do acordo, no ano seguinte, foi promulgada a Constituição da Confederação Argentina de 1853, transformando a Confederação em uma verdadeira Federação.

Contudo, a Província de Buenos Aires permaneceu fora da Confederação até 1859, quando a Província foi incorporada após a segunda Batalha de Cepeda³⁶⁹. Assim, houve uma reforma constitucional em 1860, que substituiu o nome Confederação Argentina por Nação Argentina.

A Constituição da Nação Argentina de 1853, além da reforma de 1860, foi objeto de outras reformas constitucionais, sendo a última em 1994, porém, a forma de Estado

³⁶⁷ MITRE, Bartolomé Mitre. *Profesión de Fé*. Citado por Ricardo Levene; *Lecciones de Historia Argentina (Historia de la civilización argentina) – Tomo II*. Ob. cit., p. 264.

³⁶⁸ ALBERDI, Juan Bautista. Ob. cit., p. 134.

³⁶⁹ TAVARES, Ana Lucia de Lyra. Ob.cit., p. 107.

Federal jamais foi afastada oficialmente. Conforme ensinam Roberto Dromi e Eduardo Menen, comentando a Reforma de 1994, a Constituição reformada realizou avanços concretos para assegurar o sistema federal, incorporando ferramentas eficazes e operantes que o possibilitam³⁷⁰.

A Constituição Argentina, em seu artigo 13³⁷¹, pouco alterado pelas reformas constitucionais (apenas substituiu-se o termo “Confederação” pela expressão “Nação” na Reforma Constitucional de 1860), dispõe sobre a possibilidade de admissão ou criação de novas províncias. Nos termos do mencionado artigo, a admissão de novas províncias é possível, mas a criação de uma província no território de outra ou outras, bem como a união de províncias para formar uma só, depende do consentimento do legislativo das províncias interessadas e do Congresso Nacional.

Verifica-se que a Constituição Argentina distingue duas situações diversas: a admissão de novas províncias provenientes de território que não faz parte de nenhuma província e a criação de novas províncias no território das províncias existentes.

O primeiro caso, como ensina Miguel Angel Ekmekdjian, pode ocorrer pela compra de territórios estrangeiros que queiram se unir à República Argentina ou pela provincialização dos territórios federais³⁷². Nesta situação, a Constituição, no artigo 13, não menciona requisitos, como os exigidos no segundo caso (consentimento dos legislativos provinciais e consentimento do Congresso Nacional), porém, considerando o disposto no artigo 75, 15³⁷³, que define como competência do Congresso Nacional a criação de províncias, evidentemente, o Congresso deve ser chamado a consentir. Esta hipótese já ocorreu na história argentina, com a criação de nove províncias em antigos territórios federais,

³⁷⁰ DROMI, Roberto; MENEN, Eduardo. *La Constitución Reformada: comentada, interpretada y concordada*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1994, p. 397.

³⁷¹ **Artículo 13:** Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.

³⁷² EKMEKDJIAN, Miguel Angel. *Tratado de derecho constitucional (Constitución de la Nación Argentina, comentada y anotada con legislación, jurisprudencia y doctrina)*. Buenos Aires: Ediciones Depalma Buenos Aires, 1993, pp. 465 e 466.

³⁷³ **Artículo 75:** Corresponde al Congreso:

...

15. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias.

que somadas às quatorze existentes quando da promulgação da Constituição (incluindo a Província de Buenos Aires, que aderiu em 1859), formam as atuais vinte e três províncias³⁷⁴.

O segundo caso, a criação de novas províncias no território das províncias existentes, pode ocorrer tanto pelo desmembramento de parte do território de uma ou mais províncias para formar nova província, quanto pela fusão de duas ou mais províncias que formarão nova província. Nesta hipótese, além do consentimento do Congresso Nacional, a Constituição Argentina exige o consentimento dos legislativos das províncias envolvidas.

Este segundo caso jamais ocorreu na história da Argentina. Todas as novas províncias surgiram através da provincialização dos antigos territórios federais, que não existem mais na Argentina. Além das províncias, atualmente, o único ente federativo que existe é a Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este ente possui *status* semelhante ao do Distrito Federal do Brasil, e, assim como no Brasil, conquistou ao longo dos anos autonomia de auto-organização, autogoverno e auto-administração, principalmente com a inclusão do artigo 129³⁷⁵ pela Reforma constitucional de 1994. Por esta razão, como observa José Afonso da Silva, a Ciudad Autónoma de Buenos Aires possui hoje as mesmas competências e características das províncias, identificando sua natureza jurídica como a de uma unidade federada com regime especial³⁷⁶.

³⁷⁴ A Lei 14.037 de 1951 criou a Província de Chaco e a Província de La Pampa; a Lei 14.294 criou a Província de Misiones; a Lei 14.408, de 1955, criou a Província de Formosa, a Província de Rio Negro, a Província de Neuquén, a Província de Chubut e a Província de Santa Cruz; a Lei 23.775, de 1990, criou a Província Tierra del Fuego, Antártida e Islãs del Atlántico Sur.

³⁷⁵ **Artículo 129:** La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

³⁷⁶ Cf. José Afonso da Silva. *Um pouco de Direito Constitucional Comparado*; São Paulo; Malheiros Editores; 2009; p. 94 a 121.

5. A REGRA PARA ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

5.1 A REGRA PARA ALTERAÇÃO TERRITORIAL NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Do mesmo modo que a divisão territorial das outras Federações estudadas no capítulo antecedente, a divisão territorial do Brasil não é perpétua. Os territórios dos entes que unidos formam a República Federativa do Brasil – Estados Federados, Municípios e Distrito Federal – podem sofrer alterações.

No tocante aos Estados Federados, tais alterações podem insurgir em meras alterações nos limites territoriais dos entes que compõe a união ou, até mesmo, na criação de novos Estados pelo desmembramento de parte de um ou mais Estados, que conseqüentemente perderão território; pela fusão de dois Estados, constituindo um novo; ou pela cisão de um Estado em duas ou mais partes que formarão novos Estados.

Esta faculdade de se alterar os limites territoriais das unidades federativas, podendo formar novas unidades, é característica fundamental do Estado Federal brasileiro³⁷⁷.

Desta forma, a Constituição Federal brasileira não deve se abster deste assunto, trazendo requisitos e métodos, permitindo alterações na estrutura territorial dos Estados-membros, e, conseqüentemente, estabelecendo um caminho para a redivisão do território nacional.

As Constituições das demais Federações estudadas neste trabalho costumam, como se observou no capítulo anterior, reservar capítulos, seções ou artigos para as alterações nos territórios de suas unidades federais.

³⁷⁷ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Ob. cit., p. 420.

No Brasil, esta matéria sempre teve algum espaço no texto constitucional. Em todas as Constituições brasileiras houve previsão expressa de possíveis alterações no território dos Estados Federados, possibilitando a criação de novos Estados ou a fusão daqueles já existentes. Até mesmo a Carta do Império, que ainda anunciava um Estado Unitário, possibilitava a redivisão do território das províncias, que, como já mencionado eram meros entes descentralizados da administração central, com nenhuma ou com pouca autonomia como sucedeu após o ato adicional à Constituição do Império de 12 de agosto de 1834 (Lei n.º 16).

5.2 CONSTITUIÇÃO DE 1824

Durante o Império, e, portanto, na vigência da Carta Imperial de 1824, o Brasil estava organizado politicamente na forma de monarquia unitária. Assim, o Poder Central possuía competência plena sobre todo o território nacional.

Porém, ainda que não houvesse divisão territorial em partes dotadas de autonomia como são os Estados Federados, existiam as Províncias do Império. As Províncias, no princípio do Império, eram meros entes descentralizados do Poder central, que, com o Ato Adicional de 1834 (Lei n.º. 16) conquistaram alguma autonomia, ainda que permanecessem dependentes da administração imperial centralizada.

As províncias eram previstas como divisões do território nacional no artigo 2º da Constituição de 1824, que também admitia a possibilidade de alterações nos seus territórios. Dispunha o artigo 2º daquela Constituição:

Art. 2. O seu territorio é dividido em Provincias na fôrma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.

Assim, em decorrência do artigo 2º da Constituição de 1824, o território das Províncias poderia ser subdividido pelo Império e de acordo com os interesses do Estado, e, conseqüentemente, poderiam ser criadas novas Províncias. Nota-se, que as Províncias, que eram meras divisões territoriais sem autonomia não participavam deste processo de alteração territorial.

Durante a vigência da Carta Imperial de 1824, duas leis foram editadas, subdividindo o território das Províncias. A Lei nº. 582, de 5 de setembro de 1850, elevou a Comarca do Alto Amazonas, parte da Província do Grão Pará, à categoria de Província, criando a Província do Amazonas. Já, a Lei nº. 704, de 29 de agosto de 1853, elevou a Comarca de Curitiba, que pertencia à Província de São Paulo, à categoria de Província, criando a Província do Paraná.

Ademais, o Imperador Dom Pedro I aplicou o artigo 2º da Constituição Imperial de 1824 para editar o Decreto de 7 de julho de 1824. O Decreto foi publicado após ter eclodido na Província de Pernambuco movimento de caráter republicano e federalista, portanto, contrário aos interesses do Imperador – a Confederação do Equador. Para evitar que o movimento, até então mais concentrado no litoral de Pernambuco, se espalhasse para o interior da Província, o Decreto ordenou que a Comarca do Rio São Francisco fosse desligada provisoriamente da Província de Pernambuco e incorporada à Província de Minas Gerais. Outro decreto posterior, o Decreto de 15 de outubro de 1827, mandou incorporar, também provisoriamente, a mesma Comarca à Província da Bahia, onde ela permaneceu durante todo o restante do período imperial. Com a transformação das Províncias em Estados, após a proclamação da República e da Federação, a Comarca do Rio São Francisco, que permanecia incorporada à Província da Bahia ficou fazendo parte do Estado da Bahia.

Outra alteração territorial no Império ocorreu com a secessão da Província da Cisplatina, reconhecida como independente do Brasil em 1828 pelo Tratado de Montevideu, passando a constituir a República Oriental do Uruguai.

Além disso, o Ato Adicional de 1834 (Lei nº. 16) desmembrou o Município onde estava a Corte (Município do Rio de Janeiro) da Província do Rio de Janeiro criando-se o Município Neutro.

Nota-se, portanto, que durante a vigência da Constituição de 1824, o poder de alterar os territórios das Províncias era exclusivo do poder central e do Imperador, que poderia redividir o território nacional até mesmo para dissolver movimentos contrários à sua autoridade, como ocorreu no caso do desligamento da Comarca do Rio São Francisco da Província de Pernambuco.

5.3 CONSTITUIÇÃO DE 1891

O Decreto nº. 1 de 1889 revolucionou a organização política do Brasil, até então monárquica e unitária, proclamando, provisoriamente, a República Federativa. Neste novo modelo, as Províncias do Império, passaram a constituir os Estados do Brasil, unidos sob o laço da Federação.

A Constituição de 1891 confirmou a adoção tanto da forma de governo republicana quanto da Federação formada pelos Estados, antigas Províncias, e também transformou o antigo Município Neutro no Distrito Federal do Brasil para abrigar a Capital da União. Além disso, dispôs sobre a possibilidade de alteração territorial dos Estados em seu artigo 4º, com a seguinte redação:

Art 4º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional.

Primeiramente, verifica-se que a Constituição transferiu a iniciativa da redivisão territorial do Brasil para os Estados. Ademais, a Constituição estabeleceu as modalidades e as exigências constitucionais que autorizavam as alterações territoriais nos Estados.

As modalidades previstas no artigo 4º da Constituição de 1891 eram: *i)* incorporar-se entre si, modalidade pela qual um Estado incorpora outro, mantendo, o Estado incorporador seu *status* original, porém com ganho de território, ou dois Estados se unem, formando um novo Estado; *ii)* subdividir-se, modalidade pela qual um Estado é dividido em duas ou mais partes, nas quais se formam novos Estados; e *iii)* desmembrar-se para se anexar a outros ou formar novos Estados, por esta modalidade um Estado perde parte de seu território, mas sem perder sua identidade, e a parte desmembrada pode ser tanto anexada ao território de outro Estado, quanto formar um novo Estado.

O artigo 4º exigia, como condição para as alterações acima expostas no território dos Estados, a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas e a aprovação do Congresso Nacional.

A aquiescência das Assembléias Legislativas estaduais, na forma da Constituição de 1891, deveria ocorrer em duas sessões legislativas anuais sucessivas. Filinto Bastos, comentando este dispositivo da primeira Constituição Federalista e Republicana procura identificar o motivo de tal exigência:

“A exigência da aquiescência das Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, é uma garantia, imposta pela prudência e pela necessidade de um acurado exame da transformação a operar-se; não só para os Estados interessados, que ficarão bem esclarecidos sobre o assunto, é da maior relevância, como para o Congresso Nacional, que terá para sua decisão melhores elementos colhidos nas discussões de duas sessões sucessivas entre as quais há o intervalo constitucional; havendo, portanto, um razoável critério para se não atribuir capricho ou insensatez dos Estados, pelo órgão dos seus representantes nas Assembléias Legislativas, a resolução por eles aprovada”³⁷⁸.

Além da previsão genérica para alteração do território dos Estados e formação de novos Estados, contida no artigo 4º, a Constituição de 1891 estabelecia previsão específica para criação de novo Estado no artigo 3º e seu parágrafo único³⁷⁹. Este artigo determinava que fosse criado um novo Estado no local onde existia o então Distrito Federal, quando este fosse transferido para o planalto central³⁸⁰.

No entanto, durante a vigência da Constituição Federal de 1891, nenhum Estado foi formado, nem sequer aquele Estado com previsão específica no artigo 3º, na medida em que o Distrito Federal acabou não sendo transferido para o planalto central neste período da história brasileira.

³⁷⁸ BASTOS, Filinto. *Manual de direito público e direito constitucional brasileiro*; citado por FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira – 1º volume (arts. 1º a 21)*. São Paulo: Saraiva, 1989, pp. 439 e 440.

³⁷⁹ Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

³⁸⁰ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Ob. cit., p. 293.

Por outro lado, o território do Brasil se expandiu e houve a necessidade de criação de um território federal, o Território do Acre.

A Constituição brasileira de 1891, ao contrário de outras Constituições de Federações até então organizadas, tais como os Estados Unidos da América, a Argentina e o Canadá, não disciplinou a possibilidade de o Brasil admitir territórios estrangeiros. Tal omissão do constituinte de 1891 era justificada pela tese traçada no artigo 88³⁸¹ da Constituição, no qual ficou consolidado o entendimento de que o país não se empenharia nem tampouco auxiliaria outra nação em guerra de conquista, direta ou indiretamente³⁸².

Ocorre que, por conta do Tratado de Petrópolis, de 17 de novembro de 1903, o Brasil adquiriu uma porção de terra da Bolívia, o Acre. Assim, quando adquirido o Acre, questionou-se a quem incumbiria administrá-lo. Foram postas três alternativas: anexar o território ao Estado do Amazonas, que reivindicava a terra para si; criar um novo Estado; ou organizar sob a forma de território, analogamente ao que ocorrera nos Estados Unidos da América nas terras conquistadas. Prevaleceu o entendimento de que o Acre seria administrado como território federal, por mais que ilustres juristas como Rui Barbosa³⁸³, que advogou a causa do Estado de Amazonas, fossem contrários a esta tese por inexistir previsão constitucional para a criação de territórios. Desta forma, foi editada a Lei nº. 1.181, de 24 de fevereiro de 1904, criando o primeiro Território Federal do Brasil, o Território do Acre³⁸⁴.

5.4 CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Constituição de 1934 inaugurou nova fase do federalismo no Brasil, o federalismo cooperativo, modificando profundamente a estrutura do Estado Federal brasileiro em relação à da Constituição de 1891. Tais mudanças remodelaram a autonomia dos Estados Federados e suas relações com a União, como já se apontou neste trabalho.

³⁸¹ Art 88 - Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação.

³⁸² CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988 – volume 3 (arts. 18 a 22)*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 1.155.

³⁸³ Rui Barbosa advogou perante o Supremo Tribunal Federal a anexação do Acre ao Estado do Amazonas. As razões alegadas por Rui Barbosa foram documentadas na obra *O direito do Amazonas ao Acre Septentorial*. (Cf. Rui Barbosa. *O direito do Amazonas ao Acre Sptentorial*. BDJur, Brasília, DF, 21 maio 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/21483>>; acesso em 20 de outubro de 2011).

³⁸⁴ TEMER, Michel. *Território Federal nas Constituições Brasileiras*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Editora da Universidade Católica – EDUC, 1976, pp. 11 a 21.

Todavia, a regra que possibilita a criação de novos Estados ou a alteração territorial dos Estados existentes é bastante semelhante à que havia na Constituição de 1891. Assim, dispõe o artigo 14 da Constituição de 1934:

Art 14 - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas Legislaturas sucessivas e aprovação por lei federal.

A norma é quase idêntica à da Constituição de 1891. A competência para a redivisão do território nacional permanecia a cargo dos Estados Federados, incumbindo ao Congresso Nacional apenas aprovar as resoluções dos órgãos legislativos estaduais, como expressamente definiu o artigo 39, n. 4³⁸⁵, da Constituição de 1934. Além disso, permaneceram na Constituição as mesmas modalidades para alteração territorial dos Estados – incorporarem-se entre si, subdividirem-se e desmembrarem-se para anexar a outros ou formar novo – e as exigências das Assembléias Legislativas interessadas aquiescerem em duas legislaturas sucessivas e do Congresso Federal aprovar.

Porém, na redação da Constituição de 1934, há expressa menção ao requisito segundo o qual a aprovação do Congresso Federal deveria se dar mediante lei federal, o que não fora previsto na Constituição precedente. Deste modo, a participação do Presidente da República tornou-se indispensável, na medida em que projeto de lei deve ser encaminhado por aquela autoridade para sanção, podendo, inclusive, ser vetado pelo Presidente da República. Diferentemente, na vigência da Constituição anterior, por não haver expressa menção à aprovação por lei federal, o consenso poderia se dar pela via de decreto legislativo, que independe de sanção presidencial³⁸⁶.

A Constituição de 1934, igualmente, estabeleceu previsões específicas para formação de novos Estados. O artigo 4^{o387} das Disposições Transitórias da Constituição de

³⁸⁵ Art 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

...

4) aprovar as resoluções dos órgãos legislativos estaduais sobre incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estado, e qualquer acordo entre estes;

³⁸⁶ OLIVEIRA, Régis de. *Criação de Estados-membros na Constituição Federal*. Revista trimestral de Direito Público, volume 12. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, pp. 117 e 118.

³⁸⁷ Art 4º - Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor, nomeará uma Comissão, que, sob instruções do Governo, procederá a

1934 manteve a previsão de transformação do então Distrito Federal em Estado, quando a Capital da União fosse transferida para um ponto central do Brasil. Ademais, a Constituição, em seu artigo 16 e parágrafos³⁸⁸ – que também corrigia a omissão da Constituição anterior, autorizando a União a constituir territórios federais – contemplou a transformação do Território do Acre e de outros que viessem a pertencer à União em Estados, desde que atendessem aos requisitos de população de no mínimo 300.000 habitantes e recursos suficientes para a manutenção do serviço público³⁸⁹.

Na vigência da Constituição de 1934 nenhum novo Estado foi criado, nem ao menos os Estados com previsão específica, nem tampouco foram constituídos novos territórios federais no curto período em que essa Constituição esteve em vigor.

Por outro lado, nesse período foi discutida a questão dos limites entre os Estados, que a própria Constituição, no artigo 13³⁹⁰ das Disposições Transitórias, determinava que deveria ser resolvida no prazo de cinco anos, mediante acordo direto ou arbitramento.

estudos de varias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará sem perda de tempo as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

Parágrafo único - O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto sem prejuízo da representação profissional, na forma que for estabelecida pelo Poder Legislativo federal na Lei Orgânica. Estendem-se-lhe, no que lhes forem aplicáveis, as disposições do art. 12. A primeira eleição para Presidente será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto.

³⁸⁸ Art 16 - Além do Acre, constituirão territórios nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo.

§ 1º - Logo que tiver 300.000 habitantes e recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos, o Território poderá ser, por lei especial, erigido em Estado.

§ 2º - A lei assegurará a autonomia dos Municípios em que se dividir o território.

§ 3º - O Território do Acre será organizado sob o regime de Prefeituras autônomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermédio de um delegado da União, sendo prévia e equitativamente distribuídas as verbas destinadas às administrações locais e geral.

³⁸⁹ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Ob. cit., p. 294.

³⁹⁰ Art 13 - Dentro de cinco anos, contados da vigência desta Constituição, deverão os Estados resolver as suas questões de limites, mediante acordo direto ou arbitramento.

§ 1º - Findo o prazo e não resolvidas as questões, o Presidente da República convidará os Estados interessados a indicarem árbitros, e se estes não chegarem a acordo na escolha do desempatador, cada Estado indicará Ministros da Corte Suprema em número correspondente a maioria absoluta dessa Corte, fazendo-se sorteio dentre os indicados.

§ 2º - Recusado o arbitramento, o Presidente da República nomeará unia Comissão especial para o estudo e a decisão de cada uma das questões, fixando normas de processo que assegurem aos interessados a produção de provas e alegações.

§ 3º - As Comissões decidirão afinal, sem mais recurso, sobre os limites controvertidos, fazendo-se a demarcação pelo Serviço Geográfico do Exército.

Em um desses acordos, o convênio celebrado entre os Estados de São Paulo e Minas Gerais em Belo Horizonte, no dia 28 de setembro de 1936, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal considerou que não seria o caso de aplicação do artigo 13 das Disposições Transitórias, mas sim do artigo 14 da Constituição (dispositivo que cuidava da redivisão territorial dos Estados, acima citado), pois houvera transferência recíproca de terras entre os Estados, e, portanto, teriam ocorrido pequenos desmembramentos do território de um Estado para anexação ao território do outro. No entanto, prevaleceu no próprio Senado Federal e na Câmara dos Deputados o entendimento de que a aplicação do artigo 13 das Disposições Transitórias no acordo entre São Paulo e Minas Gerais teria sido acertada, levando-se em conta que a intenção do constituinte de 1934, ao estabelecer este dispositivo nas Disposições Transitórias, cuja vigência fora limitada no tempo (cinco anos de vigência da Constituição, portanto, até 1939), tinha sido a de por termo, em curto prazo, às questões de limites territoriais entre Estados, e essas questões sempre envolveram terras que se reputavam de um Estado-membro e que o outro disputava. O acordo deu solução ao problema, com a transferência de parte dessas terras de um Estado para o outro³⁹¹.

Pontes de Miranda, comentando este dilema da Constituição de 1934, entendeu acertada a solução final encontrada pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, e identificou quais seriam os pressupostos para a incidência desta regra especial, prevista no artigo 13 das Disposições Transitórias:

“Três são, portanto, os pressupostos para a incidência do art. 13, pr., das Disposições transitórias, com exclusão conseqüente da incidência do art. 14 da Constituição: a) existência de questão de limites; b) estar-se dentro do quinquênio a que se refere o art. 13, pr., das Disposições transitórias; c) consistir o acordo ou arbitragem na solução de questão de limites, com a respectiva liquidação, ainda que uma das partes confesse receber tratos de terra a título de cessão ou de compensação, desde que tais passagens de palmos, metros, ou quilômetros de chão não exorbitem de uma normal solução de limites amigáveis, ou de uma amigável liquidação de decisão em acordo ou em laudo arbitral”³⁹².

³⁹¹ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969 (tomo I. Arts. 1º ao 7º)*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973, pp. 509 a 515.

³⁹² Idem, pp. 514 e 515.

5.5 CONSTITUIÇÃO DE 1937

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, criou o Estado Novo, período em que praticamente todo poder era concentrado nas mãos do Presidente da República, chefe do Poder Executivo Federal. Durante a vigência daquela Carta o Estado Federal se manteve no Brasil apenas no plano nominal.

A Constituição também dispunha sobre a alteração do território dos Estados Federados, com texto parecido ao das duas Constituições Federais anteriores, porém, merece destaque a inclusão de um parágrafo único possibilitando a realização de plebiscito das populações interessadas. O artigo 5º da Constituição de 1937 tinha a seguinte redação:

Art 5º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões, anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional.

Parágrafo único - A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.

As modalidades de alteração no território dos Estados continuaram as mesmas das Constituições de 1891 e 1934: incorporar-se entre si, subdividir-se e desmembrar-se para anexar-se a outros Estados ou formar novos Estados. Do mesmo modo, a Constituição de 1937 manteve a exigência de aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas em duas sessões anuais consecutivas.

A alteração no território dos Estados seguia dependendo de aprovação do Congresso Nacional, mas a Carta de 1937, diferentemente da Constituição de 1934, não mencionava expressamente que tal aprovação deveria se dar mediante lei federal, voltando a utilizar a redação presente na Constituição de 1891.

A inovação da Carta de 1937 ficou por conta da inclusão do parágrafo único. Nesse parágrafo, a Constituição permitiu que o Presidente da República submetesse a resolução do Parlamento ao plebiscito das populações interessadas. Com isso, como verificou

Raul Machado Horta, “*o plebiscito funcionaria como possível elemento de contraste, a juízo do Presidente da República, sobrepondo-se à vontade das Assembléias Legislativas e à do Parlamento Nacional, ou representaria elemento ratificador da decisão do Parlamento*”³⁹³.

Diferentemente das duas Constituições anteriores, a Carta de 1937 não tratou de previsões específicas para criação de Estados. Essa Constituição não mencionou a transferência do Distrito Federal para o planalto central, dispondo tão somente que este seria administrado pela União (artigo 7º), nem tampouco estabeleceu condições para que o Território Federal – quando outorgada a Constituição havia apenas um Território, o Acre – fosse elevado à condição de Estado.

A questão dos limites entre os Estados, tratada nas Disposições Transitórias da Constituição de 1934, sob a égide da Carta de 1937 foi simplificada. O artigo 184³⁹⁴ da Constituição do Estado Novo vedou qualquer reivindicação territorial, extinguiu questões em trâmite no Supremo Tribunal Federal e concedeu a competência de demarcar os limites dos Estados-membros ao Serviço Geográfico do Exército.

Outra possível alteração nos territórios dos Estados, introduzida pela Constituição de 1937, foi a de criação de territórios federais por desmembramento de parte do território dos Estados. Nesse sentido, o artigo 6º³⁹⁵ dispunha que a União poderia criar tais territórios federais tendo em vista o interesse da defesa nacional. Esta significativa alteração na divisão territorial dos Estados era de competência exclusiva da União, sem depender de consulta à respectiva Assembléia Legislativa, nem tampouco de plebiscito das populações interessadas. Ponte de Miranda, diante de tal construção normativa, pondera que “*o legislador constituinte de 1937 (art. 6º) pusera o interesse da defesa nacional acima de quaisquer interesses regionais, estatuinto que a União, quer dizer – a lei federal ordinária, podia criar Territórios federais, com partes desmembradas dos Estados-membros*”³⁹⁶.

³⁹³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Ob. cit., p. 294.

³⁹⁴ Art 184 - Os Estados continuarão na posse dos territórios em que atualmente exercem a sua jurisdição, vedadas entre eles quaisquer reivindicações territoriais.

§ 1º - Ficam extintas, ainda que em andamento ou pendentes de sentença no Supremo Tribunal Federal ou em Juízo Arbitral, as questões de limites entre Estados.

§ 2º - O Serviço Geográfico do Exército procederá às diligências de reconhecimento e descrição dos limites até aqui sujeitos a dúvida ou litígios, e fará as necessárias demarcações.

³⁹⁵ Art 6º - A União poderá criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, territórios federais, cuja administração será regulada em lei especial.

³⁹⁶ MIRANDA, Pontes de. Ob. cit., p. 518.

Durante a vigência da Carta de 1937 não foram criados novos Estados, mas tão somente novos territórios federais, por desmembramento de partes do território dos Estados Federados, como permitia o artigo 6º. Com fundamento no interesse da defesa nacional, o Decreto-lei 4.102, de 9 de fevereiro de 1942, criou o Território Federal de Fernando de Noronha desmembrando área do Estado de Pernambuco enquanto que o Decreto-lei 5.812, de 13 de setembro de 1943, criou os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú, com partes desmembradas dos Estados do Pará, do Amazonas, de Mato Grosso, do Paraná e de Santa Catarina³⁹⁷.

Desta forma, verifica-se, que neste período, o território dos Estados poderia ser alterado livremente pelo poder central. Ainda que a regra de alteração territorial prevista no artigo 5º fosse bastante democrática, incluindo até a possibilidade de participação popular, a União poderia, com fundamento no artigo 6º, criar territórios federais desmembrando Estados, sem que os últimos sequer participassem deste processo, alegando apenas o interesse da defesa nacional – argumento extremamente subjetivo, que poderia ser utilizado para ocultar perseguição política a alguns Estados. A possibilidade de se criar territórios federais a revelia dos Estados apenas evidencia o federalismo nominal e a pouca autonomia dos Estados Federados neste período.

5.6 CONSTITUIÇÃO DE 1946

A Constituição de 1946 retomou o Estado Democrático de Direito, pondo fim ao período ditatorial; recuperou o federalismo efetivo e restaurou a autonomia dos Estados Federados.

A possibilidade de alteração do território dos Estados Federados foi objeto do artigo 2º daquele Diploma, que tinha a seguinte redação:

Art 2º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembléias Legislativas, plebiscito das

³⁹⁷ A criação desses territórios federais ocorreu por meio de decretos-leis, pois na vigência da Constituição de 1937, o Parlamento não funcionou e o artigo 180 da Constituição permitia que o Presidente expedisse decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União enquanto o Parlamento não se reunisse.

populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.

Os Estados permaneceram com a iniciativa para a redivisão do território, incumbindo ao Congresso Nacional tão somente o papel de aprovar as resoluções das Assembléias Legislativas estaduais sobre incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, cuja competência era exclusiva na forma do artigo 66, VI³⁹⁸, da Constituição de 1946. A iniciativa dos Estados, prevista na Constituição de 1946, tinha consonância com a manutenção da autonomia dos Estados-membros como verificou Pinto Ferreira: “*Aliás, a iniciativa devia partir do Estado-membro, pois do contrário, se partisse da União, esta golpearia profundamente a autonomia dos Estados-Membros, podendo enfraquecê-los e diminuir-lhes a importância, até mesmo impossibilitar-lhes a existência*”³⁹⁹.

Novamente, as modalidades de alteração do território dos Estados permanecera inalterada, sendo possível a incorporação, a subdivisão e o desmembramento para anexação a outros Estados ou para a formação de novos Estados.

Porém, a aquiescência das Assembléias Legislativas em duas sessões sucessivas, regra que prevaleceu nas três Constituições anteriores, sofreu alterações. O texto da Constituição de 1946 mencionava apenas o voto das respectivas Assembléias Legislativas, sem exigir a reiteração. A segunda manifestação das Assembléias foi substituída pela exigência de plebiscito das populações diretamente interessadas⁴⁰⁰.

O plebiscito das populações diretamente interessadas, que era admitido na Carta de 1937, sem caráter obrigatório, com a Constituição de 1946 torna-se requisito essencial da alteração territorial por incorporação, subdivisão ou desmembramento. O plebiscito deveria ocorrer após o voto das Assembléias Legislativas, jamais na ordem inversa. Pois, como bem interpretou Pontes de Miranda, “*não se submete à apreciação de representantes atos de representados*”⁴⁰¹.

³⁹⁸ Art 66 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

...

VI - aprovar as resoluções das Assembléias Legislativas estaduais sobre incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados;

³⁹⁹ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira – 1º volume (arts. 1º a 21)*; Ob.cit., p. 440.

⁴⁰⁰ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada (volume 1)*. Rio de Janeiro: José Kofino Editor, 1948, p. 38.

⁴⁰¹ MIRANDA, Pontes de. Ob. cit., p. 518.

A Constituição de 1946, assim como fizeram as Constituições de 1891 e 1934, também cuidou de previsões específicas para formação de novos Estados. O artigo 4^{o402} do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias voltava a prever a transferência da Capital da União para o planalto central do país, e, quando efetuada tal transferência, o anterior Distrito Federal passaria a constituir o Estado da Guanabara. Outra previsão específica era da elevação do Território do Acre à condição de Estado, denominado Estado do Acre, quando suas rendas se tornem iguais às do Estado de menor arrecadação, conforme dispunha o artigo 9^{o403} do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946.

A Constituição de 1946 eliminou a possibilidade de desmembramento de parte de Estado Federado para criação de Território Federal, vigente na ordem constitucional anterior, voltando a garantir a plena autonomia estadual sobre o seu território. Durante a vigência da Constituição de 1946, novos territórios só poderiam ser criados pelo fracionamento dos territórios então existentes, exceto o Acre que deveria ser transformado em Estado, ou pela aquisição de terras estrangeiras. Entretanto, a tendência deste período, era a da extinção dos territórios federais com a devolução das terras desmembradas no regime anterior ao Estado de origem ou com a criação de novos Estados nessas terras⁴⁰⁴.

A própria Constituição, no artigo 8^{o405} do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, extinguiu os territórios de Iguazu e Ponta Porã, devolvendo as partes desmembradas aos Estados de origem, Mato Grosso, Paraná e Santa Catarina. Foram mantidos o território federal do Acre, com previsão expressa para sua transformação em Estado, assim como os Territórios do Guaporé (renomeado Território de Rondônia pela Lei

⁴⁰² Art 4º - A Capital da União será transferida para o planalto central do País.

§ 1º - Promulgado este Ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma Comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova Capital.

§ 2º - O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União.

§ 3º - Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da Capital.

§ 4º - Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

⁴⁰³ Art 9º - O Território do Acre será elevado à categoria de Estado com a denominação de Estado do Acre, logo que as suas rendas se tornem iguais às do Estado atualmente de menor arrecadação.

⁴⁰⁴ TEMER, Michel. *Território Federal nas Constituições Brasileiras*. Ob. cit., pp. 31 a 38.

⁴⁰⁵ Art 8º - Ficam extintos os atuais Territórios de Iguazu e Ponta Porã, cujas áreas volverão aos Estados de onde foram desmembradas.

2.731 de 1956), do Rio Branco (renomeado Território de Roraima pela Lei 4.182 de 1962), do Amapá e de Fernando de Noronha.

Durante a vigência da Constituição de 1946 foram criados apenas os Estados com previsão específica no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: Estado da Guanabara e Estado do Acre.

