

Federação, parte geral

Material para acompanhamento de aulas,
Professor Luiz Marcello de Almeida Pereira

Formato ABNT, para citação desta apostila em trabalhos acadêmicos:
PEREIRA, L. M. A. *Federação, parte geral*. Curso de Direito Constitucional. Salvador: [Lextra](http://Lextra.com.br), 2017. Apostila.

Federação, parte geral

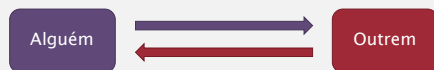
Luiz Marcello de Almeida Pereira
marcello@lextra.com.br

Sumário

- Relações de poder
- Noção de soberania
- Funções da soberania
- Pessoas do Estado
- Federação
- Princípio federativo
- Criação de entes federativos
- Referências

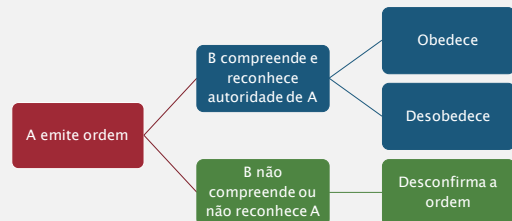
Relações de poder na sociedade

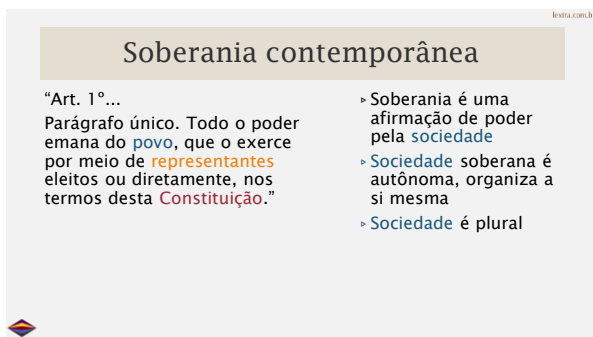
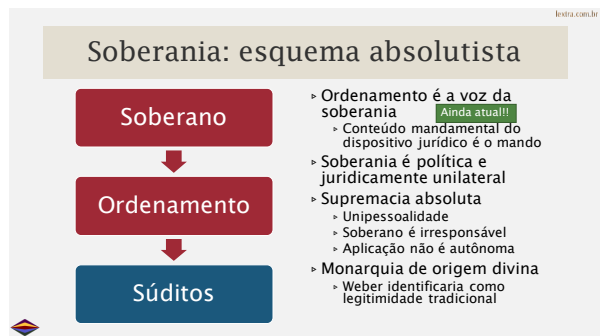
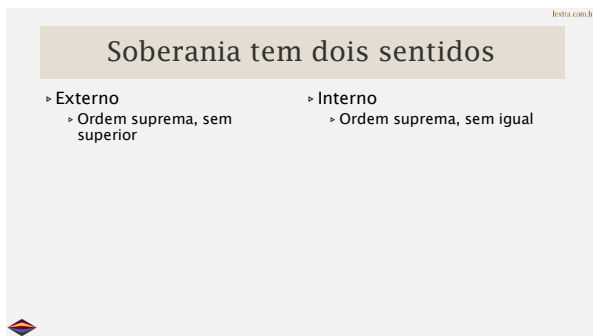
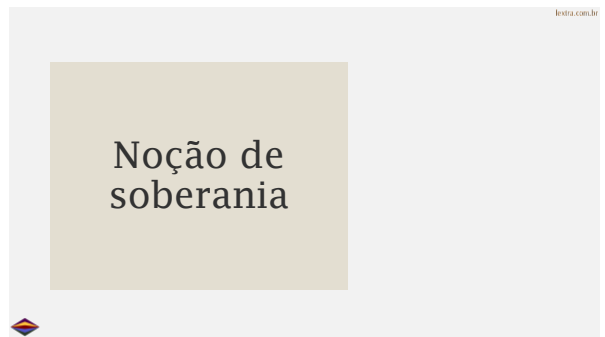
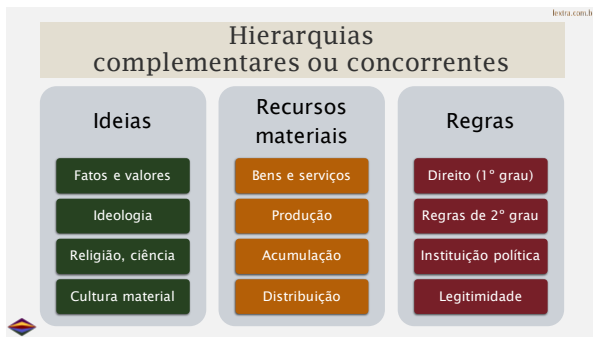
Relações de poder estruturam sociedades

