

## O REGIME DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

*Senador Pinto Ferreira*

### 1 — Os Estados-membros

No regime federal existe uma articulação harmoniosa de vida entre a União e os Estados-membros, que a compõem. Geralmente os autores reputam a União como a entidade soberana, aquela que dispõe da soberania como poder de decisão em última instância, ou, quando menos, de uma soberania limitada e condicionada pelo direito das gentes, de uma soberania relativa.

Contudo, se à União é atribuída esta soberania como elemento decisivo que lhe caracteriza a estrutura, e mesmo a distingue de outras entidades públicas ou corporações territoriais, é claro que também se torna necessário distinguir os Estados-membros em face dos grupos políticos, que êles abrangem, tais como os Municípios ou as Comunas.

Assim sendo, a doutrina política tem procurado traçar um estudo a respeito dos elementos essenciais que configuram a estrutura dos Estados-membros, para discriminá-los de outras coletividades, enunciando várias interpretações divergentes a propósito da momentosa questão, e que tem fascinado a imaginação dos juristas.

Dentre elas, a mais acertada a ser admitida é a doutrina da autonomia constitucional dos Estados-membros, a poder possuído por tais comunidades para se dotarem a si mesmas de uma Constituição e de revisá-la, respeitados os princípios constitucionais da Carta federal, participando, ademais, normalmente, da vontade federal.

### 2 — As raízes históricas dos Estados-membros na República brasileira

Desde longa data, a partir da sua própria formação histórica, tem tido o Brasil um govêrno regional descentralizado, o que se explica razoavelmente diante de sua imensidão territorial. O poder público sempre foi partilhado por um poder central e pelo govêrno de coletividades integrantes descentralizadas, as chamadas capitánias.

Històricamente, os atuais Estados-membros derivam das Províncias do Império e do Reino Unido, do mesmo modo que estas Províncias derivam das antigas Capitánias. Assim sendo, o nosso govêrno regional tem raízes históricas remontando há cêrca de 400 anos, o Estado federado tem uma longa história, provindo em linha reta das antigas províncias, do mesmo modo que estas derivam das Capitánias.

Dá a importância que tem o Estado-membro na comunidade federal brasileira, pois a sua anterioridade histórica se revela em relação tanto ao governo central como às Comunas, nada obstante a variação do grau de descentralização das coletividades integrantes.

Logo inicialmente, a colonização portuguesa se dispersou ao longo da orla atlântica, com a criação das Capitânicas hereditárias subordinadas diretamente ao reino lusitano, e sem elo político mútuo, sem ligações administrativas entre si, cada Capitania sendo independente com respeito à outra. Não havia assim uma unidade do Brasil, porém apenas colônias descontínuas subordinadas à metrópole.

Em 1548 adotou-se a primeira medida conducente à unificação nacional, quando foi fundado o Governo geral da Bahia. Mas as dificuldades reinantes impediram uma administração unificada, e é essa a razão pela qual, em 1572, foi o país ainda dividido em dois governos-gerais, e em 1577 novamente teve um Governo unitário. Sucessivas orientações foram tomadas, pois tal administração unificada foi novamente dividida em 1608, de novo unificada em 1613, afóra as divisões operadas pela invasão dos holandeses no nordeste, atraídos pela imensa riqueza açucareira da região. Também foi ainda criado o Estado do Maranhão desmembrando desde o Cabo de São Roque para o norte uma imensa região, que ficou ligada diretamente ao Governo de Lisboa.

A conclusão é de que o Brasil não teve uma unidade política real nos primeiros dois séculos de sua existência, a não ser em momentos transitórios. A grande realidade eram as Capitânicas, altamente descentralizadas, formando-se de concessões inalienáveis e hereditárias, os seus proprietários tendo prerrogativas típicas e senhoriais, que lembram o feudalismo. Entre outros de seus poderes se contam o de conceder sesmarias, escravizar os índios, nomear os funcionários locais, possuindo competência para conhecer os agravos e apelações da Capitania, alçada de pena de morte para peões, escravos e gentios, afóra o degrêdo até 10 anos para os súditos de qualidade. (1)

Assim comenta MAX FLEIUSS: "A terra dividida em senhorios dentro do Estado, eis o esboço geral do sistema administrativo na primeira fase de nossa história". (2) De certo existiam governadores-gerais, mais tarde elevados a vice-reis, dos quais o primeiro foi D. JORGE DE MASCARENHAS,

em 1640, tornando-se o cargo permanente em 1763, governadores que tinham poderes enormes, porém ineficientemente exercidos em face da distância geográfica e das dificuldades de locomoção do centro para as regiões, impedindo a suficiência de ação do poder central.

Só com o Marquês de Pombal se extinguíram as Capitânicas hereditárias, pela integração lenta de tôdas as doações perpétuas ao próprio patrimônio da Coroa portuguesa, o que veio restringir a força da descentralização.

A respeito da hierarquia política do Governo, dizia TAVARES DE LIRA no livro "Organização Política e Administrativa do Brasil" (pág. 31): "Aos governadores-gerais ou vice-reis se seguiam, em ordem hierárquica, os capitães-gerais, como êle delegados régios e com poderes quase ilimitados. Logo abaixo vinham os capitães-mores ou governadores de Capitânicas subalternas, cuja esfera de ação, limitada, em regra, pelos seus regimentos, à inspeção de tropas e fortalezas, à proteção das autoridades civis, à garantia dos representantes da justiça e dos funcionários da fazenda, não encontrava na prática qualquer óbice. A exemplo dos vice-reis e capitães-gerais, exerciam um mando absoluto. Sua vontade era a lei única: *sic volo, sic jubeo*".

A colonização portuguesa, tanto quanto a espanhola, bastante divergiu assim da colonização inglesa, pois esta sempre se propôs experimentar o *self-government*, um grau relativo de autonomia política em suas colônias, o que as habituou de início à prática do governo representativo, ao passo que a colonização lusitana se estruturava na base de simples descentralização administrativa, de autonomia administrativa e não política.

Durante o período histórico do Reino Unido (1815 — 1822), as Capitânicas passaram a ser chamadas de Províncias, e quando se criou tal Reino Unido pelo Carta de Lei de 16 de dezembro de 1815, estava o Brasil subdividido em 16 Capitânicas, assim elevadas imediatamente à categoria de Províncias. Em 1817 foi criada a Província das Alagoas, em 1820 a de Sergipe, de sorte que o Império Brasileiro se organizou com 18 Províncias. Durante o Império foram ainda organizadas as Províncias do Amazonas em 1850 e a do Paraná em 1853, ao todo 20 províncias, que posteriormente se transformariam nos Estados-membros da República.

A princípio, com a Constituição do Império, a estrutura das Províncias era garantida pela rigidez da lei constitucional, somente lei especial do Parlamento geral poderia modificar tal estrutura, elas possuindo uma simples descentralização burocrática ou administrativa. Nem mesmo tinham o direito à sua integridade territorial e daí os desmembramentos que sofreram, como por ocasião do caso das Províncias do Paraná e do Amazonas, criadas pelo esfacelamento de outras Províncias. O presidente dessas Províncias era nomeado pelo **Premier** como simples delegado do poder central, ao passo que os conselhos gerais de Províncias, conquanto eletivos, tinham apenas funções restritas de "propon, discutir e deliberar sobre os negócios mais interessantes de suas Províncias", mediante projetos que depois remetiam para o Governo central.

Esta sufocante asfixia administrativa fazia perigar a própria unidade nacional, e daí a origem do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, outorgando certa autonomia às coletividades integrantes do Império, quando os conselhos gerais das Províncias se transformaram em Assembléias provinciais, com membros eleitos pelo povo da região. Os seus poderes eram bem amplos, abrangendo a instrução primária, a polícia e a economia municipal, a fixação da força policial, o levantamento de empréstimos, o processo dos magistrados, a divisão civil, judiciária e eclesiástica, bem como a suspensão dos presidentes das províncias. Tais deliberações dependiam, evidentemente, da sanção dos delegados do poder central, isto é, do presidente da Província, porém as Assembléias poderiam superar e rejeitar tais vetos por uma maioria de dois terços em determinada matéria (orçamento, polícia e economia das Comunas, processo dos magistrados) ao mesmo tempo se possibilitava o recurso suspensivo dos presidentes para o poder central, como no caso da realização de obras públicas interessando a várias Províncias, atos violadores de tratados internacionais, e posteriormente as leis provinciais em desacôrdo com a Constituição, esta hipótese última sugerida pela Lei de Interpretação do Ato Adicional.

Foi com esta estrutura que as Províncias viveram durante a longa existência dos dois reinados, até que a revolução de 1891 veio transformá-las em Estados-membros, dotados de autonomia política e constitucional, e passando a ter um relêvo preponderante na União, com enorme influência dos governadores, representando historicamente a

tradição do capitão-mor cheio de poderes e de influência.

Tal estrutura do regime republicano vem mantendo, com ligeiras variações nos derradeiros anos, a existência dos Estados-membros, como coletividades integrantes de uma União, Estados-membros que historicamente derivam das Províncias do Império, do mesmo modo que estas Províncias tiveram suas raízes históricas nas Capitânicas coloniais.

### 3 — A estrutura geral do sistema estadual no regime federativo

Organizando-se no regime federativo, o Brasil já podia acompanhar de perto a experiência norte-americana, que lhe serviu de modelo e de padrão, porém lhe dando uma contextura formal mais nítida, aproveitando-se das tradições históricas do mundo americano.

Os Estados-membros ficaram com uma autonomia política incontestável, não só o seu eleitorado designando os membros do poder legislativo, como também ainda escolhendo o próprio presidente ou governador do Estado, como o delegado da região e não do poder central.

Os Estados-membros ficaram com um poder de organização constitucional, de autonomia constitucional, com a competência de promulgarem e de revisarem as suas constituições, respeitados os princípios constitucionais da União.

