

## CAPÍTULO 5

### FORMA DE ESTADO

#### *5.1. Estado unitário*

A forma de Estado diz respeito ao modo como o poder estatal encontra-se organizado relativamente ao território, ou seja, consiste essencialmente na maneira como o poder político encontra-se distribuído no território. Adverte MIRANDA que

“Formas de Estado não equivalem a tipos históricos de Estado, tal como, desde JELLINEK, são enumerados (Estado oriental, Estado grego, Estado Romano, Estado medieval ou pretense Estado medieval e Estado moderno). Os tipos históricos de Estado são formas de organização política correspondentes a concepções gerais sobre o Estado enquanto sociedade política ao lado de quaisquer outras sociedades humanas e, doutros prismas, a formas de civilização e a estádios históricos determinados. Já as formas de Estado apenas têm que ver com as concepções e os quadros de relacionamento entre poder, por uma parte, e comunidade política (bem como território), por outra parte.” (MIRANDA, 2004, p. 271).

Embora o poder político seja exercido necessariamente sobre pessoas, e, portanto, a forma de Estado relacione-se necessariamente com a atividade governamental, ao se analisar a temática da forma de Estado

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

percebe-se que o elemento principal nessa seara é o modo de organização territorial do poder. Essencialmente são dois os modos principais de organização do poder estatal relevantes para definir a forma de Estado, quais sejam, a centralização ou descentralização, correspondendo, respectivamente, às formas do Estado unitário e do Estado federal. Nesse sentido é o magistério de ESMEIN, estados unitários seriam aqueles

“(…) nos quais, em cada um deles, não há senão uma soberania, embora ela possa ser titularizada por diversos sujeitos. A soberania é uma, e ela comanda, para todos os fins, a todos os súditos ou cidadãos. O Estado federativo, ao contrário, embora corresponda a uma verdadeira unidade nacional, fraciona a soberania. É um composto de diversos estados particulares no qual cada um conserva em princípio sua soberania interna, suas leis próprias e seu governo. Mas a nação como um todo, compreendida a população dos Estados particulares e abstração feita daqueles, forma um Estado de conjunto, ou Estado federal, que possui assim um governo e do qual os cidadãos dos diversos Estados são igualmente cidadãos.” (ESMEIN, 1914, pp. 6-7).

Ressalvada a expressão soberania, atualmente reservada para o Estado federal, entendendo-se que os Estados integrantes deste detêm mera autonomia, a lição do mestre francês permanece perfeitamente atual. Como ensina HAURIOU,

“Pode-se chamar de ‘Estado simples’ aquele que não é divisível em partes internas que sejam merecedoras elas mesmas da denominação de Estados e unidas entre si por um vínculo de sociedade, e ‘Estado composto’ aquele que, contrariamente, é divisível em partes internas merecedoras elas próprias do nome de Estados e que são unidas entre si por um vínculo de sociedade.” (HAURIOU, 1929, p. 122).

No mesmo sentido é o sempre preciso magistério de MIRANDA?

## *Sgarbossa & Iensue*

“A divisão fundamental, de há muito formulada pela doutrina e ainda hoje válida, dá-se entre Estados simples ou unitários e Estados compostos ou complexos. Critérios de distinção são: unidade ou pluralidade de poderes políticos (ou poderes soberanos na ordem interna); unidade ou pluralidade de ordenamentos jurídicos originários ou de Constituições; unidade ou pluralidade dos sistemas de funções e órgãos do Estado; unidade ou pluralidade de centros de decisão política *a se*. Apesar das diferenças de perspectivas, coincidem nos resultados.” (MIRANDA, 2004, p. 275).

Idealmente<sup>191</sup> o Estado unitário representa a forma de Estado marcada pela concentração e centralização do poder político, correspondendo entre outras coisas ao dogma da indivisibilidade da soberania do Estado, examinada no capítulo anterior, em sua dimensão territorial. Em sua forma mais pura, consistiria em um Estado no qual todas as decisões políticas de maior relevância partiriam do centro político nacional (capital nacional), onde se encontram sediados, em regra, os órgãos de cúpula dos poderes estatais, sendo válidas em todo o território nacional e sendo apenas executadas localmente.

Aqui importa frisar que sob a forma do Estado unitário, em geral, a decisão é tomada centralmente, sendo que em regra apenas a execução é local. Como ensina Paulo BONAVIDES, o Estado unitário não admitiria descentralização política, mas mera descentralização administrativa<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> Recorde o leitor que trabalhamos constantemente como modelos ou tipos ideais, formulações conceituais que descrevem abstratamente um fenômeno qualquer e que, ao fazê-lo, enfatizam certos aspectos e abstraem inúmeros outros. É importante ter isso em mente porque a realidade dos Estados frequentemente se revela muito mais complexa do que as formulações ideais, como se verá.

<sup>192</sup> De acordo com a Teoria dos Órgãos do Estado amplamente aceita, atividade de governo é considerada aquela desenvolvida pelos órgãos políticos e, notadamente, pelos órgãos de cúpula de cada poder, sendo precipuamente decisória. Atividade administrativa, por sua vez, é aquela desempenhada principalmente por meio de órgãos inferiores e aparato burocrático, tendo caráter preponderante de execução. Nesse sentido, a divisão de Estados unitários em regiões ou províncias costuma ser concebida

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

(BONAVIDES, 2009). Nesse modelo, em sua forma pura (Estado unitário propriamente dito), não existem as figuras das coletividades territoriais autônomas tais como os Estados ou entes federados, presentes nas federações, como veremos.

O território do Estado unitário é considerado uno e o poder das autoridades centrais ou nacionais, sejam elas legislativas, executivas ou judiciais, é exercido nacionalmente, isto é, abrangendo todo o território. Mesmo que o território seja dividido em províncias ou regiões, estas são divisões para fins administrativos (ou jurisdicionais), apenas, por uma necessidade de organização da atuação do Estado, correspondendo a coletividades territoriais normalmente desprovidas de autonomia, sujeitas do poder nacional.

Por isso mesmo é também denominado de Estado simples, posto que apresenta uma estrutura de governo única, não composta por outras estruturas parciais menores, diferentemente do que ocorre sob o federalismo, como se verá adiante. Assim ensina CAETANO que o “*Estado unitário* é um Estado *simples*, em que há um só poder político para todo o território.” (CAETANO, 2009, p. 134). Alessandro

---

como divisão meramente administrativa, como ensina o mestre cearense, e não político administrativa. É interessante observar que no Brasil temos diferentes tipos de organização territorial do Estado. Para fins de estruturação da federação (divisão político-administrativa) temos a articulação dos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal, municípios e, eventualmente, territórios federais) (art. 1º, *caput*, art. 18 e segs. da Constituição de 1988). Para fins de organização exclusivamente da administração federal, temos as denominadas regiões (art. 43 da Constituição de 1988). Para fins de organização da atividade jurisdicional, temos, igualmente, estruturas diversas, que podem corresponder parcialmente à organização político-administrativa (especialmente no que diz respeito ao poder judiciário estadual), mas que não se reduzem a ela (vide a organização da justiça federal) e que possuem divisões territoriais próprias (como as comarcas).

*Sgarbossa & Iensue*

PIZZORUSSO (1998), por sua vez, fala em Estados com estrutura unitária e Estados com estrutura pluralista.<sup>193</sup>

Sob o Estado unitário os órgãos locais em geral são considerados meras delegações dos órgãos centrais, os representam, agem em seu nome e sob sua autoridade e são, precipuamente, órgãos de execução, e não de decisão. Não possuem, portanto, autoridade própria, sendo que a decisão política pertence aos órgãos centrais. Por isso mesmo ensina BONAVIDES (2009) que o Estado unitário comportaria mera descentralização administrativa (na execução das decisões políticas), mas que não comportaria descentralização política, isto é, decisória, sob pena de descaracterizar-se e passar à forma federal.<sup>194</sup>

Na forma ideal de um Estado puramente unitário haveria um único Poder Legislativo nacional, um único Poder Executivo nacional e um único Poder Judiciário nacional, cujos órgãos titularizariam competência ou jurisdição plena em termos territoriais. Embora possa haver órgãos locais, como dito, são destacamentos dos órgãos centrais<sup>195</sup>, ou órgãos

---

<sup>193</sup> O autor italiano reconhece nos Estados com estrutura pluralista autonomias territoriais e não-territoriais, correspondendo as primeiras às integrantes do Estado federal, principalmente (PIZZORUSSO, 1998, p. 189). Para Jorge MIRANDA que a descentralização política tende a ser sempre territorial, consistindo na concessão de autonomia para entes territoriais como Estados, províncias ou regiões. Ressalva aquele autor, no entanto, ser concebível descentralização política institucional, como observa, que ocorria, por exemplo, com a concessão de competências legislativas a corporações (MIRANDA, 2004, p. 275). Corporação é o termo jurídico genérico para designar pessoas jurídicas criadas por associação de pessoas.