Com a inauguração de Brasília, aos 21 de abril de 1960, e a transferência da Capital para aquela localidade, a condição específica para a criação do Estado da Guanabara, contida no artigo 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946 foi concretizada. Assim, a Lei 3.752 de 1960 ditou normas para a Convocação da Assembléia Constituinte do novo Estado e deu outras providencias necessárias para a formação do Estado da Guanabara.

Já o Território do Acre, cuja elevação à categoria de Estado era prevista no artigo 9º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946, obteve tal medida com a edição da Lei 4.070, de 15 de julho de 1962.

5.7 CONSTITUIÇÃO DE 1967 E EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1/69

O Golpe Militar de 1964 interrompeu a democracia, e comprometeu o Estado federal, com enorme prejuízo para a autonomia dos Estados Federados. No período da ditadura militar, o federalismo voltou a ser apenas nominal, tal como se apresentava na ditadura do Estado Novo.

A partir do Golpe, a Constituição de 1946 começou a sofrer significativas alterações pelos autoritários atos institucionais editados sob o fundamento do exercício do poder constituinte revolucionário. Até que, em 24 de janeiro de 1967, a Constituição foi substituída. No entanto, a própria Constituição de 1967 permaneceu sujeita às alterações e restrições provenientes dos atos institucionais, e, também, logo, foi drasticamente alterada pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969.

A regra para alteração territorial nos Estados Federados, porém, quase que não se alterou com a Emenda Constitucional n. 1. de 1969. O artigo 3º da Constituição de

1967, com a Emenda Constitucional n. 1 de 1969⁴⁰⁶, teve suprimida a expressão qualificativo “novos”, e a respectiva redação assim se expressava:

Art 3º - A criação de (novos) Estados e Territórios dependerá de lei complementar.

Nota-se, portanto, que o constituinte de 1967 desconstitucionalizou a matéria, delegando à lei complementar sua disciplina. Assim, a competência para alteração do território dos Estados, que antes era constitucionalmente conferida a eles próprios, passou para as mãos do legislador federal decidir, sem que houvesse a necessidade de participação dos Estados – nem de suas Assembléias e tampouco de seu povo –, o que, já de plano, demonstra o grave prejuízo de autonomia que os Estados Federados sofreram neste período. Neste sentido, Raul Machado Horta ensinou:

“A desconstitucionalização converteu o Congresso Nacional, através da lei complementar, na via ordinária, em juiz derradeiro e único sobre alterações territoriais dos Estados. As Assembléias Legislativas perderam sua participação em matéria do direto interesse de cada uma delas. Suprimiu-se o plebiscito das populações interessadas e ato legislativo do Congresso Nacional, reduziu-se ao comando centralizador da União, que impregnou a Constituição Federal de 1967 e nela inoculou elementos antifederativos”.

Como a Constituição não tratou detalhadamente do assunto, deixando para lei complementar discipliná-lo, de cara, surgiram algumas dúvidas.

O primeiro questionamento surgiu com relação ao termo “criação” que a Constituição de 1967 utilizara. Ao contrário das quatro Constituições anteriores, que traziam expressamente as modalidades de alteração do território dos Estados Federados – em todas elas: incorporação, subdivisão e desmembramento para formar novos Estados ou anexar a Estados existentes –, a Constituição de 1967 tão somente menciona a criação de Estados e Territórios. O texto teria excluído possíveis alterações que não ocasionassem criação de novo Estado, como é o caso do desmembramento para anexar a outro Estado existente⁴⁰⁷. Todavia, como ponderou Manoel Gonçalves Ferreira Filho, comentando da Carta de 1967 após a

⁴⁰⁶ O artigo 3º da Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, tinha a seguinte redação:

Art. 3º A criação de Estados e Territórios dependerá de lei complementar.

⁴⁰⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969 – 1º volume (artigos 1º a 45)*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 53.

Emenda Constitucional n. 1 de 1969, “*não parece absurdo, porém, que, analogicamente, se aplique ao desmembramento a regra prevista para a criação*”⁴⁰⁸.

A segunda questão recairia sobre a função da lei complementar. Surgiram dois posicionamentos distintos: o primeiro entendia que a lei complementar seria o instrumento para a criação de novos Estados e Territórios federais⁴⁰⁹, enquanto que o segundo entendia caber à lei complementar disciplinar o assunto, incumbindo ao legislador federal escolher a forma de criação de novos Estados ou Territórios, podendo escolher a lei complementar como instrumento ou qualquer outra forma que lhe parecesse adequada, inclusive a forma de criação de novos Estados e Territórios que vigorou nas Constituições passadas, que fortaleceria os princípios do federalismo⁴¹⁰. Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe estes dois entendimentos e opta pelo segundo, por considerá-lo menos prejudicial aos princípios federativos universais, alegando também que a própria Constituição corroborava essa tese ao definir no artigo 44, V (da Constituição reformada pela Emenda Constitucional n.º 1 de 1969), que ao Congresso Nacional caberia tão somente aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estado ou de Territórios⁴¹¹.

A última dúvida dizia respeito à possibilidade de extinção de Estados Federados. Pontes de Miranda entendia que o artigo 3º da Constituição de 1967 não permitia a extinção de Estados, pois o poder ali conferido era o de criar e não de extinguir⁴¹². Em sentido contrário, opinava Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem o termo criação utilizado pelo artigo 3º não deveria ser interpretado literalmente. Assim, nada impedia que a criação de Estado ou Território se fizesse de modo a implicar na extinção de Estado existente⁴¹³.

⁴⁰⁸ Idem, p. 53.

⁴⁰⁹ Pontes de Miranda sustentava este entendimento, comentando a Constituição de 1967 antes da edição da Lei Complementar n.º 20 de 1974, que regulamentou o assunto e encerrou tal divergência, da seguinte forma: “*Deuse ao Congresso Nacional poder de criar novas entidades intra-estatais (Estados-membros, Territórios), desde que o faça por lei complementar da Constituição*” (*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969 (tomo I. Arts. 1º ao 7º)*, ob. cit., p. 517).

⁴¹⁰ Esta posição era defendida por Célio Borja, que interpretava que o art. 3º da Constituição de 1967 “*concede ao Congresso Nacional, por via da lei complementar, a faculdade de disciplinar a admissão de novos Estados e a criação de novos territórios*” (Célio Borja. *A Federação na Constituição do Brasil*; em *Estudos sobre a Constituição de 1967*; citado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição*, ob. cit., p. 54). No mesmo sentido, também sustentava Geraldo Ataliba (*Lei complementar na Constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971, pp. 61 a 63).

⁴¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional n.º 1*, ob. cit., pp. 53 a 55.

⁴¹² MIRANDA, Pontes de. Ob. cit., p. 517.

⁴¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional n.º 1*, ob. cit., p. 55.

A Lei Complementar nº. 20, de 1º de julho de 1974, disciplinou sobre a criação de Estados e Territórios, encerrando, pelo menos do ponto de vista legal, as três dúvidas acima expostas.

Assim, a Lei Complementar nº. 20/74 trouxe as modalidades de criação de novos Estados e Territórios Federais. O artigo 2º⁴¹⁴ da LC nº. 20/74 dispôs que novos Estados poderiam ser criados pelo: i) desmembramento da área de um ou mais Estados, ii) pela fusão de dois ou mais Estados e iii) mediante elevação de território à condição de Estado. Já, as modalidades de criação de Territórios foram tratadas pelo artigo 6º⁴¹⁵, que permitia que novos Territórios fossem criados pelo desmembramento de parte de Estado existente ou parte de outro Território Federal.

Portanto, a Lei não tratou da possibilidade de alteração territorial sem que houvesse criação de novos Estados ou Territórios, na medida em que não é referida a modalidade desmembramento para anexação a outro Estado ou Território já existente. A possibilidade de extinção de Estado existente, porém, foi admitida pela Lei Complementar, pois a Lei cuidou da modalidade fusão de dois ou mais Estados, o que necessariamente ocasiona a extinção de Estados.

Quanto ao papel da Lei Complementar, a própria edição de uma lei complementar disciplinando a criação de Estados ou Territórios poderia indicar que o Constituinte de 1967 ao redigir que “*a criação de Estados e Territórios dependerá de lei complementar*” quis dizer que caberia à lei complementar apenas regulamentar a matéria, e não necessariamente ser o instrumento de criação de Estados e Territórios. No entanto, o artigo 1º⁴¹⁶ da Lei Complementar nº. 20, de 1967, deixa claro que a lei complementar seria também o instrumento para a criação de novos Estados e Territórios.

⁴¹⁴ Art. 2º - Os Estados poderão ser criados:

I - pelo desmembramento de parte da área de um ou mais Estados;

II - pela fusão de dois ou mais Estados;

III - mediante elevação de Território à condição de Estado.

⁴¹⁵ Art. 6º - Poderão ser criados Territórios Federais:

I - pelo desmembramento de parte de Estado já existente, no interesse da segurança nacional, ou quando a União haja de nela executar plano de desenvolvimento econômico ou social, com recursos superiores, pelo menos, a um terço do orçamento de capital do Estado atingido pela medida;

II - pelo desmembramento de outro Território Federal.

⁴¹⁶ Art. 1º - A criação de Estados e Territórios dependerá de Lei Complementar (art. 3º da Constituição federal).

Desta forma, a alteração do território dos Estados Federados passou a ser matéria de competência exclusiva da União, sendo os próprios Estados Federados excluídos inclusive da sua discussão, uma vez que nem a Constituição, nem tampouco a Lei Complementar nº. 20 de 1974 incluíram como requisitos necessários para a alteração territorial as consultas à Assembléia Legislativa estadual e ao povo do Estado por plebiscito. Assim, como bem comentou Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “*no federalismo atualmente (na vigência da Carta de 1967) implantado que, por essa razão, parece desnaturado, o Congresso Nacional pode resolver sobre a existência do Estado federado, à revelia deste*”⁴¹⁷.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº. 1 de 1969 não trataram de previsões específicas para a criação de novos Estados, como fizeram as Constituições de 1891, 1934 e 1946. Logo, novos Estados só poderiam ser criados na forma do artigo 3º, ou seja, por lei complementar.

Este período da história constitucional do Brasil, pelo menos do ponto de vista da integridade territorial dos Estados, foi a fase de maior comprometimento à autonomia dos Estados Federados, sendo eles totalmente vulneráveis à atuação do poder central, pois, eles podiam inclusive desaparecer ou ficar desconfigurados, como bem entendesse a União. A regra, já criticada aqui, que vigorou na Constituição de 1937, permitindo a criação de Territórios federais pela União por desmembramento de parte de Estado Federado, que prejudicava a autonomia dos Estados quanto ao seu território, não só voltou a existir – uma vez que o artigo 6º, I, da Lei Complementar nº. 20, de 1974, retomava esta prerrogativa – como a própria a criação de novos Estados no território de Estados existente pela vontade exclusiva da União, passou a ser possível. O caráter centralizador de tais regras chega a se assemelhar até ao vigente no período imperial antes da adoção do federalismo, quando o território das províncias poderia ser alterado como pedisse o bem do Estado, sem qualquer participação delas neste processo.

Antes, a criação de novos Estados dependia da aprovação da Assembléia Legislativa estadual, do povo do Estado e do Congresso Nacional. Com a Constituição de 1967 e a Lei Complementar nº. 20/74, as únicas aprovações necessárias passaram a ser a do Congresso Nacional, que deveria obter o *quorum* de maioria absoluta dos votos dos membros

⁴¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969 – 1º volume (artigos 1º a 45)*. Ob. cit., p. 55.

das duas Casas exigido para a aprovação de lei complementar, e do Presidente da República, a quem compete sancionar ou vetar o projeto de lei complementar.

A regra mais flexível de criação de novos Estados contribuiu para que, nesse período, maior número de alterações territoriais ocorresse. Assim, em tal período três novos Estados foram criados: o Estado do Rio de Janeiro, o Estado do Mato Grosso do Sul e o Estado de Rondônia.

A própria Lei Complementar nº. 20 de 1974, que disciplinou a criação de Estados e Territórios, criou também o Estado do Rio de Janeiro pela fusão dos Estados da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro, escolhendo a Cidade do Rio de Janeiro como a capital do Estado. Com isso, o Estado do Rio de Janeiro voltou a ter a mesma dimensão territorial que tivera a Província do Rio de Janeiro no início do Império, antes do desmembramento do Município do Rio de Janeiro para a criação do Município Neutro, ocorrida com o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 (Lei nº. 16).

Já a Lei Complementar nº. 31, de 11 de outubro de 1977, criou o Estado do Mato Grosso do Sul, pelo desmembramento de área pertencente ao Estado de Mato Grosso, e escolheu a Cidade de Campo Grande como a capital do novo Estado. E, por fim, a Lei Complementar nº. 41, de 22 de dezembro de 1981, criou o Estado de Rondônia pela elevação do Território Federal de Rondônia à condição de Estado, escolhendo a Cidade de Porto Velho como sua capital.

6. A REGRA PARA ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS FEDERADOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

6.1 A REGRA PARA ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: ARTIGO 18, §3º E ARTIGOS 13 E 14 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

A possibilidade de alteração territorial dos Estados Federados sempre esteve presente nas Constituições brasileiras, como se demonstrou no Capítulo anterior. As quatro primeiras Constituições Federais – Constituição de 1891, Constituição de 1934, Constituição de 1937 e Constituição de 1946 – especificaram as modalidades de alteração territorial e os requisitos exigíveis. A Constituição de 1967, porém, desconstitucionalizou a matéria, deixando-a à disciplina da lei complementar.

A Constituição de 1988 trouxe a alteração territorial dos Estados Federados novamente ao nível constitucional. Desta forma, o tema foi tratado no artigo 18, §3º, alocado no Título III da Constituição – Da Organização do Estado –, em seu Capítulo I – Da Organização político-administrativa.

O artigo 18, §3º, da Constituição de 1988, seguindo o exemplo das quatro primeiras Constituições republicanas e federalistas, estabeleceu as modalidades de alteração no território dos Estados Federados e os requisitos essenciais para esta alteração⁴¹⁸. Dispõe o artigo 18, §3º, da atual Constituição:

Art. 18, §3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

⁴¹⁸ Outro requisito essencial para a incorporação, subdivisão ou desmembramento dos Estados Federados é a audiência das respectivas Assembléias Legislativas. O constituinte de 1988 não tratou da audiência das Assembléias Legislativas no artigo 18, §3º, mas tal requisito é exigível na forma do artigo 48, VI.

Tal regra constitucional, embora hajam propostas⁴¹⁹ em tramite no Congresso Nacional, ainda não foi aplicada, efetivando a redivisão do território dos Estados Federados. As mudanças nos territórios dos Estados-membros que ocorreram após 1988, com a criação dos Estados do Tocantins, de Roraima e do Amapá, foram todas projetadas pelo próprio Poder Constituinte Originário da Constituição de 1988, incluindo-as no texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O artigo 13⁴²⁰ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 criou o Estado do Tocantins, desmembrando área do norte do Estado de Goiás, e estabelecendo os limites do novo Estado no parágrafo primeiro do mesmo artigo.

Já o artigo 14⁴²¹ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 transformou os Territórios Federais de Roraima e do Amapá em Estados Federados, mantendo os respectivos limites geográficos.

⁴¹⁹ Algumas propostas de alteração do território dos Estados Federados serão analisadas no capítulo seguinte.

⁴²⁰ Art. 13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º - O Estado do Tocantins integra a Região Norte e limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso, Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso.

§ 2º - O Poder Executivo designará uma das cidades do Estado para sua Capital provisória até a aprovação da sede definitiva do governo pela Assembléia Constituinte.

§ 3º - O Governador, o Vice-Governador, os Senadores, os Deputados Federais e os Deputados Estaduais serão eleitos, em um único turno, até setenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, mas não antes de 15 de novembro de 1988, a critério do Tribunal Superior Eleitoral, obedecidas, entre outras, as seguintes normas:

I - o prazo de filiação partidária dos candidatos será encerrado setenta e cinco dias antes da data das eleições;

II - as datas das convenções regionais partidárias destinadas a deliberar sobre coligações e escolha de candidatos, de apresentação de requerimento de registro dos candidatos escolhidos e dos demais procedimentos legais serão fixadas, em calendário especial, pela Justiça Eleitoral;

III - são inelegíveis os ocupantes de cargos estaduais ou municipais que não se tenham deles afastado, em caráter definitivo, setenta e cinco dias antes da data das eleições previstas neste parágrafo;

IV - ficam mantidos os atuais diretórios regionais dos partidos políticos do Estado de Goiás, cabendo às comissões executivas nacionais designar comissões provisórias no Estado do Tocantins, nos termos e para os fins previstos na lei.

§ 4º - Os mandatos do Governador, do Vice-Governador, dos Deputados Federais e Estaduais eleitos na forma do parágrafo anterior extinguir-se-ão concomitantemente aos das demais unidades da Federação; o mandato do Senador eleito menos votado extinguir-se-á nessa mesma oportunidade, e os dos outros dois, juntamente com os dos Senadores eleitos em 1986 nos demais Estados.

§ 5º - A Assembléia Estadual Constituinte será instalada no quadragésimo sexto dia da eleição de seus integrantes, mas não antes de 1º de janeiro de 1989, sob a presidência do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás, e dará posse, na mesma data, ao Governador e ao Vice-Governador eleitos.

§ 6º - Aplicam-se à criação e instalação do Estado do Tocantins, no que couber, as normas legais disciplinadoras da divisão do Estado de Mato Grosso, observado o disposto no art. 234 da Constituição.

§ 7º - Fica o Estado de Goiás liberado dos débitos e encargos decorrentes de empreendimentos no território do novo Estado, e autorizada a União, a seu critério, a assumir os referidos débitos.

Após a criação dos Estados do Tocantins, de Roraima e do Amapá, cuja previsão fora expressa na Constituição de 1988, novos Estados Federados ou Territórios Federais só poderiam ser criados desde que obedecido o procedimento constitucional. Assim, este trabalho irá aprofundar o procedimento e as modalidades para alteração do território dos Estados Federados, além de outras possíveis formações de novos Estados ou redivisão territorial que não foi efetivada pela Constituição.

6.2 AS MODALIDADES

As modalidades pelas quais os Estados Federados podem alterar seus territórios foram estabelecidas no próprio artigo 18, §3º, da Constituição Federal, que estabelece poderem os Estados incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para anexarem a outros ou formarem novos Estados ou Territórios Federais. São, portanto, as mesmas hipóteses previstas nas Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946.

Desta forma, convém analisar separadamente cada uma dessas quatro possibilidades: *i*) incorporação e fusão; *ii*) subdivisão; *iii*) desmembramento para se anexar a outros Estados; ou *iv*) desmembramento para formação de novos Estados ou Territórios Federais.

6.2.1 Incorporação e fusão

A incorporação é a união ou fusão de dois ou mais Estados que se tornam um só. Por exemplo, os Estados A e B se unem para formarem o Estado C. O novo Estado

⁴²¹ Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1º - A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.

§ 2º - Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.

§ 3º - O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos Estados de Roraima e do Amapá que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos.

§ 4º - Enquanto não concretizada a transformação em Estados, nos termos deste artigo, os Territórios Federais de Roraima e do Amapá serão beneficiados pela transferência de recursos prevista nos arts. 159, I, "a", da Constituição, e 34, § 2º, II, deste Ato.

pode manter tanto o nome do Estado A como o do Estado B ou, ainda, adotar novo nome. A adoção de novo nome não tira o caráter da fusão⁴²².

José Afonso da Silva entende que não existe incorporação entre si (incorporação entre dois ou mais). Conforme ensina o citado jurista, o fenômeno da incorporação exige que um Estado incorpore outro, perdendo o Estado incorporado sua personalidade, que se integra na do Estado incorporador. Logo, incorporar-se entre si, ou seja, incorporação entre dois, seria fusão entre dois ou mais Estados. Na fusão, os dois Estados perdem sua personalidade primitiva para formar uma nova⁴²³.

Neste ponto, discordamos de José Afonso da Silva. A expressão utilizada pela Constituição “*incorporar-se entre si*” quer significar que pode haver incorporação entre os Estados, ou seja, um Estado pode incorporar o outro. Portanto, além da fusão de dois Estados, entendemos em concordância com o texto constitucional a incorporação de um Estado por outro, fenômeno no qual o Estado incorporado perde sua personalidade em favor do Estado incorporador, evidentemente, desde que respeitados os requisitos constitucionais, entre os quais se incluem a aprovação do povo do Estado incorporado e do Estado incorporador.

Embora não tenha ocorrido, ainda na vigência da Constituição Federal de 1988, a incorporação e a fusão são fenômenos já ocorridos na história do Brasil.

A Lei Complementar nº. 20 de 1974, criou o Estado do Rio de Janeiro pela fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Com a fusão, o novo Estado do Rio de Janeiro voltou a ter a dimensão espacial que tivera a Província do Rio de Janeiro no início do período imperial, antes do Ato Adicional de 1834 (Lei nº. 16) criar o Município Neutro desmembrando parte da Província.

O fenômeno da incorporação também já sucedeu no Brasil. Porém nunca houve incorporação de Estado, apenas de Território Federal. Todas as incorporações ocorridas tiveram como objetivo reintegrar território que havia sido desmembrado de Estado Federado

⁴²² MIRANDA, Pontes de. Ob. cit., p. 504.

⁴²³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 473.

para criar Território Federal, logo, foram reincorporações. Isto ocorreu com a extinção dos territórios de Iguazu e Ponta Porã pela Constituição de 1946, que reincorporou a área de tais territórios aos Estados que haviam sofrido desmembramento quando da respectiva criação: Mato Grosso, Paraná e Santa Catarina; e com a extinção do território federal de Fernando de Noronha pelo artigo 15⁴²⁴ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição de 1988, que reincorporou a área do território extinto ao Estado de Pernambuco, de onde havia sido anteriormente desmembrada.

Portanto, verifica-se que a incorporação e a fusão não consistem em tendência do federalismo brasileiro, tendo ocorrido apenas a fim de restaurar área que havia sido desmembrada. Na maioria das Federações estudadas, a incorporação e a fusão também não são comuns, exceto na Rússia, onde, como demonstrado no Capítulo 4 deste trabalho, recentemente ocorreram fenômenos semelhantes.

6.2.2 Subdivisão

A subdivisão ocorre quando um Estado divide-se para formar dois ou mais novos Estados. O Estado originário, que sofreu a subdivisão, desaparece, e, em seu lugar passam a existir vários novos Estados, todos com personalidade distinta daquele que os originou⁴²⁵. Por exemplo, o Estado A se subdivide para formar os Estados B e C.

No Brasil, nenhum Estado se formou por subdivisão. Esta modalidade de formação de Estados também não é muito comum nas demais Federações aqui examinadas. Porém, exemplo concreto, já analisado neste trabalho⁴²⁶, ocorrido na Índia, chama a atenção pela sua importância, pois desencadeou toda a redivisão territorial daquele país. É o da subdivisão do Estado de Madras Presidency em dois Estados distintos e para populações de línguas distintas de: Andhra Pradesh e Tamil Nadu⁴²⁷.

⁴²⁴ Art. 15. Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco.

⁴²⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 309.

⁴²⁶ No tópico 4.6 deste trabalho, esta subdivisão ocorrida na Índia, bem como outras que também fizeram parte da redivisão territorial da Índia, são descritas com maior detalhamento.

⁴²⁷ O nome do Estado de Tamil Nadu logo após sua criação por subdivisão era Madras state, mas tal nome logo foi substituído pelo nome atual Tamil Nadu.

6.2.3 Desmembramento para se anexar a outros Estados

O desmembramento consiste em separar parte de um Estado, sem que o mesmo desapareça. O Estado perde parte de seu território, mas continua existindo com porção de território menor⁴²⁸. Quando a parte do Estado desmembrada não forma nenhum novo Estado ou Território, mas é separada para se anexar a outro Estado ou Território ocorre esta hipótese. Por exemplo: parte do Estado A é desmembrada para que seja anexada ao Estado B; o Estado A continua existindo, mas sem aquela parte de seu território que passa a pertencer ao Estado B.

Esta hipótese é tão improvável de acontecer atualmente no Estado Federal brasileiro que a Constituição de 1967 e a Lei Complementar nº. 20 de 1974, que disciplinara a matéria naquele período nem sequer a mencionaram, sendo impossível sua ocorrência naquela época. Das Federações estudadas neste trabalho, algumas delas tampouco mencionam tal possibilidade. Entre os países analisados aqui, apenas as Constituições da Austrália (artigo 123) e da Índia (artigo 3) apresentam hipóteses semelhantes.

Todavia, apesar de improvável, durante a vigência da Constituição de 1934, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal chegou a cogitar da ocorrência desta modalidade no acordo que definiu os limites territoriais entre São Paulo e Minas Gerais, celebrado em 1936. Porém, como relatado no Capítulo anterior, esta posição da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal não prevaleceu, sendo alterada pelo próprio Senado e pela Câmara dos Deputados, entendendo as duas Casas Legislativas ter ocorrido apenas acordo de limites entre os mencionados Estados.

Conquanto não tenha ocorrido nenhum desmembramento para anexação a outro Estado na história do federalismo brasileiro, durante o período imperial, quando a divisão territorial do Brasil poderia ser alterada como pedisse o bem do Estado, esta hipótese ocorreu. O Imperador Dom Pedro I, por meio do Decreto de 7 de julho de 1824, desmembrou, provisoriamente, parte da Província de Pernambuco, a Comarca do Rio de São Francisco, para anexar à Província de Minas Gerais, em uma tentativa de conter um movimento separatista e

⁴²⁸ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1069.

de caráter federalista e republicano instaurado em Pernambuco, a Confederação do Equador. Posteriormente, a Comarca do Rio de São Francisco foi definitivamente incorporada à Província da Bahia pelo Decreto de 15 de outubro de 1827.

6.2.4 Desmembramento para formar novos Estados ou Territórios Federais

O desmembramento para formar novos Estados ou territórios federais é a hipótese mais comum de alteração da divisão territorial em Estados do Brasil. Por esta modalidade, um Estado tem parte de seu território separada, sem perda de personalidade, e a parte separada dará origem a novo Estado ou território federal. Assim, por exemplo: parte do Estado A é desmembrada para formar o Estado B. Este é criado, mas o Estado A continua existindo, com território menor.

A Constituição de 1988, corretamente, estabelece que o desmembramento para formar territórios federais deve seguir o mesmo procedimento do desmembramento para criação de Estados Federados. Durante a vigência da Constituição de 1937, estabelecia-se procedimento bastante democrático, com a participação decisiva da Assembléia Legislativa do Estado que sofreria desmembramento, podendo o povo do Estado votar contra ou a favor da medida, no caso do desmembramento para a formação de Estados, enquanto que para a formação de territórios federais bastaria tão somente que a União considerasse o território como sendo de interesse da defesa nacional para que a parte do Estado fosse desmembrada, sem qualquer consulta à Assembléia Legislativa do Estado ou ao povo do Estado, desrespeitando-se a autonomia estadual sobre o seu território. A regra de 1988 está em maior consonância com os princípios federalistas do que a de 1937, pois, é fundamental que o Estado participe das possíveis alterações da sua área, inclusive nos casos em que se faça necessária a criação de território federal.

Desde a independência do Brasil, muitas Províncias, Estados e Territórios Federais foram criados pelo desmembramento de parte de outro Estado ou Província. Esta é a origem dos atuais Estados do Amazonas, do Paraná, do Mato Grosso do Sul, de Rondônia, do Tocantins, de Roraima e do Amapá, e se considerado, também, o período em que o Brasil esteve unido a Portugal como Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (entre os anos de 1815 a 1822), poderiam ser incluídos os Estados de Alagoas e Sergipe.

Destarte, nos últimos duzentos anos, nove Estados se formaram por desmembramento. E, analisadas as propostas atuais sobre a redivisão do território dos Estados, esta é a hipótese mais provável de formação de mais Estados Federados no Brasil.

6.3 PROCEDIMENTO PARA ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS FEDERADOS

O procedimento para alteração do território dos Estados Federados é bastante complexo, devendo ser seguidas várias etapas e regras constitucionais, como as constantes no artigo 18, §3º, assim como as previstas no artigo 48, VI. Ademais, outras normas legais, estabelecidas pela Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamentou as formas de exercício direto da soberania popular (plebiscito, referendo e iniciativa popular), devem igualmente ser observadas.

A Constituição de 1988 apresentou os requisitos essenciais para a alteração do território dos Estados Federados: *i*) aprovação das populações diretamente interessadas, mediante plebiscito (artigo 18, §3º); *ii*) aprovação do Congresso Nacional, por lei complementar (artigo 18, §3º); e *iii*) audiência das Assembléias Legislativas envolvidas (artigo 48, V).

Porém, não há na Constituição maior detalhamento sobre o modo de realização do plebiscito da população diretamente interessada, nem tampouco a respeito do formato da audiência das Assembléias Legislativas envolvidas.

Assim, antes da edição da Lei 9.709/98, que disciplinou o assunto, discutia-se a possibilidade de alteração do território dos Estados Federados brasileiros. Argumentavam que, como o plebiscito era requisito essencial para quaisquer alterações territoriais e, uma vez que o plebiscito, assim como as demais formas de exercício direto da soberania popular previstas no artigo 14⁴²⁹ da Constituição, dependia de lei regulamentadora, enquanto não

⁴²⁹ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

editada esta lei, não poderia haver plebiscito, e conseqüentemente alteração territorial nos Estados. Neste sentido se posicionava Michel Temer, que assim afirmou:

“O plebiscito autorizador do desmembramento ou formação de novos Estados (CF, art. 18, §3º) é uma espécie daquele genericamente previsto no art. 14, inciso I, já aludido. É, este, norma constitucional de eficácia limitada. Depende de legislação integrativa para alcançar eficácia plena. Este é o significado de dispositivo constitucional que remete à lei regulação de certos institutos”⁴³⁰.

Por outro lado, o argumento da inviabilidade da realização dos institutos democráticos do artigo 14 da Constituição – plebiscito, referendo e iniciativa popular – em face da inexistência da lei infraconstitucional que lhes desse a devida regulamentação era combatido por outros especialistas. Em sentido contrário, sustentavam que a realização de plebiscito poderia ser realizada mesmo sem a lei regulamentadora, pois o artigo 14, por si só, já continha os elementos necessários para a efetivação dos institutos de democracia semidireta⁴³¹. Ademais, sustentando a direta aplicabilidade dos instrumentos do artigo 14 e de sua importância para a efetivação do princípio da soberania popular, proclamado no artigo 1º, parágrafo único⁴³², da Constituição, Paulo Bonavides argumentou:

“Manifestada a contradição, deflagrado o conflito do dispositivo ‘nos termos da lei’ com a norma principal, que taxativamente instituiu o ramo da soberania popular no art. 1º da Constituição, é este que prevalece, e não aquele. (...) Tais instrumentos lhe foram entregues pelo constituinte da Carta de 1988, ao fazer o braço direto do povo tão essencial à democracia brasileira quanto o seu braço representativo. Este é o único que, hoje, governa na linha do poder, cuja legitimidade se rarefaz por falta de participação popular mais enérgica e efetiva, unicamente possível se a regra do art. 14 ceder ao princípio do art. 1º. Com esse entendimento hermenêutico a democracia sairá mais protegida, o regime mais forte, a Constituição mais respeitada”⁴³³.

⁴³⁰ Michel Temer julgando recurso na Câmara dos Deputados relativamente ao Projeto de Decreto Legislativo nº. 27 de 1988; citado por Régis de Oliveira na obra *Criação de Estados-membros na Constituição Federal* - Revista Trimestral de Direito Público, volume 12. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 123.

⁴³¹ Neste sentido SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. Dissertação de Mestrado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997, pp. 111 a 120; e MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular* - Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, pp. 95 a 102).

⁴³² Art. 1º, Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁴³³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 136.

Com a Lei 9.709/98, a questão, pelo menos do ponto de vista legal, foi resolvida. Ainda que a Lei não tenha atingido todas as expectativas de criação de mecanismos mais efetivos de participação popular e sem regulamentar importantes assuntos que ampliariam o exercício desses fundamentais instrumentos, pelo menos no que diz respeito ao plebiscito para alteração do território dos Estados Federados, a Lei 9.709/98 tratou de todas as questões não solucionadas pela Constituição. Além disso, a Lei organizou o procedimento para as alterações nos territórios estaduais e fixou o papel das Assembléias Legislativas Estaduais, que também não fora objeto de disciplina constitucional em 1988.

Assim, conforme a Lei 9.709/98, para alterar o território dos Estados Federados, os seguintes passos devem ser seguidos:

1º) o Congresso Nacional deve convocar plebiscito – a convocação de plebiscito é competência exclusiva do Congresso nacional, na forma do artigo 49, XV⁴³⁴, da Constituição; tal competência é exercida por meio de decreto legislativo, por proposta de um terço no mínimo dos membros de qualquer das casas (artigo 3º, Lei 9.709/98⁴³⁵);

2º) Aprovado o ato convocatório do plebiscito, o Presidente do Congresso Nacional deve dar ciência à Justiça Eleitoral, que por sua vez, deve: fixar a data da consulta popular; tornar pública a cédula respectiva; expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo; e assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta (artigo 8º, Lei 9.709/98⁴³⁶);

⁴³⁴ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

...

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

⁴³⁵ **Art. 3º:** Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

⁴³⁶ **Art. 8º:** Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

3º) realiza-se o plebiscito na mesma data e mesma hora em cada um dos Estados em que houver população diretamente interessada (artigo 4º, *caput*, Lei 9.709/98⁴³⁷);

4º) proclamado o resultado, sendo favorável à alteração territorial, deve ser apresentado projeto de lei complementar perante qualquer das Casas do Congresso Nacional (artigo 4º, §1º, Lei 9.709/98⁴³⁸);

5º) A casa perante a qual foi apresentado o projeto de lei complementar deve realizar a audiência das respectivas Assembléias Legislativas, que, por sua vez, devem fornecer ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada (artigo 4º, §§ 2º e 3º, Lei 9.709/98⁴³⁹);

6º) O Congresso Nacional vota a lei complementar, que tem quorum de aprovação de maioria absoluta, na forma do artigo 69⁴⁴⁰ da Constituição Federal;

7º) Aprovada a lei complementar, o Congresso Nacional deve tomar em conta as informações técnicas prestadas pelas Assembléias Legislativas (artigo 4º, §4º, Lei 9.709/98⁴⁴¹).