De par com isto lhes ficou assegurada a integridade territorial, como é norma na nossa existência republicana, salvante o interregno constitucional de 1937-1945, quando GETÚLIO VARGAS criou diversos territórios federais desmembrados dos Estados, governados por interventores. Tal proteção à integridade territorial é própria do Direito público norte-americano, mas nem em tôdas as federações ela está assim amplamente amparada, como aconteceu na Alemanha social-weimariana.

Além disso os nossos Estados-membros têm o poder de participação na formação da vontade federal, ou melhor, na formação dos órgãos do Governo nacional, mediante a técnica do bicameralismo, conforme a qual uma das câmaras, a Câmara Alta, chamada de Senado, é tida como uma Câmara dos Estados, admitindo-se a igualdade de participação ou a inalterabilidade numérica dos senadores, em número igual para cada Estado. É o princípio da igualdade de

representação dos Estados federados na Câmara Alta, conforme a tradição norte-americana, adotada na Argentina, no Brasil, no México e na Suíça. Nem todos os Estados federais consignam tal princípio, desconhecido pela Alemanha em 1871 e 1919, dele se afastando o Canadá (art. 22), Austria (art. 34), União Soviética (art. 35), afora a *Constituição da Austrália* de 1900, que manteve a igualdade para os Estados fundadores e originários da federação, permitindo porém a *desigualdade para* os Estados posteriormente associados, como se verifica da leitura do art. 9.º de sua Lei Magna.

Enfim, os poderes residuais ou remanescentes pertencem aos Estados-membros da *Federação brasileira*, outorgando-se às unidades federais todos os poderes que não sejam atribuídos explicita ou implicitamente ao *Governo federal*. A generalidade dos regimes federativos adota esta técnica da outorga dos poderes residuais à União, excetuando-se alguns países, como se vê na *Constituição do Canadá* (*British North American Act*) de 1867 e na recente *Constituição da Índia* de 1949.

De modo geral, esta estrutura é a que tem dominado na tradição republicana brasileira, salvo no período ditatorial, de maneira que bem se poderia definir o Estado-membro, em nossa vida pública, como aquela corporação territorial dotada de autonomia constitucional dentro dos limites assegurados pela Carta federal, ao qual se assegura o direito à integridade territorial, o poder de participar na formação do Governo nacional e o exercício dos poderes residuais ou remanescentes. (3)

#### 4 — A autonomia constitucional dos Estados-membros

Os Estados-membros têm uma determinada estrutura orgânica e política que os distingue de outras corporações territoriais. São eles chamados de países ou *Laender* como na Alemanha, *States*, nos Estados Unidos, *Cantões* na Suíça, *Estados* no Brasil, *Provincia* na Argentina, porém todos têm uma estrutura determinada e demarcadora de sua organização.

Existe uma abundante literatura a respeito do problema no moderno direito público alemão, ultimamente sintetizada no artigo do Prof. HANS NAWIASKY intitulado *Estado da União* e publicado no novo *Léxico do Estado* (4) afora a indagação feita pelo mesmo autor no ensaio sobre *Estado Federal*

na mesma obra coletiva, cabendo consignar-se uma ampla bibliografia norte-americana (5) no Brasil, devendo mencionar-se os estudos de OSWALDO TRIGUEIRO, ex-governador da Paraíba, sobre *A Descentralização Estadual e O Regime dos Estados na União Americana* (6). Por toda a parte tem também dominado um interesse doutrinário evidente, provindo da discussão teórica em derredor do problema da estrutura do Estado federal.

A verdadeira doutrina que explica a natureza do Estado-membro é, sem dúvida, a da autonomia constitucional. Mas a autonomia constitucional é apenas uma forma da autonomia política, por sua vez a autonomia política é uma modalidade de descentralização, de maneira que, na essência do problema, deve-se estudar o Estado-membro de acordo com a doutrina da descentralização.

A centralização político-administrativa é aquela que se realiza por intermédio de um poder unitário que exerce, de maneira direta e uniforme, as várias funções governamentais em todo o território estatal. Ao sentir de KELSEN, em sua *Teoria Geral do Estado*, "em princípio uma comunidade centralizada é aquela cujo ordenamento consiste única e exclusivamente de normas que valem para todo o território".

Categoria antagônica é a da descentralização, na qual as diversas funções do Governo se distribuem por órgãos centrais e locais, de acordo com determinadas repartições de competências. Não é preciso esclarecer que nunca se efetivam uma centralização ou uma descentralização completas e perfeitas; no plano prático, todo o Estado é em parte centralizado e descentralizado, com a existência de diversos órgãos centrais e locais.

De modo geral, divide-se a descentralização em três formas, a saber, a descentralização burocrática, a descentralização administrativa e a descentralização política. Na descentralização burocrática, os grupos integrantes possuem apenas órgãos locais na qualidade de agentes do poder central, órgãos que são eletivamente constituídos, porém apenas subordinados ao centro, e atuando na esfera das normas executivas. Na descentralização administrativa, as coletividades integrantes têm órgãos que se limitam à gestão de determinados serviços públicos ou, ainda, à execução por meio da aplicação de normas de caráter individual, seja no campo da administração ou no da

jurisdição. Entretanto, já a descentralização política é mais avançada, pois possui órgãos locais com competências legislativas e editando regras jurídicas gerais. (7)

Os Estados-membros da federação têm uma determinada descentralização política de superior qualidade, e nesta diferenciação qualitativa reside o seu caráter próprio, pois de par com a descentralização se lhes concede a autonomia, que é apenas uma forma de descentralização, a descentralização perfeita no plano ideal.

A autonomia ou a descentralização perfeita correspondem, de modo geral, ao conceito do **self-government** próprio dos anglo-americanos, mediante o qual as coletividades integrantes se encontram dotadas de uma descentralização política, com órgãos próprios de formação eletiva, dotados de funções legislativas gerais, que não podem ser revisadas pelo poder central.

De acordo com MOUSKHELI, em sua **Teoria Jurídica do Estado Federal**, a autonomia é a "faculdade que tem uma comunidade de regular seus próprios assuntos por meio de normas jurídicas". Segundo LLORENS, na autonomia se dá a repartição de competências às coletividades integrantes, a fim de atenderem à defesa de seus interesses, apreciando a conveniência das normas que estatuirem. As coletividades integrantes são assim órgãos de criação do direito e necessariamente se lhes atribua uma competência legislativa. É sábia a lição de LLORENS: "A autonomia implica sempre uma competência legislativa. A chamada autonomia administrativa não é tal autonomia, é descentralização". (8)

Tanto pode existir a descentralização burocrática como a descentralização administrativa sem autonomia. Mas a descentralização política, de grau superior ou a descentralização política perfeita, somente existe com autonomia. Portanto, a autonomia é aquela forma de descentralização política onde as coletividades secundárias dispõem de órgãos eletivos próprios com funções legislativas determinadas.

É o caso que acontece no regime federativo, de maneira mais ou menos visível e inclusive aplicável, ainda que de modo não muito rigoroso, à Constituição da União da África do Sul (Ato de 20 de setembro de 1909, art. 90), visto que as leis locais dos Estados sul-africanos estão condicionadas à aprovação do poder central. (9)

O conceito de autonomia é assim, até certo ponto, uma noção política, mais do que especialmente jurídica, como observa LLORENS. Mediante tal autonomia política, as coletividades secundárias e integrantes podem editar suas normas sem controle hierárquico do poder federal, visto que a autonomia apenas admite a retificação legislativa e judicial, enquanto a descentralização também admite a retificação administrativa.

Contudo, a forma mais avançada da descentralização política ou da autonomia consiste na chamada descentralização constitucional. Com a descentralização constitucional ou com a autonomia constitucional, as coletividades integrantes, no caso os Estados-membros, têm poder para a organização de seus governos dentro de um critério eletivo pela escolha do seu eleitorado, determinando os processos de criação de suas normas jurídicas gerais. Tal autonomia constitucional, baseada na descentralização política perfeita, vem a ser o **signu specicum** do Estado Federal.

De acordo com MOUSKHELI, a autonomia constitucional é "o direito que tem uma comunidade jurídica de se dar livremente uma Constituição e o direito de modificá-la". Os Estados-membros têm assim não só o poder de elaborar as suas próprias Constituições, como ainda o poder de modificá-las ou de revisá-las. Têm um poder constituinte originário de criação de suas Constituições e um poder constituinte derivado de mudança dos seus textos constitucionais.

O Estado-membro é, por consequência, aquela coletividade integrante do Estado federal e descentralizada, dotada do poder de organização constitucional, a fim de criar seu governo próprio e o processo de elaboração de suas normas jurídicas. Normalmente se concede a esta coletividade, chamada por diversas designações, como País, Estado, Cantão, Província, etc., um direito à conservação da sua integridade territorial, bem como um poder de participação na formação da vontade federal, participação que se realiza ora diretamente pela parte que toma na revisão da Constituição federal, ora indiretamente pela cooperação realizada através de uma Câmara alta formada dos representantes dos Estados-membros.

### 5 — Competência dos Estados-membros para se regerem pela Constituição e pelas leis que adotarem, observados os princípios estabelecidos na Constituição

Os Estados-membros da Federação brasileira têm o poder de elaborar as suas próprias Constituições, dispõem de um poder constituinte originário e derivado. Na elaboração de suas Cartas Magnas, as coletividades integrantes devem obedecer aos princípios expressos ou implícitos da Constituição, bem como à legislação federal vigente.

Este preceito é comum no regime federativo, prescrevendo assim uma certa homogeneidade e não rigorosa conformidade entre as unidades federadas e a União. Recentes Constituições, como a da União Soviética, o admitiram, como no art. 16 da Lei Magna da URSS de 1936: "Cada República da União tem sua própria Constituição, que deve participar das feições específicas da República federal e é feita em plena conformidade com a Constituição da URSS" (*Kajdaia Soioznaia respublika immet svoio Konstitutsio, utchitvoiotchuia osovenenos ti respublika i postroennuo v polnom sootvetstvii c Konstitutsiei SSSR*).