<sup>194</sup> Federal, quase-federal, semi-federal ou para-federal, uma vez que pode não chegar a configurar um federalismo propriamente dito.

<sup>195</sup> Talvez o principal exemplo sejam as *prefecture* (“prefeituras”) italianas, que, apesar de homônimas, não tem correspondência com as prefeituras brasileiras. Aquelas constituem órgãos de representação do governo italiano (nacional) em cada uma das regiões que

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

judiciários inferiores, de primeiro e segundo grau (juízes e tribunais inferiores). Como ensina CANOTILHO, sob esta forma de Estado o território constitui um suporte único para a estatalidade:

“Dizer-se que há um suporte único para a estadualidade [estatalidade] significa que: (1) existe uma organização política e jurídica – o Estado – à qual se imputa em termos exclusivos a totalidade das competências tipicamente estatais (ex: representação externa, defesa, justiça); (2) consequentemente, existe uma só *soberania* interna e externa, não existindo outras organizações soberanas colocadas em posição e equiordenação (confederação) ou em posição de diferenciação (estado membro um estado federal); (3) da unitariedade do Estado resulta a *imediaticidade* das relações jurídicas entre o poder central e os cidadãos (não existem ‘corpos intermediários’ a servir de ‘écran’ entre o Estado e os cidadãos); (4) do carácter unitário deriva ainda a ideia de *indivisibilidade* territorial. Em suma: unidade do Estado significa *uma* República, com uma *única Constituição* e órgãos de soberania únicos para todo o território nacional.” (CANOTILHO, 2003, p. 359).

Uma das principais diferenças consiste no fato de que tais órgãos locais, que eventualmente podem até mesmo ser eletivos, não possuem garantias contra a intervenção dos órgãos nacionais, podendo ter suas decisões modificadas ou revogadas pelas autoridades nacionais, ficando sujeitos às decisões dessas e podendo sofrer diversos tipos de ingerência por parte delas.

A forma do Estado unitária é geralmente considerada mais apropriada para a gestão de pequenos territórios e como populações mais ou menos homogêneas, sendo menos adequada para grandes territórios e populações heterogêneas (BONAVIDES, 2009). Com efeito, o federalismo com o princípio que lhe é inerente (descentralização política e

---

integram o território daquele Estado, estando os seus titulares (*prefetti*, prefeitos) ao Ministério do Interior.

## *Sgarbossa & Iensue*

autonomia regional) parece mais adequado para a gestão de territórios extensos e heterogêneos e de populações heterogêneas.<sup>196</sup>

Apesar disso, o número de regiões ou províncias de um Estado unitário pode variar bastante, havendo, por exemplo, 8 regiões administrativas em Portugal, 13 regiões na França metropolitana (desconsiderando-se as ultramarinas, em número de 5), e 20 regiões administrativas na Itália.

Cabe uma palavra sobre os municípios, existentes em todos os Estados. Trata-se de unidades territoriais cuja origem histórica antecede à dos próprios Estados, e que são dotadas de administração própria há muito, e embora a estrutura dessas administrações possa variar significativamente, contemplam em geral uma assembleia ou órgão colegiado com competências legislativas ou regulamentares e órgãos executivos.

A existência de municípios no território não descaracteriza o Estado unitário uma vez que as competências dos municípios tendem a ser bastante reduzidas, dizendo respeito principalmente a questões locais,

---

<sup>196</sup> Evidente o estabelecimento da forma de Estado é um ato político, uma decisão que contém em si a possibilidade de ser arbitrária, inclusive, de modo que ao se estabelecer um Estado por meio de sua constituição pode-se adotar forma federal para Estados com território relativamente reduzido e população homogênea (Portugal, Espanha, Itália, França) ou forma unitária para Estados extensos territorialmente e com população heterogênea (Brasil sob o império, pelo menos até 1834). Mas em geral há uma tendência à ocorrência da forma unitário em Estados que sejam pouco extensos territorialmente ou cuja população seja homogênea e da forma federal em Estados com características opostas. A Bélgica, por exemplo, embora possua dimensões territoriais reduzidas, possui populações bastante heterogêneas, adotando a forma federal de Estado. A Suíça, em certa medida, enquadra-se nesse caso também. A Áustria, por sua vez, possui população homogênea e território reduzido, mas adota a forma federativa de Estado. O Brasil imperial, em contrapartida, adotou forma federativa de Estado (embora tenha havido grau importante de descentralização política em boa parte desse período).

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

como organização urbanística e tráfego, por exemplo, sendo que sua existência não altera a característica da concentração das principais decisões políticas nos órgãos nacionais. Além disso, em Estado unitário os municípios, assim como as regiões ou províncias, podem não possuir autonomia, e assim estar sujeitos a interferências dos poderes centrais, de maneira semelhante ao que ocorre com aquelas coletividades territoriais.<sup>197</sup>

Portanto mesmo contando com órgãos eletivos e deliberativos (como câmaras de vereadores), e o mesmo se aplica às regiões ou províncias, pois muitas também os possuem, os municípios não alteram a forma de Estado unitária nos Estados que a adotam.<sup>198</sup>

### *5.2. Estado federal*

Ensina BLUNTSCHLI (1879, p. 261) que

“A ideia de substituir a confederação pelo Estado federal (*Foderation, Bundestaß*), devida ao gênio de Alexander Hamilton, tornou-se uma base de progresso para os Estados Unidos, a Suíça e a Alemanha. Este grande homem pensara que os Estados individuais da América do Norte, ainda que restringindo sua independência, deveriam permanecer sendo Estados,

---

<sup>197</sup> Coletividade territorial é a denominação que se costuma dar a grupamentos humanos situados em parcelas do território, compreendendo assim municípios, regiões, províncias, distritos e Estados federados, por exemplo. As coletividades territoriais podem ser não-autônomas (regiões ou províncias em Estados unitários como Itália ou França, por exemplo) ou autônomas (Estados federais alemães, cantões suíços, por exemplo). Eventualmente a expressão refere-se também a territórios não integrantes do território do Estado, como, por exemplo, um território estrangeiro sob ocupação militar ou uma colônia.

<sup>198</sup> Adiante se verá que a condição jurídico-política do município (ou seu estatuto constitucional) poderá ser completamente diferente no Estado federal, tal como ocorre no Brasil, dado que a Constituição vigente confere tratamento de ente da federação ao município e confere-lhe autonomia em termos similares aos Estados.



## *Sgarbossa & Iensue*

mas que seu conjunto, por sua vez, deveria formar um todo completo, capaz de zelar pelos interesses comuns.”

Já HAURIUO afirma que

“o Estado federal é uma sociedade nacional de Estados, na qual um super-Estado toma ou reserva para si, desde o início, uma parte importante dos direitos de soberania (notadamente todos aqueles da soberania externa, uma parte da legislação e da justiça) (...).” (HAURIUO, 1929, p. 124).

O Estado federal se configura por características opostas às do Estado unitário, isto é, pela descentralização política como regra estruturante. O Estado federal é marcado pela coexistência do centro de decisão federal e de centros de decisão locais (estaduais) em um arranjo de graus nos quais o primeiro titulariza certas competências que abrangem a integralidade do território e os segundos titularizam outras competências circunscritas a uma parcela do território, constituindo, desse modo, esferas autônomas (mas não independentes) de governo.<sup>199</sup>

A forma de Estado federal, assim como a do Estado unitário, é amplamente difundida ao redor do globo. Adotam forma federativa de Estado países como a Suíça, Alemanha, Áustria, Rússia, Bélgica, Estados

---

<sup>199</sup> A forma federativa de Estado normalmente coincide com a forma republicana de governo, embora nada impeça a existência de monarquias federais, uma vez que não há incompatibilidade entre a forma de governo monárquica e a forma de governo federal. Mas tal arranjo é de ocorrência rara. Como exemplos de repúblicas federativas, Jorge MIRANDA recorda os EUA, a Suíça e o Brasil, aos quais se poderia acrescentar a Alemanha, a Argentina, e diversos outros países. São casos de federações monárquicas apontados pelo autor a Alemanha entre 1871 e 1918, o Canadá, a Austrália e a Bélgica (MIRANDA, 2004, p. 284). Alguns consideram ter se tratado de um “quase-federalismo” no Brasil imperial, formalmente Estado unitário, após a autonomia concedida às províncias pela reforma constitucional levada a cabo com o Ato Adicional de 1834 (MARCOS; MATHIAS; NORONHA, 2014).