Além do procedimento, a Lei 9.709/98 procurou identificar, em cada hipótese de alteração territorial dos Estados Federados, que população diretamente interessada deveria ser considerada (artigo 7º), e definiu o papel das Assembléias Legislativas estaduais (artigo 4º, §3º), questões não enfrentadas pela Lei Maior. Porém, tais questões, assim como

⁴³⁷ **Art. 4º:** A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

⁴³⁸ **§1º:** Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

⁴³⁹ **§2º:** À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§3º: Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

⁴⁴⁰ **Art. 69.** As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

⁴⁴¹ **Art. 4º, § 4º:** O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

outras que não foram abordadas, nem pela Constituição, nem pela Lei, ainda podem suscitar algumas dúvidas. Desta forma, se faz necessário discorrer sobre estes problemas a seguir.

6.4 A APROVAÇÃO POR PLEBISCITO DA POPULAÇÃO DIRETAMENTE INTERESSADA (QUEM É A POPULAÇÃO DIRETAMENTE INTERESSADA?)

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, §3º, já citado, exige para todas as hipóteses de alteração territorial nos Estados Federados, o plebiscito da população diretamente interessada. Porém, a Constituição não explicitou quem seria tal população.

Com isso, como na época da promulgação da Constituição não havia qualquer definição a respeito de quem seria a população diretamente interessada em cada caso de alteração territorial nos Estados Federados, e como tal conceito é aberto, sem definição única, surgiram várias interpretações tanto da doutrina quanto da jurisprudência, esta última, embora até 2011 não tivesse analisado nenhum caso concreto de alteração territorial nos Estados-membros, foi obrigada a definir quem seria a população diretamente interessada no caso de alteração territorial de Municípios, que dependia de requisito constitucional semelhante, na forma do artigo 18, §4º, em sua redação original – antes das modificações proferidas pela Emenda Constitucional nº. 15 de 1996.

A Lei 9.709/98, por sua vez, definiu quem seria a população diretamente interessada em seu artigo 7º, assim redigido:

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

O citado artigo 7º trouxe definição legal para população diretamente interessada, porém, não encerrou o debate sobre o assunto, permanecendo dúvida sobre quem seria tal população⁴⁴². Interessa, portanto, aprofundar o estudo, com exame de posições

⁴⁴² A discussão sobre quem seria a população diretamente interessada está novamente em foco no recente caso do desmembramento do Estado do Pará para formação dos novos Estados de Carajás e Tapajós, no qual já se

doutrinárias e jurisprudenciais, além da legal, para que se encontre, afinal, a noção de população diretamente interessada.

Como em cada uma das modalidades de alteração territorial, a população diretamente interessada pode ser distinta, é necessário analisar as hipóteses de alteração territorial separadamente.

6.4.1 População diretamente interessada no caso de incorporação

A incorporação é o processo de transformação territorial pelo qual dois ou mais Estados se unem para formar um terceiro, podendo o novo Estado adotar o nome de qualquer dos Estados originários ou novo nome.

No caso da incorporação, a definição de população diretamente interessada não apresenta grandes problemas, na medida em que a união entre dois ou mais Estados interessa àqueles que estão se unindo, sendo pacífico que tal população é a de todos os Estados que pretendem se fundir⁴⁴³. A Lei 9.709/98 corretamente dá igual conceito ao termo população diretamente interessada neste caso.

6.4.2 População diretamente interessada no caso de subdivisão

Subdivisão é o processo de transformação territorial no qual um Estado se divide, perdendo sua personalidade, a fim de que se formem dois ou mais Estados.

Neste caso, a definição de quem é a população diretamente interessada também é pacífica, sendo assim considerada a população de todo o Estado que será subdividido⁴⁴⁴. Neste caso, um Estado Federado sofre profunda alteração, que acarreta a sua

marcou plebiscito para todo o Estado do Pará, a se realizar no dia 11 de dezembro de 2011 (conforme se definiu na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº. 23.342 de 2011). Os políticos das regiões que pretendem se emancipar (Carajás e Tapajós) pretendiam que o plebiscito fosse realizado apenas com a população das áreas que pretendem se desmembrar, excluindo assim a população da área remanescente. Já se requereu também que o plebiscito fosse realizado para toda a população nacional (Cf. Guilherme Balza do Uol Notícias. *Dalmo Dallari faz requerimento ao TSE para que o Brasil todo vote sobre a divisão do Pará*; disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/2011/07/20/dalmo-dallari-faz-requerimento-no-tse-para-que-o-brasil-todo-vote-sobre-a-divisao-do-para.jhtm>>, acesso em 22 de julho de 2011).

⁴⁴³ Neste sentido se posiciona José Afonso da Silva em *Comentário contextual à Constituição*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pp. 248 e 249.

⁴⁴⁴ Idem.

própria extinção, em favor da formação de novos Estados no território que lhe pertencia. Portanto, a população de todo o Estado deve votar em plebiscito para que tal medida seja aprovada. A Lei 9.709/98, acertadamente, assim dispôs.

6.4.3 População diretamente interessada no caso de desmembramento para formar novo Estado ou Território Federal

Desmembramento é o processo pelo qual um Estado perde parte de seu território, sem perder sua personalidade originária, para formar novo Estado ou Território Federal.

Este é o caso mais comum de alteração territorial nos Estados Federados e também nos Municípios. É também a hipótese mais discutida.

No âmbito da criação de Municípios, cuja regra constitucional que permite tal alteração territorial contava com requisito semelhante no artigo 18, §4^o⁴⁴⁵ até a edição da Emenda Constitucional nº 15 de 12 de dezembro de 1996, estava aberta a possibilidade de interpretação analógica para o caso de desmembramento de Estado Federado⁴⁴⁶. Até a edição da citada Emenda Constitucional, prevalecia, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência o entendimento segundo o qual população diretamente seria tão somente a da área que iria se separar.

Esta posição foi firmada por Pontes de Miranda, que comentando a Constituição de 1967 – com igual referência à consulta às populações locais – assim ensinava:

⁴⁴⁵ Art. 18, §4º: A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (redação original do artigo 18, §4º, antes da EC nº 15 de 1996).

⁴⁴⁶ No artigo 18, §3º, a expressão utilizada está no singular, “população diretamente interessada”, enquanto que no artigo 18, §4º era utilizada a mesma expressão no plural, “populações diretamente interessadas”. Esta leve distinção sugeria interpretações diversas sobre quem seria a população ou populações diretamente interessadas. Na opinião do citado jurista, população diretamente interessada para o caso de desmembramento de Estado Federado é a população da área desmembrada, enquanto que no caso de desmembramento de Municípios, populações diretamente interessadas seriam as populações da área a ser desmembrada e da área de que se desmembra (Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ob. cit., p. 475).

“As populações locais que se têm de manifestar quanto à criação do Município são as populações que têm voto e teriam de votar no território do futuro Município”⁴⁴⁷.

Ao lado de Pontes de Miranda e de outros ilustres juristas⁴⁴⁸, que assim interpretavam, se manifestaram, reiteradamente, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral.

O Supremo Tribunal Federal, julgando diversas ações diretas de inconstitucionalidade – como a ADI 733/MG, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence; a ADI 478/SP, relatada pelo Ministro Carlos Velloso; e a ADI 1504/RS, relatada pelo Ministro Moreira Alves –, entendia que a expressão *populações diretamente interessadas*, prevista na redação antiga do artigo 18, §4º, para o caso de desmembramento de Municípios significava a população da área desmembrada.

O Tribunal Superior Eleitoral conferia o mesmo entendimento, como se decidiu no julgamento dos seguintes mandados de segurança que pretendiam abranger o conceito de *populações diretamente interessadas* para que todo o Município votasse: MS 936/RJ, relatado pelo Ministro Otto Rocha, julgado em 16/06/1988; MS 2425/GO, relatado pelo Min. José Bonifácio Diniz de Andrada, julgado em 25/04/1996; MS 1474/SP, relatado pelo Min. Célio de Oliveira Borja, julgado em 14/05 de 1991.

Igual pensar era o dos legisladores estaduais que, ao criarem as leis complementares exigidas pelo artigo 18, §4º, para definir os requisitos das alterações no território do Município, também definiram *populações diretamente interessadas* como sendo a população da área desmembrada. Neste sentido, foram expressas as leis complementares dos Estados de São Paulo⁴⁴⁹, do Rio de Janeiro⁴⁵⁰, do Paraná⁴⁵¹, de Pernambuco⁴⁵², entre outros.

⁴⁴⁷ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969 (tomo II Arts. 8º ao 31)*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973, pp. 326 e 327.

⁴⁴⁸ No mesmo sentido que Pontes de Miranda, Hely Lopes Meirelles entendia que a população consultada no plebiscito sobre o desmembramento de Municípios deveria ser a da área a ser desmembrada (*Direito Municipal Brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 67).

⁴⁴⁹ Esta interpretação se extrai da Lei Complementar nº 651/90 do Estado de São Paulo.

⁴⁵⁰ Esta interpretação se extrai da Lei Complementar nº 59/90 do Estado do Rio de Janeiro.

⁴⁵¹ Esta interpretação se extrai da Lei Complementar nº 56/91 do Estado do Paraná.

⁴⁵² Esta interpretação se extrai da Lei Complementar nº 01/90 do Estado de Pernambuco.

Por outro lado, inclusive antes da edição da Emenda Constitucional nº 15/96, que deu nova redação ao artigo 18, §4º, da Constituição Federal, trocando a expressão “populações diretamente interessadas” pela expressão “populações dos Municípios envolvidos”, já havia na doutrina opiniões divergentes do entendimento dos Tribunais e das leis estaduais. Neste sentido, se manifestou Geraldo Ataliba, argüindo a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº. 651/90 do Estado de São Paulo, com o seguinte raciocínio: “*O grande problema está em determinar-se o que são, no dizer constitucional, ‘as populações diretamente interessadas’.* Parece óbvio que interessados são todos os municípios originários. É inquestionável o interesse de todos na manutenção ou não daquela ‘unidade global’”⁴⁵³.

O problema da definição de *populações diretamente interessadas* nas consultas populares para a alteração territorial nos Municípios foi solucionado pela Emenda Constitucional nº. 15 de 1996, que substituiu o termo por populações dos Municípios envolvidos, deixando claro que no caso de desmembramento, toda a população do Município, inclusive a da área remanescente deveria ser consultada. Para este sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também caminhou, conforme a ADI 2967/BA, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence.

Porém, a expressão *população diretamente interessada* foi mantida para as consultas populares a respeito de alterações territoriais nos Estados, permanecendo, portanto, a possibilidade de interpretação deste conceito.

A Lei 9.709/98, em seu artigo 7º, considerou *população diretamente interessada* para a hipótese de desmembramento tanto a população do território que pretende se desmembrar, quanto a do território que sofrerá desmembramento.

O artigo 7º da Lei 9.709/98, porém, foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Supremo Tribunal Federal. Nesta ação, a ADI 2650/GO, proposta pela Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, alegava-se que a expressão *população diretamente interessada* deveria ser entendida como a população apenas

⁴⁵³ ATALIBA, Geraldo. *Criação de Município – Plebiscito (inconstitucionalidades da Lei Complementar 651/90 do Estado de São Paulo)*. Revista de Direito Público, volume 24, número 98, abril a junho de 1991, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, pp. 102 e 103.

da área que pretende se desmembrar, devendo o artigo 7º da Lei 9.709/98, na parte referente à alteração territorial dos Estados, ser julgado inconstitucional.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, modificando o antigo entendimento firmado para *populações diretamente interessadas* nas alterações territoriais dos Municípios antes da Emenda Constitucional nº. 15 de 1996, julgou, por unanimidade, improcedente a ADI 2650/GO, considerando constitucional o artigo 7º da Lei 9.709/98. No julgamento, o Ministro Marco Aurélio, divergindo dos demais, sustentou que a interpretação do termo *população diretamente interessada* deveria levar em conta toda a população nacional e não apenas a população do Estado envolvido, mas sua decisão foi a mesma dos outros ministros, qual seja, julgou improcedente o pedido.

A previsão legal é aquela que realmente melhor se adéqua aos princípios federativos e parece atender ao propósito do constituinte na exigência de plebiscito. Evidentemente, a população da área a ser desmembrada tem maior interesse, pois é lá que será formado o novo Estado ou Território Federal, mas não cabe excluir da consulta a população da área remanescente, na medida em que esta última também sofrerá conseqüências com a perda de parte de seu território (só a título de exemplo, o desmembramento de parte do território de um Estado provocaria redução populacional do Estado que sofreu o desmembramento, com conseqüente redução do número de Deputados Federais que representam o Estado), devendo também votar no plebiscito.

Da mesma forma, a *população diretamente interessada* não é toda a população nacional, como afirmou o Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADI 2650/GO, mas só a do Estado que sofrerá desmembramento. A Constituição Federal ao utilizar a expressão *população diretamente interessada* procurou restringir o âmbito de realização do plebiscito a certo grupo de pessoas que teria maior interesse na alteração territorial, pois caso a intenção fosse a de consulta plebiscitária de todo o eleitorado nacional, o texto constitucional mencionaria o eleitorado, como dispôs na convocação de plebiscito para opinar sobre a forma e o sistema de governo (artigo 2º do ADCT), e não especificaria certa população.

Os fundamentos para a tese de que todo o eleitorado nacional deve opinar no plebiscito de desmembramento de Estado são: *i*) o de que a criação de novo Estado por

desmembramento traria custos adicionais à União e diminuição das receitas dos Estados no Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, e, portanto, toda a população nacional arcaria com tais despesas, o que demonstraria o interesse nacional na questão; *ii*) e o de que a criação de novo Estado diminuiria a representação proporcional dos outros Estados no Senado, uma vez que o novo Estado elegeria mais três Senadores, assim, como aumentaria o número de Senadores para a mesma quantidade de eleitores, os direitos políticos dos eleitores de outros Estados seriam afetados⁴⁵⁴.

Quanto ao primeiro fundamento, é certo que a criação de novo Estado por desmembramento pode trazer como consequência a necessidade de recursos da União para implementação do novo Estado, e com isso, a população de outro Estado não abrangido na consulta plebiscitária pode ter interesse na aplicação dos recursos que seriam destinados ao novo Estado em outras questões que envolvam sua circunscrição territorial. No entanto, esta consequência não é direta, pois a proposta de criação de novo Estado por desmembramento não tem como objetivo extrair recursos da União para instituição de nova unidade federativa, visa a melhor administração de determinada área com certa identidade histórico-social, que também pertence a União – e por isso merece recursos federais, para seu desenvolvimento, e caso o novo Estado não tenha condições de auto-sustentar, deve a União agir para reduzir as desigualdades que possam surgir entre o Estado recém criado e os outros Estados da Federação –, mas que não está sendo bem administrada pelo Estado-membro da qual faz parte. Logo, como a consequência que preocupa a população dos outros Estados, que não terão seu território desmembrado não é diretamente relacionada ao objetivo da proposta de criação de novo Estado, o interesse da população dos outros Estados também não é direto.

A população diretamente interessada é aquela que sofrerá consequências diretas com o desmembramento, ou seja, aquela que a com própria medida, que é separar determinada área de Estado-membro para que nesta área forme novo Estado, tenha afetado seus direitos e obrigações. Tal população só é possível encontrar nos moradores do Estado que sofrerá o desmembramento, pois é lá que em certa parte, na área desmembrada, terá que ser feita nova Constituição Estadual, novas leis estaduais, eleger novo Governador e organizar

⁴⁵⁴ Neste sentido, Ministro Marco Aurélio em seu voto na ADI 2050/GO e Dalmo Dallari (Cf. Guilherme Balza do Uol Notícias. *Dalmo Dallari faz requerimento ao TSE para que o Brasil todo vote sobre a divisão do Pará*; disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/2011/07/20/dalmo-dallari-faz-requerimento-no-tse-para-que-o-brasil-todo-vote-sobre-a-divisao-do-para.jhtm>>, acesso em 22 de julho de 2011).

novo Poder Judiciário, e em outra parte, na região remanescente, sua Constituição, suas leis, sua administração e sua jurisdição deixarão de ser válidos para território que lhe pertencia.

Quanto ao segundo argumento, que a criação de novo Estado diminuiria a representação proporcional dos outros Estados no Senado e, por isso, a população dos outros Estados seria diretamente interessada. Conforme, já analisado neste trabalho, o Senado é casa de representação dos Estados Federados. Portanto, não há representação proporcional no Senado, independentemente de possíveis alterações no território dos Estados-membros, que possam ocasionar na criação de novos Estados, como o desmembramento.

6.4.4 População diretamente interessada no caso de desmembramento para se anexar a outro Estado

Esta hipótese ocorre quando parte do território de um Estado é desmembrada para ser anexada ao território de outro Estado.

Neste caso, assim como no desmembramento para formar novo Estado, deve ser consultada, no plebiscito, a população de todo o Estado que sofrerá desmembramento – tanto a da área que será desmembrada para ser anexada a outro Estado, quanto a da área restante. Além disso, o artigo 7º da Lei 9.709/98 determina que seja consultada a população do Estado que receberá o acréscimo territorial.

Novamente, a definição de população diretamente interessada da Lei 9.709/98 atendeu ao propósito da Constituição Federal. O desmembramento de Estado interessa ao Estado inteiro, inclusive à população da área remanescente como já explicado no tópico anterior. Ademais, a consulta à população do Estado que receberá acréscimo territorial também é razoável, uma vez que este Estado também sofrerá alteração territorial, passando a ser composto, e devendo administrar, área que antes não lhe pertencia.

6.4.5 Resultado do Plebiscito

Conforme o artigo 7º da Lei 9.709/98, a vontade popular é aferida pelo percentual de votos que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Neste ponto, a previsão legal pode ser prejudicial à autonomia dos Estados Federados, principalmente nos casos de incorporação e desmembramento para anexar a outro Estado, na medida em que o conceito de população diretamente interessada abrange, também, a do Estado que receberá o acréscimo territorial.

A previsão legal dá a entender que seja realizado único plebiscito, com o resultado sendo considerado favorável pelo percentual total. No caso de incorporação, votam as populações dos dois Estados que se unem em uma só consulta, e no caso de desmembramento para se anexar a outro Estado votam, também, num só plebiscito, a população dos dois Estados, tanto a do que perderá território, quanto a do que receberá acréscimo territorial.

Se um Estado, dotado de maior população, pretender anexar ao seu território parte de um Estado pouco populoso, pode ser possível o desmembramento e anexação, portanto, ainda que toda a população do menor Estado for contrária à medida. A mesma insensatez poderia se verificar na hipótese de um Estado mais populoso querer se unir a outro menos populoso.

Exemplificando a situação imaginada, suponha-se que a bancada do Estado da Bahia no Congresso Nacional pretenda anexar o Estado de Sergipe ao território baiano. Segundo as informações divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, para as eleições de 2010, o Colégio Eleitoral baiano é composto de aproximadamente 9,5 milhões de votantes, enquanto que o Colégio Eleitoral sergipano é integrado por aproximadamente 1,5 milhões de votantes. Assim, num plebiscito sem abstenção de votos, se todos os eleitores de Sergipe votassem contra a fusão com a Bahia, bastaria o voto favorável de cerca de 60% do eleitorado baiano para permitir que o projeto fosse votado no Congresso Nacional, podendo o Estado de Sergipe perder sua autonomia e independência, mesmo contra a vontade de toda a população daquele lugar.

Acredito que não foi essa a intenção do constituinte. Logo, quanto à última parte do artigo 7º da Lei 9.709/98, a regra estabelecida não é a que melhor dá sentido ao artigo 18, §3º, da Constituição. Deveriam ser realizados dois plebiscitos, no caso de fusão, um plebiscito para a população de cada Estado e, no caso de desmembramento para se anexar a outro Estado, um plebiscito para a população do Estado que sofrerá o desmembramento e,

ainda, outro para a população do Estado que receberá o acréscimo, sendo o resultado da consulta considerado favorável à alteração territorial se em ambos o resultado dos plebiscitos fosse favorável.

No Brasil, a fusão de Estados Federados e o desmembramento para se anexar a outro Estado não revelam uma tendência nacional. Ademais, a situação não é tão preocupante, pois a população nacional é, de certa forma, homogênea, sem grandes traços diferenciais entre os povos dos Estados Federados. Todavia, em Federações compostas por povos de diversas nacionalidades, nas quais cada Estado-membro expressa nacionalidade diferente – como a Rússia, a Índia e o Canadá entre as Federações aprofundadas no Capítulo 4 deste trabalho –, uma regra como esta seria evidentemente contrária aos interesses da Federação, pois permitiria anexações antidemocráticas de Estados menores por Estados maiores.

6.5 AUDIÊNCIA DAS RESPECTIVAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS

A manifestação favorável das Assembléias Legislativas dos Estados envolvidos até a Constituição de 1967 era requisito constitucional essencial para qualquer alteração no território dos Estados Federados. A Constituição de 1967, como visto no Capítulo anterior, delegou o regime das possíveis alterações nos Estados Federados à disciplina de Lei Complementar. A Lei Complementar nº. 20 de 1974, ao regulamentar o tema, não manteve como requisito para alteração territorial nos Estados a exigência da manifestação favorável das Assembléias Legislativas, que vigorava na vigência das Constituições anteriores.

O artigo 18, §3º, da Constituição Federal de 1988 também não inclui esse requisito ao tratar das possíveis alterações nos territórios dos Estados Federados. Porém, o artigo 48, VI, da Constituição, fez referência à audiência das respectivas Assembléias Legislativas. Assim dispõe o artigo 48, VI, da Constituição:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
(...)

VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;

Assim, ainda que se identifique, como faz Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “*frontal agressão à técnica legislativa*”⁴⁵⁵, pela exigência de participação das Assembléias Legislativas apenas no artigo 48, e sua omissão no artigo 18, §3º, que trata especificamente do tema, o constituinte não se esqueceu de integrar as Assembléias Legislativas no processo de alteração no território de seus Estados.

No entanto, a manifestação das Assembléias Legislativas deixou de ter o papel decisivo que tivera na vigência das Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946, para ter caráter meramente opinativo, na medida em que a Constituição exigiu apenas que elas sejam ouvidas.

A desqualificação das Assembléias Legislativas não reduziu a autonomia dos Estados Federados, pois a Constituição se apropriou de instrumento de exercício direto da democracia, atribuindo à população dos Estados envolvidos tal papel decisivo, na medida em que o resultado favorável do plebiscito da população diretamente interessada é essencial para a alteração territorial.

A Lei 9.709/98, que organizou o processo de alteração territorial dos Estados Federados, estabeleceu o modo de participação das Assembléias Legislativas nesse itinerário.

Assim, o artigo 4º, §3º, da Lei 9.709/98 definiu que as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, fornecendo ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada. Tais informações, prestadas pelas Assembléias Legislativas, devem ser consideradas pelo Congresso Nacional quando deliberar sobre a lei complementar destinada a efetivar a alteração territorial.

⁴⁵⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988 – volume 1 (artigos 1º a 43)*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 143.

Ao não conferir caráter vinculativo à opinião da Assembléia Legislativa, a Lei apenas confirmou a opção que o constituinte fez, escolhendo o povo para decidir se deve ou não ocorrer alteração territorial, cabendo à Assembléia Legislativa apenas expor ao Congresso Nacional as conseqüências desta alteração.

6.6 A LEI COMPLEMENTAR

A Constituição de 1988 exigiu, igualmente, como requisito para a alteração do território dos Estados Federados, a aprovação do Congresso Nacional mediante lei complementar.

A inclusão desta matéria entre aquelas sujeitas à lei complementar não é inovação da Constituição de 1988. Já na Constituição de 1967 fora determinado que a criação de Estados e Territórios dependeria de lei complementar.

Na vigência daquela Carta Constitucional, discutia-se qual seria a função da lei complementar referida para criação de Estados e Territórios. Pontes de Miranda entendia que a lei complementar seria o instrumento para criação dos novos Estados e Territórios⁴⁵⁶. Por outro lado, Geraldo Ataliba entendia que o papel da lei complementar seria apenas o de fixação dos critérios normativos para o processo de criação de Estados e Territórios, sendo a criação objeto de decreto legislativo, uma vez que aprovar a incorporação ou desmembramento de Estados ou de Territórios era da competência exclusiva do Congresso Nacional. Portanto, o Presidente da República só participaria do processo se o ato de criação se efetivasse mediante lei complementar⁴⁵⁷.

A Lei Complementar nº. 20, de 1974, encerrou a divergência, pelo menos do ponto de vista prático, na medida em que tal Lei estabeleceu os critérios normativos para a criação de Estados e Territórios, determinando que tal alteração territorial se desse por lei complementar, e, também criou um Estado-membro, o Estado do Rio de Janeiro, fazendo prevalecer a posição de que a lei complementar seria o instrumento de criação de Estados e Territórios.

⁴⁵⁶ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969 (tomo I. Arts. 1º ao 7º)*. Ob. cit., p. 517.

⁴⁵⁷ ATALIBA, Geraldo. *Lei complementar na Constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971, pp. 61 a 63.

A Constituição de 1988 deixa claro que a lei complementar é o instrumento para veicular a concordância do Congresso Nacional com a alteração no território dos Estados Federados. Neste sentido, Celso Bastos ensina:

“A lei complementar a que se refere o parágrafo 3º do artigo sob comento (artigo 18) será uma lei complementar exauriente, é dizer, uma lei complementar que tem o condão de dar aplicabilidade imediata ao mandamento constitucional a que se refere, sem a necessidade de edição de qualquer outra espécie normativa. Vale dizer, que a lei complementar exauriente faz atuar a Constituição, sem caráter de intermediação normativa”⁴⁵⁸.

A manifestação do Congresso Nacional por lei complementar não está vinculada ao resultado do plebiscito da população diretamente interessada, pois são dois requisitos distintos, que devem igualmente ser respeitados. Desta forma, se o resultado do plebiscito for contrário à alteração não pode haver alteração territorial e ainda que a consulta seja favorável, o Congresso pode rejeitar o projeto de lei complementar, e, com isso, tampouco haverá alteração territorial.

A lei complementar segue o processo legislativo comum para sua aprovação, ou seja, o mesmo procedimento que deve ser observado para a lei ordinária, com apenas uma diferença, o *quorum* de aprovação, que é o da maioria absoluta na forma do artigo 69 da Constituição. Assim, o projeto de lei complementar que objetiva alterar o território de Estado Federado pode ser vetado pelo Presidente da República, na forma do artigo 66, §1º, se considerado, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público.

A possibilidade do Presidente da República vetar o projeto é inquestionável, até porque a matéria foi incluída entre as atribuições do Congresso Nacional que dependem de sanção do Presidente da República, previstas no artigo 48, VI, da Constituição Federal. No entanto, o veto por ausência de interesse público, neste caso, parece incompatível com o pronunciamento popular registrado no plebiscito, pela população consultada, que expressou interesse na mudança. Fazendo crer que esse tipo de veto não caberia em tais casos. Neste sentido argumentou Mônica de Melo:

⁴⁵⁸ BASTOS, Celso. *Lei complementar: teoria e comentários*; 2ª ed. São Paulo: Celso Bastos Editor - Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, pp. 186 e 187.

“Parece-nos difícil sustentar que possa não ter havido interesse público na suposta lei complementar, após passar pelo crivo da população interessada, das Assembléias Legislativas e do Congresso Nacional. Entretanto, como o conceito de interesse público é um dos conceitos indeterminados utilizados pela Constituição Federal, a ser extraído da análise do sistema constitucional, poderá ocorrer que o Presidente se escude na expressão ‘interesse público’, para fazer prevalecer sua vontade. Caberá então ao Congresso Nacional derrubar o veto ou mantê-lo, se realmente entender que a lei não contraria o interesse público”⁴⁵⁹.

Por outro lado, entendemos que o veto neste caso pode ser motivado tanto por eventual inconstitucionalidade, quanto por contrariar o interesse público como qualquer outro veto presidencial, conforme o artigo 66, §1º⁴⁶⁰ da Constituição Federal. A população consultada em plebiscito é apenas a população diretamente interessada, ou seja, a população da área que sofrerá conseqüências diretas com a alteração territorial. Assim, o interesse desta população é evidente com a opinião favorável em plebiscito, porém, o Presidente da República pode entender o projeto contrário ao interesse público, considerando o interesse de toda população nacional, e, neste caso deve vetar o projeto, em obediência ao mandamento constitucional do artigo 66, §1º. Neste caso, o Congresso Nacional pode rejeitar o veto pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores em escrutínio secreto (artigo 66, §4º).

6.7 OUTRAS POSSÍVEIS FORMAÇÕES DE NOVOS ESTADOS NÃO TRATADAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Além das alterações territoriais por incorporação, subdivisão, desmembramento para formar novos Estados ou Territórios Federais e desmembramento para anexar a outro Estado ou Território, tratadas expressamente pela Constituição de 1988, no artigo 18, §3º, é possível cogitar de outras transformações que alterem o território dos Estados Federados atuais, ou que permitam o surgimento de novos Estados Federados que não tenham sido tratadas expressamente pela Constituição de 1988.

⁴⁵⁹ MELO, Mônica de. Ob. cit., p. 151.

⁴⁶⁰ Art. 66: A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. (...)

Entre tais possíveis transformações de que não cuidou expressamente a Constituição Federal de 1988, que podem ser questionadas quanto à sua admissibilidade, pode-se cogitar da adesão de território estrangeiro e da alteração do território do Distrito Federal.

Outra possibilidade seria a da secessão de Estado Federado ou parte de Estado Federado, que deixaria de pertencer à República Federativa do Brasil. Porém esta possibilidade contrariaria os princípios do Estado Federal, que negam a secessão. Com efeito, a própria Constituição Federal de 1988 expressamente vedou tal possibilidade ao definir como indissolúvel a união entre os Estados, Municípios e Distrito Federal, em seu artigo 1º, *caput*⁴⁶¹. Assim, é dever da União manter a integridade nacional, na forma do artigo 34, I⁴⁶², da Constituição, e qualquer tentativa de secessão deve ser combatida pela União, utilizando-se do instrumento da Intervenção Federal.

6.7.1 Adesão de território estrangeiro

Em muitas federações, a própria Constituição estabelece a possibilidade de Estados estrangeiros, ou parte de Estados estrangeiros aderirem à Federação. Nas outras Federações estudadas neste trabalho, as Constituições expressamente admitem tal possibilidade. Neste sentido dispõem as Constituições dos Estados Unidos da América (artigo IV, seção 3), da Rússia (artigo 65, parágrafo 2), do Canadá (artigo 146, *BNA, 1867*), da Austrália (artigo 121), da Índia (artigo 2) e da Argentina (artigo 13).

No Brasil, a primeira Constituição do período federalista – a Constituição de 1891 – não tratou da possibilidade de adesão de território estrangeiro, e tal hipótese era refutada pela presença no ordenamento pátrio da vedação da guerra de conquista. Porém, o Brasil adquiriu o Território do Acre, que pertencia à Bolívia, por meios pacíficos, através do Tratado de Petrópolis, abrindo precedente para a viabilidade da adesão no direito constitucional brasileiro.

⁴⁶¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

⁴⁶² Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
I - manter a integridade nacional;

Com isso, as duas Constituições seguintes – Constituição de 1934, em seu artigo 16, *caput*⁴⁶³, e Constituição de 1937, em seu artigo 4º⁴⁶⁴, – expressamente admitiram a possibilidade de aquisição de territórios estrangeiros por meios legítimos e em conformidade com as normas de direito internacional, sendo que tais territórios entrariam na Federação como Territórios Federais.

As Constituições subseqüentes – Constituição de 1946 e Constituição de 1967 – provavelmente por ser tal hipótese improvável, não trataram da aquisição de território. No entanto, a possibilidade do Brasil adquirir territórios estrangeiros por tratado internacional permaneceu inquestionável. Michel Temer, analisando a formação de Territórios Federais, ainda sob a vigência da Carta de 1967, reformada pela Emenda Constitucional nº. 1, de 1969, vislumbra também outra possibilidade alteração do território nacional mediante acréscimo de território estrangeiro diferente da aquisição:

“Suponhamos, pois, que o Brasil declare guerra (art. 8º, n. II) a Estado estrangeiro e por força do conflito dada área de terras seja anexada ao território brasileiro. Note-se que não se trata de guerra de conquista, vedada expressamente pelo constituinte (art. 7º, parágrafo único), mas de conflito que pode até ter independido da vontade do Estado brasileiro que a ele foi levado por circunstâncias inafastáveis. A anexação de terras dum Estado beligerante a outro, vencedor, é exemplo encontradiço até nos nossos dias, tendo o objetivo, muitas vezes, de enfraquecer o Estado vencido, não podendo causar nenhum espanto ao analista da ciência jurídica. Seria inviável tal anexação? O Brasil estaria impedido de efetivá-la? Parece-nos que não”⁴⁶⁵.

A Constituição Federal de 1988 novamente não autorizou expressamente que o Brasil adquirisse territórios estrangeiros, nem tampouco a adesão de territórios por qualquer outro meio legítimo, como, é possível cogitar-se, também, ainda que a hipótese seja distante da realidade atual do país, da possibilidade de um Estado estrangeiro querer participar

⁴⁶³ Art. 16, *caput*, Constituição de 1934: Além do Acre, constituirão territórios nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo.

⁴⁶⁴ Art. 4º, Constituição de 1937: O território federal compreende os territórios dos Estados e os diretamente administrados pela União, podendo crescer com novos territórios que a ele venham a incorporar-se por aquisição, conforme as regras do direito internacional.

⁴⁶⁵ TEMER, Michel. *Território Federal nas Constituições Brasileiras*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Editora da Universidade Católica – EDUC, 1976, p. 81.

da Federação brasileira e ser aceito pelo Brasil como novo Estado Federado ou novo Território Federal⁴⁶⁶.

Contudo, ainda que não disciplinada, por analogia, a possibilidade ainda é juridicamente possível. Neste sentido ensina Pinto Ferreira: *“Hoje em dia não se põe em dúvida a possibilidade da União de adquirir território, o que ocorreu desde a aquisição do Acre, adquirido à Bolívia pelo já referido Tratado de Petrópolis de 1903, pela soma de dois milhões de libras esterlinas. Desde então ficou definitivamente firmado o direito da União a adquirir territórios, e bem assim organizá-los e administrá-los”*⁴⁶⁷.

A adesão de território estrangeiro dependeria de tratado internacional, que estabeleceria o procedimento de ingresso do território estrangeiro no Brasil, e qual seria a sua condição na Federação, Território Federal ou Estado Federado⁴⁶⁸.

6.7.2 Possibilidade de alteração do território do Distrito Federal

Outra possível alteração na organização territorial brasileira que não foi objeto de cogitação pela Constituição Federal de 1988 seria a de alterações no território do Distrito Federal.