A Constituição de 1891 referia-se aos "princípios constitucionais da União"; é a fonte da atual preceito, que entretanto fala dos "princípios estabelecidos nesta Constituição". A atual extensão do preceito é assim muito mais ampla, pois não apenas se refere aos princípios constitucionais expressos, como ainda às normas gerais estabelecidas no regime constitucional vigente, como por exemplo as normas sobre o funcionalismo, sobre a vida econômica, etc. O Deputado PAULO SARASATE comentou que seriam constitucionais todos os princípios estabelecidos na própria Constituição, como se verifica dos debates na Assembléia Constituinte, dizendo também outro Deputado, o Sr. CLODOMIR CARDOSO, que violar qualquer princípio da Constituição, mesmo o princípio implícito e não propriamente expresso, é violar a própria Constituição. (10)

No que toca aos princípios constitucionais taxativamente enumerados pelo art. 7.º, inciso VII, quando estes forem desrespeitados pelos Estados-membros, a União pode executar a intervenção para assegurá-los. Pode ocorrer o caso de que outros princípios constitucionais não taxativamente enumera-

dos sejam menosprezados pelos Estados-membros, porém tal violação será censurada pelo poder judiciário, e a sentença que declarar a sua inconstitucionalidade deverá ser acatada pelos Estados-membros, do contrário caberá a intervenção do inciso V, para assegurar a execução de ordem ou sentença judiciária.

Os arts. 8.º e 9.º, § 1.º, inciso I, cogitam de duas espécies de intervenção, que permitem a intervenção na hipótese do art. 7.º, inciso VII. É automática em seguida à deliberação do Supremo Tribunal Federal, exceto se o Estado-membro simultaneamente acatar a sentença do Supremo, porém na segunda espécie o processo não funciona automaticamente, porém está condicionado à requisição do art. 9.º, § 1.º, inciso I.

Os Estados-membros podem assim organizar as suas próprias Constituições e revisá-las a seu contento, e aí reside a sua autonomia constitucional, devendo porém respeitar os princípios constitucionais expressos, as normas constitucionais determinadas no texto da Lei Básica federal, assim como a legislação federal vigente.

### 6 — Os poderes residuais dos Estados-membros

Os Estados-membros têm os chamados poderes residuais, na conformidade do art. 18, § 1.º, da Constituição brasileira de 1946, assim declarando: "Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição".

Mantém-se assim um princípio que provém do art. 21 da Carta Magna de 1937, do art. 7.º, IV, da Constituição de 1934 e do art. 65, II, do Diploma Básico de 1891, dispositivo que por sua vez deriva originariamente da Constituição norte-americana de 1787 em sua emenda X.

Naturalmente é indispensável delimitar as competências recíprocas entre a União e os Estados-membros. Usa-se normalmente a técnica de atribuir determinadas competências previstas à União ou aos Estados-membros, enquanto que os poderes não previstos, que formam o campo um tanto indefinido das competências residuais, são geralmente atribuídos aos Estados-membros. É claro que tais poderes residuais tanto podem ser atribuídos à União como aos Estados-membros, porém a técnica brasileira foi orientada no sentido de outorgá-los aos Estados-membros.

A expressão corrente "podêres residuais" equivale ao sinônimo de podêres remanescentes. Provém de palavras norte-americanas, pois aí os podêres remanescentes (**remaining powers**) são equiparados aos podêres residuais ou podêres reservados (**reserved powers**). Os podêres remanescentes são aqueles que, não tendo sido delegados à União e nem tampouco negados ao Estado, são reservados a este ou ao próprio povo, numa definição válida para o federalismo brasileiro ou norte-americano.

FERGUSON e McHENRY assim definem os podêres remanescentes: "O governo dos Estados possui uma concessão indefinida de podêres remanescentes que não são dados ao governo federal e proibidos aos Estados. A natureza oscilante dessa autoridade está indicada na linguagem da Décima Emenda". (11) Já expondo a idéia dos podêres reservados é assim explicada pelos mesmos autores (ob. cit., pág. 360): "Os podêres reservados são aqueles que não foram delegados ao governo federal. Alguns são retidos pelos Estados, enquanto que outros que os Estados têm proibição de exercer foram reservados ao povo".

Embora normalmente se atribuam os podêres reservados aos Estados, verifica-se na história constitucional que na verdade, na prática, tais podêres residuais funcionam ilusoriamente, pois as funções delegadas à União são amplas, e tendem a expandir-se irresistivelmente. É o que tem ocorrido nos Estados, na Alemanha, no Brasil, e na generalidade dos países federais. (12)

Históricamente, como se disse, a idéia do poder remanescente se associa com a do federalismo norte-americano, MADISON (13) bem salientou que poucos eram os podêres do Governo federal americano, concernentes sobretudo às relações externas, como guerra, paz, comércio, enquanto que bem numerosos são os direitos que asseguram os Estados-membros no curso normal da vida. Ademais, na formação política norte-americana, os **States** eram comunidades independentes e soberanas, que antes de se associarem estavam ciosos de suas prerrogativas, querendo cedê-las o menos possível ao Governo federal. Daí a técnica utilizada da reserva dos podêres aos próprios Estados-membros.

Na divisão de competências do regime federativo, fazendo-se um estudo comparativo das Cartas federais, verifica-se que normalmente as prerrogativas da União são especificadas e expressas concedendo-se aos

Estados-membros o campo indefinido e insuscetível de enumeração exata das outras competências, atribuindo-se-lhes os podêres residuais ou remanescentes.

O sistema é originário dos Estados Unidos a partir de 1791, com a formulação da emenda X. É adotado em diversos países, como na Suíça com a Constituição de 1848, na Austrália com a Constituição de 1900 (art. 51), na Argentina com a Constituição de 1853 (art. 104, correspondente ao art. 97 da Constituição reformada de 1949), Venezuela com a Constituição de 1947 (art. 120), México com a Constituição de 1917 (art. 124), Áustria no art. 15, e Alemanha, tanto na Constituição de 1871 (art. 4.º), como na de 1919, nos arts. 6.º a 10, e na atual Carta de Bonn de 1949 em seu art. 70, dizendo o seguinte: "O direito de legislação pertence aos países em toda a medida em que a presente lei fundamental não confere podêres legislativos à Federação". (**Die Lannder haben das Recht der Gesetzgebung soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht**). (14)

No tocante ao sistema utilizado sobre os podêres residuais na União Soviética, pretende-se que durante o regime da Constituição soviética de 1925 (art. 3.º), os podêres residuais pertenciam às Repúblicas federadas, porém hoje em dia se discute a respeito, pretendendo SZCZERBA e VON SCHELTING, no estudo "O Estado e o Direito na União Soviética" que tais podêres residuais seriam **ipso facto** da competência da União, mostrando que a preeminência da competência federal é crescente e em detrimento daquela das Repúblicas federadas, como no caso da cooperação e cooperativas, associações de toda a espécie, regulamento de trabalho, direitos do autor, e legislação correspondente, salientando que os juristas do direito público soviético constatarem a existência de uma sorte de presunção tácita à base deste desenvolvimento. (15)

Se é verdade que as repúblicas se associam livremente e mesmo têm o poder de separação, como se declara nos arts. 13 e 17 da dita Constituição federal de 1936, no entanto, desde que associadas, elas visam um estabelecimento de um estado socialista de operários e camponeses e um sistema de economia socialista, para o desenvolvimento da riqueza social, da vida dos trabalhadores, da independência e defesa da União Soviética.

Entretanto, há constituições que outorgam os poderes residuais à própria União, como ocorre com a Constituição do Canadá de 1867 em seu art. 91, com a Constituição da África do Sul de 1909 em seu art. 85 e com a Constituição recente da Índia de 1949, que não só outorga à União a competência sobre as matérias não enumeradas no art. 248, isto é, a outorga das competências residuais, como de outro lado permite que a União legisle sobre assuntos de competência conferida aos Estados-membros, desde que o Conselho dos Estados-membros declare que assim o exija o interesse nacional, numa declaração feita por maioria de dois terços, na conformidade do art. 249 da Constituição indú.

Assim sendo, verifica-se através da síntese ora realizada, que na generalidade das Federações os poderes residuais ou remanescentes pertencem aos Estados-membros, como nos Estados Unidos, Alemanha de Bonn, Áustria, Austrália, Brasil, Venezuela, México, Argentina, salvante certos países em que tais poderes residuais pertencem à União, como o Canadá, a Índia e a África do Sul, afora, ao sentir de alguns autores, a União Soviética.

### 7 — A expansão do Governo Federal, não obstante a cláusula dos poderes residuais dos Estados-membros

A adjudicação dos poderes residuais aos Estados-membros resulta da emenda X da Constituição norte-americana de 1787, dizendo o seguinte: "Os poderes que não são delegados nos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados respectivamente ou ao povo". Esta emenda proveio de uma situação de fato, pois os Estados recentemente associados na Federação ameaçavam não ratificar a Carta de 1787 se não viesse uma cláusula expressa confirmando a reserva de poderes. Foi logo elaborada a emenda X com o primeiro Congresso, conforme se verifica dos estudos sobre a história constitucional norte-americana. (16)

Não obstante a cláusula dos poderes residuais, aconteceu que a competência da União foi se ampliando intensamente, admitindo-se que os poderes residuais não podiam nunca ir de encontro aos poderes implícitos, isto é, aqueles poderes que se deduzem dos poderes delegados e indispensáveis para a atuação dos poderes delegados.