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil, Argentina, Nigéria, Camarões, Etiópia, Índia, Malásia e Austrália (MIRANDA, 2004, p. 276).

O Estado federal é também denominado de Estado complexo ou composto, pois, de maneira oposta do Estado unitário (ou simples) a estrutura governamental geral compreende diversas estruturas governamentais menores, parciais, com as quais se articula.<sup>200</sup> Trata-se do chamado Estado de Estados<sup>201</sup>, ou seja, um Estado único (soberano) que se subdivide em diversos Estados menores (não soberanos, mas autônomos), constituindo pluralidade na unidade – tal como indica a divisa dos Estados Unidos da América, *et pluribus unum*, como lembra Reinhold ZIPPELIUS (1985). Nesse sentido, Marcello CAETANO:

“*Estado federal* é um Estado *complexo*, formado por outros estados, de tal modo que o poder fica dividido entre a autoridade federal, que em certas matérias é independente dos estados federados, e as autoridades estaduais que por sua vez noutras matérias decidem sem qualquer dependência do estado federal. Cada cidadão fica assim sujeito a dois governos, simultaneamente, conforme as matérias: ao governo do seu Estado e ao governo da União (ou Estado federal).” (CAETANO, 2009, p. 134).

O Estado federal é uma união de Estados normalmente paritária e de natureza constitucional, como ensina BONAVIDES (2009). Isto significa que a condição dos Estados federados normalmente é isonômica,

---

<sup>200</sup> A uma unidade nacional articulam-se diversas unidades menores, subnacionais, autônomas (Estados/cantões).

<sup>201</sup> A própria etimologia favorece tal interpretação do federalismo, pois a palavra vem do latim, *foedus*, cujo significado é o de pacto, acordo, aliança, tratado (aliás, a mesma etimologia de feudo, do feudalismo, mas evidentemente com novo significado. V. verbete *federalism*, in (MCLEAN; MCMILLAN, 2003). No mesmo sentido, (MIRANDA, 2004, p. 276).

## *Sgarbossa & Iensue*

ou seja, eles possuem os mesmos direitos e deveres na ordem federal.<sup>202</sup> E significa também que a base jurídica da federação é uma constituição, e não uma norma infraconstitucional, como uma lei ordinária, e tampouco uma norma internacional (tratado, pacto, convenção ou acordo internacional).<sup>203</sup>

A constituição federal<sup>204</sup>, ao criar o Estado federal, normalmente atribui certas matérias à esfera federal, isto é, aos órgãos federais, cuja competência se estende sobre a integralidade do território, e outras matérias à esfera local, isto é, aos órgãos estaduais, cuja competência limita-se a uma fração do território (é o que ocorre normalmente pelo menos no denominado federalismo clássico, tal como o existente nos EUA e na Suíça).<sup>205</sup>

Essa distribuição de competências, juntamente com outras regras que estabeleçam princípios básicos regentes da relação entre a União e os

---

<sup>202</sup> Apesar dessa tendência à igualdade, há, de fato, Estados federais igualitários e não-igualitários: “Há Estados federais igualitários e não igualitários (o que se prende, quase sempre, com diferenças de dimensão territorial, humana ou econômica dos Estados federados) e pode haver hegemonia de um Estado federado sobre os demais (v.g., a Prússia na Alemanha imperial ou a Rússia na URSS). (MIRANDA, 2004, p. 290).

<sup>203</sup> Note-se que Estados unitários também possuem constituição. A afirmação de que a base de um Estado federal é uma constituição é conveniente para distinguir esta forma de Estado de outras figuras parecidas com ela, mas distintas, como as confederações, como se verá adiante, quando tratarmos das uniões de Estados.

<sup>204</sup> Note-se que nem toda constituição é federal. Esta é a denominação da constituição que cria Estados soberanos que adotam forma federativa de Estado. As constituições de cada um dos Estados da federação são denominadas normalmente de constituições estaduais. A denominação das constituições dos Estados unitários, por outro lado, é variável, podendo ser constituição do reino ou constituição da república, ou expressões análogas.

<sup>205</sup> Tal noção geral poderá variar conforme o tipo de federalismo, pois o federalismo comporta diversos subtipos. Assim, o federalismo cooperativo será significativamente diverso, como se verá.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

Estados, e das relações destes entre si, é muitas vezes designada pela expressão pacto federativo.<sup>206</sup>

As federações surgiram nos séculos XVIII e XIX em países como os Estados Unidos da América e a Suíça. Estes Estados federais surgiram quando antigos Estados soberanos menores decidiram unir-se de maneira indissolúvel em um novo Estado soberano, através de uma constituição. Assim agindo, renunciaram à sua soberania anterior, mas mantiveram elevado grau de autonomia. Quando uma federação surge da união de Estados que anteriormente eram soberanos e que, abrindo mão de sua soberania, passam a integrar um novo Estado federal, denomina-se federação centrípeta – isto é, por agregação (BONAVIDES, 2009). É o caso evidente dos EUA e da Suíça, já mencionados.

Ocorre que por vezes a federação surge a partir da concessão de certo grau de autonomia política a partes do território de um Estado que, anteriormente, era unitário, hipótese na qual um Estado simples passa a ser um Estado composto. Nesse caso, denomina-se federação centrífuga, isto é, por desagregação ou descentralização política (BONAVIDES, 2009). É o caso do Brasil, que sob a Constituição do Império de 1824 era Estado Unitário e que, com a primeira Constituição da República, de 1891, passou a adotar a forma federativa.

No caso da federação centrípeta, antigos Estados soberanos deixam de sê-lo ao integrarem-se entre si, originando um novo Estado soberano e passando a ser apenas autônomos; no caso da federação centrífuga,

---

<sup>206</sup> Confirma-se, a título de exemplo, o disposto no art. 19 da Constituição brasileira de 1988, entre outros dispositivos de seu Título III, Capítulo II, especialmente os artigos 21 a 24.

## *Sgarbossa & Iensue*

diversamente, um antigo Estado unitário, ao conceder autonomia a coletividades territoriais anteriormente não-autônomas (transformando províncias ou regiões em Estados), transmuda-se em um Estado federal.<sup>207</sup>

Quanto à extensão territorial e à amplitude demográfica, costuma-se considerar a adequação do Estado federal a Estados com territórios mais amplos e populações heterogêneas, mas existem exceções e amplas variações. Quanto à extensão territorial, observa MIRANDA que

“Há federalismos de largos espaços e de pequenos espaços. Os Estados federados, umas vezes, têm grande extensão populacional e territorial, (como nos Estados Unidos, no Canadá, no Brasil); outras vezes, pouco mais são que cidades ou distritos (caso dos cantões suíços ou de alguns dos *Länder* alemães). Naqueles avulta a complexidade, nestes o carácter quase municipal, com implicações político-administrativas inerentes.” (MIRANDA, 2004, p. 290).

Para a configuração de uma federação propriamente dita se considera que o vínculo federativo entre os Estados federados e a União, estabelecido pela constituição, deve ser indissolúvel (BONAVIDES, 2009). Isto significa que, juridicamente, não pode haver previsão de direito de secessão, isto é, da possibilidade jurídica de separação de um ou mais dos Estados federados para tornarem-se Estados soberanos ou passarem a integrar outro Estado soberano. Tal carácter indissolúvel da federação importa em não se prever nenhum meio jurídico de operar a

---

<sup>207</sup> Nesse exato sentido, leciona CARRÉ DE MALBERG: “A fundação de um Estado federal pode se operar de dois modos. Ou um Estado até então unitário transforma suas antigas províncias em Estados federados e desse modo transforma-se ele próprio em Estado federal: foi assim que se formaram em 1891 os Estados Unidos do Brasil. Ou diversos Estados soberanos, notadamente Estados que não se encontravam até então reunidos em uma federação, anuem em unir-se doravante em Estado federal.” (MALBERG, 1920, p. 134).