As Constituições de 1891, 1934 e 1946 cuidavam da transferência do Distrito Federal, antes localizado onde hoje se situa o Município do Rio de Janeiro, para o planalto central.

Porém, desde quando o Distrito Federal se instalou no planalto central, onde foi construída a cidade de Brasília, não houve qualquer previsão de possíveis modificações no território do Distrito Federal.

⁴⁶⁶ Na Federação Indiana existe um exemplo de adesão pacífica e respeitando a vontade do povo do território aderido: a adesão de Sikkin, ocorrida em 1975. Sikkin era uma monarquia independente da Índia, com governo próprio, mas protetorada pela Índia que controlava a defesa externa, a diplomacia internacional e a comunicação de Sikkin. Em 1975, realizou-se plebiscito com a população de Sikkin, no qual 97,5% votou a favor do ingresso na Federação da Índia. Com isso, Sikkin aderiu à Índia e tornou-se um Estado da Federação Indiana.

⁴⁶⁷ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira – 1º volume (arts. 1º a 21)*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 420.

⁴⁶⁸ No mundo globalizado atual, ocorreram algumas uniões entre Estados por tratados internacionais, que estabeleciam organizações supranacionais com mercado comum, como foi o caso da União Européia e do Mercosul. No então tal fenômeno não pode ser confundido com a adesão, pois neste caso, os Estados que se unem não abdicam de sua soberania e podem sair da união.

Uma nova transferência do Distrito Federal para outra localidade é pouco provável atualmente, na medida em que Brasília foi construída, justamente, para abrigar a Capital Federal. Por outro lado poderiam ser alterados os limites territoriais do atual Distrito Federal, seja pelo desmembramento de parte do seu território para formação de novo Estado ou anexação a Estado existente, ou pela incorporação de parte de outro Estado ao Distrito Federal⁴⁶⁹.

Tais alterações no território do Distrito Federal já chegaram a ser propostas na vigência da Constituição de 1988⁴⁷⁰ e poderiam, até mesmo, ser plausíveis na medida em que o Distrito Federal do Brasil ocupa território amplo quando comparado com os Distritos Federais ou Territórios constituídos para abrigar a capital federal de outras Federações⁴⁷¹, mas não mereceram a atenção da vigente Lei Magna, que se restringiu a disciplinar as alterações nos territórios dos Estados Federados (artigo 18, §3º) e dos Municípios (artigo 18, §4º).

Com isso, ante a ausência de regulamentação Constitucional, seria possível alterar-se o atual território do Distrito Federal, seja pela anexação de áreas pertencentes a outros Estados, ou pelo desmembramento de área em favor de outro Estado Federado ou para a criação de um novo Estado?

A Constituição Federal de 1988 conferiu autonomia ao Distrito Federal – mencionando-o entre os componentes da organização político-administrativa do Brasil (artigo 18, *caput*) –, assim como já possuíam os Estados Federados e os Municípios. No entanto, o Distrito Federal como ente autônomo não se equiparou nem aos Estados nem aos Municípios. Esse é o pensamento de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, que entendem que o Distrito Federal “*não pode ser identificado a partir do regime jurídico de*

⁴⁶⁹ Não se pode cogitar da subdivisão do território do Distrito Federal, pois com a subdivisão o Distrito Federal deixaria de existir, pois perderia a sua personalidade originária, e com isso estaria violada a forma federativa de Estado.

⁴⁷⁰ A alteração do território do Distrito Federal já foi objeto de duas propostas de Emenda Constitucional, a PEC nº. 56 de 1996 e a PEC nº. 422 de 2009. Tais propostas serão detalhadas no capítulo seguinte ao tratar do Estado do Planalto Central..

⁴⁷¹ O Distrito Federal do Brasil tem cerca de 5.802 km² de área territorial, segundo dados do IBGE. Este território é duas vezes maior do que Australian Capital Territory na Austrália, que tem cerca de 2.358 km²; é quase quatro vezes maior do que National Capital Territory of Delhi na Índia, que tem cerca de 1.483 km²; é mais do que vinte e oito vezes maior do que a Ciudad Autónoma de Buenos Aires na Argentina, que tem cerca de 203 km²; e é quase trinta e três vezes maior do que o District of Columbia nos Estados Unidos da América, que possui cerca de 177 km².

nenhuma dessas entidades. Ao contrário, possui perfil jurídico próprio, demarcado a partir de peculiaridades constitucionais do seu regramento”⁴⁷².

Desta forma, tendo em vista este regime diferenciado do Distrito Federal com relação aos Estados e Municípios ao mesmo não podem ser aplicadas isoladamente as regras de alteração territorial dos Estados, previstas no artigo 18, §3º, nem tampouco a dos Municípios, constantes do artigo 18, §4º. Logo, a alteração do território do Distrito Federal não poderia ser realizada por lei complementar federal, como exigida para Estados-membros, muito menos por lei distrital, o que bastaria se aplicássemos a forma de alteração territorial do artigo 18, §4º. Assim, a alteração por incorporação ou desmembramento do território do Distrito Federal só poderia ser feita por Emenda Constitucional.

É esta a posição de Pontes de Miranda, discorrendo ainda sob a vigência da Constituição de 1967⁴⁷³. No mesmo sentido, ensina Pinto Ferreira:

“Qual seria o órgão competente, o Congresso Nacional ou a Câmara Legislativa, para decidir a respeito da incorporação, da subdivisão ou do desmembramento do Distrito Federal, a fim de formar território, Estado-Membro, o ser anexado a outras unidades federativas? Não é difícil resolver a questão em face de que, para qualquer alteração no território do Distrito Federal, exige-se emenda à Constituição”⁴⁷⁴.

Portanto, quanto à possibilidade de alteração do território do Distrito Federal, seja pela anexação de áreas pertencentes a outros Estados, seja pelo desmembramento de parte de sua área para compor outro Estado Federado ou para a criação de um novo Estado, podemos concluir pela possibilidade, desde que por emenda à Constituição.

Ainda resta discutir se para a alteração do território do Distrito Federal por Emenda Constitucional seria exigida a aprovação da população interessada por plebiscito, como se exige para a alteração do território dos Estados-membros e dos Municípios. Outro problema seria o do grau de alteração possível. A Emenda Constitucional poderia alterar o

⁴⁷² ARAÚJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2011, p. 339.

⁴⁷³ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969 (tomo I. Arts. 1º ao 7º)*. Ob. cit., p. 508.

⁴⁷⁴ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira (volume 1. Arts. 1º a 21)*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 442.

território do Distrito Federal para, exemplificativamente, anexá-lo ao Estado de Goiás, acabando com a unidade?

No que diz respeito à exigibilidade de plebiscito consultando a população interessada, entendemos que a alteração do território dos Estados Federados, do Distrito Federal e dos Municípios, ainda que por Emenda Constitucional, deve obedecer a exigibilidade de plebiscito.

Conforme o artigo 14 da Constituição Federal, o plebiscito é forma de exercício direto da soberania popular, princípio básico da democracia, pelo qual o povo é o titular de todo o poder. A Lei 9.709/98, ao regulamentar os institutos de exercício direto da soberania popular – plebiscito, referendo e iniciativa popular – dispõe que o plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo nas questões de acentuada relevância de natureza constitucional, legislativa ou administrativa (artigo 2º da Lei 9.709/98). São tão somente dois os preceitos constitucionais que exigem, expressamente, o plebiscito: para a alteração do território ou criação de Estados e Municípios e para a escolha da forma e do sistema de governo (artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Força deduzir que a alteração de território de entes federados é questão de acentuada relevância nacional. Conseqüentemente, a exigibilidade de plebiscito se justifica em atenção ao princípio da soberania popular.

Ademais, se se pretende alterar o território do Distrito Federal no mínimo o Estado de Goiás também sofrerá alteração, uma vez que caso haja desmembramento do território do Distrito Federal, outro Estado irá incorporar a área desmembrada. Já na hipótese de incorporação, outro Estado perde parte de seu território. Logo, a não ser que a intenção seja a de desmembramento do território do Distrito Federal para apenas com a parte desmembrada criar novo Estado – hipótese totalmente descabida, tendo vista o Estado de ínfima dimensão territorial que seria criado –, outro ente da Federação irá sofrer alteração quanto ao seu território e, nesta hipótese, a Constituição exige expressamente prévio plebiscito.

Já quanto ao segundo problema, ou seja, até que ponto a Emenda Constitucional poderia alterar o território do Distrito Federal, a resposta é mais complexa.

Essa Emenda deve respeitar os limites à reforma da Constituição, tanto os implícitos, quanto os explícitos, assim como qualquer Emenda Constitucional. Entre esses limites, é de especial atenção a vedação expressa a qualquer proposta de Emenda Constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado (artigo 60, §4º, I, Constituição Federal).

Partindo desta premissa, não há dúvidas de que a Emenda Constitucional exemplificada, que anexava todo o território da capital federal em favor do Estado de Goiás, seria inconstitucional, na medida em que extinguiria um dos entes federados, o Distrito Federal, rompendo com o modelo de federação adotado pelo Brasil. O problema, todavia, está em encontrar-se a fração do território do Distrito Federal que poderia ser objeto de desmembramento, se é que alguma pudesse sujeitar-se a tal processo, e até que parcela territorial de outros Estados poderia ser incorporada ao Distrito Federal.

Quanto à incorporação de território pertencente a outro Estado pelo Distrito Federal, ainda que tal medida pudesse ser questionada por contrariar os interesses da Federação, uma vez que o Distrito Federal do Brasil ocupa extenso território se comparado com o de outras Federações, qualquer acréscimo territorial ao Distrito Federal, em princípio, não afrontaria o Texto Magno, pois o Distrito Federal permaneceria como ente federativo autônomo, assim como previu o Constituinte originário.

Já o caso do desmembramento de território pertencente ao Distrito Federal para compor Estado já existente ou para formar um novo Estado é de difícil solução. Entendemos que qualquer desmembramento pode ser feito, desde que seja mantida a Região Administrativa de Brasília dentro do Distrito Federal. Brasília é a capital federal, e isto fundamenta a existência do Distrito Federal. Assim sendo, o Distrito Federal deixaria de existir se Brasília como capital federal pertencesse a outro Estado e assim a forma federativa brasileira estaria violada.

7. PROPOSTAS PARA ALTERAÇÃO DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS FEDERADOS DO BRASIL

7.1 A DIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL AO LONGO DA HISTÓRIA

Após verificarmos quais foram nas Constituições anteriores e quais são atualmente os requisitos para alteração do território dos Estados Federados do Brasil, cumpre estudar as propostas efetivas de alterações no território dos Estados formuladas ao longo da história. Assim, podemos detectar a utilidade desta regra constitucional e em quais casos sua aplicação é conveniente.

Como já visto neste trabalho, a divisão territorial do Brasil em Estados Federados é anterior à adoção do federalismo no Brasil. O espaço correspondente a cada Estado já era delimitado no Império, quando a divisão territorial do Brasil era feita em Províncias. A divisão em Províncias, por sua vez, também não foi criação do Império brasileiro após a independência de Portugal, já existindo no período colonial, quando, eram chamadas de Capitânicas ou Donatarias até serem rebatizadas como Províncias em 1815, por conta da elevação da colônia a condição de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Desde a primeira divisão territorial do Brasil em quinze Capitânicas, ocorrida entre os anos 1534 e 1536, até a divisão atual em vinte e seis Estados e um Distrito Federal, muitas transformações ocorreram.

A maior parte das transformações nos territórios das unidades que formam a organização político-administrativa do Brasil aconteceu no período colonial, quando a terra conquistada pelos portugueses foi encontrando seus limites territoriais, através do descobrimento das características e riquezas geográficas da Colônia. Neste período, é que se

formaram dezoito⁴⁷⁵ das unidades federativas atuais, ainda que algumas delas tenham alterado seus limites territoriais para originar novas unidades.

Todavia, após a independência do Brasil em 1822 – quando a fronteira do país ficou praticamente definida, permanecendo quase que inalterada até hoje, exceto pela secessão da Cisplatina em 1828 e pela aquisição do Acre em 1903 – ocorreram também algumas alterações territoriais na divisão interna do Brasil, as quais já foram comentadas neste trabalho.

Isto porque a divisão territorial do Brasil nunca foi unânime. Com isso, muitos estudiosos da organização político-administrativa do país propuseram alterações pontuais nesta divisão ou até mesmo a completa redivisão do território nacional.

Nem todas as propostas obtiveram o mesmo êxito das que criaram as novas unidades político-administrativas (Estados e Distrito Federal) do Brasil⁴⁷⁶. Ademais, atualmente também existem alguns movimentos e até mesmo propostas efetivas a serem discutidas pelo Congresso Nacional de alterações nos territórios dos Estados e do Distrito Federal.

Logo, convém analisar, neste capítulo, as principais propostas passadas e atuais de pequenas alterações ou até mesmo da redivisão do território dos Estados e do Distrito Federal, que não se concluíram ou ainda não se resolveram com sucesso.

7.2 HISTÓRICO DE PROPOSTAS TEÓRICAS DE REDIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em muitas etapas da história do Brasil, sobretudo nas elaborações das Constituições Federais brasileiras, a redivisão do território nacional foi objeto de interessantes propostas, que procuravam atender desde movimentos autonomistas de determinadas regiões ou, até mesmo, garantir o desenvolvimento de áreas marginalizadas do nosso território visando equiparar, em tamanho, população ou fatores econômicos e sociais, os Estados

⁴⁷⁵ Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

⁴⁷⁶ Além do Distrito Federal, outros oito dos Estados que existem atualmente surgiram após a independência do Brasil. São eles: Amazonas, Paraná, Acre, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Tocantins, Roraima e Amapá.

Federados⁴⁷⁷. Ainda que muitas dessas propostas não tenham saído do plano teórico, é conveniente estudá-las, na medida em que algumas reivindicações de criações de Estados antigas permanecem discutidas até hoje.

A primeira proposta de redivisão do território nacional surgiu na Constituinte de 1823, tendo como autor Antonio Carlos de Andrada. O projeto de Constituição de Antonio Carlos adotava divisão territorial semelhante à da França, extinguindo as Províncias, e subdividindo o território nacional em unidades menores, as Comarcas, que seriam divididas em distritos e os distritos divididos em termos, sendo que tais divisões deveriam atender aos limites naturais e igualdade de população tanto quanto fosse possível⁴⁷⁸.

No entanto, a proposta de Antonio Carlos não conquistou a própria Constituinte de 1823 – que foi posteriormente dissolvida pelo Imperador –, na qual prevaleceu a divisão em Províncias até então consolidada, admitindo-se futuras criações e divisões, o que também se estabeleceu na Carta outorgada por Dom Pedro I de 1824. Outra proposta na Constituinte, que não prevaleceu, foi a de Vergueiro, que não propunha a imediata redivisão territorial, mas estabelecia critérios para que se procedessem futuras criações de novas províncias, sugerindo que, quando a província atingisse população de 400 mil almas, deveria imediatamente ser dividida em duas⁴⁷⁹.

Durante o Império, novas idéias de divisões territoriais das Províncias foram propostas. Em 1842, Cruz Machado, Evaristo da Veiga e Américo Lobo pretendiam dividir a Província de Minas Gerais em três novas Províncias, pelo desmembramento da parte meridional para formar a Província de Sapucaí (ou Minas do Sul) e outra parte ao Norte para criar a Província de São Francisco (ou Minas Novas ou Arassuaí). A divisão de Minas Gerais também era pretendida pelo Senador Cândido Mendes, que propôs a divisão também das Províncias de Mato Grosso, Bahia e Goiás⁴⁸⁰. O mesmo Senador Cândido Mendes sugeriu,

⁴⁷⁷ MARTINS, Herbert Toledo. *A Fragmentação do Território Brasileiro: a criação de novos estados no Brasil*. Caderno CRH: Revista semestral do Centro de Recursos Humanos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, número 35, julho a dezembro de 2001. Salvador: Editora do CRH/UFBA e EDUFBA, 2001, p. 266.

⁴⁷⁸ BACKHEUSER, Everardo. *Problemas do Brasil (estrutura geopolítica): O 'espaço'*. Rio de Janeiro; Grupo Editor "Omnia", 1933, pp. 58 a 61.

⁴⁷⁹ Idem.

⁴⁸⁰ Idem.

também, a criação da Província de Pinsonia, pelo desmembramento da parte da Província do Pará além do Rio Amazonas.

Outro personagem ilustre da história do Brasil que sugeriu a redivisão das Províncias do Império foi Francisco Adolfo de Varnhagen, o Visconde de Porto Seguro. A proposta de Varnhagen, veiculada primeiramente no Memorial Orgânico de 1849, redividia o Brasil em vinte administrações distintas, sendo um governo militar da fronteira do Sul, dezoito departamentos e um presídio ultramar (Fernando de Noronha). Dois anos depois, o próprio Visconde de Porto Seguro alterou seu projeto, publicando-o no periódico da Corte “Guanabara”, no qual a repartição se faria em vinte e duas Províncias, além do Presídio de Fernando de Noronha⁴⁸¹.

Aureliano Cândido Tavares Bastos, que durante o Império foi o principal defensor do federalismo, também formulou proposta de redivisão territorial das províncias do Brasil, em seu livro “A Província”, publicado primeiramente em 1870. Tavares Bastos constatava que a divisão territorial das províncias apresentava vícios, existindo grandes províncias mal traçadas e verdadeiros desertos, convertidos em províncias⁴⁸². A proposta de Tavares Bastos incluía a criação de três novas províncias – a do São Francisco, no ocidente da Bahia; a de Minas do Norte, entre os Rios Doce e Jequitinhonha; e a de Minas do Oeste, compreendendo o sul de Goiás – e nove distritos administrativos – Solimões, Rio Negro, Madeira, Guaporé, Oiapoque, Alto Tapajós, Araguaia, Tocantins, Alto Paraná, Alto Paraguai e Baixo Paraguai⁴⁸³. O interessante da proposta de Tavares Bastos foi a preocupação com a opinião popular, afirmando: “*essas mesmas quiséramos que fossem erigidas, não por ato discricionário do parlamento, senão ouvidas as populações interessadas, processo que, à imitação dos Estados Unidos, devemos adotar*”⁴⁸⁴. Note-se que durante o Império, o território das províncias poderia ser alterado por simples decreto do Congresso ou do Imperador.

Ainda no período imperial, outra proposição para rever a divisão territorial do Brasil foi a de Augusto Fausto de Souza, que dividia o país em quarenta províncias, em seu Estudo sobre a divisão territorial do Brasil, publicado primeiramente em 1880. Augusto

⁴⁸¹ SOUZA, Augusto Fausto de. *Estudo sobre a divisão territorial do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988, pp. 44 e 45.

⁴⁸² BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Apresentação de Arthur Cezar Ferreira Reis. 3ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974, pp. 235 a 239.

⁴⁸³ Idem.

⁴⁸⁴ Idem, p. 237.

Fausto de Souza fundamentou sua proposta argumentando que: “*As Províncias sendo 40 em lugar de 20, mais fácil se tornará a sua exploração, colonização, aldeamento e civilização dos indígenas, o estudo e execução de suas vias de comunicação para melhor aproveitamento de suas riquezas; com mais eficácia se estenderá a todos os pontos a ação das autoridades e as providências reclamadas por suas necessidades; melhor se fará a sua estatística, a fiscalização de suas rendas, impostos, etc.*”⁴⁸⁵.

Com a proclamação da República e do Estado Federal, em 1889, as Províncias foram transformadas em Estados, dotados de autonomia. Porém, o tema da redivisão do território nacional não restou esquecido. Assim, novas propostas surgiram no período republicano.

Na Constituinte que originou a Primeira Constituição federalista e republicana de 1891, novamente o tema da nova divisão territorial do Brasil foi discutido. Nesta Constituinte, Magalhães Castro pediu que várias Províncias sem população, sem força econômica e sem capacidade de auto-direção, fossem transformadas em meros territórios ao invés de Estados, mas, sem fazer qualquer referência à alteração dos limites territoriais de cada Estado. Por outro lado, Felisbêlo Freire e Pinheiro Guedes trataram mais profundamente do assunto da redivisão, sugerindo que o território fosse dividido em tantas porções quantas as necessárias para que cada Estado tivesse aproximadamente a mesma extensão de limites naturais, acrescentando que constituiriam territórios anexados aos Estados, dentro dos limites até então existentes, as zonas nada ou pouco povoadas, que conforme fossem agrupando maior população se transformariam em Estados⁴⁸⁶.

No ano de 1933, ainda sob a organização política da Constituição de 1891, duas propostas de redivisão do território do Brasil foram publicadas. A primeira, de Everardo Backheuser, subdividia o país em 64 unidades fundamentais, cada uma com cerca de 100.000 km², as quais seriam agrupadas em Estados e Territórios de acordo com sua população, tal equação resultaria na formação de 16 Estados (formados em 28 unidades fundamentais) e 6 Territórios Federais (em 36 unidades fundamentais)⁴⁸⁷. A segunda proposta, de João Segadas

⁴⁸⁵ SOUZA, Augusto Fausto de. *Estudo sobre a divisão territorial do Brasil*. Ob. cit., pp. 55 e 56.

⁴⁸⁶ BACKHEUSER, Everardo. *Problemas do Brasil (estrutura geopolítica): O 'espaço'*. Ob. cit., pp. 64 e 65.

⁴⁸⁷ Idem, pp. 100 a 103.

Viana, consistia na divisão do país em 69 Estados, em áreas proporcionais e relativamente iguais⁴⁸⁸.

A proposta de Segadas Viana foi, posteriormente – já sob a vigência da Carta de 1937 –, reformulada por Teixeira de Freitas. Teixeira de Freitas pretendia que fosse editado um ato adicional à Carta de 10 de novembro de 1937, para fixar o novo estatuto territorial da República, considerando emergencial a reforma na divisão política do Brasil, para tornar as Unidades com equivalência de área e de potencial político. O projeto de Teixeira de Freitas, baseado no projeto de Segadas Viana, dividia o país em 16 Estados e 13 Territórios, além do Distrito Federal, que seria transferido para Belo Horizonte⁴⁸⁹.

Outros dois projetos teóricos de redivisão do território nacional, elaborados nas décadas de 40 e 50, foram os de Ari Machado Guimarães e Juarez Távora. O primeiro dividia o Brasil em 35 departamentos com igual área (mais ou menos 243.177 km²) e um departamento neutro no planalto central para servir de capital do país. Juarez Távora, por sua vez, redesenhava a carta política do Brasil com 32 unidades⁴⁹⁰.

No ano de 1960, Antonio Teixeira Guerra e Ignez Amélia L. Teixeira Guerra publicaram nova proposta de divisão territorial do Brasil. Estudando a divisão política do país, os citados autores constataram que a existência de grandes unidades praticamente despovoadas como as da Amazônia e do Centro-Oeste, agravava o problema da desigualdade de crescimento econômico do país. Por isso, propunham a transformação de extensas áreas subdesenvolvidas da região Norte e do Centro-Oeste em Territórios Federais, projetando a criação de 16 novos Territórios Federais nesta região – que já contava com os territórios de Rondônia, do Amapá, do Rio Branco (que depois foi renomeado Roraima) e do Acre (que no projeto de Antonio Guerra e Ignez Guerra deixaria de existir, passando a fazer parte dos novos territórios propostos)⁴⁹¹.

⁴⁸⁸ MARTINS, Herbert Toledo. *A Fragmentação do Território Brasileiro: a criação de novos estados no Brasil*. Ob. cit., p. 268.

⁴⁸⁹ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. *A redivisão política do Brasil*. Revista brasileira de geografia, ano III, número 3, julho a setembro de 1941. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1941, pp. 533 a 554.

⁴⁹⁰ MARTINS, Herbert Toledo. Ob. cit., pp. 268 e 269.

⁴⁹¹ GUERRA, Antônio Teixeira. GUERRA, Ignez Amélia L. Teixeira. *Subsídios para uma nova divisão política do Brasil*. Revista brasileira de geografia, ano XXII, número 2, abril a junho de 1960. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1960, pp. 169 a 208.

No período dos governos militares, outras duas propostas de redivisão do território nacional ganharam notoriedade. Novamente, a grande preocupação com a divisão atual estava na divisão da região amazônica. Frederico Augusto Rondon propôs a divisão da Amazônia em três áreas, com a criação dos Estados do Amapá e de Rondônia, que até então não tinha sido criados, dos Estados do Rio Negro e do Araguaia e dos Territórios Federais de Tapajós, do Xingu e do Tocantins. O outro projeto do período foi o de Samuel Benchimol, que sustentava a criação de mais de uma dezena de novos territórios federais na Amazônia, incluindo os Territórios do Araguaia e do Tocantins⁴⁹².

Além dessas propostas, fundamentadas em estudos sobre a divisão política do Brasil, tanto no Brasil imperial, quanto no período republicano⁴⁹³, surgiram muitos movimentos regionais a fim de transformar suas regiões em Estados. Alguns desses movimentos, que ainda não tinham conquistado seus objetivos, voltaram a serem discutidos na Assembléia Constituinte.

Desta forma, convém analisar as principais propostas de alteração territorial discutidas pela Assembléia Nacional Constituinte, de 1987 e 1988. Para tanto, importa discorrer, igualmente, sobre como adveio a Constituinte e como se organizaram seus trabalhos.

7.3 PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES DO TERRITÓRIO NACIONAL NA CONSTITUINTE DE 1987/1988

A ditadura militar que governava o Brasil, desde 1964, finalmente se encerrou com a vitória do candidato de oposição Tancredo Neves nas eleições indiretas de 1985. Uma das propostas de Tancredo Neves, que tinha a confiança do povo no processo de redemocratização do Brasil, era convocar Assembléia Constituinte pra promulgar a Constituição da Nova República.

⁴⁹² MARTINS, Herbert Toledo. *A Fragmentação do Território Brasileiro: a criação de novos estados no Brasil*. Ob. cit., p. 269.

⁴⁹³ Após a promulgação da Constituição de 1988, também foram publicadas propostas teóricas de nova divisão político-administrativa dos Estados do Brasil, como a proposta de André Roberto Martin, formulada em sua tese de doutoramento em 1993, em que se propunha a fusão de alguns Estados e a criação de território federal.

Ocorre que por motivo de doença, Tancredo Neves não tomou posse na data prevista, 15 de março de 1985, vindo a falecer poucas semanas depois aos 21 de abril de 1985. Com isso, José Sarney, eleito vice-presidente no pleito que elegeu Tancredo, assumiu a Presidência.

José Sarney sempre esteve ao lado do governo militar, gerando certa desconfiança no povo brasileiro⁴⁹⁴. Porém, o Presidente José Sarney manteve o compromisso de Tancredo Neves com o povo, e enviou ao Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional convocando a Assembléia Constituinte, aprovada como Emenda Constitucional n.º. 26, de 27 de novembro de 1985.

Assim, a Assembléia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves. Participaram da Constituinte os deputados e senadores eleitos nas eleições de 1986 e os senadores eleitos em 1982, que ainda estavam exercendo seus mandatos.

Iniciadas as reuniões, os deputados e senadores se empenharam na elaboração de regimento interno, a fim de se organizarem os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. No Regimento Interno, aprovado na Resolução n.º. 2 de 1987, ficou definido o procedimento de elaboração da Constituição, sendo criadas oito comissões temáticas, cada qual composta por três subcomissões, e uma Comissão de Sistematização, que estariam incumbidas de elaborar o Projeto de Constituição.

Sinteticamente, na forma dos artigos 17 a 21 da Resolução n.º. 2 de 1987, o procedimento de elaboração do Projeto de Constituição seria o seguinte: 1º) o Relator da Subcomissão apresentaria relatório fundamentado dos trabalhos realizados e elaboraria um anteprojeto da matéria, que seria distribuído aos demais membros da Subcomissão para discussão e emendas; 2º) o Relator da Subcomissão emitiria parecer sobre as emendas ao seu projeto e as submeteria, assim como o anteprojeto à votação; 3º) a Subcomissão encaminharia à respectiva Comissão o anteprojeto por ela elaborado; 4º) os anteprojetos das Subcomissões seriam distribuídos aos membros da Comissão para discussão e emenda; 5º) o Relator da Comissão emitiria parecer sobre os anteprojetos e as emendas, e deveria concluí-lo com a

⁴⁹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 89.

apresentação de substitutivo, que seria distribuído e submetido à votação; 6º) a matéria aprovada pela Comissão seria encaminhada à Comissão de Sistematização; 7º) os anteprojetos das Comissões seriam distribuídos aos membros da Comissão de Sistematização, e deveria o Relator desta última, apresentar relatório fundamentado concluindo por anteprojeto; 8º) ao anteprojeto poderiam ser apresentadas emendas; 9º) o Relator da Comissão de Sistematização emitiria parecer sobre as emendas, concluindo por Projeto de Constituição, que uma vez aprovado seria encaminhado à Mesa para deliberação.

Uma das Comissões criadas tinha como tema a Organização do Estado, sendo composta pelas seguintes subcomissões: Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; Subcomissão dos Estados; e Subcomissão dos Municípios e Regiões. O tema da redivisão do território nacional foi amplamente discutido na Subcomissão dos Estados, bem como na Comissão de Organização do Estado, surgindo várias propostas de alteração no território dos Estados Federados.

Na Subcomissão dos Estados, o Anteprojeto do Relator, Constituinte Siqueira Campos, previa a criação de seis novos Estados, além da transformação dos Territórios Federais de Roraima e Amapá em Estados. Ademais, era prevista a criação de Comissão para apresentar estudos e anteprojetos de criação de novas unidades federadas, a Comissão de Redivisão Territorial do País.

Pelo Anteprojeto do Relator seriam criados os Estados: do Tocantins, pelo desmembramento de parte do Estado de Goiás; de Santa Cruz, pelo desmembramento de área do Estado da Bahia; do Triângulo, pelo desmembramento de área do Estado de Minas Gerais; do Maranhão do Sul, pelo desmembramento de área do Estado do Maranhão; do Juruá, pelo desmembramento de área do Estado do Amazonas; e do Tapajós, pelo desmembramento de área do Estado do Pará. A exceção do Estado de Tocantins, que já contava com o apoio manifesto da Assembléia Legislativa de Goiás e do Governador do Estado, a criação dos outros cinco Estados dependeria da aprovação, por maioria absoluta, das Assembléias Legislativas dos Estados desmembrados, e caso negada a aprovação pela Assembléia a criação dependeria de plebiscito na área emancipada.

Após a discussão do Anteprojeto do relator e das emendas apresentadas pela Subcomissão dos Estados, aprovou-se o Anteprojeto da Subcomissão, que no tocante a

redivisão territorial contou com algumas alterações provenientes das emendas propostas. Assim, o Anteprojeto da Subcomissão de Estados propunha a criação dos mesmos seis Estados (Tocantins, Santa Cruz, Triângulo, Maranhão do Sul, Juruá e Tapajós), mas todos eles dependeriam de aprovação por plebiscito da área emancipada, e também a transformação dos Territórios Federais de Roraima e Amapá em Estados, como já constava do Anteprojeto do Relator.

Além disso, a redação final do Anteprojeto da Subcomissão previa a realização de consulta aos eleitores do Estado do Rio de Janeiro, em plebiscito, sobre a aprovação ou rejeição da unificação dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Outra novidade da redação final do Anteprojeto da Subcomissão dos Estados, que dizia respeito às alterações territoriais nos Estados, foi a reincorporação ao Estado de Pernambuco do território correspondente à antiga Comarca do Rio São Francisco, que havia sido desligada provisoriamente da antiga Província de Pernambuco, em 1827, e incorporada à Província da Bahia.

Na Comissão da Organização do Estado, o Anteprojeto da Subcomissão dos Estados, assim como os anteprojeto da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios e Subcomissão dos Municípios e Regiões, foram distribuídas ao Relator da Comissão para que fosse emitido parecer e apresentado o Substitutivo.

Quanto às alterações territoriais nos Estados, o Substitutivo do Relator, Constituinte José Richa, contou com significativas modificações. O Relator da Comissão da Organização do Estado entendeu que a criação de Estados demandaria estudos mais profundos, e por isso não poderia ser realizada dentro dos rígidos cronogramas do processo constituinte⁴⁹⁵. Assim, em seu Substitutivo tratou apenas da criação da Comissão de Redivisão Territorial, incumbindo-a da apreciação das propostas de criação dos Estados do Tocantins, de Santa Cruz, do Triângulo, do Maranhão do Sul, do Juruá e do Tapajós, bem como a do restabelecimento do Estado da Guanabara e as Transformações dos Territórios de Roraima e Amapá em Estados.

⁴⁹⁵ Cf. Parecer do Relator, Constituinte José Richa, na Comissão da Organização do Estado da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988, disponível no site da Câmara dos Deputados em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-83.pdf>>, acesso em 2 de agosto de 2011.

Porém, na segunda redação do Substitutivo do Relator havia previsão específica para criação do Estado do Tocantins, desde que houvesse resultado favorável em consulta popular.

Após a discussão do Substitutivo e das Emendas, o Anteprojeto final da Comissão da Organização do Estado, além de manter a previsão de criação do Estado do Tocantins e da Comissão de Redivisão Territorial do País, que já constavam do Substitutivo do Relator, voltou a propor a criação dos Estados de Santa Cruz, do Triângulo, do Maranhão do Sul e do Tapajós, e a transformação dos Territórios Federais de Roraima e Amapá em Estados. Todavia, neste Anteprojeto da Comissão, ao contrário do que constara no Anteprojeto da Subcomissão dos Estados, não se previu a criação do Estado do Juruá.

Terminados os trabalhos da Comissão temática da Organização do Estado com a aprovação do Anteprojeto, a matéria foi encaminhada para a Comissão de Sistematização.

Na Comissão de Sistematização, o Projeto de Constituição manteve a proposta de dispositivos constitucionais criando os Estados do Tocantins, de Santa Cruz, do Triângulo, do Maranhão do Sul e do Tapajós (novamente não havia qualquer menção ao Estado do Juruá), todos dependendo de aprovação popular em plebiscito. Ademais, o Projeto manteve a proposta de transformação, sem exigência de plebiscito, dos Territórios de Roraima e do Amapá em Estados e a criação da Comissão de Redivisão Territorial do País.

O primeiro Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização, Constituinte Bernardo Cabral, publicado em agosto de 1987, alterou partes do Projeto, estabelecendo que a criação dos Estados do Tocantins, Santa Cruz, Triângulo, Maranhão do Sul, Tapajós, Juruá, Roraima e Amapá dependeria de consulta popular, respectivamente, nos Estados de Goiás, Bahia, Minas Gerais, Maranhão, Pará e Amazonas e nos Territórios de Roraima e Amapá. Assim, voltou a ser prevista a criação do Estado do Juruá e a consulta da população da unidade que seria desmembrada passou a ser exigida para todos os casos, inclusive nas transformações de Territórios em Estados.