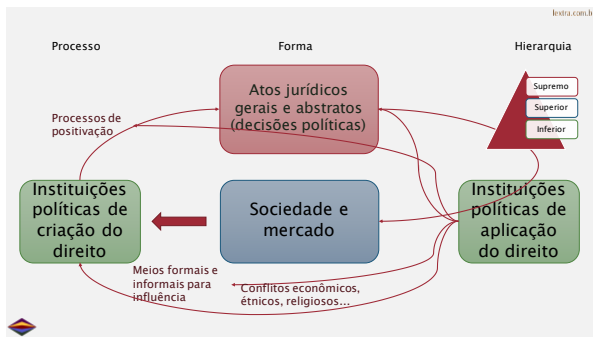


Ordem, sugestão, conselho, norma, advertência...
Conduta, comportamento, omissão...

Eficácia e respostas







lestra.com.br

Observações adicionais

- Estado é parte da sociedade
- Criação e aplicação do direito são funções
 - Exercidas por pessoas imersas na sociedade
 - Exercidas muitas vezes pelas mesmas autoridades
- Portanto o Estado também é plural!
 - Conflitos sociais se representam nele
- Mercado é parte da sociedade
- Mercado também é plural

lestra.com.br

Cisão da soberania

- Cidadãos mantêm titularidade
- Estado tem o exercício, por representação
- Constituição tem supremacia
 - Cristaliza o programa da sociedade

lestra.com.br

Democracia

- Decisões são impostas a todos!
- Democracia é regime de Estado soberano!
- A Constituição dá as regras do jogo
- Estado ganha representatividade
 - Legitimação racional (Weber)
- Cidadão
 - É eleitor e mandatário
 - Participa diretamente

lestra.com.br

Constituição é soberania positivada

- Decisões políticas fundamentais
- Obriga o Estado e os cidadãos
- Ordem é criada pelo Estado
- Cidadãos são titulares de direitos individuais
- Autonomia do Direito, em relação à moral

lestra.com.br

Supremacia é soberania positivada

- Conteúdo
 - Decisões políticas
 - Valores éticos
 - Regras do poder político e econômico
- Submete cidadãos, Estado e sociedade
- Cidadãos, Estado e sociedade são titulares de direitos
- Estado tem competências

Ordenamento e coerência

- Hierarquia pela forma
- Constituição, leis, atos infralegais
- Norma busca fundamento de validade no ordenamento acima
- Definições de nulidade ou validade mantêm a coerência do ordenamento

Supremo
Superior
Inferior

Contradições e unicidade

- Deve-se criar razoável univocidade
 - Interpretação harmonizadora
 - Sistema jurídico
 - Interpretação conforme
 - Controle
- Dogma da soberania indivisível e una
- Soberania é poder, instituições são Poderes
- Contradições na realidade
 - A sociedade é plural e contraditória
 - O conteúdo das normas é dado por decisões políticas
 - Há contradições no ordenamento
- Coerência razoável é necessária
 - Direito é tecnologia de dominação social
 - Ordem precisa ser razoavelmente unívoca

Soberania, portanto

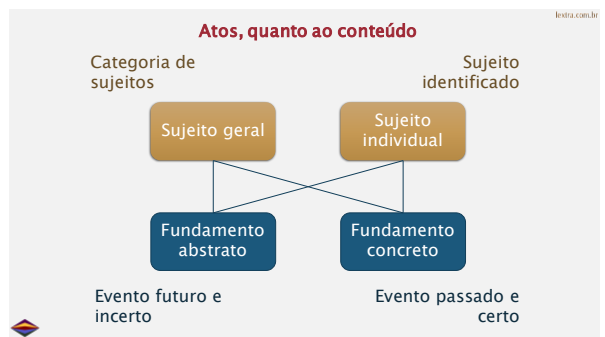
- Titularidade popular
- Exercício pelo povo e pelo Estado
- Forma constitucional
 - Processos de positivação das decisões
 - Objetivos e limites constitucionalmente determinados

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:

- I – a soberania;
- II – a cidadania
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