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

independência de um ou mais Estados membros dela e, adicionalmente, várias outras garantias, como o separatismo ser considerado ilícito e, não raro, crime contra o Estado.<sup>208</sup>

Como ensina BONAVIDES, com base no pensamento de Georges SCELLE, dois princípios reitores elucidam a natureza do federalismo, a saber, a denominada *lei de autonomia*, de um lado, e a denominada *lei de participação*, de outro (BONAVIDES, 2009). Segundo a lei da autonomia, em uma federação os Estados federados devem possuir significativo grau de autonomia, que se traduz em liberdade de ação em face da união e dos demais Estados e em prerrogativas de auto-organização, autolegislação e autogoverno (BONAVIDES, 2009).

A auto-organização e a autolegislação significam que, nos limites traçados pela constituição federal, os Estados federados podem criar suas

---

<sup>208</sup> Note-se uma sutileza importante: uma coisa é dizer que uma unidade da federação não possui direito de secessão, não podendo se emancipar da mesma e tornar-se independente, por exemplo. Está se considerando aqui o aspecto jurídico da questão, razão pela qual se fala em direito de secessão e sua ausência, fruto de indissolubilidade mencionada. De outro lado, do ponto de vista político e puramente fático, tudo é possível. Então, em Estado federal ou unitário, surgindo um movimento separatista forte, por exemplo, é possível, de fato, que este consiga a independência política do Estado (federal ou unitário) do qual fazia parte na condição de mera coletividade territorial não-soberana. Isso pode se dar por meio de manifestações ou protestos, por exemplo, ou mesmo da luta armada, da revolução e da guerra civil. Esta separação, se bem-sucedida, é, em sua origem, uma situação de fato, extrajurídica, não uma separação prevista pelo direito (questão distinta é o reconhecimento internacional desse território como Estado soberano). O que se quer dizer quando se afirma a indissolubilidade do vínculo federativo, portanto, não é que seja impossível que um Estado federado se separe de fato, do Estado federal do qual fazia parte, mas simplesmente que juridicamente não pode ser prevista tal possibilidade, sob pena de, para o entendimento predominante, descaracterizar-se a federação, pois aquele traço é considerado essencial a esta.

## *Sgarbossa & Iensue*

próprias constituições (as constituições estaduais)<sup>209-210</sup> e, conseqüentemente, seus próprios poderes e órgãos para exercitarem as competências que lhes caibam. Isto é, em geral os Estados federados possuirão seu próprio Poder Legislativo, seu próprio Poder Executivo e seu próprio Poder Judiciário; poderes estes que serão autônomos e independentes dos poderes federais.

A autolegislação significa, ainda, que os Estados federados poderão legislar autonomamente sobre todas as matérias de sua competência, de acordo com a constituição federal, criando, portanto, um ordenamento jurídico estadual ao lado do ordenamento jurídico federal, criado pelo Estado federal.<sup>211</sup>

---

<sup>209</sup> HAURIOU: “Os Estados particulares possuem cada um sua constituição tal qual o Estado federal possui a sua (o que aumenta bastante o estoque de constituições).” (HAURIOU, 1929, p. 126).

<sup>210</sup> Essa é uma diferença crucial entre Estado federal e outras formas semelhantes, como o Estado unitário descentralizado ou Estado regional, examinado adiante: “No *Estado federal* cada um dos estados federados possui poder político próprio, isto é, entende-se que a autoridade resulta da vontade do seu povo traduzida primeiro na constituição estadual e, através dos estados federados, na constituição federal. Ao passo que no *Estado unitário descentralizado* as províncias ou regiões exercem poderes políticos *delegados* ou *atribuídos* pela Constituição do Estado ou até, nos termos por esta permitidos, pelos órgãos constituídos da Soberania (a assembleia legislativa, por exemplo). (CAETANO, 2009, p. 135).

<sup>211</sup> Aliás, a relação entre autonomia e autolegislação é evidente já do ponto de vista etimológico, na medida em que significa estabelecer normas (*nomos*) a si mesmo. A ideia de autonomia como condição da liberdade política (pois quem estabelece as próprias regras, permanece livre, consoante o pensamento de Rousseau) é clássica e reaparece aqui. A federação pode ser concebida, em parte, como uma espécie de democracia de Estados, e, portanto, traz consigo a ideia de liberdade destes, que se traduz primeiramente em autonomia. O ordenamento jurídico de Estados federais costuma revelar-se, portanto, relativamente mais complexo do que aquele dos Estados unitários, posto que a estrutura simples ou complexa do Estado repercutirá no sistema jurídico: “Idealmente, uma comunidade jurídica centralizada é aquela cujo ordenamento consta única e exclusivamente de normas jurídicas que valem para todo o território do Estado, enquanto uma comunidade jurídica descentralizada é, idealmente, aquela cujo

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

Por fim, o autogoverno significa que, dentro das suas competências e nos limites traçados pela constituição federal, os Estados federados poderão tomar suas decisões autonomamente, sem sofrer interferências externas da União (Estado federal) ou dos demais entes da federação. Nesse sentido, autonomia significa não-intervenção, liberdade ou imunidade em face de interferências externas em sua esfera competencial (ressalvadas apenas situações muito excepcionais).

Em uma federação a autonomia dos Estados é regra, a intervenção, ou seja, a suspensão de autonomia, constitui exceção. Em Estados federais somente pode a União intervir nos Estados, suspendendo sua autonomia, em casos de excepcional gravidade, taxativamente estabelecidos pela constituição, e mesmo nesses casos, sempre de maneira temporária.<sup>212</sup>

Além da lei de autonomia, traduzida em auto-organização, autolegislação e autogoverno, como visto, é necessário compreender a lei da participação para bem compreender as federações. Segundo tal lei, em

---

ordenamento consta de normas que apenas vigoram para domínios (territoriais) parcelares. Dizer que uma comunidade jurídica se desmembra em regiões ou parcelas territoriais, significa que todas as normas ou apenas certas normas deste ordenamento apenas vigoram em territórios parcelares. Neste último caso, a ordem jurídica que constitui a comunidade jurídica é integrada por normas com diferentes âmbitos espaciais de validade.” (KELSEN, 2003, p. 348).

<sup>212</sup> Daí decorrem os princípios regentes da intervenção federal, a saber, excepcionalidade, taxatividade e temporariedade, como ensina José Afonso da SILVA (2011). A regra intuitiva é sempre a de que a unidade política maior possa intervir na menor em casos particularmente graves para garantir valores fundamentais, como a própria integridade nacional, por exemplo. Em federações como a Brasileira, que incluem os municípios na federação (instituído o que alguns chamam de federalismo de segundo grau), a intervenção federal se dá nos Estados e a intervenção estadual nos municípios, salvo exceções (como o caso de municípios situados em território federal), sempre observadas as regras restritivas e a possibilidade de controle político e judicial. Veja-se, sobre o particular, o disposto nos arts. 34 a 36 da Constituição Federal brasileira de 1988.



## *Sgarbossa & Iensue*

uma federação deve ser assegurado aos Estados membros, ainda, a possibilidade de participarem do processo de tomada em decisões federais particularmente importantes. Assim, como ensina Jorge MIRANDA, o Estado federal pode ser concebido como um “Estado de Estados”, pois o mesmo

“Assenta também numa *estrutura de participação*, em que o poder político central surge como resultante da agregação dos poderes políticos locais, independentemente do modo de formação: donde, a terminologia clássica de *Estado de Estados*. Se participação há igualmente na união real, não atinge nesta o desenvolvimento e a sistemática racionalização que atinge na federação.” (MIRANDA, 2004, p. 286).<sup>213</sup>

A ideia geral, aqui, é a de que o sistema político e jurídico deverá propiciar meios pelos quais os Estados possam interferir em decisões da União, seja no sentido de concorrer para com a formação das decisões, seja no sentido de impedir que certas decisões sejam tomadas. Isso se relaciona com uma das ideias associadas ao federalismo, qual seja, a de que no Estado federal não exista apenas uma democracia de cidadãos, mas também uma democracia de Estados (coletividades territoriais autônomas). O principal instrumento utilizado para tanto, em geral, é o bicameralismo do legislativo federal, com a presença de uma instituição como Senado Federal ou equivalente, mas podem existir outros.<sup>214</sup> Ensina HAURIUO que no Estado federal há normalmente

---

<sup>213</sup> A figura da união real será abordada adiante.