No entanto, publicou-se um segundo Substitutivo após as emendas propostas na Comissão, em outubro de 1987. No Segundo Substitutivo, todas as propostas de criação de novos Estados foram excluídas.

Contudo, o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização enviado ao plenário fez referência à criação do Estado do Tocantins, dependendo de plebiscito da população da área em que se criaria o novo Estado, e à transformação dos Territórios Federais de Roraima e Amapá em Estados, sem plebiscito.

No Plenário, aprovou-se a criação do Estado do Tocantins, mas sem a consulta plebiscitária prevista no Projeto da Comissão de Sistematização, e a transformação dos Territórios Federais de Roraima e Amapá em Estados. Ademais, incluiu-se no texto constitucional a extinção do território de Fernando de Noronha, com a reincorporação de sua área ao Estado de Pernambuco, e a criação da Comissão de Estudos Territoriais, com a finalidade de apresentar estudos sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais, notadamente na Amazônia Legal e em áreas pendentes de solução. Estas foram as disposições promulgadas com a Constituição Federal no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (artigos 12, 13, 14 e 15).

Logo, frustraram-se as expectativas dos constituintes⁴⁹⁶ que desejavam ver na Constituição Federal de 1988 a criação dos Estados de Santa Cruz, do Triângulo, do Maranhão do Sul, do Tapajós e do Juruá⁴⁹⁷. Por outro lado, previu-se a criação da Comissão

⁴⁹⁶ Os constituintes que mais batalharam pela criação dos Estados do Tocantins, de Santa Cruz, do Triângulo, do Maranhão do Sul, do Tapajós, do Juruá, de Roraima e do Amapá, propondo emendas quando a criação desses Estados deixava de constar no texto de algum anteprojeto, foram os seguintes: Siqueira Campos (em prol do Tocantins); Fernando Gomes (em prol de Santa Cruz); Chico Humberto (em prol do Triângulo); Davi Alves Silva (em prol do Maranhão do Sul); Paulo Roberto Matos (em prol de Tapajós); Carrel Benevides (em prol do Juruá); e Mozarildo Cavalcanti, Chagas Duarte e Anibal Barcelos (em prol de Roraima e Amapá).

⁴⁹⁷ Foram também propostas emendas aos anteprojetos e projetos de Constituição com o intuito de criar outros Estados ou produzir alterações diversas no território dos Estados, mas que não conseguiram aprovação em nenhuma, ou em apenas uma, das fases da Constituinte (Subcomissão dos Estados, Comissão da Organização do Estado, Comissão de Sistematização e Plenário). Este foi o caso, por exemplo, das propostas dos Constituintes Carlos Cardinal e Humberto Souto, que pretendiam criar o Estado do São Francisco; do Constituinte Aldo Arantes, que pretendia criar o Estado de Brasília; do Constituinte Jacy Scanagatta, que pretendia criar o Estado do Iguaçú; do Constituinte Furtado Leite, que pretendia criar o Estado do Cariri; do Constituinte Ismael Wanderley, que pretendia incorporar o Território de Fernando de Noronha ao Estado do Rio Grande do Norte; dos Constituintes Nilson Gibson e José Carlos Vasconcelos, que pretendiam reincorporar a antiga comarca do Rio São Francisco, desligada da Província de Pernambuco no período imperial, ao atual Estado de Pernambuco; e dos Constituintes José Mauricio, Adolfo Oliveira e José Carlos Coutinho, que pretendiam rediscutir a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara; entre outros.

de Estudos Territoriais, que deveria apresentar anteprojetos relativos a novas unidades territoriais, para a apreciação do Congresso Nacional.

Ocorre que tal Comissão jamais foi criada. Assim, as propostas rejeitadas na Constituinte continuaram sem a efetivação imediata que se desejava. Contudo, já na vigência da atual Constituição, como se demonstrará a seguir, algumas dessas propostas voltaram a ser discutidas no Congresso Nacional pelo procedimento ordinário de alteração no território dos Estados-membros, previsto no artigo 18, §3º, da Constituição de 1988.

7.4 PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES TERRITORIAIS APÓS 1988

Os projetos de criação dos Estados-membros de Santa Cruz, do Triângulo, do Maranhão do Sul, do Tapajós e do Juruá foram rejeitados na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88. Porém, na vigência da atual Constituição, tais propostas, exceto a de criação do Estado de Santa Cruz, voltaram a ser objeto de proposições de alguns parlamentares. Além dessas novas formações já debatidas na Constituinte, no mínimo outros vinte e cinco Estados ou Territórios Federais foram propostos por Parlamentares nas casas do Congresso Nacional.

Portanto, estão sendo ou foram discutidas na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal a criação de vinte e nove novas⁴⁹⁸ unidades territoriais no Brasil⁴⁹⁹. A maioria delas tem como fundamento gerar mais desenvolvimento a regiões abandonadas pelos governos estaduais, tomando por exemplo a criação do Estado do Tocantins, que cumpriu o objetivo de desenvolver a região desmembrada do Estado de Goiás.

Os projetos – alguns ainda em tramite outros já arquivados – pretendem ou pretendiam criar os Estados do Tapajós, de Carajás, do Maranhão do Sul, de Gurgueia, do Rio

⁴⁹⁸ Existem projetos de decretos legislativos convocando a população para opinar sobre outras alterações territoriais que não resultam na criação de novo Estado, pretendem convocar plebiscito para desmembrar parte de Estado para anexar a outro. Este foi o caso dos seguintes projetos: PDC nº 255/93 e PDS nº 597/05 (as duas propostas discutiam o desmembramento de parte do Estado de Rondônia para anexar ao Estado do Acre); PLP nº. 163/97 (pretendia desmembrar parte do Estado da Bahia, correspondente à antiga Comarca do Rio São Francisco, para anexar ao Estado de Pernambuco); e PDS nº 917/03 (discute o desmembramento de área do Estado de Goiás para anexar ao Distrito Federal).

⁴⁹⁹ Nesta etapa, foram pesquisados projetos de decretos legislativos convocando plebiscito para discutir a criação de novo Estado ou Território Federal. Os projetos da Câmara dos Deputados devolvidos ao autor por contrariarem a Constituição, a Lei 9.709/98 ou o Regimento Interno, na forma do artigo 137, §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não foram contabilizados.

São Francisco, do Araguaia, do Mato Grosso do Norte, do Triângulo, do Iguacu, do Planalto Central, da Guanabara, de São Paulo do Leste, de São Paulo do Sul, de Minas do Norte, do Aripuanã, do Xingu, do Uirapuru e do Madeira; e os Territórios Federais do Juruá, do Rio Negro, do Solimões, do Oiapoque e do Marajó⁵⁰⁰.

Desta forma, é importante relatar, brevemente, o estágio de tais propostas e seus principais fundamentos.

7.4.1 Tapajós⁵⁰¹

O movimento para a criação do Estado do Tapajós é antigo; esteve presente na Constituinte de 1987/88 e de longa data já figurava entre os planos da população da região e nos estudos de redivisão territorial. No Império, já fora discutida a criação da Província do Tapajós pela emancipação da antiga Comarca de Santarém no Grão-Pará. A redivisão territorial apresentada por Augusto Fausto da Silva em 1880, por exemplo, incluía a criação da Província do Tapajós pelo desmembramento da Província do Pará.

Desde a promulgação da Constituição Federal, foram discutidos seis⁵⁰² projetos de decretos legislativos convocando a população para opinar sobre a criação do Estado do Tapajós. Algumas dessas propostas pretendiam criar outros Estados além do Estado do Tapajós, e, a área em que seria criado o novo Estado não era a mesma em todas as propostas – a proposta do Deputado João Leite, Projeto de Decreto Legislativo nº. 56, de 1991, por exemplo, desmembraria área do Estado do Mato Grosso para criação do Tapajós, enquanto que as outras propostas prevêm o desmembramento do Estado do Pará. Além dessas propostas convocando plebiscito, tramitou na Câmara dos Deputados uma proposta de Emenda à Constituição, a PEC 187/95, com a intenção de criar o Estado do Tapajós, que foi arquivada em 1999.

⁵⁰⁰ Foi proposto também um projeto de decreto legislativo, o PDC nº 58, de 1989, visando desmembrar parte dos Estados do Maranhão e do Tocantins, para criar novo Estado, mas sem conferir nome ao novo Estado. Este projeto, no entanto, já foi arquivado.

⁵⁰¹ Vide anexo 1 com o mapa do Estado do Tapajós conforme o Decreto Legislativo nº 137 de 2011. O anexo 17 mostra como ficaria o Estado do Tapajós se aprovado o PDC nº 1217 de 2004.

⁵⁰² Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando a criação do Estado do Tapajós: PDC 56/91 (autor: Deputado João Leite); PDC 120/91 (autor: Deputado Hilário Coimbra); PDS 19/99 ou PDC 731/00 (autor: Senador Mozarildo Cavalcanti); PDC 2240/02 (autor: Deputado Pimenta da Veiga); PDC 1217/04 (Deputado José Roberto Arruda); e PDC 2265/06 (autor: Deputado Zé Lima).

Dos seis projetos de decretos legislativos, três⁵⁰³ foram arquivados, dois⁵⁰⁴ foram anexados ao projeto de decreto legislativo, PDS n°. 19/99 (no Senado) ou PDC n°. 731/00 (na Câmara), proposto pelo Senador Mozarildo Cavalcanti, que, por sua vez foi aprovado, sendo transformado no Decreto Legislativo n°. 137 de 2011, estabelecendo que o Tribunal Regional Eleitoral do Pará convoque plebiscito sobre a criação do Estado do Tapajós.

Desta forma, de acordo com o Decreto Legislativo n°. 137 de 2011, o Tribunal Regional Eleitoral do Pará convocou plebiscito que se realizará no dia 11 de dezembro de 2011.

A criação do Estado do Tapajós encontraria justificativa na redução de distâncias entre a população da região e o centro administrativo estadual, na medida em que Belém, capital do Pará, está muito distante do Tapajós. Tal distância estaria provocando o descaso do Governo Estadual do Pará com a região, onde seria criado o novo Estado, e a formação do Estado do Tapajós solucionaria tal problema.

7.4.2 Carajás⁵⁰⁵

A idéia da criação do Estado do Carajás é também antiga, mas só ganhou força após a promulgação da Constituição de 1988, quando a região alcançou maior desenvolvimento se transformando em pólo industrial e de extração de minério⁵⁰⁶.

Após 1988, também começaram a surgir projetos de decretos legislativos no Congresso Nacional que proponham consulta popular a respeito da criação do Estado do Carajás. Foram ao todo seis⁵⁰⁷ projetos que convocavam plebiscito consultando o desmembramento do sudeste do Estado do Pará para a criação de Carajás. Dos seis, cinco⁵⁰⁸

⁵⁰³ PDC 56/91, PDC 2240/02 e PDC 2265/06.

⁵⁰⁴ PDC 120/91 e PDC 2265/06.

⁵⁰⁵ Vide anexo 2 com o mapa do Estado do Carajás conforme o Decreto Legislativo n° 136 de 2011. O anexo 17 mostra como ficaria o Estado do Carajás se aprovado o PDC n° 1217 de 2004.

⁵⁰⁶ Cf. Movimento a favor da criação do Estado do Carajás, disponível em: <http://www.estadodocarajas.com.br/site/?page_id=20>, acesso em 5 de agosto de 2011.

⁵⁰⁷ Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando a criação do Estado do Carajás: PDC 36/89 (autor: Deputado Asdrúbal Bendes); PDC 159/92 (autor: Deputado Giovanni Queiroz); PDC 2240/02 (autor: Deputado Pimenta da Veiga); PDC 1217/04 (Deputado José Roberto Arruda); PDC 2265/06 (autor: Deputado Zé Lima); e PDS 57/07 ou PDC 2300/09 (autor: Senador Leomar Quintanilha).

⁵⁰⁸ PDC 36/89, PDC 159/92, PDC 2240/02, PDC 1217/04 e PDC 2265/06.

foram arquivados e o projeto de decreto legislativo PDS n.º 57/07 (no Senado) ou PDC n.º 2300/09 (na Câmara), proposto pelo Senador Leomar Quintanilha, foi aprovado, sendo transformado no Decreto Legislativo n.º 136, de 2011, determinando que o Tribunal Regional Eleitoral do Pará convoque plebiscito sobre a criação do Estado do Carajás.

Desta forma, de acordo com o Decreto Legislativo n.º 136, de 2011, o Tribunal Regional Eleitoral do Pará convocou plebiscito que se realizará no dia 11 de dezembro de 2011.

Os argumentos que fundamentam a criação do Estado do Carajás são assemelhados aos que justificariam a criação do Estado do Tapajós: o abandono da região pelos governos estadual e federal.

7.4.3 Maranhão do Sul⁵⁰⁹

O movimento pela criação do Estado do Maranhão do Sul tem origem histórica no início do século XIX, antes da Independência do Brasil, em 1822, quando alguns intelectuais refugiados da Revolução Pernambucana de 1817 sonhavam em estabelecer na região a República do Sul do Maranhão⁵¹⁰. Tal sonho não se concretizou, mas a proposta que criava o Estado do Maranhão do Sul, pelo desmembramento do sul do Estado do Maranhão, voltou a surgir na Constituinte de 1987/88, como visto no tópico anterior.

Na Constituinte, a proposta do Estado do Maranhão do Sul foi rejeitada. No entanto, sob a vigência da atual Constituição já foram submetidas ao Congresso Nacional quatro⁵¹¹ propostas de decretos legislativos convocando a população do Maranhão para opinar sobre a criação do Estado do Maranhão do Sul. Das quatro propostas, apenas uma⁵¹² foi arquivada. Continuam tramitando o PDC n.º 947 de 2001, proposto pelo Deputado Sebastião Madeira, ao qual foi anexado o PDC n.º 231 de 2011 do Deputado Ribamar Alves, na Câmara

⁵⁰⁹ Vide anexo 3 com o mapa do Estado do Maranhão do Sul conforme o PDS n.º 2 de 2007.

⁵¹⁰ Cf. Deputado Sebastião Madeira na justificativa apresentada no projeto de decreto legislativo de sua autoria PDC 947/01.

⁵¹¹ Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando a criação do Estado do Maranhão do Sul: PDC 947/01 (autor: Deputado Sebastião Madeira); PDS 300/05 (autor: Senador Antonio Leite); PDS 2/07 (autor: Senador Edson Lobão); PDC 231/11 (Deputado Ribamar Alves).

⁵¹² PDS 300/05.

dos Deputados e o PDS nº. 2 de 2007, assinado pelo Senador Edson Lobão, no Senado Federal.

O projeto de decreto legislativo que tramita na Câmara dos Deputados (PDC nº. 947/01) já foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e na Comissão da Amazônia, de Integração Nacional e do Desenvolvimento Regional (CAINDR), aguarda a apreciação do Plenário. O projeto que tramita no Senado Federal (PDS nº. 2/07) também aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, aguarda entrar na ordem do dia para ser apreciado.

Os argumentos favoráveis ao desmembramento do sul do Maranhão para formação do novo Estado sustentam que haveria maior desenvolvimento na região, que sofre com a distância da capital do Estado, São Luís.

7.4.4 Gurgueia⁵¹³

O movimento para criação do Estado da Gurgueia também procura trazer maior desenvolvimento para o sul do atual Estado do Piauí. A emancipação política do sul do Piauí para criação do Estado da Gurgueia, ainda que pretendida em estudos antigos sobre a redivisão territorial do Brasil, como, por exemplo, o apresentado por João Segadas Vianna em 1933, só chegou a ser discutida pelo Congresso Nacional após a entrada em vigor da Constituição de 1988.

Sob a égide da atual Constituição, dois projetos de decretos legislativos foram propostos ao Congresso Nacional, ambos ainda em trâmite. O primeiro é o PDC nº. 439, de 1994, de autoria do Deputado Paes Ladim, que tramita na Câmara dos Deputados e já obteve parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e na Comissão da Amazônia, de Integração Nacional e do Desenvolvimento Regional (CAINDR), aguarda votação do Plenário. O segundo é o PDS nº 55 de 2007, do Senador João Vicente Claudino, que tramita no Senado Federal, ainda pendente de parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC).

⁵¹³ Vide anexo 4 com o mapa do Estado da Gurgueia conforme o PDC nº 439 de 1994.

7.4.5 Rio São Francisco⁵¹⁴

O movimento para criação do Estado do Rio São Francisco é antigo. A região do novo Estado pertence atualmente ao Estado da Bahia, mas já integrou a Província de Pernambuco no início do período imperial.

A antiga Comarca do Rio São Francisco, na época da Independência, era parte da Província de Pernambuco. Porém, como naquela Província insurgiu um movimento que se opôs à autoridade imperial do Brasil em 1824 – a Confederação do Equador – o Imperador Dom Pedro I, objetivando enfraquecer a Província de Pernambuco, por meio do Decreto de 7 de julho de 1824, desmembrou, provisoriamente a comarca do Rio São Francisco de Pernambuco para anexá-la à Província de Minas Gerais. Três anos depois, por meio do Decreto de 15 de outubro de 1827, a Comarca do Rio São Francisco foi provisoriamente anexada à Província da Bahia, sendo sua área até hoje pertencente ao Estado da Bahia.

Com isso, ao longo da história, muitos pernambucanos reivindicaram a reincorporação deste território, arbitrariamente desmembrado, ao Estado de Pernambuco. No Congresso Nacional, pelo menos quatro⁵¹⁵ projetos de lei complementar tinham este intuito.

Na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, a reincorporação da antiga Comarca do Rio São Francisco ao Estado de Pernambuco voltou a ser discutida, sendo aprovada no anteprojeto da Subcomissão dos Estados. Porém, a proposta não prevaleceu nas etapas posteriores da Constituinte e não figurou na Constituição de 1988, por mais que os Constituintes Nilson Gibson e José Carlos Vasconcelos tenham lutado por tal reincorporação, oferecendo diversas emendas neste sentido. Outra proposta, que também chegou a ser discutida na Constituinte e em estudos sobre a divisão territorial do Brasil⁵¹⁶, mas não logrou aprovação, foi a da criação do Estado do Rio São Francisco na área da antiga Comarca do Rio São Francisco.

⁵¹⁴ Vide anexo 5 com o mapa do Estado do São Francisco conforme o PDC nº 631 de 1998.

⁵¹⁵ Os seguintes projetos de lei complementar pretendiam reincorporar a antiga Comarca do Rio São Francisco ao Estado de Pernambuco: 1) PLP nº. 141 de 1977 (autor: Deputado Fernando Coelho); 2) PLP nº. 32 de 1979 (autor: Deputado Fernando Coelho); 3) PLP nº. 88 de 1983 (autor: Deputado Nilson Gibson); e 4) PLP nº. 163 de 1997 (autor: Deputado Nilson Gibson).

⁵¹⁶ O estudo sobre a redivisão territorial do Brasil oferecido por Tavares Bastos em 1870, portanto, durante o Império, já previa a criação da Província do São Francisco neste território.

Vigente à Constituição de 1988, o Projeto de Decreto Legislativo nº. 631 de 1998, da Câmara, de autoria do Deputado Gonzaga Patriota, propunha a criação do Estado do Rio São Francisco. O mesmo parlamentar formulou o PDC nº. 384, de 2003, que se encontra apensado ao PDC nº. 631/98. Este último projeto, por sua vez, foi apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 2007, que emitiu parecer considerando-o inconstitucional, e, no mérito, pela rejeição. Foi apresentado recurso, que aguarda julgamento. Outro projeto com a intenção de criar o Estado do Rio São Francisco foi apresentado em 2011, o PDC nº. 355/11, de autoria do Deputado Oziel Oliveira. Este último projeto ainda aguarda apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional.

Os defensores do movimento de criação do Estado do Rio São Francisco argumentam que nem a Bahia nem Pernambuco teriam direito sobre a região, na medida em que nenhum dos dois Estados jamais a administrou. Aliás, culpam principalmente a Bahia, pelo seu abandono⁵¹⁷. O sentimento do movimento a favor do Estado do Rio São Francisco pode ser sintetizado pela expressão “*o tempo nos separa de Pernambuco e a distância nos afasta da Bahia*”⁵¹⁸.

7.4.6 Araguaia⁵¹⁹

A criação de um Estado do Araguaia ou de um Território Federal do Araguaia, ainda que com limites territoriais distintos, esteve presente em muitos estudos sobre a redivisão territorial do Brasil, como os estudos de Augusto Fausto de Souza, João Segadas Vianna, Teixeira de Freitas, Juarez Tavora, Antonio Teixeira Guerra, Frederico Augusto Rondon, Samuel Benchimol, entre outros.

Após a promulgação da Constituição de 1988, projetos visando a criação do Estado do Araguaia ou do Território Federal do Araguaia desmembrando área do Estado do Mato Grosso foram apresentados no Congresso Nacional. Este foi o caso do projeto de

⁵¹⁷ MARTINS, Herbert Toledo. Ob. cit., p. 281.

⁵¹⁸ Marlan Rocha, ferrenho defensor da criação do Estado do São Francisco, citado pelo Deputado Gonzaga Patriota em discurso na Câmara dos Deputados sustentando a criação do Estado do Rio São Francisco.

⁵¹⁹ Vide anexo 6 com o mapa do Estado do Araguaia conforme o PDC nº850 de 2001 e o anexo 7 com o mapa do Estado do Araguaia conforme o PDC nº 49 de 2003. Vide também o anexo 17 com o mapa do Estado do Araguaia conforme o PDC nº 1217 de 2004.

decreto legislativo PDC n.º. 129 de 1995, de autoria do Deputado Antonio Joaquim, que pretendia convocar plebiscito para que a população opinasse sobre a criação do Território Federal do Araguaia. Tal projeto foi arquivado. Outros dois⁵²⁰ projetos que propunham a criação de vários novos Estados, incluindo a criação do Estado do Araguaia também foram arquivados.

Ainda tramita no Congresso Nacional um projeto de decreto legislativo de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, o PDS n.º. 18 de 1999 (no Senado Federal) ou PDC n.º. 850 de 2001 (na Câmara dos Deputados), que já foi aprovado no Senado Federal e se encontra pronto para pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados.

Outro projeto que prevê a criação dos Estados do Araguaia e do Mato Grosso do Norte, o PDC n.º. 49 de 2003, proposto pelo deputado Welinton Fagundes, foi apensado ao PDC n.º. 850/01.

O principal argumento em defesa do Estado do Araguaia é o do incremento do desenvolvimento da região. Acredita-se que a extensão territorial do Estado do Mato Grosso – terceiro maior do Brasil – dificulta a administração estadual, prejudicando áreas marginalizadas como a da região do Araguaia.

7.4.7 Mato Grosso do Norte⁵²¹

O mesmo argumento que se utiliza para criação do Estado do Araguaia também fundamenta a criação do Estado do Mato Grosso do Norte, pelo desmembramento do Estado do Mato Grosso.

Após 1988, quatro⁵²² projetos de decretos legislativos propunham a criação do Estado do Mato Grosso do Norte. Dois⁵²³ foram arquivados e dois foram apensados ao PDC n.º 850 de 2001, que pretende criar o Estado do Araguaia.

⁵²⁰ PDC 2240/02 (autor: Deputado Pimenta da Veiga) e PDC 1217/04 (autor: Deputado José Roberto Arruda).

⁵²¹ Vide anexo 8 com o mapa do Estado do Mato Grosso do Norte conforme o PDC n.º495 de 2003 e o anexo 7 com o mapa do Estado do Mato Grosso do Norte conforme o PDC n.º 49 de 2003.

Um dos projetos, apensado ao PDC nº. 850/01, o PDC nº. 49 de 2003, proposto pelo Deputado Welinton Fagundes, visa criar dois novos Estados, Araguaia e Mato Grosso do Norte. Já o outro projeto apensado, o PDC nº. 495 de 2003, do Deputado Rogério Silva, pretende criar apenas o Estado do Mato Grosso do Norte, mas utiliza área que corresponde à parte do Estado do Araguaia projetado no PDC nº. 850/01.

7.4.8 Triângulo⁵²⁴

O movimento para criação do Estado do Triângulo é baseado na identidade socio-territorial do povo desta região. Antes da independência do Brasil, a região do atual Triângulo mineiro pertenceu às Províncias de São Paulo e Goiás antes de ser anexada a Minas Gerais. Por isso, a população da região, segundo os defensores da proposta de criação do Estado do Triângulo, apresenta características e laços culturais distintos do resto da população de Minas Gerais⁵²⁵.

A criação do Estado do Triângulo foi bastante discutida na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, mas ficou de fora da Constituição de 1988. Com isso, após a vigência da Constituição promulgada aos 5 de outubro de 1988, algumas propostas pretenderam criar o Estado do Triângulo pelo procedimento de alteração do território dos Estados Federados estabelecido no texto constitucional (artigo 18, §3º).

De 05 de outubro de 1988 até agora foram propostos no Congresso três⁵²⁶ projetos de decreto legislativo, todos da Câmara dos Deputados, objetivando a criação do Estado do Triângulo⁵²⁷. Todavia, todos esses projetos foram arquivados.

⁵²² Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando a criação do Estado do Mato Grosso do Norte: PDC 55/95 (autor: Deputado Welinton Fagundes); PDC 606/00 (autor: Deputado Rogério Silva); PDC 49/03 (autor: Deputado Welinton Fagundes); PDC 495/03 (autor: Deputado Rogério Silva).

⁵²³ PDC 55/95 e PDC 606/00.

⁵²⁴ Vide anexo 9 com o mapa do Estado do Triângulo conforme o PDC nº570 de 2008.

⁵²⁵ Neste sentido se manifestou o Deputado Chico Humberto – principal articulador da criação do Estado do Triângulo – na Assembléia Nacional Constituinte (Cf. Diário da Assembléia Nacional Constituinte – DANC; p. 3089).

⁵²⁶ Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando a criação do Estado do Triângulo: PDC 27/88 (autor: Deputado Chico Humberto); PDC 149/91 (autor: Deputado Zaire Rezende); e PDC 570/08 (autor: Deputado Elismar Prado).

⁵²⁷ Também tramitou na Câmara dos Deputados um projeto de lei complementar, o PLP nº. 126 de 1989, proposto pelo Deputado Luiz Alberto Rodrigues, que criaria diretamente o Estado do Triângulo. Também foi arquivado.

7.4.9 Iguacu⁵²⁸

O Estado do Iguacu seria criado na área onde existiu o Território Federal do Iguacu entre 1943 e 1946. Esta região, durante a ditadura do Estado Novo fora desmembrada dos Estados de Santa Catarina e Paraná, para a criação do Território do Iguacu, passando para o controle direto da União. Com a redemocratização do Brasil, a Constituição de 1946 extinguiu o Território do Iguacu e devolveu a área desmembrada aos Estados de Santa Catarina e Paraná.

No entanto, a extinção do Território do Iguacu não agradou a todos os habitantes da região, surgindo, logo após a promulgação da Constituição de 1946, manifestações favoráveis à reintegração do Território do Iguacu⁵²⁹. O movimento ganhou mais força a partir da década de 1960, não mais objetivando a restauração do Território do Iguacu, mas pretendendo a criação do Estado do Iguacu⁵³⁰.

Na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/89, o movimento chegou a ser sustentado por alguns Constituintes, como Jacy Scanagatta, mas não foi aprovado em nenhuma das etapas do processo de elaboração da atual Constituição.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o Deputado Edi Siliprandi propôs dois projetos de decreto legislativo para convocar a população para opinar sobre a criação do Estado do Iguacu, o PDC n.º. 141 de 1991 e o PDC n.º. 387/94. No entanto, os dois projetos foram arquivados.

7.4.10 Planalto Central⁵³¹

A proposta do Estado do Planalto Central tem como objetivo solucionar o problemas da região do “Entorno” e de algumas cidades satélites do Distrito Federal, que

⁵²⁸ Vide anexo 10 com o mapa do Estado do Iguacu conforme o PDC n.º387 de 1994.

⁵²⁹ LOPES, Sérgio. “Estado do Iguacu: a trajetória de um movimento”. *Revista Informe Gepec da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE*, vol. 8, n.º. 2, jul./dez., 2004, pp. 1 a 5. Disponível na Internet no site <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/issue/archive>>; em 8 de agosto de 2011.

⁵³⁰ Idem.

⁵³¹ Vide anexo 11 com o mapa do Estado do Planalto Central conforme o PDS n.º 298 de 2002.

atualmente se encontram pouco desenvolvidas, com alta taxa de violência e abandono pelas administrações estaduais e distrital.

A idéia de criação do Estado do Planalto Central é encabeçada pelo Senador Francisco Escócio, que já apresentou dois projetos no Senado Federal com esta intenção.

Como demonstrou este trabalho, qualquer alteração no território do Distrito Federal dependeria de Emenda Constitucional. Desta forma, a primeira proposta do Senador Francisco Escócio, que criava o Estado do Planalto Central por desmembramento de área do Distrito Federal e dos Estados de Goiás e Minas Gerais, foi a Proposta de Emenda Constitucional nº. 56 de 1996, que foi arquivada.

Em 2002, o Senador Francisco Escócio ingressou com mais uma tentativa de criação do Estado do Planalto Central, desta vez sem desmembramento do Distrito Federal. Desmembrava-se a região do “Entorno”, pertencente aos Estados de Goiás e de Minas Gerais. Com isso, a proposta tramitou pelo Senado Federal, sob a forma de projeto de decreto legislativo (PDS nº. 298 de 2002) convocando plebiscito para a população dos Estados de Goiás e Minas Gerais se manifestar quanto à criação do Estado do Planalto Central. Todavia, a proposta também foi arquivada.

A alteração dos limites territoriais do Distrito Federal para solucionar o problema do “Entorno” também foi discutida na Câmara dos Deputados, mas sem previsão de criação de novo Estado. A Proposta de Emenda à Constituição nº. 387, de 2009, assinada pelo Deputado Tadeu Phillipelli, tinha como objetivo desmembrar a área do Estado de Goiás para anexá-la ao Distrito Federal. Esta proposta também foi arquivada. No Senado, outra proposta semelhante já havia sido formulada pelo Senador Eurípedes Camargo, por meio da proposta de decreto legislativo, o PDS nº. 917 de 2003, que também foi arquivada.

7.4.11 Guanabara⁵³²

O movimento a favor da criação do Estado da Guanabara, na verdade, procura reestabelecer a unidade político-administrativa que existiu até 1974, quando a Lei

⁵³² Vide anexo 12 com o mapa do Estado da Guanabara conforme o PDC nº 295 de 2003.

Complementar nº. 20 estabeleceu a fusão do Estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara.

Por quase cento e quarenta anos, desde a criação do Município Neutro, pelo Ato Adicional de 1834, o Município do Rio de Janeiro – onde se instalou primeiramente o Município Neutro, depois o Distrito Federal do Brasil e, por fim, o Estado da Guanabara – e o Estado (no período do Império Província) do Rio de Janeiro foram unidades territoriais distintas. As duas unidades vivenciavam também realidades bastante diferentes, o Estado da Guanabara rico, com grande arrecadação que incluía tanto os impostos municipais quanto os impostos estaduais, e o Estado do Rio de Janeiro pobre, com maiores problemas sociais.

A fusão entre os dois Estados, ocorrida na vigência da Constituição de 1967 – período em que a alteração territorial dos Estados não dependia de plebiscito da população diretamente interessada, nem de aprovação das Assembléias Legislativas dos Estados envolvidos –, desagradou alguns, principalmente a população do antigo Estado da Guanabara.

Com isso, surgiu o movimento a favor do desfazimento da fusão entre os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, ou, pelo menos, propondo-se a consulta à população dos dois Estados, a fim de verificar a concordância com a alteração ocorrida em 1974, na qual, segundo fundamentam os defensores da consulta popular, retirou-se a autonomia do antigo Estado da Guanabara sem o aval do povo ou de seus representantes no Parlamento, que naquela ocasião votaram contra.

Na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, este movimento expressou seu interesse, conseguindo aprovar – no anteprojeto da Subcomissão dos Estados – o plebiscito para que a população dos dois Estados votasse a favor ou contra a união. Porém, este projeto não conseguiu aprovação nas demais fases da Constituinte e ficou excluído da redação final da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, o movimento a favor da consulta popular a respeito da aprovação ou não da fusão entre o Rio de Janeiro e a Guanabara não se encerrou em 1988.

Assim, foram propostos no Congresso Nacional dois⁵³³ projetos de decreto legislativo prevendo o plebiscito sobre a fusão dos dois Estados, ambos arquivados.

Outra proposta⁵³⁴, com fundamento diverso, a impotência do Governo Estadual do Rio de Janeiro em lidar com a violência urbana da Região Metropolitana da capital do Estado, foi formulada em 2003, visando transformar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em Território Federal. Esta proposta também foi arquivada.

7.4.12 São Paulo do Leste⁵³⁵

O Estado de São Paulo é o mais rico, mais influente e bastante unido, ainda que existam algumas diferenças regionais dentro do Estado. Apesar disso, existem também propostas de divisão do Estado de São Paulo, objetivando o desenvolvimento da região e a melhora na realização de serviços públicos nas áreas de educação, saúde e segurança pública.

Uma delas é a da criação do Estado de São Paulo do Leste que, na verdade seria formado na região nordeste do Estado de São Paulo, contando com municípios que estão ao norte da Capital. Esta proposta inclui alguns municípios com mais de quatrocentos mil habitantes como Campinas, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

No Congresso Nacional, o Projeto de Decreto Legislativo nº. 1693 de 2002, apresentado à Câmara Federal, assinado pelo Deputado Bispo Wanderval, pretendia convocar plebiscito para criação do Estado de São Paulo do Leste. No entanto, o projeto foi arquivado.

7.4.13 São Paulo do Sul⁵³⁶

Outra proposta que pretende dividir o Estado de São Paulo é a que criaria o Estado de São Paulo do Sul, desmembrando a região sul do Estado. O sul do Estado de São

⁵³³ Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando o plebiscito da população do Estado do Rio de Janeiro para opinar sobre a fusão entre os antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara: PDC 119/95 (autor: Deputado Alexandre Cardoso) e PDC 295/03 (autores: Deputado José Divino e André Luiz).