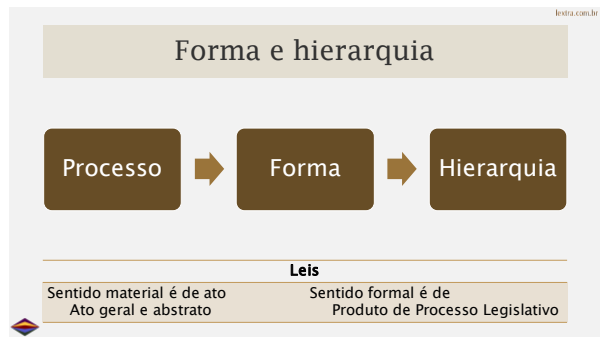
Funções da soberania

- Função e processo
- Típicas e atípicas



Funções da soberania

Funções	Processos	Atos	Características
Poder constituinte derivado	Constituintes	Emendas constitucionais	Suprema
Legislação	Legislativos	Leis	Superior
Administração	Administrativos	Atos administrativos	Infralegal Autoexecutoriedade
Jurisdição	Judiciais	Sentenças	Infralegal Definitividade



Independência e harmonia

“Art. 2º São **Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**”

- **Independência**
 - Investidura independente
 - Exercício independente de competências
 - Organização independente
- **Harmonia**
 - Freios e contrapesos
 - 64; 66; 52, III, “a”
 - Exceções
 - 56, 62 e 68

“Art. 1º...
Parágrafo único. Todo o **poder** emana do povo...”

	Funções típicas	Funções atípicas	Atos materiais atípicos
Legislativo	Poder constituinte derivado Legislação Fiscalização	Administração Jurisdição	Julgamentos administrativos
Executivo	Administração	Legislação	Julgamentos administrativos Atos administrativos gerais e abstratos
Judiciário	Jurisdição	Administração	Atos administrativos gerais e abstratos

Pessoas do Estado

- Soberania externa e interna
- Estado Federal
- União, Estados, Municípios e DF

Pessoas do Estado brasileiro

<p>Soberania externa</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ Pessoa Jurídica de Direito Público Internacional <ul style="list-style-type: none"> ▸ Estado federal <ul style="list-style-type: none"> ▸ Único detentor de soberania externa ▸ Hierarquicamente superior aos outros 	<p>Soberania interna</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ Pessoas Jurídicas de Direito Público Interno (reciprocamente autônomas) <ul style="list-style-type: none"> ▸ União ▸ Estados federados ▸ Municípios ▸ Distrito Federal
---	---

Princípio Federativo

"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."

▸ Princípio é mandamento: a República deve ser federativa.

Soberania interna

▸ Todo poder interno de criar atos *erga-omnes*, exercido pelo Estado ou pelo povo (atos de soberania popular)

Autonomia

▸ Capacidades específicas de entes federados

- Auto-organização
- Autolegislação
- Autogoverno
- Autoadministração

Teoria da Federação

Formas de estado

Unitário	Uma soberania	Autonomia inerente à única soberania
Federativo	Uma soberania	Muitas autonomias
Confederativo	Muitas soberanias	Autonomias apenas internas

▸ Desconcentração

- Não se criam novas pessoas jurídicas
- Ato constitutivo
 - Lei
 - Decreto
 - Portaria
- Há hierarquia
 - Delegação
 - Avocação
 - Revogação, pelo superior, dos atos do inferior

▸ Descentralização

- Outra pessoa jurídica
- Ato constitutivo
 - Apenas a lei
- Há autonomia

▸ Federação

- Outra pessoa jurídica
- Ato constitutivo
 - Previsão na CRFB
 - Constituição Estadual
 - Lei Orgânica
 - Municipal
 - Distrital
- Autônomo tem capacidade política

Tipos de federação

▸ Quanto ao modo de separação de competências

- Dual
 - Liberal
 - EUA, 1787
- Cooperativo
 - Estado Democrático de Direito

▸ Quanto à formação

- Centrípeta, ou de agregação
- Centrífuga, ou de desagregação

Tipos de federalismo

- **Federalismo equilíbrio**
 - Busca equilibrar as unidades, para que obtenham desenvolvimento com mais harmonia
 - Criação de programas (como SUDENE) e Regiões
- **Federalismo de segundo grau**
 - Não é o caso brasileiro
- **Federalismo orgânico**
 - Estado é corpo
 - Fascismo
 - Totalitarismos
 - Sacrifício dos interesses das partes (Estados Federados) em prol do todo (Estado Federal)
- **Federalismo de integração**
 - Próximo do Estado Unitário
 - Adré Ramos Tavares chama de "federalismo meramente formal"

História da federação brasileira

- 1824 não tinha federação
- Início no Decreto 1, de 15/11/1889
- Apenas nominal, durante as ditaduras
- "Polaca" a extinguiu

Princípio Federativo

"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."