<sup>214</sup> A previsão da possibilidade dos Estados, por meio de seus órgãos, proporem ações diretas de inconstitucionalidade contra leis e atos normativos, por exemplo, é um meio novo de interferência dos Estados em decisões federais, quando aqueles reputeem que tais normas federais sejam inconstitucionais, por exemplo. Veja-se o rol de legitimados no art. 103 da Constituição Federal brasileira, por exemplo.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

“duas câmaras, das quais uma, a câmara dos representantes, que representa a nação federal em seu conjunto e é eleita diretamente por todos os cidadãos, a outra, o conselho federal (*Reichrat* alemão, Senado americano), representa os Estados particulares e é composta por delegados eleitos nesses Estados.” (HAURIOU, 1929, p. 126).

No mesmo sentido é o magistério de CARRÉ DE MALBERG:

“em todo Estado federal constata-se que, com efeito, ao lado da câmara eleita pelo corpo federal dos cidadãos, é instituída uma segunda assembleia, que seguramente é em seu conjunto um órgão do Estado federal, mas cujos membros considerados individualmente deveriam, de acordo com uma opinião amplamente difundida, ser considerados especialmente como ‘representantes’ dos Estados federados<sup>215</sup>.” (MALBERG, 1920, p. 110).

Portanto, vê-se que geralmente as federações estabelecem que o órgão de cúpula do Poder Legislativo federal seja bicameral, isto é, ser composto por duas casas, normalmente uma Câmara de Deputados – representantes do povo, isto é, dos cidadãos – e um Senado Federal, órgão que, neste contexto, é concebido como uma casa de representação dos Estados.<sup>216</sup> Isso explicaria, por exemplo, a razão pela qual o número

---

<sup>215</sup> Confederados, no original, expressão decorrente de erro ou aqui utilizada de maneira imprópria, como sinônimo de federação.

<sup>216</sup> Diz-se nesse contexto porque a instituição do Senado adquiriu tal significado após 1787, com a aprovação da Constituição dos EUA, mas nem sempre foi ou é assim concebida. Assim, o Senado surge na Roma Antiga como uma espécie de conselho de anciãos (*senes*), sendo uma das mais importantes entre as várias assembleias existentes, não tendo nenhuma relação com uma ideia federativa. Além disso, mesmo na atualidade existem Estados unitários que possuem Senado, como a França e a Itália, e neles, por não serem federações, não faria sentido conceber o senado como casa de representação dos Estados, que sequer existem. Neste caso, a concepção sobre o papel e a justificativa do Senado é diversa. Esse tema será explorado adiante, ao se tratar da divisão de poderes.

## *Sgarbossa & Iensue*

de membros da Câmara dos Deputados normalmente é variável conforme o tamanho do eleitorado ou a demografia de diferentes Estados, mas o número de senadores normalmente é fixo, tendo cada Estado um número idêntico de senadores, independentemente da extensão de seu eleitorado ou população (BONAVIDES, 2009).<sup>217</sup>

Como em geral em sistemas bicamerais importantes normas federais – tais como emendas à constituição e leis federais –, devem ser aprovadas por ambas as casas do congresso ou parlamento<sup>218</sup>, busca-se conferir por meio da instituição do Senado um mecanismo que possibilite a participação dos Estados na criação da legislação federal.<sup>219</sup>

Além disso, é comum que diversas decisões somente possam ser tomadas pelos chefes de Estado e/ou governo com o aval do Congresso Nacional ou Parlamento, ou do próprio Senado, bem como que estes órgãos exerçam importantes funções de controle e fiscalização do governo (são exemplos clássicos a necessidade de anuência do Senado ou do órgão legislativo para a ratificação de certos tratados internacionais ou

---

<sup>217</sup> E, também, porque em muitos casos são diversos os critérios de composição, notadamente os sistemas eleitorais, de uma e de outra das casas do legislativo. Esta temática será examinada nos tópicos relativos à divisão dos poderes e aos sistemas eleitorais.

<sup>218</sup> Pelo menos em sistemas que adotam o chamado bicameralismo perfeito ou simétrico (como é o caso do Brasil e dos EUA), ou quanto às espécies legislativas devem passar por ambas as casas do parlamento ou congresso (como ocorre na Alemanha, com as denominadas *Zustimmungsgesetze*) (ZIPPELIUS, 1985). O tema será examinado no Capítulo destinado à organização dos poderes.

<sup>219</sup> ZIPPELIUS utiliza a denominação “órgão de representação das entidades federativas” (*Länderorgan*) para se referir à casa do parlamento que desempenha as funções do senado que estamos a estudar (ZIPPELIUS, 1985).

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

para sua entronização no sistema jurídico nacional, declaração de guerra, celebração de paz, entre outros assuntos relevantes).<sup>220</sup>

Deve-se observar, de todo modo, que o Senado será efetivamente um mecanismo de participação dos Estados em decisões federais relevantes dependendo dos mecanismos de investidura dos senadores em seus mandatos. Assim, nos EUA, de 1787 a 1913, os senadores eram escolhidos pelos poderes legislativos dos Estados<sup>221</sup>. Após a aprovação e ratificação da 17ª Emenda, os senadores (que nos EUA são dois por Estado) passaram a ser eleitos por voto popular direto. A mudança fez com que o Senado não possa ser mais concebido como uma verdadeira casa de representação dos Estados (BONAVIDES, 2009), dado que este órgão aproximou-se demais da Câmara quanto ao modo de provimento dos mandatos de seus membros, embora ainda existam outras diferenças importantes entre as casas do legislativo. Para o que nos interessa no momento, no entanto, o relevante é que os governos estaduais perderam qualquer ingerência sobre a escolha dos senadores e a representação dos Estados no órgão legislativo federal torna-se uma ficção.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> Confira-se, como exemplo, os arts. 49 a 51 da Constituição Federal brasileira de 1988.

<sup>221</sup> Constituição dos EUA de 1787, art. 1º, Seção 3, redação original: “O Senado dos Estados Unidos será composto por dois Senadores de cada Estado, escolhidos pela legislatura de cada um deles; para seis anos; e cada Senador terá um voto.” 17ª Emenda: “O Senado dos Estados Unidos será composto por dois senadores de cada Estado, eleito pelo povo de cada um deles, para seis anos; e cada Senador terá um voto (...).”

<sup>222</sup> Há estados federais que ainda mantêm estruturas similares ao modelo norte-americano anterior à 17ª Emenda, como a Alemanha. No bicameralismo alemão, os 16 Estados são representados no órgão denominado Conselho Federal (*Bundesrat*), por senadores escolhidos pelos governos estaduais. O artigo 51 da Lei Fundamental da alemã de 1949 estabelece: “O Conselho Federal compõe-se de membros dos Governos dos Estados, que os nomeiam e podem destituí-los.” O que há de notável aqui, além de tal sistema, é o fato dos senadores possuírem mandato revogável pelos governos estaduais,

## *Sgarbossa & Iensue*

Outros mecanismos além do Senado podem traduzir a lei de participação de SCILLE. Nos Estados Unidos, por exemplo, de acordo com o artigo V da Constituição de 1787, esta somente pode ser alterada mediante a ratificação de emenda já aprovada pelo legislativo federal por  $\frac{3}{4}$  dos Estados federados. Ou seja, depois de finalizado o processo de deliberação da Emenda no Congresso Nacional, 38 dos 50 Estados norte-americanos têm que ratificá-la para que entre em vigor (CAETANO, 2009). Vê-se, aqui, um importante poder dos Estados no exercício do poder constituinte derivado reformador, consistente na capacidade de alteração da constituição.<sup>223</sup> Nesse sentido, novamente CARRÉ DE MALBERG:

“(…) é inegável que os Estados federados exercem, em um terceiro aspecto, uma verdadeira e direta participação no poder federal. Esse direito de participação se manifesta principalmente em matéria de revisão constitucional. Inicialmente os Estados possuem uma iniciativa constituinte. (...) Por outro lado, seja na Suíça, seja nos Estados Unidos, toda modificação feita à constituição federal deve ser ratificada pelos Estados, vale dizer, na constituição suíça (art. 123), pela maioria dos cantões, na constituição americana (capítulo V), por  $\frac{3}{4}$  das legislaturas dos Estados.” (MALBERG, 1920).