Por isso é que a doutrina americana alude aos chamados poderes inerentes, que

derivam das próprias prerrogativas do Estado federal como uma pessoa de direito público internacional, a qual se atribui a soberania. (17) A jurisprudência norte-americana se orientou favoravelmente neste sentido, bem como assim o admitiu o nosso Supremo Tribunal Federal, aceitando a existência dos poderes inerentes no acórdão de 30 de janeiro de 1907, por ocasião de aceitar o direito de expulsão do estrangeiro como atributo da soberania nacional e preexistente à sua vinda para o território brasileiro.

É natural que se permitam os poderes inerentes, como um recurso necessário a sanar omissão dos poderes delegados, exceto se existe um poder residual expresso, como a princípio se admitia na jurisprudência norte-americana. (18)

Esta posição entretanto se modificou um pouco, pois desde a segunda guerra mundial se elaborou um amplo regime de intervenção no plano econômico, e passou a dominar um princípio de cooperação entre os Estados, antes do que um espírito de competição e hoje este assunto dos poderes delegados e reservados recebeu uma ampla discussão crítica do Professor WILLIAM WINSLOW CROSSKEY no livro "A Política e a Constituição na História dos Estados Unidos". (19)

De outro lado, a expansão do poder federal se justifica mesmo doutrinariamente, porque a Constituição original dos Estados Unidos não mencionava a cláusula dos poderes residuais, que só foi admitida expressamente com a emenda X, objetivando a defesa dos "states'rights". Hoje em dia, entretanto, já existe margem para uma maior união nacional, pelo fato de que todos os Estados federais necessitam de maior força no plano internacional, apenas conseguida por maior unidade, facilitada pelas comunicações rápidas permitidas pelos atuais meios de transporte, como outróssim a União atua com um regime de cooperação na solução dos problemas da vida social e econômica dos Estados-membros.

### 8 — Os poderes implícitos da Constituição

As Constituições não procedem a enumerações exaustivas das faculdades atribuídas aos poderes dos próprios Estados. Elas apenas enunciam os lineamentos gerais das disposições legislativas e dos poderes, pois normalmente cabe a cada órgão da soberania nacional o direito ao uso dos meios necessários à consecução dos seus fins. São os chamados poderes implícitos.



Por conseqüência, os poderes implícitos são aqueles que se inferem e se deduzem razoavelmente das competências expressas e delegadas e que se reputam como indispensáveis para a atuação dos poderes delegados.

Na conformidade da vigente Constituição brasileira de 1946, em seu art. 18, § 1.º, os Estados têm todos os poderes que não sejam vedados explícita ou implicitamente pela Constituição. Destarte, em sua organização, eles devem respeitar os poderes explícitos ou expressos, bem como os poderes implícitos da União.

A doutrina dos poderes implícitos foi expressa por MARSHALL, presidente da Suprema Corte norte-americana no pleito **Mach-Culloch v. Maryland**, quando examinou o caso do Banco dos Estados Unidos, contra o qual se objetava quanto à sua legalidade, pela ausência do texto constitucional. Dizia, a propósito, MARSHALL:

"Entre os poderes enumerados, não encontramos o de estabelecer um banco, ou criar uma corporação. Mas não há frase alguma no instrumento constitucional, que, como sucedia nos artigos da Constituição, exclua os poderes acessórios ou implícitos, e que exija serem expressa e miudamente articulados todos os poderes concedidos.

A própria emenda X, que se formulou com o propósito de aplacar os melindres excessivos então excitados, omite a palavra expressamente, e apenas declara que os poderes "não delegados aos Estados Unidos, nem proibidos aos Estados, se reservam aos Estados ou ao povo"; deixando assim a questão de saber se cada um dos poderes que venha a ser matéria de controvérsia foi delegado a um Governo, ou proibido ao outro, dependente de uma interpretação legal de todo o texto.

Os homens que redigiram e adotaram esta emenda haviam experimentado os embaraços resultantes da inserção dessa palavra nos artigos da Constituição, e provavelmente a omitiram, para evitar as mesmas dificuldades. Se a Constituição houvesse de conter uma particularização exata de todas as subdivisões de que cada um dos grandes poderes nela criados será suscetível, e de todos os meios pelos quais esses poderes hajam de entrar em um exercício, cairia na prolixidade de um Código Legislativo, e mal poderia ser

abrangida pelo espírito humano. Provavelmente, nunca o público a entenderia. A natureza de uma Constituição, portanto, requer que só se assinalem os seus grandes traços, que só se designem os assuntos importantes, e que os elementos secundários, em que esses assuntos hajam de consistir se deduzam da própria natureza de cada um deles. É que esta idéia era a dos autores da Constituição americana, havemos de inferi-lo não só da natureza da lei constitucional, mas também da sua linguagem".

Mais adiante, afirma MARSHALL:

"Considerando, pois, esta questão, nunca devemos esquecer que é uma Constituição o que estamos interpretando.

Conquanto entre os poderes enumerados ao Governo não se nos depare o vocábulo banco ou incorporação, aí achamos os grandes poderes de lançar e arrecadar taxas, de contrair empréstimos, de regular o comércio, de declarar e dirigir a guerra, de levantar e manter exércitos e esquadras. A espada e a bolsa, tôdas as relações exteriores e uma porção não insignificante da indústria nacional são confiadas ao Governo da Nação...

Ora, com largo fundamento se pode sustentar que um Governo a quem se confiam poderes dessa amplitude, da execução correta dos quais tão vitalmente dependem a felicidade e prosperidade da Nação, deve ter recebido também amplos meios para os exercer. Dado o poder, é do interesse da Nação facilitar-lhe o exercício. Nunca se poderia supor que fôsse do seu interesse, ou estivesse no seu intuito embaraçar-lhe e tolher-lhe o exercício, recusando-lhe para isso os mais adequados meios".

Prosseguindo a sua argumentação, adverte ainda MARSHALL:

"Ao Governo, a quem se confere o direito de praticar um ato e se impõe o dever de o praticar, deve, segundo os ditames da razão, caber também a escolha dos meios. Logo, os que sustentam que ele não se pode servir de meios apropriados a esse fim, e de que certo e determinado meio de o levar a efeito se excetua da faculdade outorgada, esses tomam a si o ônus de provar a exceção".

Existindo assim uma atribuição conferida ao Govêrno, tem êste o dever de realizar os meios necessários à execução de sua finalidade, nas exatas palavras de MARSHALL:

"A Constituição dos Estados Unidos não deixou à mercê do raciocínio comum o direito, investido no Congresso, de empregar os meios necessários ao exercício dos poderes outorgados ao Govêrno. À enumeração, que articula, dos poderes conferidos, junta ela o de adotar "tôdas as leis que forem necessárias e adequadas à execução dos poderes enunciados, assim como de todos os outros poderes atribuídos por essa Constituição ao Govêrno dos Estados Unidos, ou a qualquer de seus ramos".

Por conseqüência, é de advertir-se que tendo a União ou os Estados-membros determinados poderes expressos, há por admitir-se ainda a existência de poderes implícitos, os **implied powers** das norte-americanas, para a realização de determinadas tarefas do Estado. MARSHALL ainda elucida no tocante a tais poderes implícitos:

"A objeção em que põem mais confiança é a que deduzem da linguagem peculiar a esta cláusula. O Congresso, dizem, não recebe dela o poder de fazer tôdas as leis, que tenham relação com os poderes conferidos ao Govêrno, mas tão-sómente as que forem necessárias e adequadas a exercer êsses poderes. A palavra necessária domina a sentença tôda, e restringe o direito de votar as leis para o exercício dos poderes outorgados, restringe êsse direito às que forem indispensáveis, e sem as quais o poder ficaria burlado. Ela exclui a escolha dos meios, e deixa ao Congresso, em cada caso, aquêle unicamente que fôr mais simples e direto.

Mas será verdade que seja êste o sentido em que se use sempre a palavra necessária? Envolverá ela sempre uma necessidade física absoluta, tão forte, que a coisa que outra se possa qualificar de necessária, não possa existir sem essa outra? Entendemos que não. Se consultarmos o seu uso, no trato comum do mundo, ou nos autores aprovados, verificaremos não importar êsse vocábulo, freqüentemente, outra idéia senão que uma coisa é conveniente, útil ou essencial à outra. Por empregar os meios necessários a um

fim se entende, em geral, o empregar quaisquer meios calculados como capazes de chegar a êsse fim, sem os limitar aos únicos, em falta dos quais êsse fim seria inteiramente irrealizável. Tal é o caráter da linguagem humana, que nenhum vocábulo nos traz ao espírito em tôdas as situações, uma só idéia definida e constante. Quase tôdas as composições encerram palavras que, tomadas na sua acepção rigorosa, envolveriam uma significação diversa da que, no caso, obviamente se lhes dá.

Essencial é a interpretação justa de muitos vocábulos, dos quais resultaria um sentido excessivo, que se entendem em uma acepção mais atenuada a saber, na que o uso comum autoriza. Dêste gênero é a expressão necessária. Não tem um caráter fixo e peculiar a si mesmo. Em si abrange todos os graus de comparação, e muitas vêzes prende com outros termos, que aumentam ou diminuem a impressão causada à mente quanto à urgência que êsse vocábulo denota. Uma coisa pode ser necessária, muito necessária, absolutamente ou imprescindivelmente necessária e a nenhum espírito essas diferentes frases levariam a mesma idéia...

Êsse vocábulo, pois, como outros, se usa em vários sentidos; e, na maneira de o entender, havemos de ter em vista a matéria, o contexto, a intenção da pessoa que se exprime.