⁵³⁴ O projeto de decreto legislativo, PDS nº. 249/03 (autor: Senador Luiz Otavio), pretendia convocar plebiscito da população diretamente interessada, para que se opinasse sobre a transformação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em Território Federal.

⁵³⁵ Vide anexo 13 com o mapa do Estado de São Paulo do Leste conforme o PDC nº 1693 de 2002.

⁵³⁶ Vide anexo 14 com o mapa do Estado de São Paulo do Sul conforme o PDC nº 1571 de 2001.

Paulo é a parte menos desenvolvida do Estado, é onde se encontram os piores índices de desenvolvimento humano de São Paulo. Este é o fundamento principal dos defensores da proposta, que culpam o governo estadual pelo abandono da região, ocasionando tal desigualdade com o resto do Estado.

No Congresso Nacional, dois projetos de decreto legislativo pretendiam convocar a população para opinar sobre a criação do Estado de São Paulo do Sul, o PDC n°. 388/94, de autoria do Deputado Edi Siliprandi, e o PDC n°. 1571/01, assinado pelo Deputado Kincas Mattos. Os dois projetos foram arquivados.

7.4.14 Minas do Norte⁵³⁷

Existe também proposta que pretende o desmembramento do norte do Estado de Minas Gerais, abrangendo as microrregiões do Norte de Minas, do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, para criação do Estado de Minas do Norte. Esta região mineira apresenta índices sociais e econômicos inferiores ao do restante do Estado, e, por isso, no entender dos autores da proposta, a criação de nova unidade para administrar exclusivamente o norte poderia melhorar tais índices, haja vista que, por outro lado, a região tem potencial produtivo.

Minas do Norte foi discutida no Congresso Nacional através do Projeto de Decreto Legislativo n°. 2095 de 2002, apresentado à Câmara dos Deputados pelo Deputado Romeu Queiroz. Todavia, o projeto também já foi arquivado.

7.4.15 Rio Doce⁵³⁸

Outro Estado, que seria criado pelo desmembramento do Estado de Minas Gerais, é o Estado do Rio Doce. A proposta pretendia convocar plebiscito em todo o Estado de Minas Gerais para a população opinar sobre o desmembramento da região leste do Estado, onde seria criado o Estado do Rio Doce. A proposta apresenta como justificacão a extensão territorial do Estado de Minas Gerais, o quarto maior do país, argumentando que o desmembramento poderia gerar desenvolvimento para a região.

⁵³⁷ Vide anexo 15 com o mapa do Estado de Minas do Norte conforme o PDC n° 2095 de 2002.

⁵³⁸ Vide anexo 16 com o mapa do Estado do Rio Doce conforme o PDC n° 2036 de 2005.

O Estado do Rio Doce foi proposto na Câmara dos Deputados pelo Projeto de Decreto Legislativo nº. 2036 de 2005, assinado pelo Deputado João Magalhães. O projeto já está arquivado.

7.4.16 Piratini⁵³⁹

O Estado do Piratini também foi pretendido pelo desmembramento da região sul do Estado do Rio Grande do Sul. A principal justificativa da proposta é a situação de desigualdade entre o norte e o sul do Estado do Rio Grande do Sul. Os autores da proposta entendem que enquanto que o norte é bem povoado, desenvolvido, com economia dinâmica e bem servido de infra-estrutura rodoviária, o sul apresenta densidade populacional baixa, economia estagnada e poucas estradas estaduais. Assim, a proposta teria o intuito de desenvolver a região do extremo sul do país, onde seria criado o novo Estado.

No Congresso Nacional, o Estado do Piratini foi discutido por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº. 209 de 1990, de autoria do Deputado Irajá Rodrigues. Entretanto, o projeto foi arquivado.

7.4.17 Aripuanã⁵⁴⁰

Existem também propostas de criação do Estado do Aripuanã. No Congresso Nacional, tramitaram quatro projetos de decreto legislativo no mesmo sentido.

No início da década de 1990, o Deputado Reditário Cassol foi o principal autor de dois projetos de decreto legislativo (PDC nº. 100/91 e PDC nº. 202/92), que pretendiam criar o Estado do Aripuanã por desmembramento do oeste do Estado do Mato Grosso e do sul do Estado de Rondônia, buscando incrementar o desenvolvimento para a região. Todavia, os dois projetos foram arquivados.

⁵³⁹ Vide anexo 17 com o mapa do Estado de Piratini conforme o PDC nº 209 de 1990.

⁵⁴⁰ Vide o anexo 18 com o mapa do Estado do Aripuanã conforme o PDC nº 202 de 1992. Vide também o anexo 19 com o mapa do Estado do Araguaia conforme o PDC nº 1217 de 2004.

Outros dois projetos de decretos legislativos (PDC n°. 2420/02, do Deputado Pimenta da Veiga, e PDC n°. 1217/04, do Deputado José Roberto Arruda), também arquivados, previram a criação de vários Estados, incluindo o Estado do Aripuanã, mas desmembrando apenas área do Estado do Mato Grosso.

7.4.18 Xingu⁵⁴¹

O Estado do Xingu também foi proposto nos PDC n°. 2420/02 e PDC n°. 1217/04, respectivamente assinados pelos Deputados Pimenta da Veiga e José Roberto Arruda, visando desenvolver a região. O Estado do Xingu, conforme os dois projetos, seria criado por desmembramento de área, correspondente aos Municípios de Altamira, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão, todos do Estado do Pará. Porém, como já mencionado, os dois projetos foram arquivados.

7.4.19 Uirapuru⁵⁴²

O Estado do Uirapuru também fazia parte da proposta prevista nos PDC n°. 2420/02 e PDC n°. 1217/04. O Estado do Uirapuru seria criado pelo desmembramento do Estado do Amazonas, abrangendo os seguintes municípios: Boca do Acre, Eirunepé, Envira, Guajará, Ipixuna, Itamarati, Lábrea e Pauini.

7.4.20 Madeira⁵⁴³

Outro Estado proposto pelos PDC n°. 2420/02 e PDC n°. 1217/04 era o Estado do Madeira. O Estado do Madeira também seria criado por desmembramento do Estado do Amazonas, mas na área correspondente aos municípios de Apuí, Borba, Canutama, Humaitá, Manicoré, Maués e Novo Aripuanã.

⁵⁴¹ Vide o anexo 19 com o mapa do Estado do Xingu conforme o PDC n° 1217 de 2004.

⁵⁴² Vide o anexo 19 com o mapa do Estado do Uirapuru conforme o PDC n° 1217 de 2004.

⁵⁴³ Vide o anexo 19 com o mapa do Estado do Madeira conforme o PDC n° 1217 de 2004.

7.4.21 Juruá⁵⁴⁴

O Estado do Juruá foi cogitado na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, tendo inclusive sido aprovado na Subcomissão dos Estados, mas, ao final da Constituinte, foi rejeitado. Ademais, em alguns estudos sobre a redivisão territorial do Brasil, a criação do Estado do Juruá ou do Território Federal do Juruá é desejada, como se manifesta na redivisão territorial de Antônio Teixeira Guerra e Ignez Amélia Teixeira Guerra.

Promulgada a Constituição de 1988, três projetos de decretos legislativos pretendiam determinar consulta popular para opinar sobre o Estado do Juruá.

Dois desses projetos, o PDC n°. 2420/02 e o PDC n°. 1217/04, que propunham também outros Estados já comentados neste trabalho, estabelecia que o Estado do Juruá resultaria do desmembramento de parte central do Estado do Amazonas. Outro projeto de decreto legislativo prevendo a criação do Estado do Juruá, o PDC n°. 1088 de 2001, assinado pelo Deputado José Aleksandro, também propunha a criação do Estado do Juruá, mas em área distinta, composta pelo sudoeste do Estado do Amazonas e oeste do Estado do Acre. Todos os projetos foram arquivados.

Propõem-se também a criação do Território Federal do Juruá. Desde 1988, tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional três⁵⁴⁵ propostas que visam convocar plebiscito para criação do Território do Juruá, todas elas na mesma área, que corresponde à microrregião do Juruá.

Duas⁵⁴⁶ dessas propostas foram arquivadas, mas segue o trâmite ainda o projeto de decreto legislativo, PDS n°. 20 de 1999 (no Senado Federal) ou PDC n°. 725 de 2000 (na Câmara dos Deputados), de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, que pretende criar também os Territórios Federais do Rio Negro e do Solimões. O PDS n°. 20/99 ou PDC

⁵⁴⁴ Vide o anexo 20 com o mapa do Território Federal do Juruá conforme o PDC 725 de 2000. Vide também o anexo 19 com o mapa do Estado do Juruá conforme o PDC n° 1217 de 2004.

⁵⁴⁵ Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando a criação do Território Federal do Juruá: PDC 216/90 (autor: Deputado José Fernandes); PDC 267/96 (autor: Deputado Pauderney Avelino); e PDS 20/99 ou PDC 725/00 (autor: Deputado Mozarildo Cavalcanti).

⁵⁴⁶ PDC 216/90 e PDC 267/96.

nº. 725/00 já foi aprovado no Senado Federal, mas ainda está sendo discutido na Câmara dos Deputados.

7.4.22 Rio Negro ou Alto Rio Negro⁵⁴⁷

O Estado do Rio Negro também foi pretendido nos já citados PDC nº. 2420/02 e PDC nº. 1217/04. O novo Estado seria criado pelo desmembramento do Estado do Amazonas, correspondente aos Municípios de São Gabriel da Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro, Barcelos e Japurá. Como já se afirmou aqui, os dois projetos foram arquivados.

Por outro lado, assim como no caso do Juruá, propõe-se a criação do Território Federal do Rio Negro ou do Alto Rio Negro. No Congresso Nacional existem cinco⁵⁴⁸ propostas neste sentido, projetando a criação do Território Federal do Rio Negro ou do Alto Rio Negro, por desmembramento de área do noroeste⁵⁴⁹ do Estado do Amazonas.

Das cinco propostas, três⁵⁵⁰ foram arquivadas e uma⁵⁵¹ anexada ao projeto de decreto legislativo PDS nº. 20 de 1999 (no Senado Federal) ou PDC nº. 725 de 2000 (na Câmara dos Deputados), que pretende criar também os Territórios Federais do Juruá e do Solimões. O PDS nº. 20/99 ou PDC nº. 725/00, aprovado no Senado Federal, está sendo discutido na Câmara dos Deputados.

7.4.23 Solimões⁵⁵²

Outra região em que se pretende tanto a formação de novo Estado, quanto a criação de Território Federal é a do Solimões, localizada no sudoeste do Estado do Amazonas.

⁵⁴⁷ Vide o anexo 20 com o mapa do Território Federal do Rio Negro conforme o PDC 725 de 2000. Vide também o anexo 19 com o mapa do Estado do Rio Negro conforme o PDC nº 1217 de 2004.

⁵⁴⁸ Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando à criação do Território Federal do Rio Negro ou Alto Rio Negro: PDC 150/91 (autor: Deputado Eduardo Braga); PDS 100/94 (autor: Senador Aureo Mello); PLP 133/00 (autor: Deputado Eduardo Jorge); PDC 495/00 (autor: Deputado Eduardo Jorge); e PDS 20/99 ou PDC 725/00 (autor: Senador Mozarildo Cavalcanti).

⁵⁴⁹ A área desmembrada não é a mesma em todos os projetos, mas todos eles incluem a região do extremo noroeste do Estado do Amazonas e do Brasil, conhecida como “Cabeça do Cachorro”, formada pelos municípios de Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro e São Gabriel da Cachoeira.

⁵⁵⁰ PDC 150/91, PDS 100/94 e PLP 133/00.

⁵⁵¹ PDC 495/00.

⁵⁵² Vide o anexo 20 com o mapa do Território Federal do Solimões conforme o PDC 725 de 2000. Vide também o anexo 19 com o mapa do Estado do Solimões conforme o PDC nº 1217 de 2004.

O Estado de Solimões foi proposto pelos PDC n°. 2420/02 e PDC n°. 1217/04, que, como visto, visavam à criação de outros Estados e foram arquivados.

Já a criação do Território Federal do Solimões ou do Alto Solimões foi discutida no Congresso Nacional em seis⁵⁵³ projetos de decreto legislativo. Das seis propostas, quatro⁵⁵⁴ foram arquivadas e uma⁵⁵⁵ anexada ao PDS n°. 20 de 1999 (no Senado Federal) ou PDC n°. 725 de 2000 (na Câmara dos Deputados), que pretende criar também os Territórios Federais do Juruá e do Rio Negro. O PDS n°. 20/99 ou PDC n°. 725/00, aprovado no Senado Federal, está sob apreciação da Câmara dos Deputados.

7.4.24 Oiapoque⁵⁵⁶

Outro território federal que pode ser criado é o Território do Oiapoque por desmembramento do Estado do Amapá. O possível Território Federal do Oiapoque teria como limites territoriais o do Município do Oiapoque no norte do Amapá.

No Congresso Nacional a matéria tramita em projeto de decreto legislativo, o PDS n°. 274/00 (no Senado Federal) ou PDC n°. 1097/01 (na Câmara dos Deputados), assinado pelo Senador Sebastião Rocha, que intenta convocar plebiscito para a população do Estado do Amapá deliberar sobre a criação do Território Federal do Oiapoque. A proposta, aprovada no Senado, ora se encontra em apreciação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

7.4.25 Marajó⁵⁵⁷

Já se pretendeu criar também o Território Federal do Marajó, desmembrando parte do Estado do Pará, correspondente à ilha do Marajó e alguns Municípios ao redor.

⁵⁵³ Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando a criação do Território Federal do Solimões ou do Alto Solimões: PDC 150/91 (autor: Deputado Eduardo Braga); PDS 100/94 (autor: Senador Aureo Mello); PDC 97/95 (autor: Deputado Euler Ribeiro); PDC 584/00 (autor: Deputado João Herrmann Neto); PDS 20/99 ou PDC 725/00 (autor: Senador Mozarildo Cavalcanti); e PDC 728/00 (autor: Deputado Euler Ribeiro).

⁵⁵⁴ PDC 150/91, PDS 100/94, PDC 97/95 e PDC 728/00.

⁵⁵⁵ PDC 584/00.

⁵⁵⁶ Vide o anexo 21 com o mapa do Território Federal do Oiapoque conforme o PDC 1097 de 2001.

⁵⁵⁷ Vide o anexo 22 com o mapa do Território Federal do Marajó conforme o PDC 2419 de 2002.

No Congresso Nacional foram discutidos dois⁵⁵⁸ projetos de decretos legislativos propondo realização de plebiscito para a criação do Território Federal do Marajó. No entanto, os dois projetos foram arquivados.

7.4.26 Parintins⁵⁵⁹

Outro Território Federal proposto na Região Norte do Brasil, foi o Território Federal de Parintins, que seria criado em área pertencente ao Estado do Amazonas, tendo como fundamento principal o desenvolvimento da região, localizada no Estado de maior expansão territorial do Brasil.

O projeto que veiculou a proposta de criação do Território Federal de Parintins (PDC n°. 334 de 1996) tramitou na Câmara dos Deputados, mas também já foi arquivado.

7.4.27 Abunã⁵⁶⁰

O Território Federal do Abunã foi proposto para solucionar conflito quanto aos limites territoriais dos Estados do Acre e de Rondônia. As vilas de Extrema e Nova Califórnia, situadas em região conhecida como ponta do Abunã eram pretendidas tanto pelo Estado de Rondônia, quanto pelo Estado do Acre.

A Constituição Federal de 1988, a fim de resolver a questão dos limites territoriais do Estado do Acre, confirmou e homologou os limites estabelecidos conforme levantamentos cartográficos e geodésicos realizados pela Comissão Tripartite integrada por representantes dos Estados e dos serviços técnico-especializados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (artigo 12, §5º, ADCT⁵⁶¹). Em tais limites, as vilas de Extrema e Nova Califórnia passaram a pertencer ao Estado de Rondônia.

⁵⁵⁸ Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando a criação do Território Federal do Marajó: PDC 166/95 (autor: Deputado Antonio Feijão) e PDC 2419/02 (autor: Deputado Benedito Dias).

⁵⁵⁹ Vide o anexo 23 com o mapa do Território Federal do Parintins conforme o PDC 334 de 1996.

⁵⁶⁰ Vide o anexo 24 com o mapa do proposto Território Federal do Abunã.

⁵⁶¹ **Art. 12, § 5º:** Ficam reconhecidos e homologados os atuais limites do Estado do Acre com os Estados do Amazonas e de Rondônia, conforme levantamentos cartográficos e geodésicos realizados pela Comissão

No entanto, após 1988, o Estado do Acre ingressou com Ação Civil Ordinária no Supremo Tribunal Federal, a ACO 415, requerendo a posse da região da ponta do Abunã e outras pequenas regiões do Estado do Amazonas. O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ação, considerando as regiões questionadas como pertencentes aos Estados de Rondônia e do Amazonas.

Durante o questionamento, acreditando que o processo no Supremo Tribunal Federal poderia durar anos, o Deputado Osmar Lima propôs a convocação de plebiscito para a criação do Território Federal do Abunã. A proposta foi examinada na Câmara dos Deputados, como PDC nº. 266 de 1996, e foi arquivada.

Após a decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, já se propôs a convocação de plebiscito para a população diretamente interessada opinar sobre o desmembramento da região do Abunã do Estado de Rondônia para a anexação ao Estado do Acre⁵⁶².

7.4.28 Fernando de Noronha⁵⁶³

No período entre 1942 e 1988, o arquipélago de Fernando de Noronha foi Território Federal. Com a Constituição Federal de 1988, o Território de Fernando de Noronha foi extinto, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco (artigo 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Todavia, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram propostos dois⁵⁶⁴ projetos de decretos legislativos propondo a restituição do Território Federal de Fernando de Noronha, que foram arquivados. Os principais fundamentos seriam o prejuízo que o arquipélago teria sofrido com a reincorporação ao Estado de Pernambuco e a consolidação jurídica de uma realidade fática, na medida em que após a criação do Parque

Tripartite integrada por representantes dos Estados e dos serviços técnico-especializados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁵⁶² A proposta de transferência da região da ponta do abunã do Estado de Rondônia para o Estado do Acre foi discutida no PDS nº. 567 de 2005, proposto pelo Senador Siba Machado. O projeto já foi arquivado.

⁵⁶³ Vide o anexo 25 com o mapa do Território Federal de Fernando de Noronha.

⁵⁶⁴ Desde 1988, foram propostos os seguintes projetos de decretos legislativos visando a criação do Território Federal de Fernando de Noronha: PDC 376/97 (autor: Deputado Fernando Gabeira) e PDC 377/97 (autor: Deputado Wigberto Tartuce).

Nacional Marinho de Fernando de Noronha, pelo Decreto 96.693 de 1988, a União já administra 60% (sessenta por cento) da ilha principal e todas as demais ilhas.

7.4.29 Pantanal⁵⁶⁵

Por fim, outro território federal que poderia ser criado era o Território Federal do Pantanal. O Território Federal do Pantanal dependeria de desmembramentos dos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul para sua formação.

No Congresso Nacional, a matéria tramitava em projeto de decreto legislativo, o PDC nº. 1027 de 2003, assinado pelo Deputado Fernando Gabeira, que intentava convocar plebiscito para as populações dos Estado do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul deliberar sobre a criação do Território Federal do Pantanal. A proposta, porém, foi arquivada em 2011.

7.5 AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES TERRITORIAIS DOS ESTADOS E A FEDERAÇÃO

Como visto, desde a independência do Brasil, a divisão territorial do Brasil em Províncias ou Estados Federados jamais agradou a todos, existindo diversas formulações teóricas, provenientes de estudos sobre a divisão territorial do país, e propostas efetivas, junto ao Congresso Nacional, visando a alteração do território dos Estados com a criação de novos Estados ou Territórios Federais ou, até mesmo, a transferência da área que pertence a um Estado para outro.

Nos últimos vinte anos, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional discutiu inúmeras propostas que objetivaram recortar o território nacional, originando até vinte e nove novos Estados ou Territórios Federais, conforme examinado no tópico anterior.

Os principais fundamentos que se utilizam para a criação dessas novas unidades federativas são: *i*) a correção de injustiça histórica provocada por governos

⁵⁶⁵ Vide o anexo 26 com o mapa do Território Federal do Pantanal conforme o PDC 1027 de 2003.

autoritários que contrariavam a vontade da população⁵⁶⁶; ou *ii*) o descaso com a área pelos governos estadual e federal, culminada com a identidade cultural e sociológica entre os habitantes desta região, que seria diversa da população do restante do Estado⁵⁶⁷.

Quanto ao primeiro fundamento, é difícil constatar se houve injustiça histórica e se a melhor solução para a correção seria a criação de novos Estados, sem estudo aprofundado de cada caso⁵⁶⁸. Em princípio, cada caso deve ser analisado separadamente, cabendo à população local, que teria sido afetada por eventual alteração territorial arbitrária, optar pela solução adequada.

Já, quanto ao segundo fundamento, mais comum, é possível extrair conclusão genérica.

Assim, a maior parte das áreas que se pretende transformar em novos Estados ou Territórios Federais, principalmente aquelas localizadas na Região Norte do país, realmente, se encontram em situação de total abandono.

Porém, não são os governos estaduais os principais responsáveis por tal abandono. Os Estados Federados nada podem fazer. Conquanto autônomos, com capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação, os Estados Federados permanecem completamente submissos à União, na medida em que as competências e as fontes de arrecadação que lhes foram conferidas são ínfimas comparadas à autoridade do poder central.

Desta forma, surge no Brasil, problema que, em tese, não poderia ocorrer em uma Federação, onde o abandono de regiões marginalizadas jamais deveria ocorrer. É que

⁵⁶⁶ As propostas de criação dos Estados do Rio São Francisco, ou a transferência da mesma área, que atualmente pertence ao Estado da Bahia, para o Estado de Pernambuco, do Iguazu e da Guanabara, são fundamentadas por ter ocorrido na história do Brasil alterações territoriais, que na visão dos autores das propostas, contrariavam a opinião da população do Estado ou dos Estados envolvidos.

⁵⁶⁷ O fundamento do melhor desenvolvimento de região abandonada pelo governo estadual é utilizado em quase todas as propostas que pretendem criar novos Estados.

⁵⁶⁸ Em alguns casos, pode ser que a alteração territorial criticada pelos autores da proposta de criação de Estado foi feita, justamente, para corrigir outra alteração territorial arbitrária. Em outros, talvez, a referida injustiça histórica, ocorreu a tanto tempo, que a região em que se pleiteia a criação de novo Estado, se encontra totalmente integrada a outro Estado.

este seria o papel dos entes descentralizados seria, precisamente, o de exercerem o controle sobre a adequada distribuição dos recursos por todo o território nacional.

Assim sendo, o problema do desenvolvimento desigual no território nacional poderia ser solucionado com a melhor capacitação dos Estados Federados que, fortalecidos, atuariam de modo eficiente nas áreas marginalizadas e em situação de abandono dos respectivos territórios.

É verdade que esta solução não resolveria o problema da divisão territorial do Brasil. Alguns Estados Federados, com a dimensão atual, jamais conseguiriam administrar seu território de modo uniforme, e provavelmente, ainda que mais poderosos, relegariam ao esquecimento partes marginalizadas do território, compostas por população que, em virtude da distância geográfica da capital estadual, acabam se unindo aos habitantes dos municípios mais próximos, criando laços culturais e sociológicos distintos.

Nesta situação se encontram algumas regiões dos Estados do Amazonas, do Pará e do Mato Grosso – os três maiores do Brasil, que juntos ocupam território correspondente a quase 43% (quarenta e três por cento) do território nacional. Tais Estados, por conta da dimensão geográfica e por não estarem dotados de infra-estrutura suficiente, não são capazes de administrar todo seu território, deixando algumas de suas regiões completamente isoladas do resto do Estado.

Com isso, essas regiões marginalizadas sofrem com problemas sociais e inaplicabilidade das leis federais e estaduais. Assim, a criação de novos Estados por desmembramento de Estados extensos e incapazes de serem administrado completamente por um governo distante mais de mil quilômetros de suas regiões marginalizadas pode ser uma solução. Neste caso, seria criado novo Estado onde atualmente não há Estado, viabilizando o desenvolvimento social e econômico da população destes núcleos abandonados.

Portanto, algumas das propostas de alteração territorial são justas e de fato atenderiam pretensões que não seriam solucionadas com o fortalecimento dos Estados Federados. No entanto, tais anseios acabam sendo abafados pela quantidade de propostas que só querem resolver problemas que poderiam ser solucionados com o fortalecimento dos governos estaduais.

CONCLUSÕES

1º) A forma federativa de Estado surgiu com a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787. Naquele país, a federação se formou a partir da união de treze Estados independentes, ou seja, federalismo por agregação. Com isso, os poderes continuaram pertencendo aos Estados, sendo apenas parte deles transferida para o ente central, a União. Logo, nos primórdios do federalismo havia grande descentralização.

2º) O federalismo evoluiu, principalmente, com a decadência do modelo econômico conhecido como liberalismo. Com a necessidade de postura mais ativa do Estado para solucionar problemas sociais, houve também o fortalecimento do ente central, com a conseqüente diminuição dos poderes dos Estados.

3º) O federalismo também se expandiu pelo mundo, sendo adotado por diversos outros países. Os principais fatores determinantes para a adoção do federalismo por países constituídos após os Estados Unidos da América foram: a expansão territorial, o modo como o país foi colonizado e a diversidade étnica e lingüística dos habitantes das novas nações.

4º) O Brasil adotou o federalismo, inspirado no modelo norte-americano. No entanto, o federalismo brasileiro se formou por segregação, ou seja, de Estado Unitário se transformou em Federação com a concessão de autonomia às unidades territoriais. Como decorrência desse modelo histórico surge, em certos períodos, nefasta centralização de poder.

5º) A Constituição Federal de 1988 manteve o federalismo brasileiro, que segue comprometido pela centralização de poder.

6º) Todas as Federações estudadas estabelecem regras permitindo alterações nos territórios de suas unidades federadas. Tais regras são necessárias para a adequação do federalismo às transformações sociais e demográficas que possam ocorrer. Efetivamente, na maioria desses Estados diversas alterações territoriais ocorrem com a aplicação de tais regras,

de acordo com as necessidades sociais e em atenção à necessidade de acomodação dos diversos grupos que habitam tais países.

7º) O Brasil também, em toda sua história, permitiu alterações no território de seus Estados Federados. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se a fim de se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

8º) Conseqüentemente, podem ocorrer as seguintes alterações: *i*) incorporação de um ou mais Estados por outro, acarretando a extinção do(s) Estado(s) incorporado(s); *ii*) fusão de dois ou mais Estados, incorrendo na extinção dos que se unem e na formação de novo Estado; *iii*) subdivisão de Estado em duas ou mais partes, surtindo a extinção do Estado subdividido e a formação de dois ou mais novos Estados; *iv*) desmembramento de parte de Estado para anexação a outro Estado, hipótese em que não há formação nem extinção de Estado Federado; e *v*) desmembramento de parte de Estado para formar novo Estado, sem que haja extinção do Estado desmembrado.

9º) É correto o sentido de população diretamente interessada adotado pela Lei 9.709/98. Por força desse conceito, população diretamente interessada compreende a população do Estado ou dos Estados que participam da alteração territorial. Deste modo, no caso de incorporação ou fusão é a população de todos os Estados que se unem; no caso de subdivisão é a população do Estado que se subdivide; no caso de desmembramento para anexar a outro Estado, é a população do Estado que será desmembrado e a população do Estado que receberá acréscimo territorial e; finalmente, no caso de desmembramento para formação de novo Estado, a população do Estado que sofre o desmembramento, incluindo a população tanto do território que se quer desmembrar quanto a do território que sofrerá o desmembramento.

10º) Houve prejuízos à autonomia dos Estados Federados a exigência, pela Lei 9.709/98, no computo do resultado do plebiscito, que a vontade popular seja aferida pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada. Solução mais adequada é a de divisão em plebiscitos distintos quando houver mais de um Estado envolvido, sendo a vontade popular da população de cada Estado aferida separadamente. Desse modo, só

seria atendido o requisito da consulta popular, desde que a população de todos os Estados que participam da alteração territorial fossem favoráveis.

11º) Outro requisito constitucional indispensável para as alterações territoriais nos Estados é a audiência das respectivas Assembléias Legislativas. As Assembléias devem tão somente ser ouvidas, sem que seja necessária a manifestação favorável à alteração. Como já há previsão 'para realização de plebiscito da população dos Estados envolvidos, a opinião do Estado acerca do projeto de alteração territorial já é manifestada diretamente pelo seu povo.

12º) Além dos Estados, a União também participa do processo de alteração no território de algum de seus Estados, na medida em que a Constituição exige aprovação do Congresso Nacional. Esta aprovação se dará mediante edição de lei complementar. Nesta etapa, além do Congresso Nacional julgar a proposta de alteração territorial, o Presidente da República também deve participar, podendo vetar ou sancionar o projeto de lei complementar a ele enviado.

13º) Além das hipóteses previstas expressamente na Constituição Federal, é de se verificar a possibilidade de ocorrência de outras duas possíveis alterações territoriais que podem fazer surgir novas unidades federativas. São elas: *i*) a adesão de território estrangeiro, que só poderá ocorrer quando houver comum acordo entre o Brasil e o Estado estrangeiro, devendo ser objeto de Tratado internacional; *ii*) a alteração no território do Distrito Federal, que deverá ser objeto de Emenda Constitucional, sendo realizada também a consulta da população diretamente interessada como requisito indispensável.

14º) Desde a independência do Brasil, muitas alterações ocorreram no território dos Estados Federados. A maior parte delas, por desmembramento de parte de Estado para formar novo Estado. Esta é também a alteração com maior incidência de propostas teóricas e projetos formulados no Congresso Nacional. O principal fundamento para o desmembramento é a existência de áreas abandonadas pelos Estados, criando desigualdade de desenvolvimento em áreas do mesmo Estado. A solução mais adequada para a superação das desigualdades regionais nos Estados é a do fortalecimento dos próprios. Desse modo, as próprias unidades federativas cuidam de suprir, de forma homogeneia, as necessidades das diferentes regiões do Estado.

15º) É pertinente a alternativa de desmembramento de Estados de maior extensão territorial, como instrumento de aproximação da população aos governantes; da melhor aplicação dos recursos disponíveis, inclusive mediante realização de obras de infraestrutura que atendam à camada marginal da sociedade; e da fiscalização no cumprimento das leis do país, levando o Estado a regiões que não se percebe a existência de qualquer entidade estatal e resgatando-as do isolamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. *Nós o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradução de Mauro Raposo de Mello; coordenador e supervisor Luiz Moreira. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1994.

ALBERDI, Juan Bautista. *Fundamentos da organização política da Argentina*. Tradução de Angela Maria Naoko Tijiwa. Campinas: Editora da UNICAMP, 1994.

ALLEN, H. C. *História dos Estados Unidos da América*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1968.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANDRADE, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. *A federação brasileira: uma análise geopolítica e geo-social*. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. “O federalismo brasileiro, seus característicos e a vedação material contida no art. 60, §4º, alínea I”. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 5, nº. 18, jan./mar., 1997.

_____. “Característicos comuns do federalismo”. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coordenador). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Verbatim, 2011.

ATALIBA, Geraldo. *Lei complementar na Constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971.

_____. “Criação de Município – Plebiscito (inconstitucionalidades da Lei Complementar 651/90 do Estado de São Paulo)”. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, vol. 24, nº. 98, abr./jun., 1991.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 41ª edição. São Paulo: Editora Globo, 2001.

BACKHEUSER, Everardo. *Problemas do Brasil (estrutura geopolítica): O ‘espaço’*. Rio de Janeiro: Grupo Editor “Omnia”, 1933.

BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 5ª ed. São Paulo: Editora LTr, 2009.

_____. *Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. “Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil”; In: *20 anos da Constituição cidadã*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. apresentação de Arthur Cezar Ferreira Reis. 3ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª ed. rev. atual. por Samantha Meyer-Pflug; São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *A federação no Brasil*. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização – PRND: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

_____. “A federação e o sistema tributário”. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coordenador). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. *Lei complementar: teoria e comentários*. 2ª ed. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

BEIRED, José Luis Bendicho. *Breve história da Argentina*. São Paulo: Ática, 1996.

BENZ, Arthur. “From unitary to asymmetric federalism in Germany”. *Publius: the journal of federalism*; Oxford: Oxford Journals, vol. 29, nº 4, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1998*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. “O artigo 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns”. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 2, nº. 6, 2008.

BHATTACHARYYA, Harihar. “Federalism and the regional accommodation of identity in India”. In: VALADÉS, Diego; SERNA DE LA GARZA, José Maria (coordenadores). *Federalismo y Regionalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Ciência Política*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Teoria geral do Estado*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. “Federalismo regional num país periférico”; In: BONAVIDES, Paulo; MARQUES DE LIMA, Francisco Gérson; BEDÊ, Faya Silveira (coordenadores). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. “O federalismo e a revisão da forma de Estado”. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, ano X; n.º 37, jan./mar., 1973.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 4ª ed. Brasília: Editora da OAB, 2002.

BREWER-CARÍAS, Allan R. “El “Estado federal descentralizado” y la centralización de la federación venezolana: situación e perspectiva de una contradicción constitucional”. In: VALADÉS, Diego; SERNA DE LA GARZA, José Maria (coordenadores). *Federalismo y Regionalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

BROWN, A. J. “One Continent, Two Federalisms: Rediscovering the Original Meanings of Australian Federal Ideas”. *Australian Journal of Political Science*. vol. 39, n.º 3, nov., 2004.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio; CAMPOS, Pedro Moacyr. *História geral da civilização brasileira*. 8ª ed. São Paulo: Editora Bertrand Brasil, 1985/91.

BUENO, Eduardo. *Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006

_____. *Brasil: uma história*. 2ª ed. São Paulo: Ática, 2003.

BUSYGINA-THRAENERT, Irina. “Russia: Difficulties in Establishing a Federation”. *Aussen Politik: German Foreign Affairs Review*. Hamburgo-ALE: Interpress Verlag GmbH, vol. 46, quarterly edition n.º 3, 1995.

CANWAY, Arthur Pitcairn. *The failure of federalism in Australia*. Londres: Oxford University Press London: Humphrey Milford, 1930.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*. Rio de Janeiro: José Kofino Editor, 1948.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional (e de Teoria do Direito)*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.

COOK, George Ramsay. *Canada and the French-Canadian Question*. Toronto: Macmillan of Canada, 1978.

