

## ***Algumas considerações sobre o princípio federativo***<sup>1</sup>

**CÁSSIO JUVENAL FARIA**

Promotor de Justiça — SP

**HUGO NIGRO MAZZILLI**

Promotor de Justiça — SP

**ROQUE ANTÔNIO CARRAZA**

Procurador de Justiça — SP

Neste estudo, procuraremos situar o alcance do princípio federativo, acolhido em nossa lei fundamental.

Verdade é que o sistema federativo de nosso Estado (art. 1º da Constituição Federal de 1988) confere aos Estados-membros razoável autonomia. Entretanto, sem que percam suas personalidades jurídicas, privam-se eles de algumas prerrogativas, das quais a mais relevante é a soberania. Com efeito, no Estado federado, somente quanto a ele próprio se pode reconhecer a validade da assertiva *superiorem non recognoscens*, já que, lembrando Giorgio Del Vecchio, a soberania é inerente à própria natureza do Estado, ou, como queria Bluntschli, “o Estado é a encarnação e a personificação do poder nacional. Este poder, considerado na sua força e majestade supremas, se chama soberania”, a qual supõe o Estado, não podendo estar nem fora, nem acima dele.

Numa Federação — e assim ocorre na brasileira — nem a União nem os Estados-membros são soberanos; são reciprocamente autônomos. Soberano, pois, é o Estado Federado, devidamente estruturado pela Constituição Federal.

Na Federação, os Estados-membros subordinam-se à Constituição Federal, que lhes confere *competências*, assim como as confere à União (Estado Central). Nela, a União e dos Estados federados são autônomos, mas não são soberanos, já que encontram limites em seu agir na Constituição Federal, que, sobrepairando-os, dá validade, em última análise, aos atos jurídicos que praticam. Em rigor, portanto, soberano foi somente o poder constituinte que editou e fez obedecida a Constituição Federal.

Deve ser enfatizado que nas Federações costuma haver absoluta igualdade jurídica — enquanto pessoas de direito constitucional interno — entre os Estados federados e entre estes e a União. Daí a clássica definição de Antônio de Sampaio Dória:

---

1. Artigo escrito em dez. 1988 e publicado na revista *Justitia*, 146, 2º trim. 1989, do Ministério Público do Estado de São Paulo.

“Federação é a autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal”.

Os Estados-membros desfrutam, portanto, de autonomia constitucional e legislativa, observados, porém, os parâmetros fixados na Constituição da República. Esta, como é pacífico e assente, alberga não apenas a Constituição da União, como também a Constituição do Estado brasileiro, que é vinculante inclusive para os Estados-membros.

Por meio de seu órgão constituinte (a Assembléia Legislativa), os Estados-membros se dão suas próprias Constituições, *que devem, porém, observar as diretrizes maiores fixadas na Constituição Federal.*

Incontroverso, portanto, que a autonomia constitucional dos Estados-membros não é absoluta, mas relativa. A Constituição Federal, como já acenado, limita a faculdade constituinte dos Estados-membros, mediante a repartição de competências entre a ordem jurídica parcial central (a União) e as ordens jurídicas parciais periféricas (os Estados federados). Os Estados federados devem, necessariamente, observar estas competências.

O Estado federal brasileiro foi construído basicamente nestes moldes. Nele, o texto constitucional é rígido (art. 60); discriminam-se as competências federais (arts. 21, 22 e 153) e estaduais (arts. 25 e 155); prevê-se uma Corte Suprema para dirimir eventuais conflitos entre os Estados federados e entre estes e a União (art. 102, I, f).

No Brasil, graças ao princípio federativo, convivem harmonicamente (seguindo os ensinamentos de Kelsen) a *ordem jurídica global* (o Estado brasileiro) e as *ordens jurídicas parciais*, ou seja, a *central* (a União) e as *periféricas* (os Estados-membros). Esta múltipla incidência só é possível por força da cuidadosa discriminação de competências levada a cabo pela Constituição Federal, em campos de atuação por ela perfeitamente delimitados, que, em hipótese alguma, atrimam ou se superpõem.