Façamos assim na espécie de que se trata. O assunto é o exercício dêsses grandes poderes, dos quais depende essencialmente o bem de uma nação. Deve ter sido intenção dos que tais poderes outorgaram, assegurar, até onde logre assegurá-lo a prudência humana, o seu benéfico uso. Ora, a êste resultado se não poderia chegar, confinando-lhes a escolha dos meios na estreiteza de limites, que não deixem nas mãos do Congresso adotar os que pudessem vir a ser apropriados e conducentes ao fim. Essa disposição está inserida em uma Constituição destinada a durar pelas eras vindouras, e, conseqüentemente, a ir-se adaptando ao variar das crises nos negócios humanos. Prescrever os meios, pelos quais o Govêrno, em todo o correr do futuro, houvesse de exercer as suas atribuições, teria sido alterar, de todo em

todo, o caráter daquele documento e imprimir-lhe as feições de uma codificação legislativa. Desacertada tentativa seria a de querer acudir, mediante regras imutáveis, a exigências que, quando mesmo previstas, haviam de sê-lo obscuramente, e a que se pod a prever bem, à medida que fôsse occurringo. Se a Constituição declarasse não ser lícito utilizar os melhores meios, mas unicamente aquêes, sem os quais se frustraria a autoridade conferida, teric assim tolhido ao legislador as possibilidades de se aproveitar ao sua experiência, de exercer a sua razão, e de acomodar as leis às circunstâncias ocorrentes".

Conclui afinal MARSHALL: "Se o fim fôr legítimo, e estiver dentro do objeto da Constituição, todos os meios que forem apropriados, que forem claramente adequados a êsse fim, não sendo proibidos, mas antes compatíveis com a letra e o espírito da Constituição, serão constitucionais." (20)

Há assim poderes expressos e poderes implícitos, tanto da União como dos Estados-membros. As Constituições de tais agrupamentos políticos são sintéticas e apenas enunciam amplos lineamentos da estrutura governamental, não existe uma enumeração taxativa de tôdas as suas atribuições, e daí a necessidade para êles de conseguirem os seus fins pela utilização dos poderes implícitos, que se deduzem do texto constitucional.

WILLOUGHBY, em seu conhecido livro "O Direito Constitucional dos Estados Unidos" (ed. de 1910, I, pág. 45), discorrendo sobre o assunto, esclarece: "Conquanto o Governo Federal seja um Governo de poderes enumerados, êsses poderes não são descritos particularizadamente, e desde o começo se entendeu que êle possuía, não simplesmente os poderes que he são especificados, e expressamente dados, mas, também, os que forem necessários e convenientes para o exercício efetivo dos poderes expressos".

Outro tratadista de renome, WATSON, em obra publicada também em 1910, relativa ao direito constitucional norte-americano, declara que a cláusula dos chamados poderes implícitos "dá vida e vitalidade à Constituição; por seus termos se confere ao Congresso o poder de fazer tôdas as leis que sejam necessárias e convenientes, para pôr em execução todos os poderes a êle previamente conferidos. E, além disso,

todos os outros poderes em que a Constituição investiu o Governo dos Estados Unidos, ou qualquer de seus ramos".

MADISON explica: "Poucos textos da Constituição têm sido agredidos com mais intemperança do que êsse; todavia, investigado realmente o assunto, como a'hures se mostrou, nenhuma parte da Constituição parece mais absolutamente invulnerável. Sem a substância dessa cláusula, tôda a Constituição seria letra morta".

É indubitável assim a constitucionalidade da teoria dos poderes implícitos, como poderes que se deduzem logicamente do próprio contexto da Constituição, visto que nenhum diploma magno pode referir-se exaustivamente a tôdas as finalidades políticas.

Para rematar esta análise, poder-se-ia ouvir o testemunho de CAMPOVELL BLACK na obra "Manual de Direito Constitucional Americano" (Minr. West. Publishing Company, 1910, págs. 284/286):

"Particularizar tôdas as diferentes ocasiões, em que o Congresso tem recorrido a essa outorga dos poderes necessários (**incidental powers**), o mesmo fóra que transcrever tôda a legislação federal. Podem, porém, citar com proveito alguns exemplos, a fim de mostrar praticamente a ação dessa autoridade. Quase todo direito crimina nos Estados Unidos deriva dêsse poder.

Quando se trata de punir os delitos contra a fazenda, contra o serviço postal — o perjúrio, a dilapidação, a prevaricação e muitos outros crimes ou delitos, necessário é lançar mão das leis votadas pelo Congresso como meios de exercer os seus poderes enumerados. Nas atribuições da legislatura federal sobre a receita e a despesa, tem-se como a êle conferido o direito de emitir papéis de crédito e estabelecer um sistema de bancos nacionais. O seu poder de regular o comércio o investe da autoridade, para melhorar os rios e portos e manter um serviço de inspeção das costas, estações salva-vidas e um observatório naval, de legislar sobre as responsabilidades dos transportes marítimos e caminhos de ferro e de proteger o comércio contra restrições injurídicas, monopólios, conivências ilegítimas e sindicatos".

O poder, que tem, de lançar e arrecadar tributos, he ministra autoridade, para instituir e manter todo êsse complicado sistema, com que se arrecadam os direitos aduaneiros e a renda interna. A sua autoridade para estabelecer correios e vias postais abrange a competência para assegurar

o trânsito das malas contra quaisquer obstáculos ou interrupções, castigar os delitos contra as leis postais, vedar ingresso nas malas aos anúncios de loterias e a papéis indecentes, conceder às companhias telegráficas direito de passagem pelo domínio público. Como quer e até onde quer que se adiante o Congresso no intuito de ocupar a esfera de autoridade legislativa a êle conferida pelas grandes outorgas do poder contempladas na Constituição, com êle, até aí vão o direito e jurisdição de eleger os meios, pelos quais se hão de tornar eficazes as suas leis, e satisfazer adequadamente aos fins a que o Congresso tem a missão de satisfazer.

Tem-se, porém, objetado que a escolha dos meios ou instrumentos não é ilimitada. Relevará sempre que êles sejam "necessários" ao exercício dos poderes enumerados. Aqui, todavia, o vocábulo dominante se usa em um sentido relativo, e não absoluto. Não se exige que a necessidade seja uma necessidade inevitável. A Constituição não quer dizer que o arbitrio, de cujo emprêgo se trata, seja de todo o único possível para levar à execução o desígnio do Congresso. Haja embora, suponhamos, dois ou mais alvites, para levar a efeito certo resultado. Cumprindo que êsse resultado se obtenha, qualquer dêsses alvites se poderá qualificar de necessário, conquanto nenhum o seja em absoluto, desde que, baldando-se um, restariam à mão os outros, para com êles se alcançar o resultado que se deve.

Ao Congresso, em suma, cabe autoridade para usar, quando haja os seus poderes enumerados, todos os meios que foram aplicados, essenciais ou conducentes à obtenção dêsse resultado e a êle, em boa-fé, adequados.

Da existência dêsse gênero de necessidade ou da eficácia dos meios para realização do intento, é o Congresso, em primeira instância, o juiz. A sua decisão, porém, não é terminativa. Os tribunais podem, também, solver a questão, quando regularmente submetida ao seu conhecimento, mas êstes não rejeitarão por inconstitucional o ato do Congresso com êsse fundamento senão quando fôr claramente visível que a lei, de que se trata, não possa, de modo nenhum, ser necessária ou apropriada ao exercício de algum dos poderes especificadamente dados ao corpo legislativo federal. Êstes princípios são os que sustenta, sem falha, a jurisprudência da Côte Suprema".

Poder-se-ia assim concluir acertadamente que é incontestes a doutrina da Constitucionalidade dos poderes implícitos. A União tem poderes expressos enumerados pelo Diploma Magno federal, e à mesma se atribui ainda uma série de poderes implícitos para realização de sua finalidade. Os Estados-membros têm por sua vez poderes expressos, competências exclusivas que lhes são outorgadas, que decorrem de sua própria autonomia constitucional, de par com poderes implícitos que decorrem de suas competências exclusivas e de seus poderes expressos.

### 9 — A Organização dos Estados-membros e os princípios constitucionais da União.

Os Estados-membros são corporações territoriais com uma certa descentralização perfeita, a que se dá o nome de autonomia constitucional, com o poder de participação dos mesmos na formação da vontade nacional. (21) Poder-se-ia mesmo dizer que esta descentralização de conteúdo constitucional confere ainda a atribuição de competências exclusivas aos Estados-membros. (22)

Têm assim, os Estados-membros a chamada autonomia constitucional com competências exclusivas, que lhe dão caráter próprio, para reger-se pela Constituição e pelas leis que adotar, mas observando os princípios estabelecidos na Constituição, como prevê o nosso Diploma Magno de 1946. Por consequência os chamados princípios constitucionais marginam o limite à autonomia dos Estados para estabelecerem as suas Constituições próprias e as suas disposições legislativas. Tanto a Constituição do Estado-membro, como as suas leis não podem contrariar nem o contexto da Constituição Federal, nem tão pouco as leis federais que não ferirem a autonomia constitucional ou as competências exclusivas dos Estados-membros. Numa hierarquia das leis poder-se-ia assim escaloná-las: Constituição Federal, Leis federais, Constituições estaduais e Leis estaduais. As Constituições e as leis estaduais devem respeitar a Constituição e as leis federais. Entretanto, é preciso advertir, pois nem o assunto é ventilado com a devida escoreição, que as leis federais não podem contrariar as competências exclusivas dos Estados conferidas pelo próprio texto da Constituição Federal, isto é, não podem infringir os arts. 18, 19 e outros, que concedem determinadas competências exclusivas aos Estados-membros.

Os Estados têm assim uma liberdade ampla de se organizarem constitucionalmente, no uso e gozo de suas competências exclusivas, divergindo do modelo federal, desde que não vá de encontro aos princípios estabelecidos na Constituição, ou ainda nas leis federais, desde que estas não violem as suas competências exclusivas.

JOÃO BARBALHO assim enunciava a sua compreensão do assunto :

"Respeitados os princípios constitucionais da União", diz o artigo, e não "respeitada a Constituição Federal"; e isto indica que as Constituições dos Estados não são obrigadas a segui-la inteiramente à risca, a modelarem-se completamente por ela, sem divergir em alguns pontos, contanto que não sejam fundamentais. E bem o compreenderam êles, no organizarem os seus governos, apartando-se em alguma coisa do modelo federal. (V. *gratia*, quanto à dualidade das Câmaras Legislativas, adotando a maioria dêles uma só assembleia; quanto ao julgamento do Chefe de Estado etc.)