CORWIN, Edward S. *A Constituição norte-americana e seu significado atual*. Tradução de Leda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1959.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

DALLARI, Dalmo. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

_____. *Elementos de teoria geral do Estado*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DELGADO, José Augusto. “Da Organização do Estado”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coordenadores). *Tratado de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.
_____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DORATIOTO, Francisco. *Espaços nacionais na América Latina: utopia bolivariana à fragmentação*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

DROMI, Roberto; MENEN, Eduardo. *La Constitución Reformada: comentada, interpretada y concordada*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1994.

DUMBAULD, Edward. *The Constitution of the United States*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1965.

EKMEKDJIAN, Miguel Angel. *Tratado de derecho constitucional (Constitución de la Nación Argentina, comentada y anotada con legislación, jurisprudencia y doctrina)*. Buenos Aires: Ediciones Depalma Buenos Aires, 1993.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2006.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do Estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Editora 34, 1999.

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 37ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

_____. *Comentários à Constituição Brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

_____. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990.

FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. “A redivisão política do Brasil”. *Revista brasileira de geografia*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ano III, n.º. 3, jul./set., 1941.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GARCIA, Maria. “Federalismo brasileiro: a repartição de rendas tributárias e o Município. Uma proposta”. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coordenador). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

GUERRA, Antônio Teixeira. GUERRA, Ignez Amélia L. Teixeira. *Subsídios para uma nova divisão política do Brasil*. *Revista brasileira de geografia*, ano XXII, número 2, abril a junho de 1960. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1960.

HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. tradução de Luís Afonso Heck. 20ª edição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. CAMPOS, Pedro Moacyr. *História geral da civilização brasileira – Tomo I; 1º volume*. 8ª ed. São Paulo: Editora Bertrand Brasil, 1985/91.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

_____. “Tendências do Federalismo Brasileiro”. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 9, jul./set., 1969.

_____. *Perspectivas de Federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1958.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução para o espanhol de Fernando de los Rios. México, D.F: Fondo de Cultura Econômica, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 8ª edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

_____. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 3ª edição. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1998.

KESAVAN, Vasan; PAULSEN, Michael Stokes. “Is West Virginia unconstitutional?”. *California Law Review*, vol. 90; issue 2, mar., 2002.

KUCISNSKI, Bernardo. *O fim da ditadura militar*. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

LAMBERT, Jacques. *América Latina: estruturas sociais e instituições políticas*. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

LEME, Ernesto. *A Intervenção Federal nos Estados*. 2ª ed. São Paulo: Empresa Graphica da “Revista dos Tribunaes”, 1930.

LEVENE, Ricardo. *Lecciones de Historia Argentina (Historia de la civilización argentina)*. 21ª ed. Buenos Aires: Lajouane, Librería y Editorial, 1950.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

LOPES, Sérgio. “Estado do Iguazu: a trajetória de um movimento”. *Revista Informe Gepec da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE*, vol. 8, nº. 2, jul./dez., 2004.

LUEDTKE, Luther S. *América: aspectos geopolíticos, culturais e sociais nos EUA*. Tradução de Mario Salviano. Rio de Janeiro: Editorial Nórdica, 1989.

LYNN, Nicholas J. NIKOV, Alexei V. “Refederalizing Russia”. *Publius: the journal of federalism*. Oxford: Oxford Journals, vol. 27, nº 2, 1997.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 25ª ed. rev. e atual. por Miguel Alfredo Malufe Neto. São Paulo: Saraiva, 1999.

MARTINS, Herbert Toledo. “A Fragmentação do Território Brasileiro: a criação de novos estados no Brasil”; *Caderno CRH: Revista semestral do Centro de Recursos Humanos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia*. Salvador: Editora do CRH/UFBA e EDUFBA, nº. 35, jul./dez., 2001.

MAWDSLEY, Emma. “Redrawing the Body Politic: Federalism, Regionalism and Creation of New States in India”. *Commonwealth & Comparative Politics*. vol. 40, issue 3, nov., 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELCHIOR, José G. “Padrões de construção do Estado no Brasil e na Argentina”. In: HALL, John A. (organizador). *Os Estados na história*. Tradução de Paulo Vaz, Almir Nascimento e Roberto Brandão. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, Mônica de. *Plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *A Organicidade das Práticas Intergovernamentais na Federação Canadense como Contribuição à Federação Brasileira*. Tese de Doutorado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Competência concorrente limitada: O problema da conceituação das normas gerais”. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, ano 25, n. 100, out./dez., 1988.

MORTAN, Desmond. *Breve história do Canadá*. Tradução de Luiz Roberto de Godoi Vidal. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1989.

OLIVEIRA, Régis de. “Criação de Estados-membros na Constituição Federal”. *Revista trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros Editores, vol. 12, 1995.

PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 22ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do princípio federativo*. Tradução de Francisco Trindade. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.

_____. “Federação e República”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coordenadores). *Tratado de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Direito Educacional – Educação Básica e Federalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

RULLI JUNIOR, Antonio. *Divisão Territorial do Poder na Índia e no Brasil (Estudo de Direito Constitucional Comparado)*. Dissertação de Mestrado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1983.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. Bahia: Livraria Progresso Editora, 1954.

SANTOS, Aloysio Vilarino dos. *Federalismo do século XXI – paradigmas e desafios: o redesenho do Estado Federal Brasileiro*. Tese de Doutorado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo regional*. São Paulo: Editora Saraiva, 1982.

SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SELLERS, Charles; MAY, Henry; MCMILLEN, Neil R. *Uma reavaliação da história dos Estados Unidos da América: de colônia a potência imperial*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

SERNA DE LA GARZA, José Maria. “La lógica centralizadora del sistema federal mexicano”. In: VALADÉS, Diego; SERNA DE LA GARZA, José Maria (coordenadores). *Federalismo y Regionalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Comentário Contextual à Constituição*. 4ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

_____. *Um pouco de Direito Constitucional Comparado*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. Dissertação de Mestrado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997.

SOUZA, Augusto Fausto de. *Estudo sobre a divisão territorial do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.

STONE, John. “Canberra: an Over-might Territory”. *Policy*. vol. 19, nº4, Summer, 2003.

STRASHUM, Boris. “Russian Federalism”. In: VALADÉS, Diego; SERNA DE LA GARZA, José Maria (coordenadores). *Federalismo y Regionalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

STROM, Harry E. “A Case for the West”. In: MEEKISON, J. Peter (coordenador). *Canadian Federalism: myth or reality*. 2ª ed. Toronto – Canadá: Methuen Publications, 1971.

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. “O Estado Federal numa visão comparativa”. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 24, nº 2, ago., 1981.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. “Aporias acerca do “condomínio legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF”; In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo (organizadores). *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Território Federal nas Constituições Brasileiras*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Editora da Universidade Católica – EDUC, 1976.

TILLIN, Louise. “United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism”. *Publius: the journal of federalism*. Oxford: Oxford Journals, vol. 37, n.º 1, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução de Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2010.

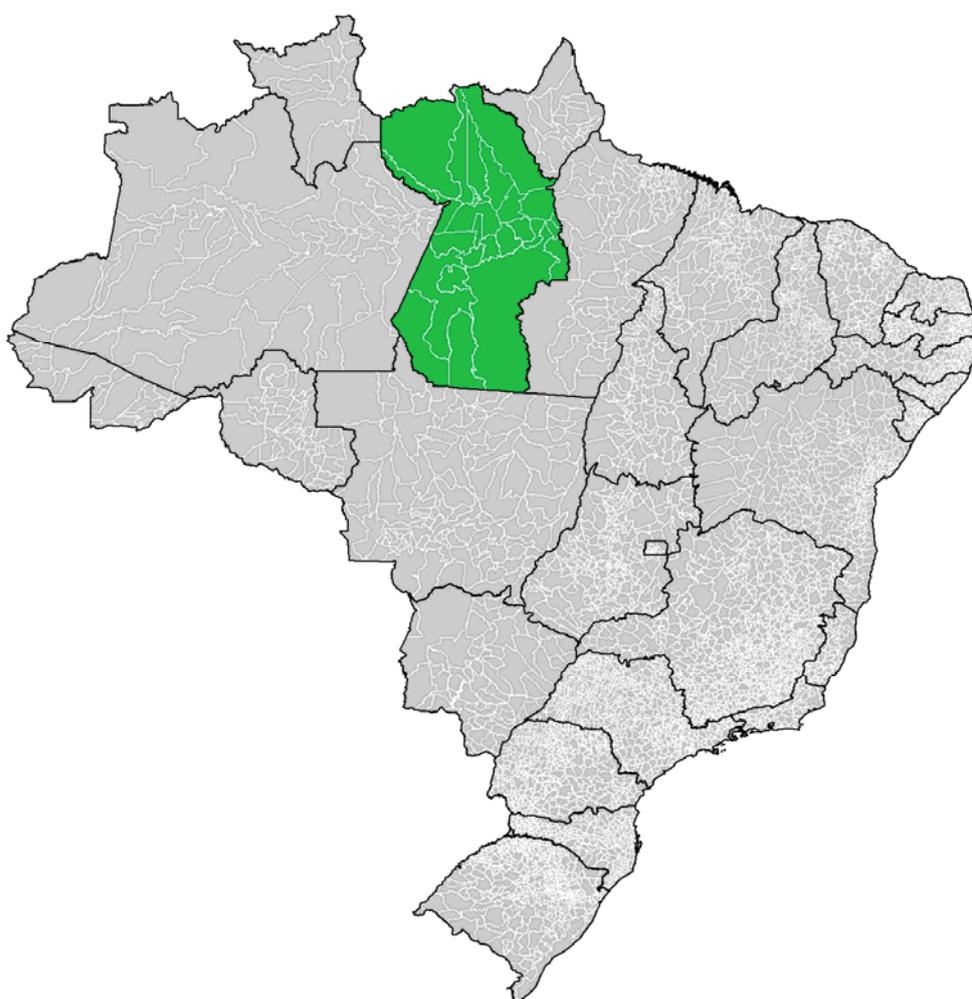
WILKINS, Roger B. “Federalism: Distance and Devolution”. *Australian Journal of Politics and History*. vol. 50, n.º 1, 2004.

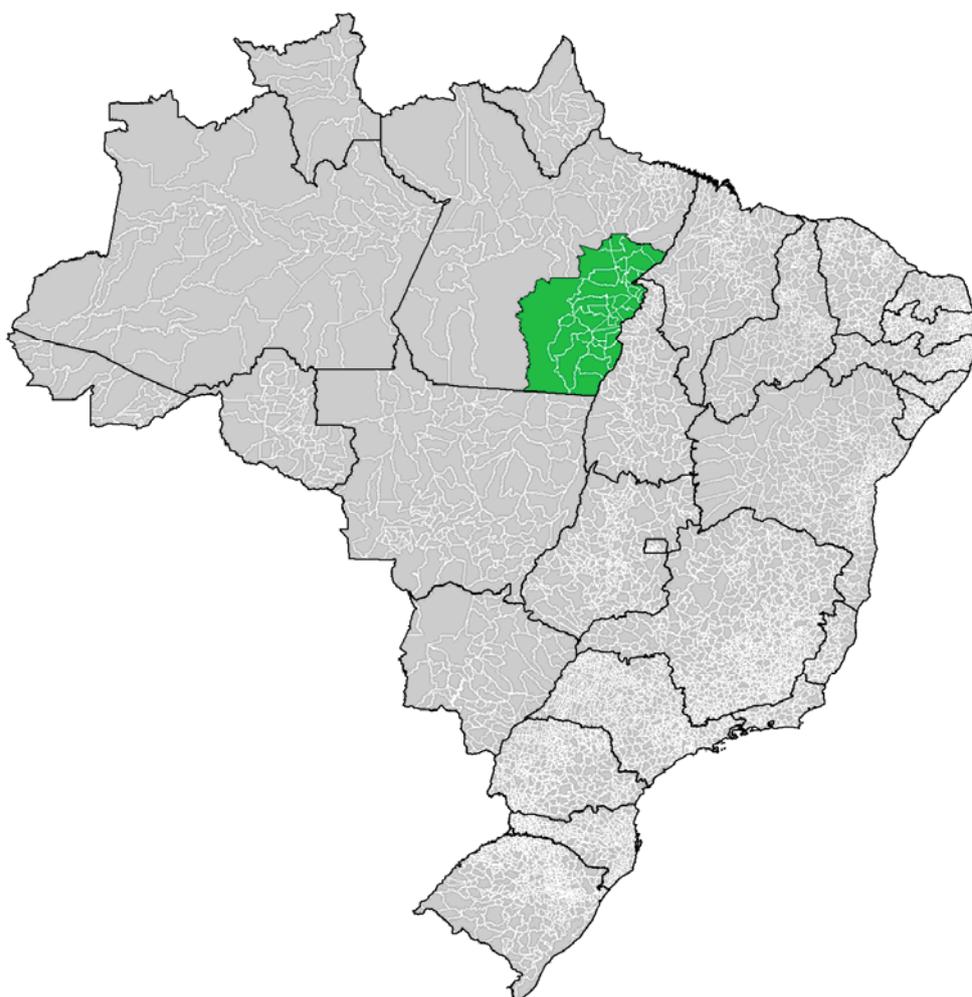
WOEHLING, José. “Canada: The State of The Federation”. In: VALADÉS, Diego; SERNA DE LA GARZA, José Maria (coordenadores). *Federalismo y Regionalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2005.

ANEXOS:

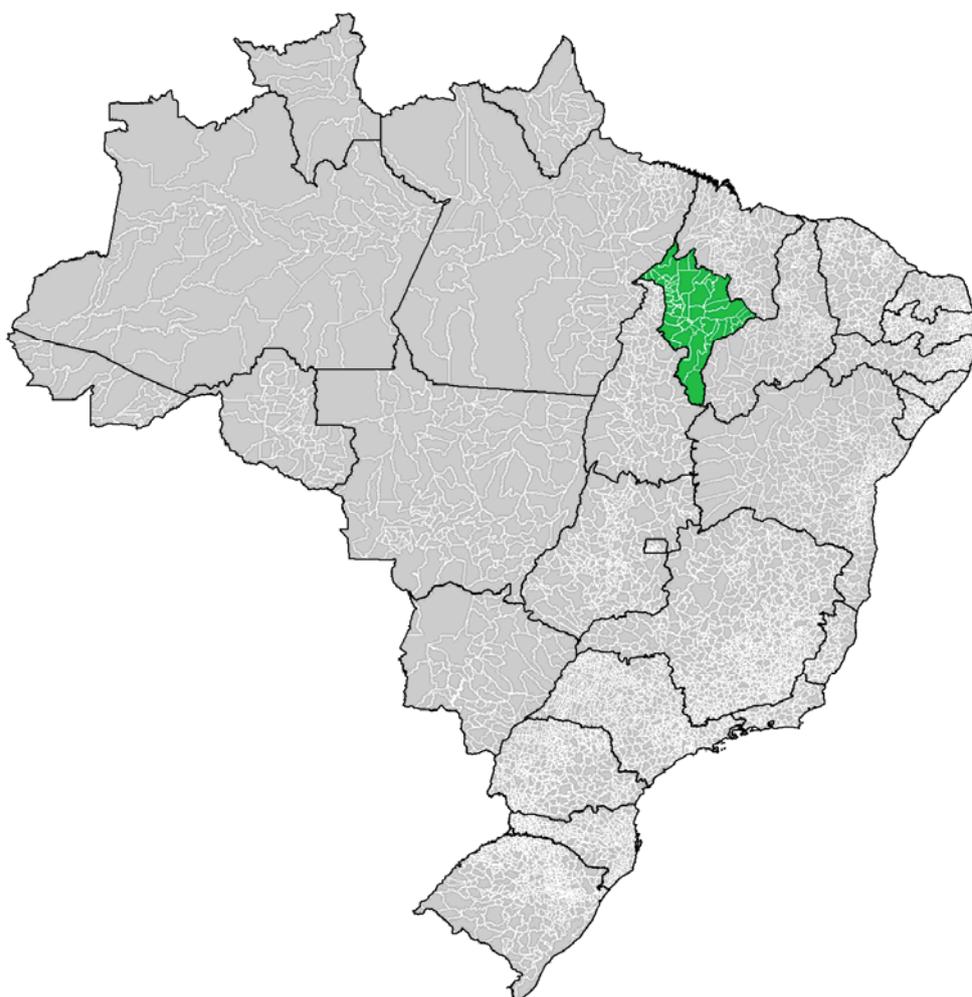
MAPAS DAS PROPOSTAS DE NOVOS ESTADOS E TERRITÓRIOS FEDERAIS

ANEXO 1: MAPA DO ESTADO DO TAPAJÓS**(Conforme Decreto Legislativo nº 137/11)**

ANEXO 2: MAPA DO ESTADO DO CARAJÁS**(Conforme Decreto Legislativo nº 136/11)**

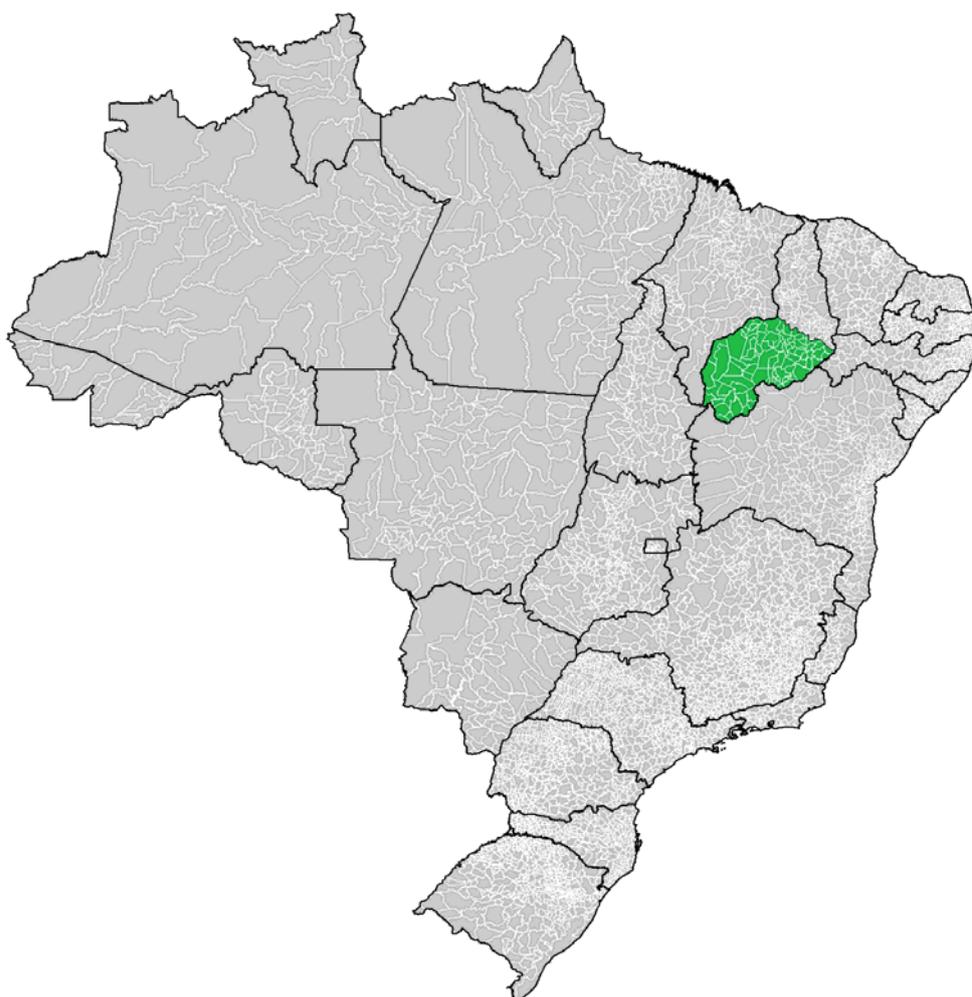
ANEXO 3: MAPA DO ESTADO DO MARANHÃO DO SUL

(Conforme PDS n°2 de 2007)



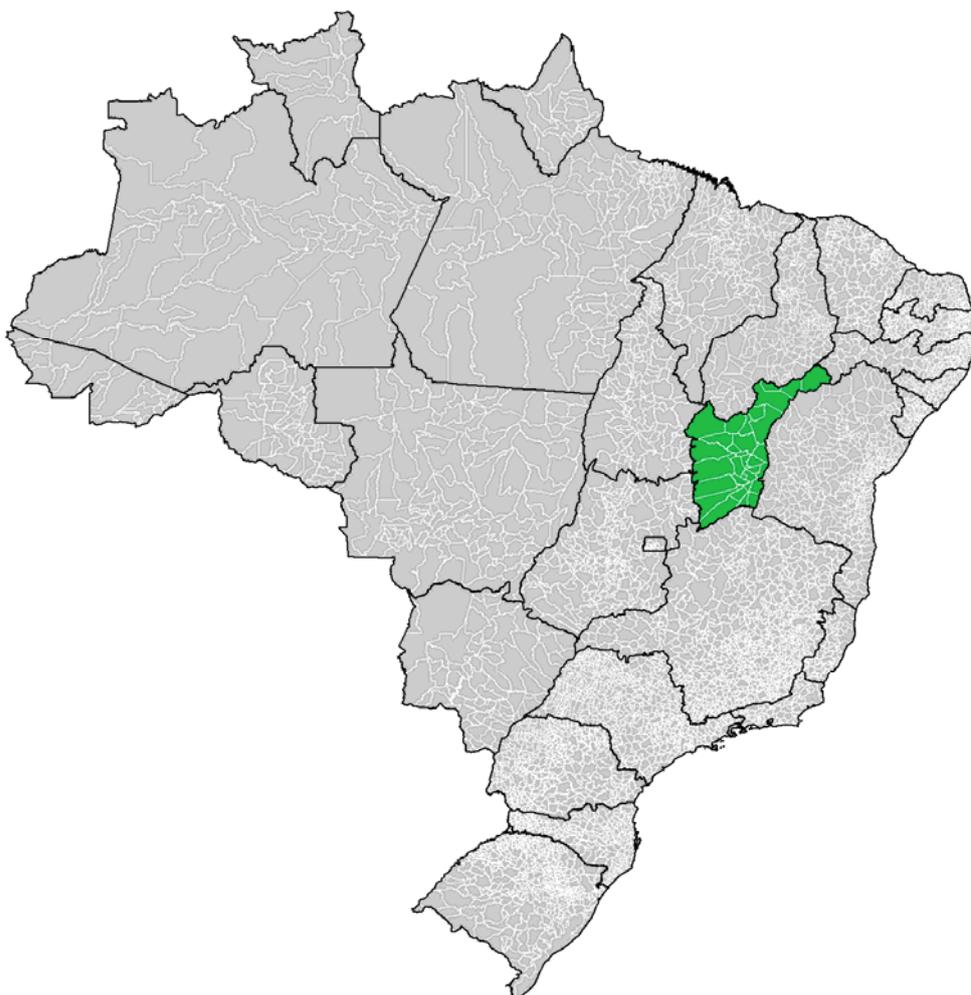
ANEXO 4: MAPA DO ESTADO DA GURGUEIA

(Conforme PDC nº439 de 1994)



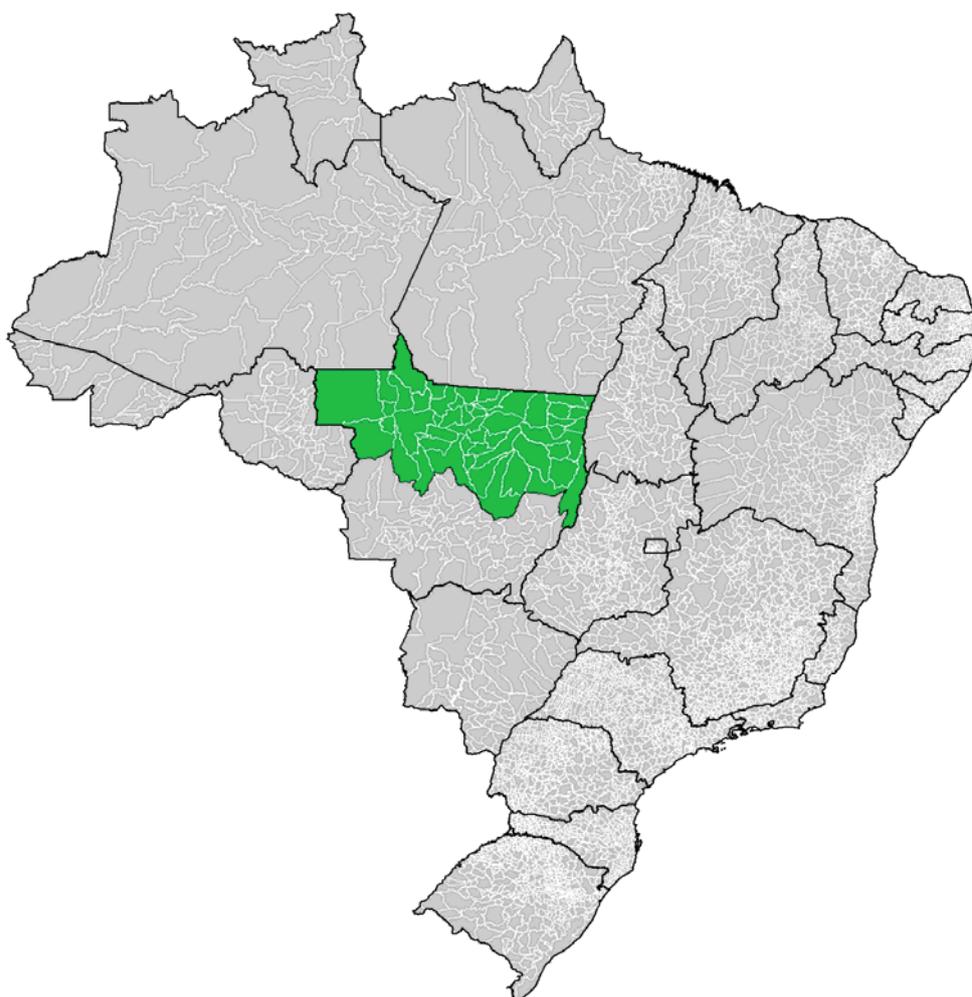
ANEXO 5: MAPA DO ESTADO DO RIO SÃO FRANCISCO

(Conforme PDC nº631 de 1998)



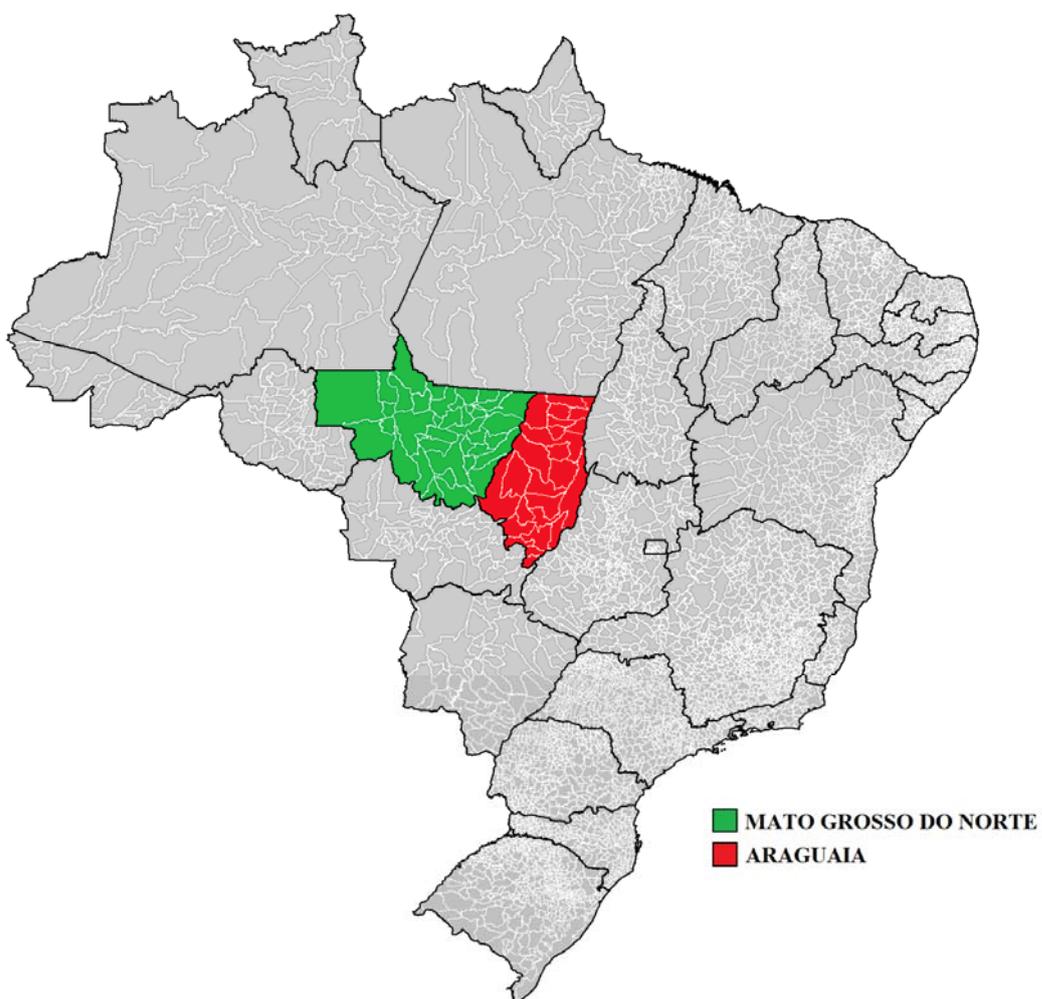
ANEXO 6: MAPA DO ESTADO DO ARAGUAIA

(Conforme PDC nº850 de 2001)



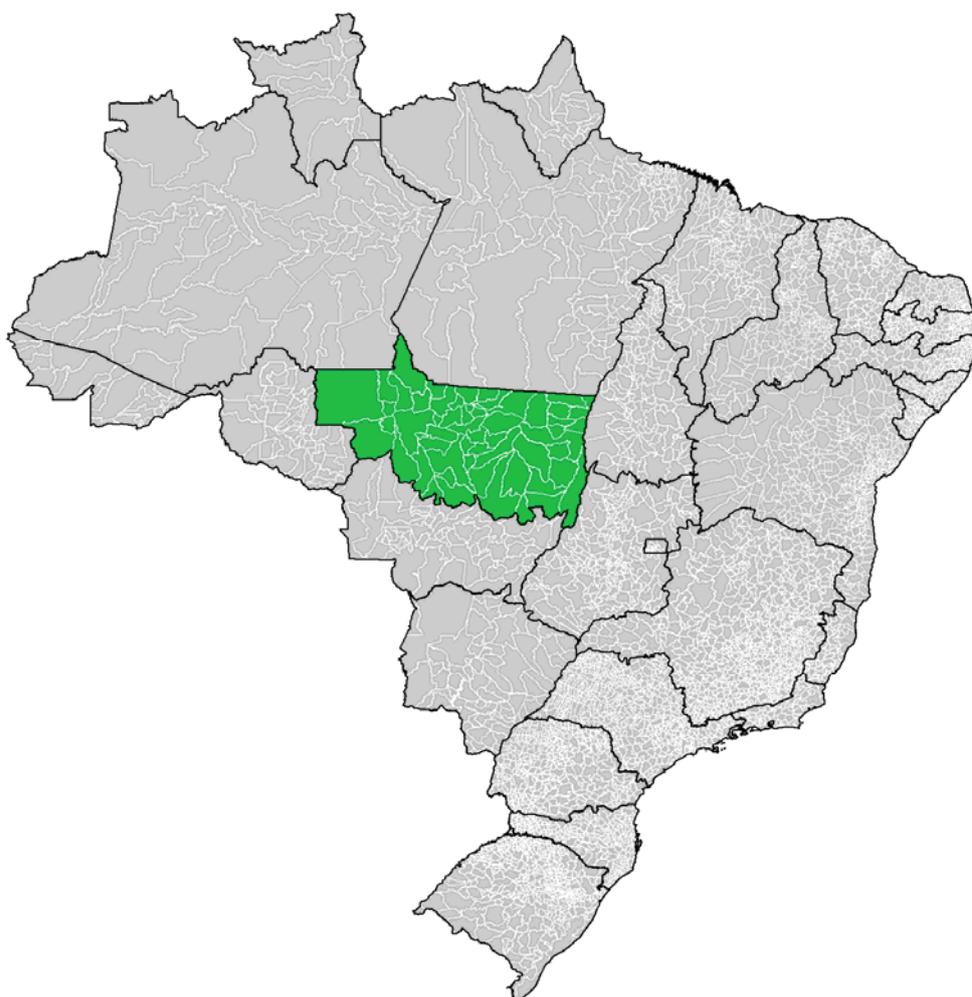
ANEXO 7: MAPA DOS ESTADOS DO ARAGUAIA E DO MATO GROSSO DO NORTE

(Conforme PDC nº49 de 2003)



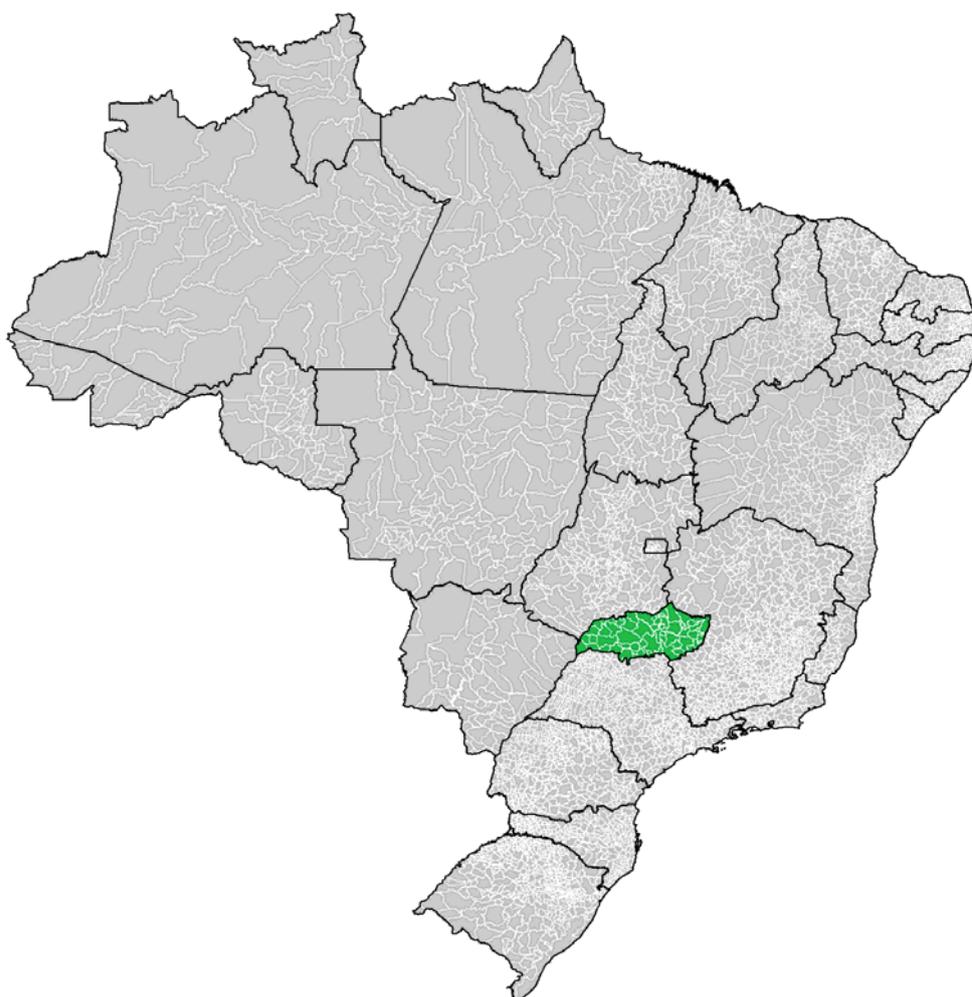
ANEXO 8: MAPA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO NORTE