---

como se depreende do final do dispositivo transcrito, e de seu número ser variável (de 3 a 6 por Estado), e não fixo como costuma ocorrer em modelos inspirados no dos EUA (como é o caso do Brasil, em que cada Estado conta com um número fixo de 3 senadores). Jorge MIRANDA (2004, p. 288), com base no magistério de Georg LEIBHOLZ, distingue os Senados dos Conselhos Federais exatamente pelo fato de os senadores serem eleitos e dos membros dos conselhos federais serem delegados dos governos locais).

<sup>223</sup> No Brasil embora não haja o instituto da ratificação das Emendas pelos Estados, estes são um dos legitimados a propor as Emendas, por meio de seus legislativos. Confira-se o inciso III do art. 60 da Constituição Federal.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

De modo geral, as constituições dos Estados federais costumam prever, portanto, mecanismos que assegurem autonomia dos Estados relativamente à União e aos demais, e participação dos Estados federados em diversas decisões federais relevantes, além de competências de controle do governo e da administração pública em geral.

É importante observar que, devido às características das duas formas de Estado estudadas, no Estado unitário haverá unicidade da ordem política e jurídica, ao passo que no Estado federal haverá uma pluralidade de ordens jurídicas. Ou seja, no Estado federal há legislação federal (sobre certos temas ou matérias) e legislação estadual (sobre outros temas ou matérias) o que não ocorre nos Estados unitários, que possuem legislação nacional.

Por todo o exposto até aqui sobre os Estados federais, Jorge MIRANDA concebe o federalismo como combinação das características da sobreposição de duas ordens jurídicas e políticas e de mecanismos de participação. Assim frise como características dos Estados federais uma dualidade de “soberanias” (embora a maior parte da doutrina contemporânea prefira falar em soberania como atributo apenas do Estado federal e em autonomia como o poder dos Estados-federados), participação dos Estados-federados na formação e modificação da Constituição federal, garantia de existência dos entes da federação, intervenção institucionalizada dos Estados federados no que diz respeito à formação da vontade política e especialmente legislativa federal, igualdade jurídica dos Estados federados e limitação das atribuições federais (MIRANDA, 2004, pp. 288-289).

## *Sgarbossa & Iensue*

Por fim, ao falar em federações devemos explicar algumas questões terminológicas. As federações permitem falar em Estado em sentido amplo e em Estado em sentido estrito. Estado em sentido Estrito é o Estado soberano que surge a partir da modernidade, que estamos estudando ao longo de todo o livro. É esta forma de organização ou associação política, dotada de povo, território e soberania, como estudado no capítulo anterior e constitui, portanto, o Estado propriamente dito.

Ocorre que, como visto, em federações algumas parcelas do território dotadas de autonomia são frequentemente denominadas de Estados (o que acontece, por exemplo, nos EUA e no Brasil), embora não sejam soberanas, mas meramente autônomas. Autonomia é um poder importante, mas um poder menor do que a soberania (BONAVIDES, 2009), e dele derivado. Portanto, de acordo com JELLINEK, os Estados membros de uma federação são Estados em sentido amplo, ou Estados em sentido impróprio (JELLINEK, 2000). Portanto, em uma federação, o Estado federal – isto é, a União dos Estados federados – é um Estado em sentido estrito, ou propriamente dito (Estado soberano). Já os Estados membros ou Estados federados são Estados em sentido amplo, ou impróprio, pois não são soberanos, mas meramente autônomos.<sup>224</sup>

Esse entendimento é corroborado por autores como Marcello CAETANO, entre outros. Observa este autor que os Estados federados

---

<sup>224</sup> Daí se conclui, examinando o quanto aqui já foi estudado anteriormente, que Estado em sentido amplo, lato ou impróprio possui dois sentidos principais: a) Estado não soberano, coletividade territorial autônoma integrante de um Estado federal; b) Sociedade política de tipo pré-moderno, que não contempla todas as características das sociedades políticas surgidas depois do século XV na Europa e que, por vezes, é impropriamente designada pela denominação em questão. Estado em sentido restrito ou estrito, ou propriamente dito, é apenas o Estado soberano de tipo moderno.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

ou Estados membros de uma federação podem ser concebidos como Estados dotados de poder político, mas privados de soberania, caracterizando-se como Estados em sentido amplo, mas não em sentido estrito ou próprio, na terminologia de JELLINEK (CAETANO, 2009). Aduz aquele autor que

“Pode aceitar-se que os *Estados federados* sejam verdadeiros Estados visto que: 1º elaboram eles próprios as suas constituições; 2º no domínio da sua competência fazem leis; 3º têm meios próprios, polícia, funcionalismo e tribunais, para fazer respeitar as suas leis dentro do território que lhes pertence. Mas não são soberanos.” (CAETANO, 2009, p. 133).

A ausência de soberania se evidencia pela vedação da secessão, pela necessidade de conformação das constituições estaduais para com a constituição federal, pelo controle de constitucionalidade das leis estaduais por tribunais federais e, pela falta de personalidade jurídica de Direito Internacional Público (CAETANO, 2009).

Observe-se, adicionalmente, com Jorge MIRANDA, que “os Estados federados não têm soberania externa ou de Direito internacional.” (MIRANDA, 2004, p. 174). Essa é uma característica importante do Estado federal: a personalidade jurídica de Direito Internacional Público e, conseqüentemente, a respectiva capacidade jurídica, é monopolizada pelo Estado federal, sendo dela privados os Estados federados, que somente possuem personalidade jurídica de Direito Público Interno e a respectiva capacidade jurídica.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> Assim os Estados federados não podem estabelecer ou manter relações diplomáticas com outros Estados, nem celebrar tratados internacionais, entre outras limitações. São



## *Sgarbossa & Iensue*

Há que se observar, ainda, que por vezes tais coletividades territoriais possuem outras denominações. Na federação alemã, por exemplo, chamam-se *Länder* (plural) ou *Land* (singular); na Suíça, chamam-se cantões. Embora o nome seja diverso, são Estados em sentido amplo ou Estados federados: coletividades territoriais integrantes de um Estado federal, dotadas de autonomia e às quais é garantida participação em algumas importantes decisões federais.<sup>226</sup>

### *5.3. Federações centralizadas e Estados unitários com regiões autônomas*

Tudo o que foi aqui examinado sobre a forma de Estado o foi de uma maneira bastante esquemática e conceitual. Se o leitor recordar a advertência feita na introdução, e repetida ao longo do livro, ficará claro que estamos trabalhando com tipos ideais, ou seja, conceitos abstratos e simplificados da realidade. Esta, no entanto, costuma ser muito mais rica e complexa, pelo que os Estados concretos dificilmente enquadrar-se-ão perfeitamente nos conceitos criados com finalidade principalmente explicativa. Dito isso, há que se recordar que, tal como ensina KELSEN,

---

sujeitos de direito, dotados de capacidade jurídica para titularizar direitos e deveres apenas no âmbito interno.

<sup>226</sup> Províncias normalmente são denominações conferidas às coletividades territoriais não autônomas dependentes do poder nacional em Estados unitários. Eventualmente utiliza-se a expressão província para designar coletividades territoriais quase-autônomas (como ocorreu no Brasil imperial, após o Ato Adicional de 1834, já mencionado) ou mesmo coletividades territoriais autônomas (como é o caso da Argentina, sob a Constituição vigente, de 1853, ainda vigente, em número de 23). Considerando-se a variação terminológica, recomenda-se sempre aduzir informação sobre a autonomia, distinguindo as diferentes figuras (por exemplo, província autônoma ou província não-autônoma).

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

“Os Estados históricos, isto é, as ordens jurídicas positivas dos Estados singulares, nem são completamente centralizadas nem completamente descentralizadas; são sempre parcialmente centralizadas e, correlativamente, parcialmente descentralizadas, aproximando-se ora mais de um ora mais do outro tipo ideal.” (KELSEN, 2003, p. 348).

Assim, embora para fins didáticos e de compreensão seja correto associar Estado unitário com centralização e federação com descentralização do poder político, é preciso fazer algumas ressalvas. Entre um extremo conceitual (poder totalmente centralizado) e outro (poder descentralizado da forma mais ampla possível sem comprometimento da unidade do Estado) existem inúmeras possibilidades intermediárias.