Características

- Nacionalidade única
- Distribuição constitucional de competências (20 a 24)
- Garantia constitucional de renda tributária (157 a 159)
- Constituição rígida
- Vedações constitucionais de natureza federativa
- Proibição de secessão
 - Indissolubilidade do vínculo
 - Intervenção para manutenção da integridade nacional
 - Cláusula pétrea
- Senado... Será essencial?

Nacionalidade única

"Art. 12...
 § 2º A lei não poderá estabelecer *distinção* entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição."

Vedações Constitucionais

“Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

- I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;
- II – recusar fé aos documentos públicos;
- III – criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.”

Indissolubilidade do vínculo

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:

Cláusula pétrea, 60, § 4º, I

“Art. 60...

§ 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;
- IV – os direitos e garantias individuais.”

Azo à intervenção

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- I – manter a integridade nacional;
- II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

Autoadministração e autogoverno

Autoadministração

- › Gerar recursos
- › Gerir recursos

Autogoverno

- › Estados
 - › Legislativo, 27
 - › Executivo, 28
 - › Judiciário, 125
- › Municípios
 - › Legislativo, 29, IV a XI
 - › Executivo, 29, I e II
- › Distrito Federal
 - › Legislativo, 32
 - › Executivo, 32

Autolegislação

- › Não há hierarquia entre leis!
- › Autonomia significa que nenhum ente pode revogar ato legislativo do outro
- › Conflitos entre leis se resolvem pela hierarquia

Supremo

Superior

Inferior

Auto-organização

- ▶ **Constituição da República**
 - ▶ É do Estado Federal e da União
 - ▶ Pré-ordena os entes
 - ▶ União, do 20 ao 24
 - ▶ Estados, do 25 ao 28
 - ▶ Municípios, do 29 ao 31
 - ▶ Distrito Federal, no 32
- ▶ **Organiza a União**
 - ▶ Do 44 ao 135
 - ▶ Simetria constitucional
- ▶ **Atos normativos**
 - ▶ Constituição da República
 - ▶ Constituições Estaduais, 25
 - ▶ Leis Orgânicas Municipais, 29
 - ▶ Lei Orgânica Distrital, 32

Auto-organização: hierarquia

- ▶ **Constituição da República**
- ▶ **Constituições Estaduais (25)**
- ▶ **Leis Orgânicas não são constituição!**
 - ▶ 29 a submete à Constituição Estadual
 - ▶ Antinomia entre ela e legislação não é inconstitucionalidade
 - ▶ Comporta controle difuso
 - ▶ Não comporta controle concentrado
 - ▶ STF, RE 175.087/SP, mas a CF de SP não previa e não prevê o controle concentrado em face das LOMs
 - ▶ Constituição de Pernambuco prevê (art. 61, I, "I"), mas é inconstitucional
- ▶ **Município não tem Judiciário, portanto não tem órgão próprio que faça o controle**

Previsão de auto-organização

"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica (...), atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:"

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

Princípios limitadores do decorrente

Estabelecidos	Explicitos vedatórios	Proibições aos estados
	Explicitos mandatórios	Ordens aos estados
	Implícitos	Competência alheia
	Decorrentes	Do regime
Sensíveis	34, VII	Democracia, república...
Extensíveis	Simetria	Administração, orçamentos...

Limites do decorrente: Princípios estabelecidos

Explicitos vedatórios

Exemplos

- ▶ Proíbem atos ou processos
 - ▶ 19: vedações a todas as unidades da Federação.
 - ▶ 35: "É vedada a intervenção dos Estados nos Municípios..."
 - ▶ 150: competência para instituir impostos
 - ▶ 152: competências tributárias

Limites do decorrente: Princípios estabelecidos

Explicitos mandatórios

Exemplos

- ▶ Obrigam à realização de atos ou processos
 - ▶ 18, § 4°
 - ▶ 29
 - ▶ 31, § 1°
 - ▶ 37 a 42
 - ▶ 92 a 96
 - ▶ 98
 - ▶ 99
 - ▶ 125, § 2°
 - ▶ 127 a 130
 - ▶ 134
 - ▶ 135
 - ▶ 144, IV e V e §§ 4° a 7°