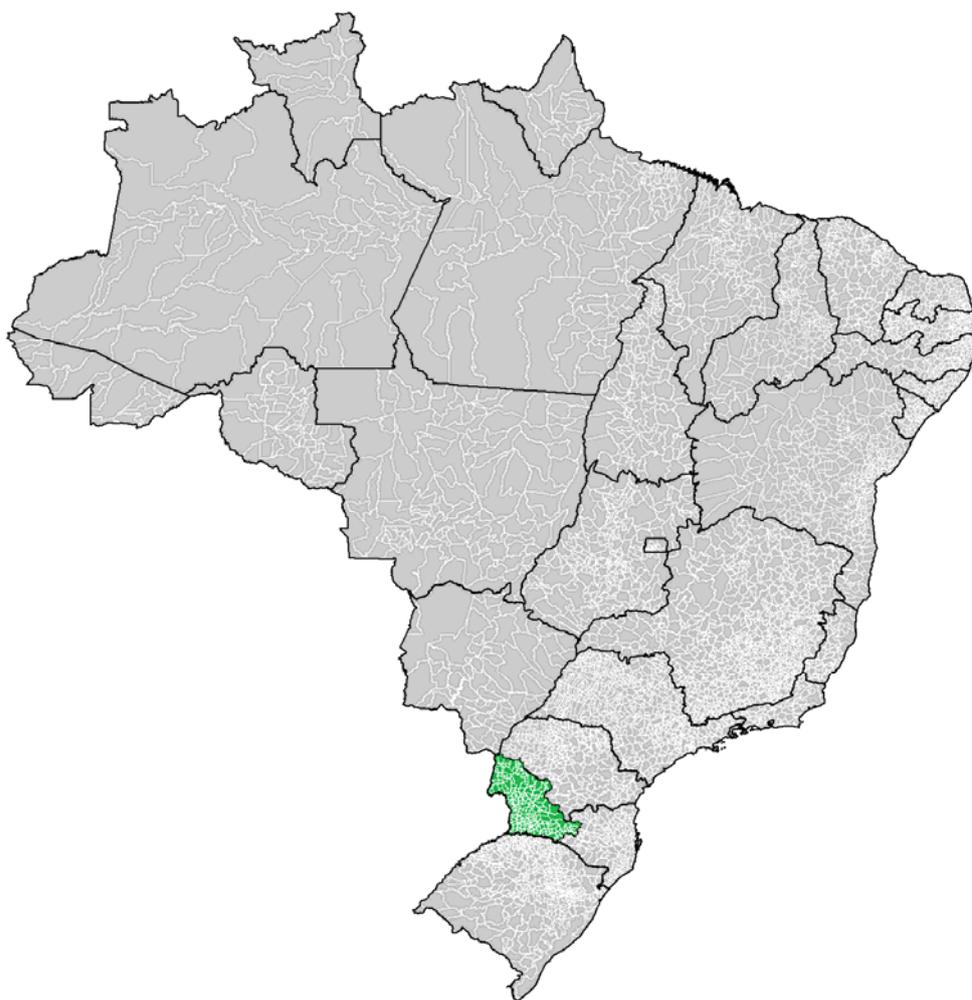
(Conforme PDC nº 495 de 2003)



ANEXO 9: MAPA DO ESTADO DO TRIÂNGULO

(Conforme PDC nº 570 de 2008)



ANEXO 10: MAPA DO ESTADO DO IGUAÇU**(Conforme PDC nº 387 de 1994)**

ANEXO 11: MAPA DO ESTADO DO PLANALTO CENTRAL

(Conforme PDC nº 298 de 2002)



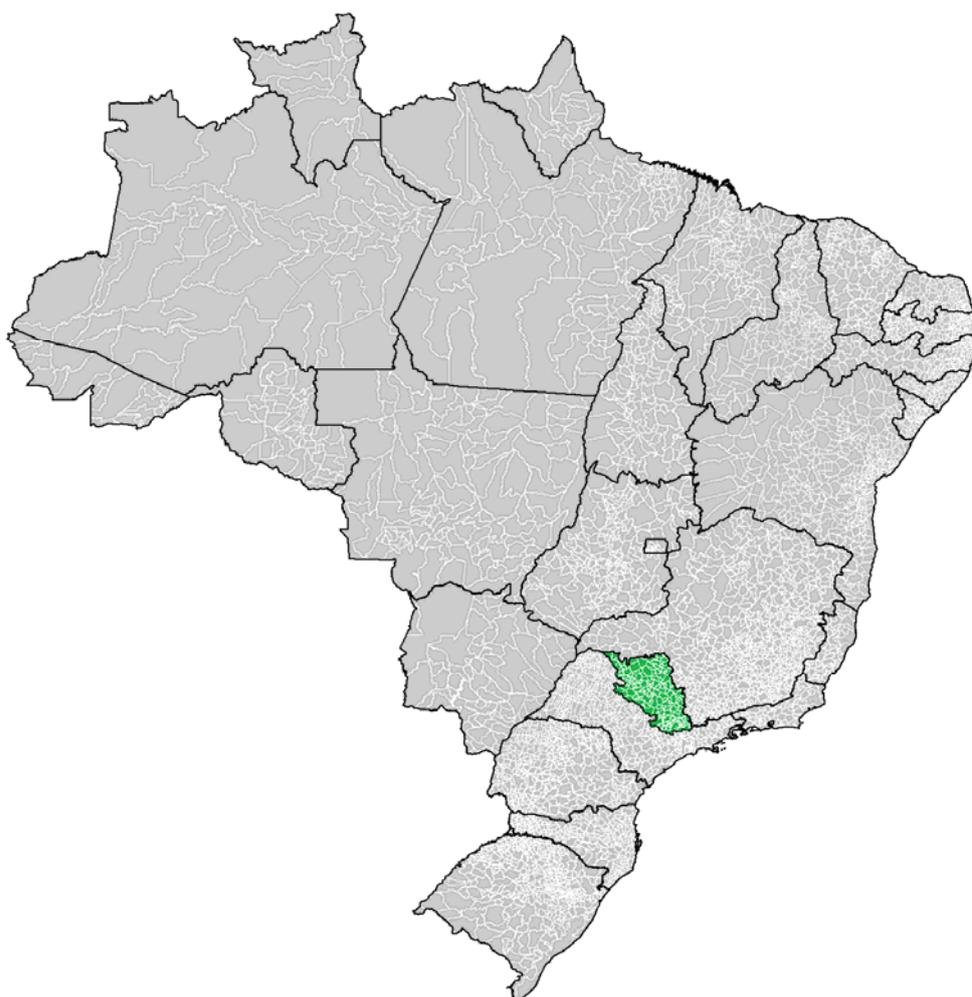
ANEXO 12: MAPA DO ESTADO DA GUANABARA

(Conforme PDC nº 295 de 2003)



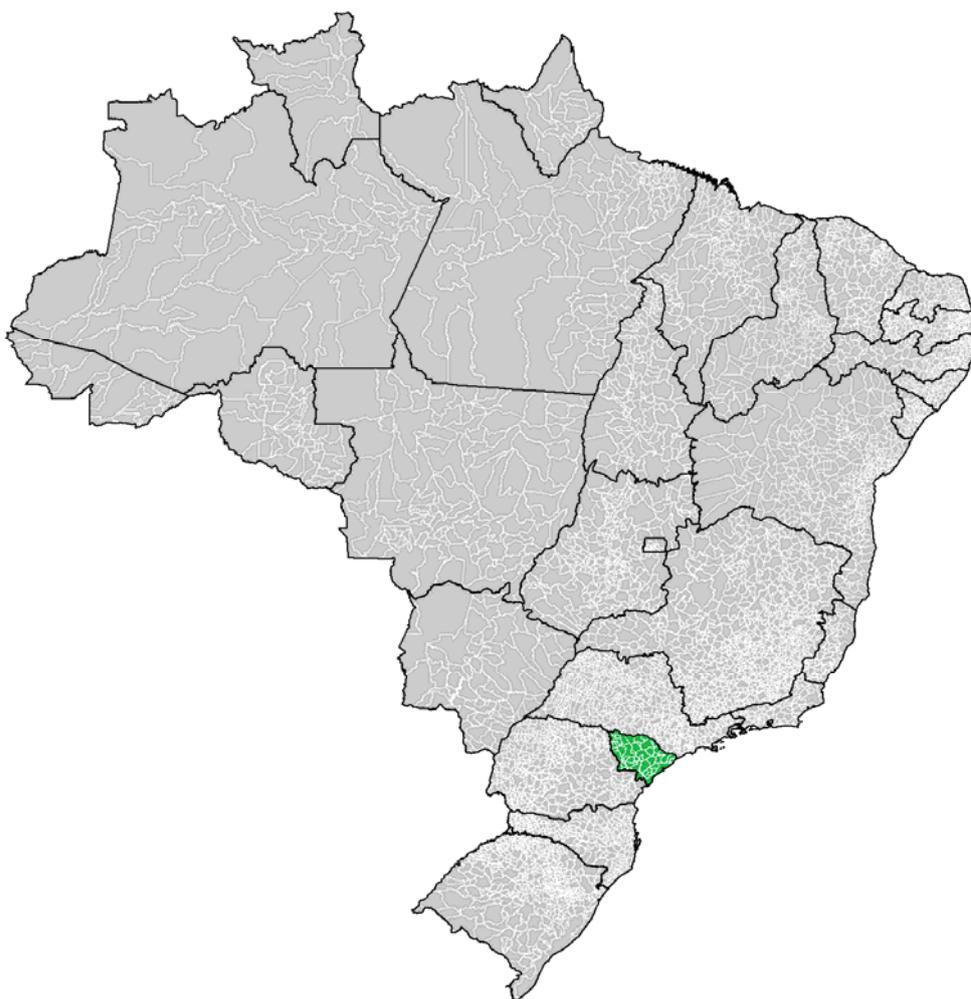
ANEXO 13: MAPA DO ESTADO DE SÃO PAULO DO LESTE

(Conforme PDC nº 1693 de 2002)



ANEXO 14: MAPA DO ESTADO DE SÃO PAULO DO SUL

(Conforme PDC nº 1571 de 2001)



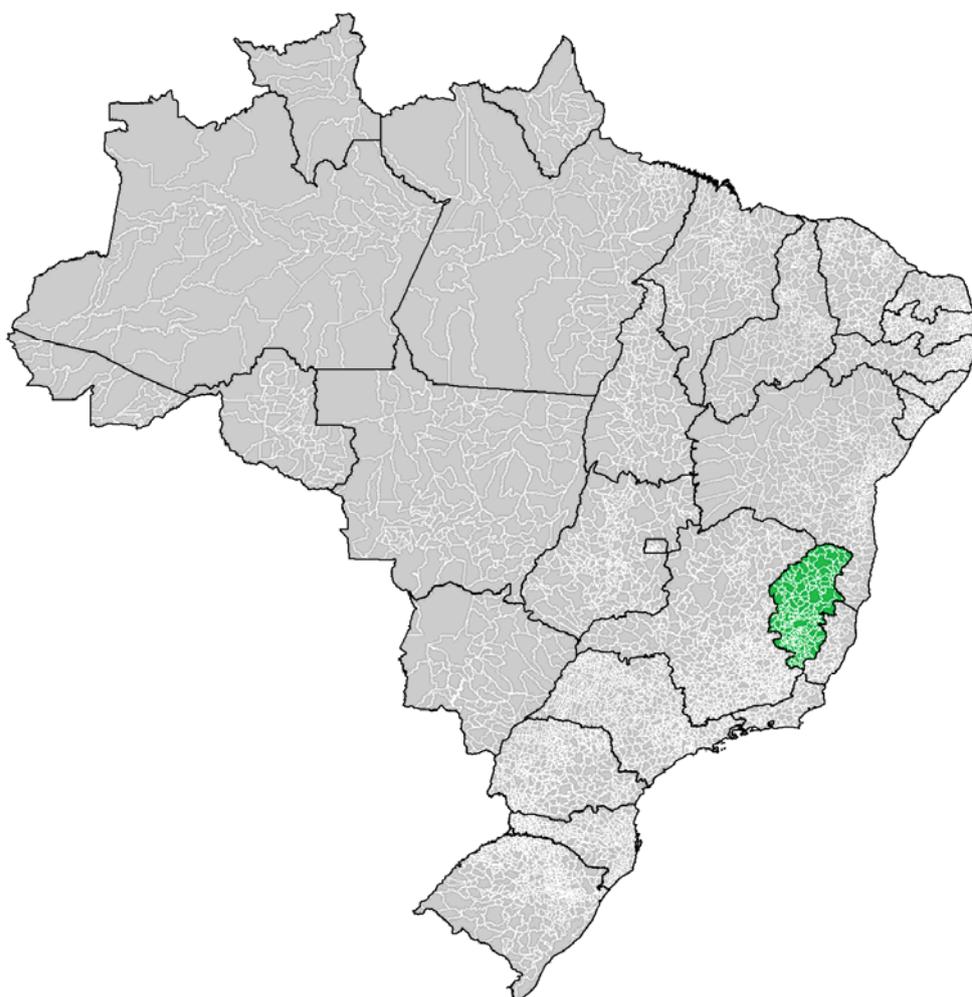
ANEXO 15: MAPA DO ESTADO DE MINAS DO NORTE

(Conforme PDC nº 2095 de 2002)



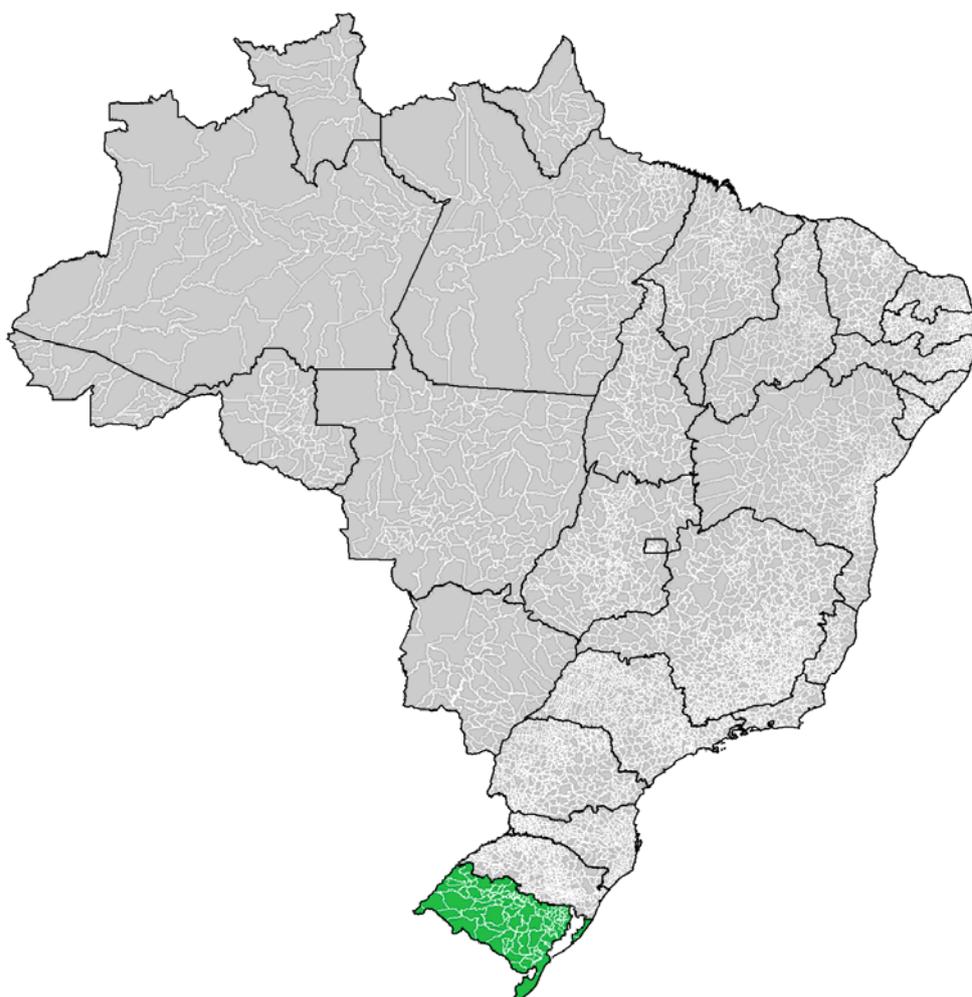
ANEXO 16: MAPA DO ESTADO DO RIO DOCE

(Conforme PDC nº 2036 de 2005)



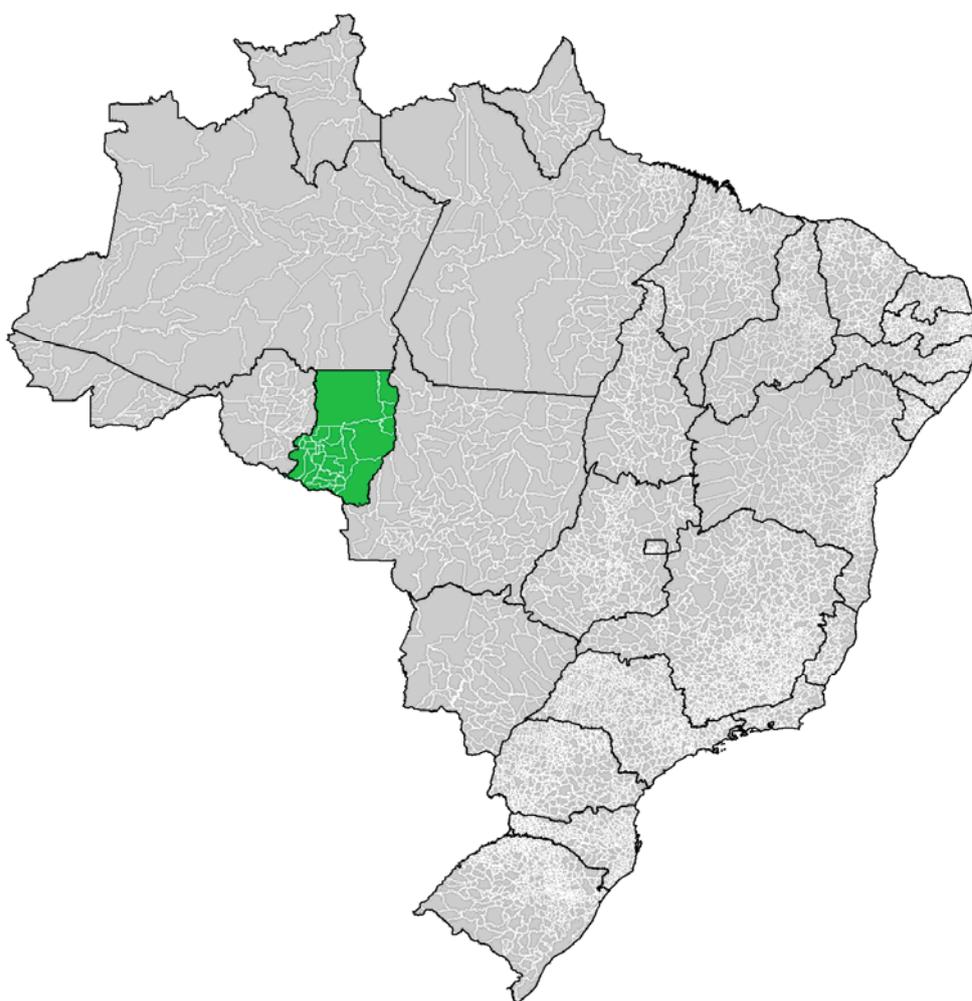
ANEXO 17: MAPA DO ESTADO DO PIRATINI

(Conforme PDC nº 209 de 1990)



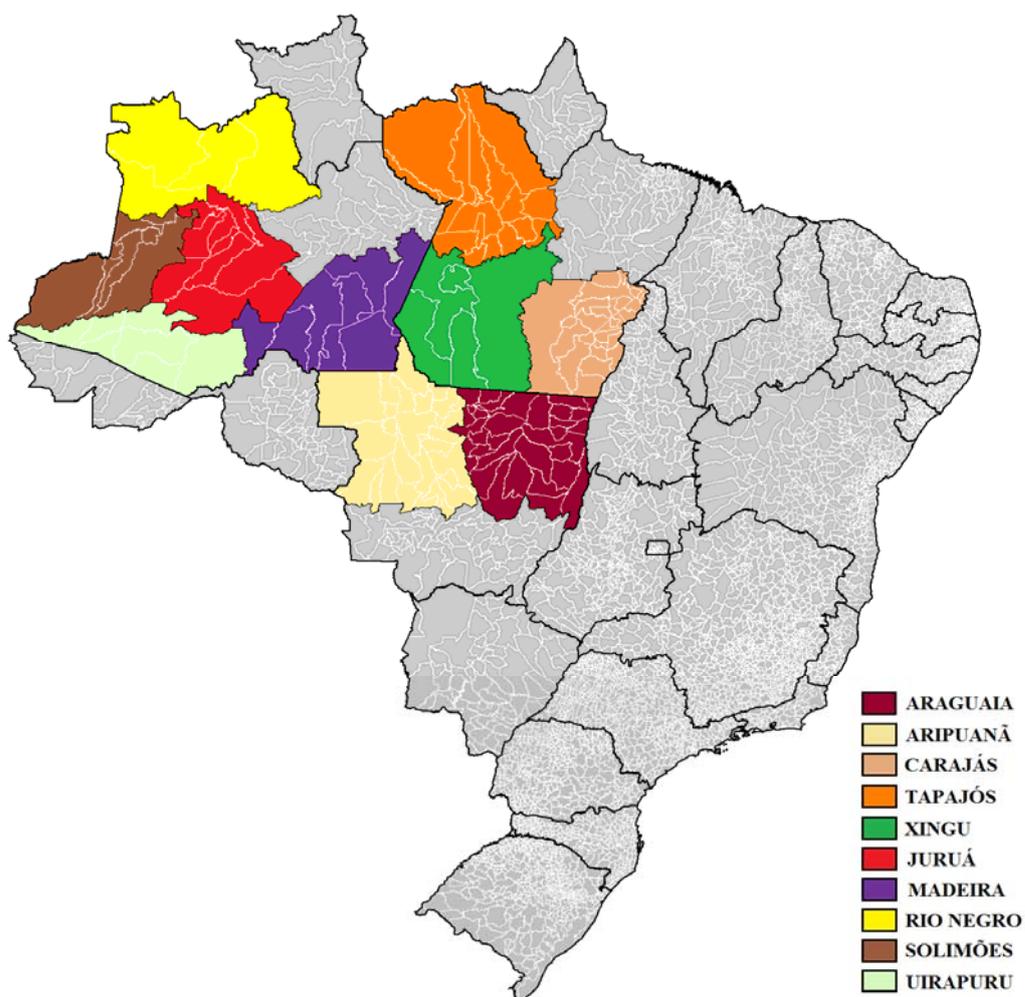
ANEXO 18: MAPA DO ESTADO DO ARIPUANÃ

(Conforme PDC nº 202 de 1992)



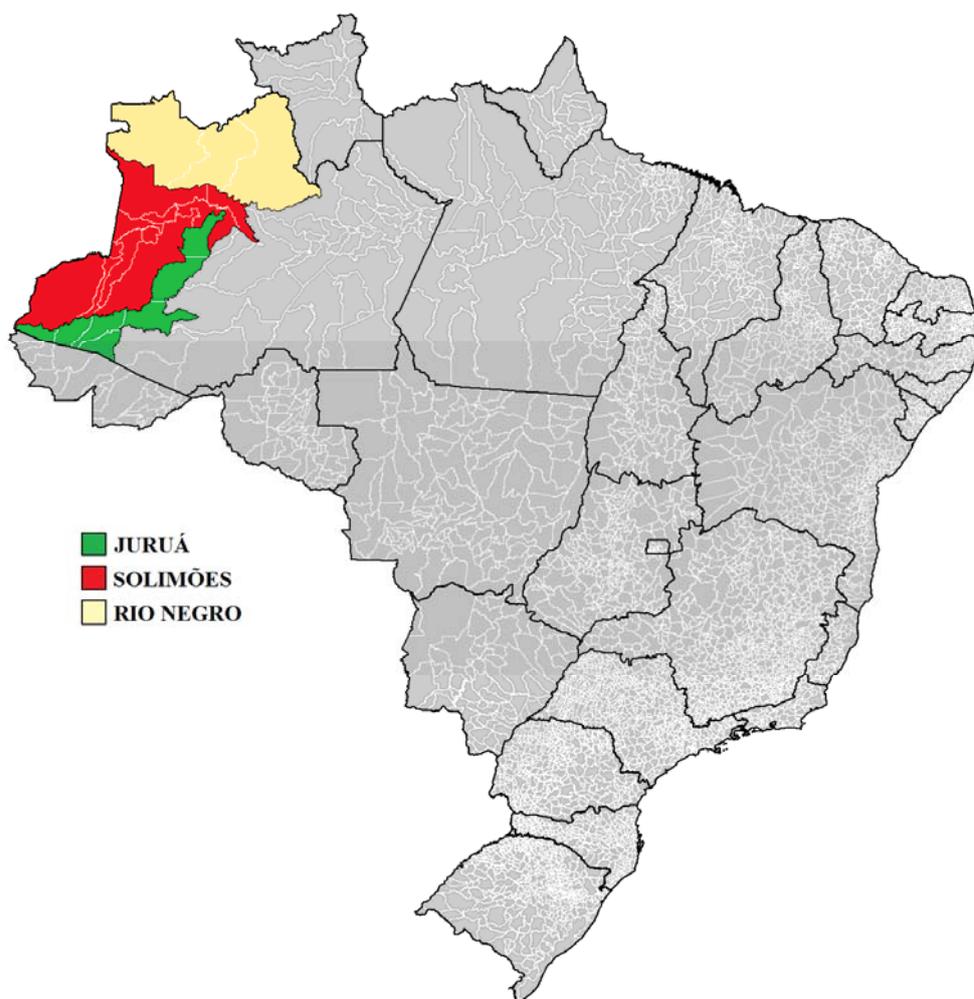
ANEXO 19: MAPA DOS ESTADOS DO ARAGUAIA, DO ARIPUANÃ, DO CARAJÁS, DO TAPAJÓS, DO XINGU, DO JURUÁ, DO MADEIRA, DO RIO NEGRO, DO SOLIMÕES E DO UIRAPURU

(Conforme PDC nº 1217 de 2004)



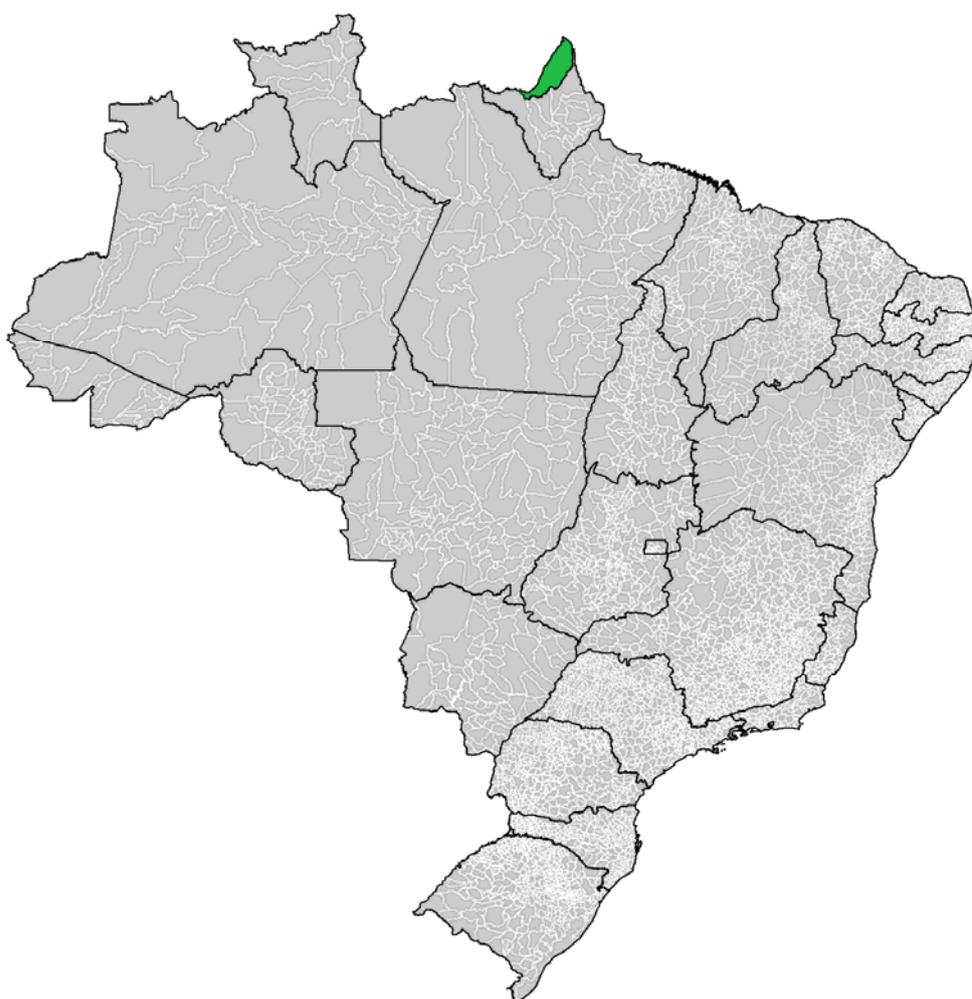
ANEXO 20: MAPA DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS DO JURUÁ, DO RIO NEGRO E DO SOLIMÕES

(Conforme PDC nº 725 de 2000)



ANEXO 21: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DO OIAPOQUE

(Conforme PDC nº 1097 de 2001)



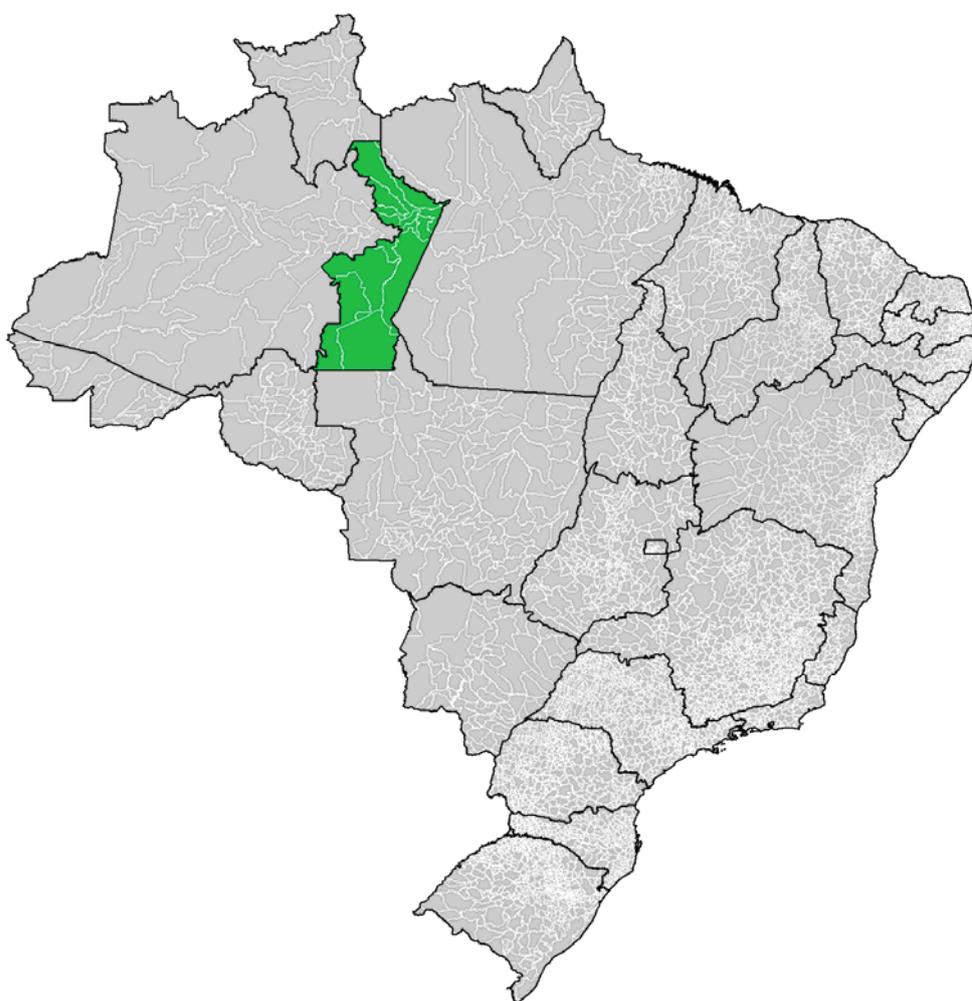
ANEXO 22: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DO MARAJÓ

(Conforme PDC nº 2419 de 2002)



ANEXO 23: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DO PARINTINS

(Conforme PDC nº 334 de 1996)



ANEXO 24: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DO ABUNÃ



ANEXO 25: MAPA DO TERRITÓRIO FEDERAL DE FERNANDO DE NORONHA