O binômio centralização/descentralização refere-se a uma questão de grau, existindo níveis elevados, intermediários e baixos de descentralização política, de modo que aos dois modelos básicos (Estado federal/Estado unitário) situados nos extremos opostos de uma escala seria possível acrescentar inúmeros outros intermediários, tais com os Estados federais centralizados, ou os Estados regionais, espécie de Estado unitário com menor centralização. Em função disso, é necessário admitir a existência de diversos subtipos de Estado federal e de Estado unitário e reconhecer a impossibilidade de tratar aqui de todas essas variações, embora seja oportuno expor pelo menos alguns casos mais importantes.

Em primeiro lugar deve-se ressaltar a existência de Estados unitários que possuem regiões autônomas, isto é, coletividades territoriais dotadas de autonomia, conferidas por um estatuto de autonomia. É o caso da Sicília e da Sardenha, entre outras regiões da Itália, da Catalunha e

## *Sgarbossa & Iensue*

demais comunidades autônomas na Espanha, e de Madeira e Açores em Portugal, da Córsega, na França, entre outros. Tal variação de Estado unitário é comumente designada de Estado regional (ou Estado unitário descentralizado).

Normalmente isto ocorre porque mesmo em Estados unitários se apresenta a necessidade, por diversos fatores, de conceder a uma ou alguma de suas regiões ou províncias um maior grau de autonomia e autogoverno. Um caso típico é das regiões que possuem minorias linguísticas, étnicas ou religiosas, bem como o das regiões que possuem fortes movimentos autonomistas ou separatistas, cuja atuação pode ser atenuada por meio da concessão de algum grau de autonomia. Com efeito, muitos Estados europeus, ao serem criados em sua configuração atual, assimilaram nações, grupos étnicos, linguísticos e religiosos, e antigos territórios soberanos em seu interior e, muitas vezes, tal assimilação gerou descontentamento e pleitos de soberania ou autonomia pelas populações locais, de modo que a concessão de autonomia constitui importante elemento de gestão desses problemas.<sup>227</sup> Portanto, como ensina Jorge MIRANDA, o gênero do Estado unitário subdivide-se em duas espécies principais:

“O Estado unitário tanto pode ser Estado unitário *centralizado* como Estado *unitário descentralizado* ou *regional*. Se todos ou quase todos os Estados do mundo admitem descentralização administrativa, quer de âmbito territorial – através de municípios ou comunas e através de

---

<sup>227</sup> Veja-se, por exemplo, no surgimento do Reino da Espanha, a assimilação de vários reinos anteriormente existentes, como Leão, Aragão e Navarra. O mesmo vale, guardadas as especificidades de cada caso, para Itália, França e inúmeros outros Estados. Um dos casos mais relevantes é o do País Basco, na fronteira entre Espanha e Itália.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

circunscções mais vastas – quer de âmbito institucional ou fundacional – através de associações, fundações, institutos ou outras entidades públicas – só alguns Estados comportam descentralização política.” (MIRANDA, 2004, p. 275).<sup>228</sup>

Apesar disso, os Estados unitários com regiões autônomas não se confundem com Estados federais, pois nestes a autonomia é regra (concedida a todas as coletividades territoriais) e naqueles, tende a ser exceção (concedido, em caráter excepcional, a alguma ou algumas províncias ou regiões)<sup>229</sup>. Ou seja, em Estados federais, considerados normalmente uniões paritárias de Estados (BONAVIDES, 2009), todos os Estados possuem um grau razoável de autonomia, e esta se constitui em princípio estruturante da organização estatal, ou regra geral.

Além disso, não há que se confundir a condição do Estado membro de uma federação com a de uma região autônoma em um Estado regional, pois a autonomia dos primeiros sempre decorre da constituição, possuindo, portanto, uma garantia permanente contra modificações por maiorias ocasionais, ao passo que a autonomia das regiões autônomas não necessariamente constará de normas constitucionais, podendo o estatuto

---

<sup>228</sup> Note-se algo relevante na lição do mestre lusitano: a descentralização do poder político ou da atividade governamental pode se dar em termos territoriais, tal como a estamos estudando, dando lugar às diferentes formas de Estado, ou em termos não-territoriais, consistindo tal descentralização aquela na qual certas parcelas de poder político ou atividade governamental são transferidas para entidades públicas de tipo não-territorial, como associações, fundações ou outras instituições.

<sup>229</sup> Na Itália, por exemplo, das 20 regiões, apenas 5 possuem estatuto especial de autonomia, as demais não. Em Portugal, apenas duas regiões são autônomas. Na França há uma região dotada de maior autonomia, a Córsega. Ainda é possível que algumas regiões possuam maior autonomia do que outras, o que seria difícil de acomodar em um modelo federal, tendencialmente regido pela isonomia entre Estados.

## *Sgarbossa & Iensue*

de autonomia ter natureza infraconstitucional, o que costuma significar uma menor proteção contra modificações.<sup>230</sup>

Não obstante, há semelhanças também, como a garantia de que as regiões autônomas possuirão órgãos próprios e competências próprias (assim compreendidas competências legislativas, executivas e financeira ou orçamentária, notadamente), normalmente consistentes em uma espécie de assembleia legislativa e um governo regional, tal como se verifica, por exemplo, em Portugal.<sup>231</sup>

Apesar disso, a realidade costuma ostentar grande complexidade, o que sempre oferece dificuldades para a formulação de conceitos e classificações. Assim, há que se registrar a existência de Estados regionais integrais e Estados regionais parciais, conforme todas a todas as regiões seja conferido algum grau de autonomia, ou a apenas algumas delas, respectivamente, como recorda MIRANDA:

---

<sup>230</sup> (MIRANDA, 2004). Na Itália, por exemplo, as regiões autônomas são estabelecidas por leis constitucionais, espécie normativa equivalente às emendas à constituição. Em Portugal, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autônoma dos Açores, por exemplo, é considerado como norma dotada de natureza para-constitucional (quase-constitucional). A Autonomia das comunidades autônomas também é prevista em nível constitucional pela Constituição do Reino da Espanha de 1978.

<sup>231</sup> “Distinções importantes derivam, outrossim, do tipo de funções que são atribuídas aos Estados-membros (ou regiões, ou como quer que se denominem) e que podem compreender todo tipo de funções públicas, exceto as reservadas à federação (como acontece, por exemplo, nos Estados Unidos), ou contrariamente somente determinadas funções administrativas (como no caso das regiões francesas), ou algumas funções administrativas e legislativas específicas (como na Itália, na Alemanha e na Espanha, ainda que com algumas diferenças relevantes).” (PIZZORUSSO, 1998, pp. 190-191). No federalismo normalmente reproduzem-se na esfera estadual funções legislativas, executivas e judiciais, no Estado unitário descentralizado ou Estado regional, apenas as funções legislativas e executivas, mas as atribuições variam amplamente, como alerta o autor italiano.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

“No Estado regional *integral*, todo o território se divide em regiões autônomas. No Estado regional *parcial*, encontram-se regiões politicamente autônomas e regiões ou circunscrições só com descentralização administrativa, verificando-se pois, diversidade de condições jurídico-políticas de região para região. E esta é também uma diferença clara em relação ao *Estado federal*, sempre integral por natureza (sempre formado, inteiramente, por um maior ou menor número de Estados federados). (MIRANDA, 2004, p. 278).

É evidente que o Estado regional integral aproxima-se muito da forma federativa de Estado, e que sob ele a questão de denominação (Estado regional ou federal) quase que se torna arbitrária, dada a dificuldade em distinguir os conceitos. Além disso, deve-se distinguir ainda o Estado regional em homogêneo e heterogêneo, conforme varie ou não o regime jurídico autônomico de região para região. Novamente é MIRANDA quem ensina:

“No Estado regional *homogêneo*, seja integral ou parcial, a organização das regiões é, senão uniforme, idêntica (a mesma no essencial para todos). No Estado regional *heterogêneo*, ela pode ser diferenciada ou haver regiões de estatuto comum e regiões de estatuto especial.” (MIRANDA, 2004, p. 278).<sup>232</sup>

Ou seja, como ensina o constitucionalista português, Estado unitário integral ou parcial e homogêneo ou heterogêneo são conceitos inconfundíveis: a integralidade ou parcialidade diz respeito à abrangência da autonomia (todas as regiões ou apenas algumas delas); a homogeneidade ou heterogeneidade diz respeito ao grau ou tipo de autonomia conferido às diferentes regiões, que pode ser maior para

---

<sup>232</sup> No Estado regional integral heterogêneo haverá regiões com estatuto de autonomia comum e outras com estatuto de autonomia especial, mais ampla.