Mas quais são êsses princípios constitucionais da União? Está visto que não podem ser outros senão aquêles que a ela servem de base sôbre os quais ficou constituída pelo ato de 24 de fevereiro de 1891. Percorrendo-se, o texto constitucional, desde o preâmbulo, vêem-se adotados:

— a liberdade individual e suas garantias (regime livre, preâmbulo; declaração de direitos, título IV, seção II);

— a democracia (regime democrático, preâmbulo, arts. 15, 41, 73);

— a representação política (regime representativo, arts. 1.º, 29, 30);

— a forma republicana (arts. 1.º, 6.º, § 2.º, 41 e 90, § 4.º);

— o regime federativo (arts. 16, § 2.º, 30, 63 e 90, § 4.º).

Com a forma republicana, a temporariedade das funções políticas (arts. 17, § 2.º, e 29 combinados, e arts. 31 e 43 e — "a responsabilidade política e civil dos gestores de funções públicas" (arts. 53, 57, § 2.º e 82).

Com a federação — a autonomia e a igualdade política dos Estados (arts. 2.º, e, 5.º, 6.º, 7.º, § 2.º, 30, 62, e 90, § 4.º).

A divisão do poder público nos três ramos: Legislativo, Executivo e Judiciário, sem a qual não pode estar segura a liberdade, antes corre os maiores perigos, bem como a faculdade de emendar e de

reformular a Constituição adotada, entram como elemento fundamental em toda a organização política tendente a estabelecer um governo liberal e democrático, são garantias supremas cuja ausência fraudaria o regime estatuido. E, pois, devem considerar-se como cláusulas indeclináveis das Constituições estaduais.

A Constituição tem por existentes no organismo político de cada Estado os referidos três poderes (e a êstes se refere separadamente): Legislativo (arts. 4.º e 90); Executivo (arts. 7.º § 3.º e 17, § 3.º) e Judiciário (arts. 59, n.º 1, e, e § 1.º, 60, § 1.º, a, 62 e 64). Igualmente tem como consagrada em tôdas as Constituições estaduais a faculdade de reforma". (23)

A Constituição vigente de 1946 preceitua que os Estados deverão respeitar os princípios estabelecidos na mesma Constituição, segundo se diz no art. 18. Por isso mesmo se refere nos princípios constitucionais que são exaustivamente enumerados, aludidos no art. 7.º, VII, e concernentes à forma republicana representativa, independência e harmonia dos poderes, temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das Constituições federais correspondentes, proibição da reeleição de governadores e prefeitos para o período imediato, autonomia municipal, prestação de contas da administração e garantias do Poder Judiciário. As organizações estaduais deverão respeitar os princípios estabelecidos na Constituição, que de modo geral correspondem àqueles referidos por JOÃO BARBALHO e a outros que derivam da própria extensão atual do texto constitucional.

RUY BARBOSA, discorrendo sôbre a matéria em seus **Comentários à Constituição Federal Brasileira** (Rio, 1932, V, págs. 12/14), mostrava como as instituições consagradas na Constituição da primeira República se discriminavam em três classes distintas:

"A primeira é a das instituições federais, que os Estados podem livremente imitar, ou não, nas suas Constituições e nas suas leis. Tais a do sistema bicameral na organização do Poder Legislativo, a das condições de responsabilidade e julgamento do Chefe do Poder Executivo, a da seleção da magistratura, a da hierarquia judiciária e seu mecanismo e muitas outras. A tais respeitos, imitando ou não imitando o disposto na Constituição Federal, os Estados não tocam nos princípios constitucionais da União, considerados no sentido técnico em que

os considera o art. 63 da Constituição Brasileira; porque a natureza desta permitiria a reforma ou substituição dessas partes do nosso organismo político, sem quebra de conformidade às normas do regime democrático, às condições do sistema representativo, às exigências da forma republicana, às características do Governo Federal e, não sendo, portanto, essenciais na estrutura constitucional da União, tampouco o poderiam ser na estrutura constitucional ou legislativa dos Estados.

As instituições desta primeira categoria são instituições constitucionais da União, por serem instituições que a Constituição da União adotou e conserva. Mas não exprimem princípios constitucionais da União, visto como poderiam ser alteradas, ou substituídas, sem que a Constituição da União sofresse mudança orgânica, essencial, no seu caráter de democrática, no seu caráter de representativa, no seu caráter de republicana, no seu caráter de federativa.

Os princípios constitucionais da União, a que se refere o art. 63 da nossa Lei Fundamental, estão, pois, nas outras duas classes de instituições ou disposições constitucionais a que acima aludi.

Dessas, uma é a das instituições, ou disposições que, estabelecidas constitucionalmente no organismo da União, são igualmente indeclináveis na organização constitucional dos Estados. Tais são, entre muitas outras, as que põem como órgãos supremos da União, o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário; as que decretam, em relação aos dois primeiros, a eletividade e a temporariedade; em relação ao terceiro, a vitaliciedade e a inviolabilidade; as que garantem aos indivíduos, sob a proteção dos tribunais, os direitos de liberdade, segurança pessoal e propriedade; as que declaram revisível a Constituição estabelecida e lhe asseguram a revisão. O Estado, que na sua Constituição e nas suas leis não reproduzir e organizar lealmente essas instituições constitucionais da União, terá desrespeitado os seus "princípios constitucionais", os princípios constitucionais de que cogita a Constituição Federal no artigo 63.

A última categoria, pelo contrário, é a das instituições ou disposições, que,

consagradas em benefício da União, com o caráter de privatividade, ou, pela sua própria natureza e substância, essencialmente privativas da União, por isso mesmo não podem ter equivalentes ou análogas nas Constituições dos Estados. Tais, por exemplo, as que no artigo 7.º da Constituição Federal declaram da competência exclusiva da União decretar certos impostos, ou criar certos serviços; as que submetem privativamente ao Congresso da União o comércio internacional e interestadual; as que reservam aos poderes da União as relações exteriores, a negociação dos tratados, a declaração da guerra, a celebração da paz. Nesse domínio, o respeito aos princípios constitucionais da União consiste precisamente em se absterem os Estados, nas suas Constituições e leis, de toda e qualquer incursão num território reservado irrepartivelmente à autoridade federal".

Esta opinião de RUY BARBOSA continua de todo aceitável, apenas fazendo-se-lhe determinados retoques, pôsto que hoje em dia o processo do **impeachment** das autoridades estaduais deve conformar-se com os preceitos da lei federal disciplinadora da matéria, bem como há normas taxativas da Constituição Federal sobre a organização da justiça dos Estados, ofora outra que decorre de uma maior amplitude formulada pela racionalização do texto constitucional vigente.

Os Estados-membros das federações devem organizar-se, em última análise, de acôrdo com o padrão federal, respeitando os seus princípios constitucionais, mas sem que esta exigência signifique *uniformidade* e sim apenas uma relativa conformidade. Aliás, pode processar-se uma certa variação de estrutura, pois certas notas de organização não se encontram em todos os tipos de Estado federal.

Assim sendo, é que certas espécies são possíveis de existência na estrutura federal. Por exemplo, alguns Estados-membros ou todos podem ser sujeitos do direito das gentes, gozando de personalidade internacional, como ocorreu entre os Estados-membros componentes do Império Alemão de 1871. Pode ainda ocorrer a ressalva de direito de guerra entre um ou vários componentes da União e algum Estado estrangeiro. Ou ainda a exigência do consentimento de cada membro da federação para obrigá-lo à guerra, como nos Domínios Britânicos, sendo que na generalidade dos casos a guerra é

declarada pelo Poder Central e obrigatória aos Estados-membros. Normalmente a política orçamentária admite dois orçamentos, o da União e o dos Estados-membros, porém é possível no Estado federal um sistema de arrecadação parcial pela União e divisão do arrecadado entre a União e os Estados-membros, ou ainda o orçamento fixado pela União e arrecadado pelos Estados-membros, ou também um sistema de arrecadação da União e, não bastando tal arrecadação, a cobertura das despesas por contribuição das unidades integrantes, como na Alemanha de 1871, e na Suíça. É possível ainda o sistema de contingentes militares locais, como na Alemanha de 1871 (art. 60) e na Suíça (art. 19), as forças sendo comandadas pela direção do Governo Central. De outro lado, também pode processar-se uma desigualdade dos Estados-membros da União, podem ter êles uma desigual organização, como no Canadá, cuja Constituição prevê uma Câmara para o Estado de Ontário, duas para o de Quebec, ou mesmo ainda a desigualdade de participação do número de senadores na Câmara Alta, como na Alemanha social weimariana, na Áustria e na Austrália.

É claro que tudo isso deriva da própria espécie considerada do Estado Federal; no Brasil se exige de modo geral a relativa conformidade de organização e a igualdade de direitos dos Estados-membros diante da União, pois o federalismo brasileiro é um federalismo clássico e de equilíbrio destoante do federalismo hegemônico, cujo padrão mais perfeito foi o da Alemanha social weimariana, e hoje em dia adotado em diversas federações.

**10 — Competência dos Estados-membros para proverem às necessidades do seu governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro em caso de calamidade pública.**

Os Estados-membros têm ampla finalidade a realizar e deverão prever as necessidades do seu Governo e da sua administração. Para isso, no Brasil, êles dispõem de um orçamento próprio consignando a sua receita e a sua despesa, e além da receita ordinária trazida pelos impostos, podem usufruir de uma receita extraordinária através dos empréstimos.