A autonomia dos Estados-membros, na Federação brasileira, encontra o seu fundamento jurídico-constitucional no art. 25 da Constituição da República, que assim dispõe:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

Da mesma forma que a Constituição da República atribui aos Estados-membros a capacidade ou o poder de auto-organização (instituindo o *poder constituinte decorrente*), impõe-lhes simultaneamente limitações, na medida em que é devida obediência *aos princípios nela estabelecidos.*

Estes princípios são, em primeiro lugar, os denominados *princípios sensíveis*, previstos no art. 34, inc. VII, que, se inobservados, rendem ensejo à sanção política da intervenção federal (como sejam a forma republicana, 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 indireta). Em segundo lugar, deve o constituinte estadual observância a *princípios outros, não enumerados, mas estabelecidos no texto*, que limitam a autonomia organizatória dos Estados-membros, e cuja inobservância pelo constituinte estadual, embora não permita a intervenção federal, determina a inconstitucionalidade da norma por ele elaborada. Esta inconstitucionalidade ocorreria, por exemplo, se o constituinte estadual subtraísse ao Governador do Estado a competência para livremente nomear e exonerar os Secretários de Estado, uma vez que o modelo federal (art. 84, I) estabelece competir privativamente ao Presidente da República nomear e exonerar os Ministros de Estado.

Além dos citados princípios, a Constituição Federal indica, em várias normas, caminhos dos quais as Cartas dos Estados não poderão se desgarrar. Tais normas devem, pois, ser necessariamente encampadas pelas Constituições estaduais.

Assim, os arts. 127 a 130, 131-2, 144, por exemplo, preordenam a competência dos Estados-membros para estruturarem, respectivamente, seus Ministérios Públicos, suas Procuradorias do Estado e suas Polícias Cíveis, *adiantando preceitos que o constituinte estadual poderá, quando muito, transcrever*. Nem precisará fazê-lo, já que a Constituição federada, ao entrar em vigor, ainda que seja silente a este respeito, *ipso facto, receberá* a norma apontada (no sentido técnico que Santi Romano empresta ao termo “recepção”).

Em decorrência disto, o Poder Constituinte dos Estados-membros, como vimos, é um poder *decorrente* do Poder Constituinte originário (o Poder Constituinte Federal), *sofrendo muitas limitações, tanto de fundo, como de forma, impostas, obviamente, pela Constituição Federal*.

A obrigatoriedade da observância dos princípios da Constituição da República, quando os Estados-membros elaboram as suas Constituições, é reiterada no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim dispõe:

“Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”

Com efeito, o espírito da Federação impõe, no dizer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “unidade dentro da diversidade”, ou seja, embora não se pretenda uma padronização institucional absoluta entre União e Estados, há necessidade de um mínimo de observância, por parte destes últimos, dos princípios formadores da Federação: “Uma certa uniformidade de instituições estaduais é requerida pela estabilidade e pela solidez da unidade federativa. Para assegurá-la, a Constituição impõe a observância de alguns princípios, sob pena de intervenção” (*Comentários à Constituição brasileira*, v. 1, p. 109, Saraiva, 1977).

A atividade do constituinte estadual, portanto, é subordinada e condicionada às limitações impostas pelo constituinte nacional, o que é da tradição de nosso direito constitucional, mesmo porque “Essa obrigatoriedade de observação dos princípios tem objetivo de assegurar a unidade nacional, a uniformidade jurídica, a fim de que as várias ordens jurídicas parciais (Estados federados) perfaçam a unidade (Estado federal).” (Michel Temer, *Elementos de direito constitucional*, Rev. dos Tribunais, 4ª ed., p. 83, 1987).

Da mesma forma, anota Oswaldo Trigueiro que “A obrigação de respeitarem os princípios básicos do direito federal leva os Estados, forçosamente, a se organizarem segundo o modelo da União” (*Direito constitucional estadual*, p. 71, 1. ed., Forense, 1980).

Discorrendo a respeito da matéria, Anna Cândida da Cunha Ferraz, em sua monografia *Poder constituinte do Estado-membro*, assim se expressa: “O Poder Constituinte Decorrente, quando estabelece a primeira Constituição do Estado-Membro ou quando atua para dar-lhe nova Constituição, porque a anterior foi suprimida, enfrenta, desde logo, uma primeira questão: qual a amplitude, ou, em outras palavras, o que pode ou lhe cabe verter na Constituição. Ora, o Poder Decorrente é um Poder juridicamente limitado. Nasce, vive e atua com fundamento na Constituição Federal que lhe dá supedâneo; é um poder, portanto, sujeito a limites jurídicos, impostos pela Constituição Maior.” (*op. cit.*, p. 130, ed. Rev. dos Tribunais, 1979).

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal tem sistematicamente declarado a inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições estaduais que se afastem do modelo federal, como, por exemplo, nas Representações n. 999-AM (*RTJ*, 90:1) e n. 949-RN (*RTJ*, 81:332), com a seguinte ementa: “A obediência aos modelos federais tem sido um *standard* da constitucionalidade dos dispositivos das leis maiores dos Estados, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.”

De quanto se expôs, é lícito concluir que os Estados-membros detêm o poder constituinte limitado, devendo adequar-se à ordem constitucional imposta pela Constituição da República.