Limites do decorrente: Princípios estabelecidos

Implícitos, inerentes ou tácitos

- Competências atribuídas a outras unidades da federação, com exclusividade ou privacidade

Limites do decorrente: Princípios estabelecidos

Decorrentes

- Decorrem do ordenamento

Exemplos

- República (1º, caput)
- Dignidade da pessoa humana (1º, III)
- Legalidade (5º, II; 37)
- Moralidade (37)

Limites do decorrente

Sensíveis

- Outros nomes
 - Apontados
 - Enumerados
- 34, VII
- Federação, democracia, ordem econômica e social, estado de direito

Extensíveis

- "Integram a estrutura da federação brasileira", segundo Bulos
- Exemplos
 - Processo legislativo
 - Orçamentos (165 e ss.)
 - Administração pública (37 e ss.)

Municípios e as LOMs

- Fundamento da competência municipal
 - 29 CLP c/c 11 ADCT
- 29 dá o conteúdo básico da LOM
 - Incisos I, II, IV e VIII do 29 são inúteis na LOM
 - 29-A cria novos crimes de responsabilidade
 - Limites também na Constituição Estadual

- Não se trata de poder constituinte decorrente derivado
 - Poder de auto-organização do Município
 - Atos contrários à LOM são ilegais, não inconstitucionais

Distrito federal

- Processo
 - Câmara Legislativa
 - Dois turnos
 - Aprovação por 2/3
- Autonomia tutelada pela União
 - Tem competências de estado e de município (32 § 1º)
 - Não tem
 - Judiciário próprio (21, XIII)
 - MP próprio (21, XIII)
 - Defensoria Pública própria (21, XIII)
 - Polícia própria (21, IX)
- Poder constituinte, segundo o STF
 - Principalmente porque o TJDF pode julgar ADIs
 - MPDF pode propor
 - Objeto é a inconstitucionalidade de atos distritais, em face da LODF
- Fundamento do poder constituinte distrital: 32

Territórios

- Não podem ter poder constituinte decorrente
- Não têm autonomia

Criação de novos entes federativos

O ADCT criou os seguintes estados:

Tocantins: Art. [13](#)

Roraima: Art. 14

Amapá: Art. 14

Criação de estados

“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.

§ 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.”

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;”

Plebiscito (Lei [9709/98](#))

“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.”

Plebiscito (Lei [9709/98](#))

“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.”

Plebiscito (Lei 9709/98)

```

    graph TD
      A[Plebiscito] --> B[PLC (Congresso)]
    
```

> "Art. 4º ...
 > § 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."

Plebiscito (Lei 9709/98)

"Art. 4º ...
 § 2º A 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 detalhes técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada."

```

    graph TD
      A[Plebiscito] --> B[PLC (Congresso)]
      B --> C[Assembleias]
    
```

Plebiscito (Lei 9709/98)

```

    graph TD
      A[Plebiscito] --> B[PLC (Congresso)]
      B --> C[Assembleias]
      C --> D[Congresso]
    
```

> "Art. 4º ...
 > § 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior."

Resultados

Positivo	Negativo
> A Assembleia é ouvida > É necessária uma lei complementar federal para a criação do novo Estado > Após eleições, a Assembleia Legislativa cria sua Constituição	> Interrompe-se o processo, pois o plebiscito vincula a decisão do Congresso Nacional

Criação de municípios

"Art. 18"
 "§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei."

```

    graph TD
      A[Lei complementar federal] --> B[Estudo de Impacto e Viabilidade]
      B --> C[Lei Estadual]
      C --> D[Plebiscito]
    
```

ADCT

“Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de 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.”

Incluído pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008.

Referências

- ▷ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- ▷ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ▷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- ▷ CUNHA, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: Podivm, 2014.
- ▷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- ▷ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ▷ MOTA, Leda Pereira; SPITZCOVSKY, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Juares de Oliveira, 2015.
- ▷ ROSA, Antonio José Miguel Feu. *Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- ▷ SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- ▷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- ▷ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015.

Controle de versões

Versão	Data	Descrição
0.52	5/8/16	Inicial, muito fraco
0.72	9/9/16	Adição de referências
1.0	8/2/17	Adição da teoria da federação e do princípio federativo, inclusive a criação de entes
1.1	7/2/18	Separei assunto sobre soberania, que ficou em outro documento
1.5	18/2/18	<ul style="list-style-type: none"> - Mudança de esquema visual e cores - Inclusão de toda a teoria da soberania, profundamente alterada - Alterações na teoria da federação - Alterações na autonomia, incluindo slide específico para autoleglação