Os **States** americanos têm pleno direito de contrair empréstimos e emitir títulos da dívida, como salientam: TUCKER na obra

**Da Constituição** (1899, págs. 514 e 824) e STORY nos **Comentários** (1891, II, pág. 233, § 1.364).

No Brasil, durante o Império as províncias podiam contrair empréstimo com o consentimento dos poderes centrais. Na primeira fase do período republicano, os Estados puderam contrair empréstimos com potências estrangeiras, independentemente da União, porém, a fim de evitar reclamações e incidentes internacionais, reputou-se de melhor alvitre sujeitar-se tal obtenção de empréstimos ao estrangeiro a um prévio consentimento do Senado Federal, como se declara no art. 33 da atual Carta Federal.

Justifica-se que os Estados tenham assim o poder de elaborar seus orçamentos, de cobrar os seus impostos, e isso já ponderava PIMENTA BUENO, examinando a situação no Império brasileiro: "Desde que o Estado tem reconhecido quais são as despesas de caráter geral ou nacional, e quais os melhores meios de recorrer a elas, deve deixar o que respeite a iguais serviços provinciais ou municipais às províncias e Municípios. Estas necessidades locais são diferentes e não uniformes, é de mister consultar a variedade delas, assim como a variedade das fontes de produção, das circunstâncias especiais, já para que as necessidades sejam bem satisfeitas, já para que as contribuições sejam menos onerosas". (24)

Porém, os Estados-membros têm uma situação financeira inferior à União. Hoje em dia assiste-se mesmo a uma crescente influência de expansão do Governo Federal. As suas atribuições são mais amplas. As suas finanças são mais sólidas. É dever da União assistir e auxiliar às unidades integrantes, prestando-lhes socorros em caso de calamidade pública.

A princípio, o projeto do Governo provisório, que assumiu o Poder em 1889, esclarecia o problema, dizendo o seguinte: "Podendo a União subsidiá-lo (o Estado-membro) somente nos casos excepcionais de calamidade pública".

MEIRA DE VASCONCELOS, professor de Direito e Deputado por Pernambuco, propôs uma emenda e assim ponderou:

"O texto constitucional não é bastante preciso, porque usa da expressão **podendo subsidiar**, e esta frase importa o arbítrio de vir ou não a União em auxílio dos Estados.

Ora, parece-me que êsse arbítrio é antinômico com o regime que se trata de estabelecer, e portanto vai ferir a Federação.

O regime federativo não é mais do que um pacto de amizade, de fraternidade, entre as antigas províncias do Império, e, por consequência, o subsídio que a União presta ao Estado que sofre, não é uma generosidade mas sim o resultado de um dever". (*Anais da Constituinte, I*, págs. 246/7).

A Comissão dos 21 ainda foi mais vigorosa nesta proposta que forma a fonte do dispositivo atual.

Mas, como se deve definir a calamidade pública? AMARO CAVALCANTI, ilustre jurisconsulto e autor de obras de reputação, quando Ministro da Justiça e Negócios Interiores de PRUDENTE DE MORAIS, dirigiu, em 22 de março de 1897, uma circular aos governadores e presidentes dos Estados, relativa ao assunto (*Diário Oficial* de 24 de março de 1897):

"Como calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das sécas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilenta, suscetível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprego dos meios conhecidos de profilaxia usual.

Atentos os limites das atribuições dos poderes da União e dos Estados e a própria acepção dos dois vocábulos, para ter lugar a intervenção da União não basta a elas que se manifeste e desenvolva em alguns dos Estados um dos flagelos aludidos. No ponto de vista de que se trata, a calamidade pública é relativa. Assim, pode assumir êsse caráter qualquer daqueles acontecimentos, quando se dê em Estado que disponha de poucos recursos; outro tanto, porém, não terá cabimento afirmar-se se o caso se der em território de Estado cuja administração esteja aparelhada com os meios necessários para socorrer eficazmente a população.

Torna-se, pois, preciso que previamente demonstre o Governo respectivo terem sido já tomados, quer por êle, quer pela administração local, se o serviço for de natureza municipal, tôdas as providências que a situação exigia, e, ainda mais, haverem-se exaurido todos os recursos disponíveis, sem que, entretanto, se conseguisse debelar o mal.

Tal administração é tanto mais necessária quanto, uma vez que tem de ser levada, provisoriamente, à verba — Socorros Públicos — a despesa resultante do auxílio, imprescindível será justificado o crédito suplementar que à mesma verba houver de ser aberto".

Esta prestação de socorros resulta assim da própria insuficiência de meios dos Estados-membros para superar a calamidade pública. A União deve então prestar auxílio, porém para tanto não necessita de autorização legislativa especial, de acôrdo com as Leis n.º 598, de 9 de setembro de 1850 e 392, de 8 de dezembro de 1890. Pode então abrir créditos extraordinários, devendo, porém, sujeitar a dita proposta ao Tribunal de Contas, segundo prevê o Decreto n.º 2.409, de 23 de dezembro de 1896, em seu art. 70, § 5.º.

É razoável a disposição constitucional de auxiliar aos Estados-membros. A União significa fraternidade e amizade entre as unidades federadas. Algumas delas são mais fortes e economicamente estáveis, outras mais fracas e de território pobre, consequentemente com menos recursos financeiros. Porém a todos deve socorrer a União, para a superação da calamidade pública e o fortalecimento da maior integridade nacional.

**11 — Competência dos Estados-membros para, mediante acôrdo com a União, encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atas e decisões de suas autoridades, podendo, reciprocamente, a União, em matéria de sua competência, cometer a funcionários estaduais encargos análogos, provendo às necessárias despesas.**

Desde a primeira República, tornou-se comum a celebração de convênios e acôrdos entre a União e os Estados, a fim de que os funcionários federais atuassem nos serviços locais, e vice-versa. Esta idéia sobreviveu no vigente texto constitucional de 1946, declarando-se no art. 18 do mesmo, esta possibilidade de cooperação dos serviços federais na execução de leis e serviços estaduais ou de atas e decisões de suas autoridades, podendo também a União, em tudo o que se incluir na sua competência, encarregar servidores estaduais de atribuições análogas, pagando-lhes as despesas.



Tudo isso resume, no fundo, um caso de competência mista, com procedência tanto no Brasil como nos Estados Unidos, mas entre nós necessitando de um prévio acôrdo entre a União e os Estados.

A Carta Básica de Bonn, de 1949, em seu artigo 35, estabeleceu um sistema de cooperação obrigatório, independentemente de acôrdo, dizendo o seguinte: "Tôdas as autoridades federais e estaduais se prestam reciprocamente ao auxilio e concurso". ("Alle Behörden des Bundes und der Laender leisten sich gegenweitig Rechts — und Amtshilfe").

Não seria tal dispositivo antes de um Estado unitário do que de um Govêrno federal? Para ressaltar o federalismo, esclarece BODDO DENNEWITZ, no **Banner Kommentar**, que tal dispositivo, se enquadra a Alemanha como uma unidade estatal unificada, não vai ao ponto de querer significar que as autoridades estaduais, nas suas competências exclusivas, sejam obrigadas a fornecer informações às autoridades federais, numa visível prática de inspeção federal. (25)

Tanto no Brasil como nos Estados Unidos tais convenções têm uma longa história. Nos Estados Unidos torna-se indispensável o consentimento do Congresso para que um **State** entre em acôrdo ou convenções com os demais **States** ou potência estrangeira, segundo a cláusula 3 da sessão 10 da Carta Básica de 1787.

Contudo esta prática tem sido realizada um tanto diferentemente. Surgiu uma orientação, aliás constante de julgados, entre êles o pleito **Virginia v. Tennessee**, segundo a qual a Côrte Suprema decidiu que para os pactos, convenções e acôrdos de caráter político se torna necessária o consentimento do Congresso, contudo êste é dispensável se tais acôrdos forem de natureza puramente administrativa.

No Brasil, durante o regime da Constituição de 1891, pressupunha-se que as convenções entre os Estados só fossem válidas depois de aprovadas pelo Presidente da República. Caso disto está no acôrdo celebrado entre Pernambuco e Alagoas, relativo à regulação da cobrança de impostos na zona fiscal limítrofe dos ditos Estados, aprovado pelo Decreto n.º 2.328, de 17 de outubro de 1895.

A Constituição de 1934 exigia a intervenção do Poder Legislativo federal para aprovar quaisquer acôrdos entre os Estados. O diploma de 1937, no seu art. 19, pressupunha uma colaboração entre as administrações da União e do Estado, no que a

ambas diretamente interessasse. Tal regime de cooperação intergovernamental sobreexiste hoje em dia, e dêle é exemplo, entre outros, o dispositivo ora comentado do art. 18, § 3.º, da Constituição de 1946, que de maneira nenhuma ofende ao princípio da autonomia constitucional de um Estado.

Inúmeros têm sido os acôrdos já firmados entre os diversos ministérios, sobretudo os Ministérios do Trabalho e da Agricultura, e os próprios Estados. Assim, entre o Estado de São Paulo e o Ministério do Trabalho foi firmado acôrdo concernente à execução das leis da União, abrangendo a proteção, assistência e solução das questões trabalhistas, permitindo a designação de um delegado especial no Conselho Estadual, as despesas sendo feitas pelo Estado. Posteriormente a êste Decreto, publicado no **Diário Oficial** de 5 de janeiro de 1933, surgiu um outro, o Decreto n.º 22.969, de 19 de julho do mesmo ano, outorgando tais encargos ao Departamento Estadual do Trabalho, que ficaria com a metade da renda arrecadada.

Muitos acôrdos ou convênios têm sido feitos, como aquêles convênios açucareiros, cafeeiros, concernentes à borracha, entre os convênios cafeeiros podendo ser mencionado aquêles firmado entre o Estado do Espírito Santo e o do Rio de Janeiro, datado de 12 de janeiro de 1916, e concernente a uma taxa especial sôbre o café, consentindo o Estado do Espírito Santo ao do Rio de Janeiro o poder de estabelecer, no território de sua jurisdição, postos fiscais necessários ao serviço de arrecadação e fiscalização dos impostos dos gêneros com mercadorias de produção fluminense que por êle transitarem em caminho de sua exportação, convênio semelhante tendo sido também estabelecido entre Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Tudo isso concorre para mostrar que é possível, na prática do federalismo, um regime de acôrdos e convênios, autorizando o melhor cumprimento das leis e integrando mais amplamente a unidade nacional.

#### NOTAS

1. A. TAVARES DE LIRA, **Organização Política e Administrativa do Brasil**, São Paulo, 1941, pág. 20.
2. MAX FLEIUSS, **História Administrativa do Brasil**, São Paulo, 2.ª edição, 1925, pág. 10. Vide, também, sôbre o regime feudalista no Brasil colonial, a obra de MARTINS JÚNIOR, **História do Direito Nacional**, Recife, 2.ª edição, 1941, pág. 161.

3. Sobre o regime federalista e a posição dos Estados no Brasil, vide MILTON BARCELOS, *Evolução Constitucional do Brasil*, Rio, 1933; PEDRO CALMON, *A Federação e o Brasil*, Rio, 1933; AMARO CAVALCANTI, *Regime Federativo e a República Brasileira*, Rio, 1900. As seguintes obras de LEVI CARNEIRO: *Federalismo e Judicialismo*, Rio, 1930; *Pela Nova Constituição*, Rio, 1936 e *Conferências sobre a Constituição*, Rio, 1936; FELISELO FREIRE, *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal*, Rio, 1898; PAULO M. DE LACERDA, *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro*, Rio, 1929; ERNESTO LEME, *A Intervenção Federal nos Estados*, São Paulo, 1926, e *O Artigo 63 da Constituição*, São Paulo, 1926; JOSÉ PEREIRA LIRA, *As Constituições dos Estados e da República*, Rio, 1937; JOÃO MANGABEIRA, *Em Torno da Constituição*, São Paulo, 1934; OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO, *Natureza Jurídica do Estado Federal*, São Paulo, 1937; ARISTIDES MILTON, *A Constituição do Brasil*, Rio, 1898; As seguintes obras de JOSÉ DE CASTRO NUNES: *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, Rio, 1920; *As Constituições Estaduais do Brasil*, Rio, 1922; *A Jornada Revisionista*, Rio, 1924; AGENOR DE ROURE, *Formação Constitucional do Brasil*, Rio, 1914.
4. HANS NAWIASKY, *Bundesland no Staatslexikon*, Freiburg, 1958, II págs. 248-254, e *Bundesstaat*, *ibid.*, págs. 273-282, afóra os estudos seguintes de NAWIASKY: *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tuebingen, 1920; *Der foederative Gedakke in und nach der Reichsverfassung in Polit. Zeitfragen*, 3, 1921, págs. 137, segs. *Der foederative Bas-Begriff*, in *Zsch. fuer schweiz. Recht*, N. F., 44, 1925, págs. 417 e segs. *Die Foederative V. s-Theorie*, in *Schweiz Rundschau*, 33, 1933-34, págs. 404 e segs. *Aufbau und Begriff der Eidensenschaft*, *Veroeff. der Handelshochschule St. Gallen*, R. A. H. 11, St. Gallen, 1937.
5. CHARLES A. BEARD, *American Government and Politics*, New York, 1946, págs. 477-750; HAROLD ZINK, *A Survey of American Government*, New York, 1950, págs. 579-724.
6. OSWALDO TRIGUEIRO, *A Descentralização Estadual*, Rio, 1943, e *O Regime dos Estados na União Americana*, Rio, 1942.
7. Vide MOUSKHELI, *Teoria Jurídica del Estado Federal*, Madrid, 1931, págs. 261; HANS KELSEN, *Teoria General del Estado*, Barcelona, 1934, páginas 215 e 217.
8. EDUARDO L. LORENS, *La Autonomia en la Integración Política*, Madrid, 1932, págs. 71 e 79. A respeito da descentralização, vide H. BARTHÉLEMY, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1933, 13.<sup>a</sup> edição, pág. 113; MAURICE HAURIOU, *Précis Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1930, pág. 47; BIELSA, *Ciencia de la Administración*, Rosário, 1937, pág. 223.
9. Vide HENRY JOHN MAY, *The South African Constitution*, Cape Town and Johannesburg, 1955.
10. Vide JOSÉ DUARTE, *A Constituição Brasileira de 1946*, Rio, 1947, I, página 438.
11. FERGUSON e McHENRY, *The American Federal Government*, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1950, página 87.
12. LOWELL FIELD, *Governments in Modern Society*, New York, 1951, páginas 329 e outras.
13. MADISON, *El Federalista*, *Fondo de Cultura Económica*, Mexico, 1943, XIV, pág. 202.
14. Vide ANDRÉ et SUZANNE TUNG, *Le Système Constitutionnel des États Unis d'Amérique. Histoire Constitutionnelle*, Paris, 1954, pág. 89; GIESE, *Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland*, Franckfurt a. M., 1955, págs. 116-117.
15. SZCZERBA e VON SCHELTING, *L'État et le Droit dans l'Union Soviétique*, in *La Science Politique Contemporaine*, Unesco, Paris, 1950, pág. 392; ANDRÉ VYSHISKY, *The Law of the Soviet State*, New York, 1951, pág. 228. A respeito da divisão de competência no Estado federal, vide: DICEY, *Introduction à l'étude du Droit Constitutionnel*, Paris, 1902, pág. 13; GEORGES BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Paris, 1949; II, pág. 434;

- STRONG, *Modern Political Constitutions*, London, 1952, pág. 10; DUGUIT, *Traité du Droit Constitutionnel*, Paris, 1923, III, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 68-69; MAURICE DUVERGER, *Manuel du Droit Constitutionnel et de Science Politique*, Paris, 1948, pág. 188; MICHELE MOUSKHELY, *La théorie du fédéralisme*, in *La Technique et les Principes du Droit Public, Études en l'honneur de Georges Scèlle*, Paris, 1950, I, pág. 397 (*Lib. Gén. de Droit et de Jurisp.*); GEORGES SCÈLLE, *Manuel de Droit International Public*, Paris, 1948, pág. 278.
16. CARL BRENT SWISHER, *American Constitutional Development*, 1943, página 42.
  17. JOHN FERGUSON e DEAN E. MCHENRY, *The American Federal Government*, 1950, pág. 360.
  18. EVANS e FENWUICK, *Cases on American Constitutional Law*, Chicago, 1942, pág. 46; EDWARD S. CORWIN, *La Constitución norteamericana y su actual significado*, Buenos Aires, 1942, pág. 207.
  19. WILLIAN WISLOW CROSSKEY, *Politics and the Constitution in the History of the United States*. The University of Chicago Press, 1953, I, páginas 701 e segs.; CARL BRENT SWISHER, *The Growth of Constitutional Power in the United States*, 1953, página 44.
  20. Vide a discussão do assunto em RUY BARBOSA, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, Rio, 1932, I, páginas 203-223; WILLOUGHBY, *The Constitutional Law of the United States*, cit. 1910, I, pág. 55; HENRY CAMPBELL BLACK, *Handbook of American Constitutional Law*, Minnesota West Publishing Company, 1910, págs. 284-286.
  21. Segundo BARTHÉLEMY, em seu *Direito Administrativo* (cit), pág. 113, o Estado federal não pode aumentar ou reduzir as suas competências sem o consentimento dos Estados federados, os quais não estão sob autoridade do Estado federal. Para DUGUIT, no seu *Tratado de Direito Constitucional*, III, pág. 74, o assentimento das unidades divisionárias ou Estados-membros é fundamental, e se caracteriza da seguinte maneira o regime federativo: **primo**: pela existência de dois grupos de governantes, os da União e o dos Estados-membros em um só território; **segundo**: pela repartição de competências realizada de tal maneira que não possa ser modificada sem o consentimento dos dois grupos políticos, o federal e o estadual.
  22. Segundo DURAND, *Les États Fédéraux*, Paris, pág. 350, a Federação é apenas uma descentralização de ordem constitucional com atribuição e competências exclusivas aos Estados-membros. NAWIASKY, no estudo *Bundesstaat*, publicado no *Staatslexikon*, já citado, II, pág. 278, chega até a sustentar uma soberania relativa dos Estados-membros: "*Schlussendlich Kommt man zum Ergebnis, dass in der bundesstaatlichen Gemeinschaft Zentralstaat und Gliedstaaten gleichgeordnet nebeneinanderstehen, der erstere den letzteren gegenüber also eine Souveränität nicht in Anspruch nehmen kann. Auch sie sind souverän. Haften sie diese Eigenschaft nicht, so wären sie keine Staaten, sondern nur Selbstverwaltungskörper mit abgeleiteter Gewalt (Selbstverwaltung). Die Gemeinschaft wäre gar keine Verbindung von Staaten, sondern ein dezentralisierter Einheitstaat (Verwaltungsorganisation). Nebenbei bemerkt, ist die Souveränität auf beiden Seiten nur eine relative, wie sich aus der Einordnung in das Voelkerrecht ergibt*".
  23. RUY BARBOSA, comentando o art. 63 da Constituição de 1891, nos *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, Rio, 1934, V, págs. 7-17, onde faz alusão ao trecho citado de JOÃO BARBALHO.
  24. PIMENTA BUENO, *Direito Público Brasileiro*, Rio, 1957, n.º 219.
  25. BODDO DENNEWITZ, *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, de vários autores, Hamburgo, 1954, I, no Comentário ao art. 35.
  26. A respeito dos Estados-membros norteamericanos e de sua estrutura, vide a seguinte bibliografia: FRANK G. BATES e OLIVER FIELD, *State Government*, New York, 1939; ARTHUR BROMAGE, *State Government and Administration in the United States*, New York, 1936; A. E. BUCK, *The Reorganization of State*.