## *Sgarbossa & Iensue*

algumas e menor para outras no Estado regional heterogêneo, ou tendencialmente o mesmo grau de autonomia, no Estado regional homogêneo.

Teremos, assim, conceitualmente, a possibilidade de Estado identificar os seguintes tipos de Estados regionais: a) integral e homogêneo – todas regiões autônomas dotadas do mesmo grau de autonomia; b) integral heterogêneo – todas as regiões autônomas, embora diferentes regiões sejam dotadas de diferentes graus de autonomia; c) parcial homogêneo – algumas regiões autônomas, outras não, e entre as autônomas o mesmo grau de autonomia; d) parcial heterogêneo – algumas regiões autônomas, outras não, e entre as autônomas, graus variáveis de autonomia.<sup>233</sup> Têm-se, por conseguinte, Estados regionais simétricos (Estado regional homogêneo) e Estados regionais assimétricos (Estado regional parcial e Estado regional heterogêneo) (MIRANDA, 2004), por encontrarem-se ou não as regiões em situação de igualdade.

Percebe-se, em função de todos esses fatores, que a diferença entre Estado federal e Estado unitário revela-se cada vez mais difícil de estabelecer na realidade concreta dos Estados, pois os dois modelos parecem mesclar-se cada vez mais, surgindo conceitos ambíguos como os de Estado unitário descentralizado (o que pode gerar uma estrutura quase-

---

<sup>233</sup> MIRANDA traz os seguintes exemplos: a) Estados regionais integrais: Brasil (sob a Constituição Imperial de 1824, revisada pelo Ato Adicional de 1834); Áustria (até 1918); Itália; Espanha (após 1978) e a África do Sul (após 1996); b) Estados regionais parciais: Finlândia, Espanha (Constituição de 1931), Dinamarca, Portugal (após 1976), Rússia, Ucrânia, China, Reino Unido (após 1998 e 1999). Estados regionais heterogêneos: Itália (Sicília, Sardenha, Vale de Aosta, Trentino-Alto Ádige e Friuli-Veneza Júlia) e Espanha. (MIRANDA, 2004, p. 278).

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

federal)<sup>234</sup>, de um lado, e Estados federais centralizados (o que pode gerar um Estado quase-unitário sob formas federativas).<sup>235</sup> Por isso ensina Marcello CAETANO que

“Nem sempre é fácil distinguir o Estado unitário do Estado federal: é que há Estados unitários divididos em províncias amplamente descentralizadas com faculdades legislativas e executivas, como acontece, por exemplo, na União Sul Africana, no Ultramar português, na República Italiana e noutros países. Nesses casos, a que se tem já chamado de *Estados regionais* e a que também pertenceu o regime estabelecido pela Constituição republicana espanhola de 1931, há regiões com autonomia político-administrativa regulada no estatuto próprio de cada uma, assegurando a competência dos órgãos legislativos da região e os poderes das respectivas autoridades executivas.” (CAETANO, 2009, p. 135).

Um critério importante de distinção parece radicar no fato de que o ato final na elaboração ou alteração dos estatutos regionais cabe ao poder central, o que significa a ausência de poder constituinte derivado decorrente das regiões (poder este típico dos Estados federados, que se conferem a si mesmos constituições estaduais, independentemente de

---

<sup>234</sup> “O grau de descentralização varia muitíssimo; desde regiões que pouco mais parecem do que colectividades administrativas a regiões que parecem Estados-membros de uma federação. Geralmente, os estatutos são-lhes outorgados pelo poder central, mas há casos (as regiões italianas, as regiões autônomas portuguesas) em que elas chegam a participar na elaboração e na revisão desses estatutos. A maior semelhança possível entre Estado regional e Estado federal dá-se quando aquele é integral e as regiões, além de faculdades legislativas, possuem faculdades de auto-organização.” (MIRANDA, 2004, p. 279).

<sup>235</sup> A França, por exemplo, tradicionalmente considerada um Estado unitário, passou a adotar, da década de 1980 em diante, um grau crescente de descentralização que parece ir além do mero Estado regional, compreendendo órgãos próprios e competências bastante amplas para as colectividades territoriais em geral, mesmo que uma delas possua autonomia maior (a Córsega). A Espanha, igualmente tradicionalmente considerada Estado unitário, também ostenta grau cada vez maior de autonomia das colectividades territoriais locais.



## *Sgarbossa & Iensue*

aprovação pelos órgãos federais<sup>236</sup>), bem como na ausência de participação das regiões na elaboração ou revisão da constituição do Estado central, dado este possuir poder constituinte independente (MIRANDA, 2004, p. 279), pois normalmente, em Estados federais, como decorrência da lei de participação, haverá alguma forma de participação (real ou ficta) dos Estados na alteração da Constituição federal (iniciativa, atuação do Senado, ratificação).<sup>237</sup>

Se os Estados unitários não são todos idênticos entre si, existindo subtipos como o Estado regional (ou Estado unitário com regiões autônomas) ou mesmo os Estados unitários descentralizados, o mesmo pode ser dito relativamente às federações. Registre-se, portanto, a existência de diferentes graus de autonomia, mesmo sob a forma federativa, e de variados tipos de federações, o que permite identificar federações com maior grau de descentralização e federações com maior grau de centralização.

---

<sup>236</sup> Veja-se, a título de exemplo, o art. 25 da Constituição Federal de 1988. Nos Estados federais a união não possui competência para aprovar ou não, e muito menos para modificar as constituições estaduais. Se estas porventura contiverem disposições inconstitucionais em face da Constituição federal, caberá ao poder judiciário, devidamente provocado e pelos meios processuais disponíveis, declarar a inconstitucionalidade das disposições criadas pelo poder constituinte estadual (dito derivado decorrente).

<sup>237</sup> No mesmo sentido é o entendimento de CAETANO (2009, p. 135): “Deste modo, o Estado federal caracteriza-se pelo poder constituinte dos estados federados, os quais: a) elaboram as suas próprias constituições; b) intervêm, através dos seus órgãos constituídos ou dos seus representantes, na elaboração e modificação da constituição federal.” O exemplo clássico continua a ser o art. V da Constituição norte-americana de 1787, que exige para a aprovação de Emendas à Constituição não apenas maioria qualificada de 2/3 dos votos em ambas as casas do congresso, mas também a aprovação por 3/4 dos legislativos de todos os Estados, o que torna a modificação formal da constituição extremamente difícil e explica em boa medida o reduzidíssimo número de emendas à Constituição aprovadas em mais de 200 anos de vigência daquela carta constitucional (27 no total).

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

Quando a constituição federal distribui as matérias de competência da União (Estado federal) e dos Estados membros (Estados federados), pode dar maiores competências aos últimos ou maiores competências à primeira. No primeiro caso, teremos uma federação com maior descentralização política do que no segundo, o que tradicionalmente se denomina federalismo clássico ou descentralizado, cujos modelos principais são o norte-americano e o suíço.<sup>238</sup>

O modelo de federalismo descentralizado ou clássico é o predominante ao longo do século XIX, mas, como observa BONAVIDES (2009), o federalismo historicamente oscila entre o binômio descentralização-centralização, de modo que ao longo do século XX consolida-se um novo tipo (ou, mas precisamente, novos tipos) de federalismo, mais centralizado, ou seja, com um aumento de extensão e/ou importância das matérias de competência federal em comparação com as compreendidas na competência estadual.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> A competência residual dos Estados é manifestação de tal federalismo descentralizado. Prevê a X Emenda à Constituição dos EUA (1791) que “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela vedados aos Estados, são reservados aos Estados, ou ao povo.” Isso traduz, em certa medida, o que alguns consideram um princípio do federalismo, a saber, a subsidiariedade, segundo o qual as unidades políticas maiores somente devem assumir as competências que não possam ser exercidas pelas unidades políticas menores. Sobre o tema da subsidiariedade, conferir ZIPPELIUS (1985).

<sup>239</sup> Os próprios federalismos descentralizados, como o norte-americano, tornam-se mais centralizados, com a ampliação das competências federais em detrimento das competências estaduais. CAETANO, 2009, MIRANDA, 2003. Assim, por força de vários fenômenos, como a Guerra de Secessão (1861-1865), as duas Guerras Mundiais, e, sem sombra de dúvidas, o *New Deal* de Roosevelt, ampliaram-se as competências federais. Também foram relevantes para este efeito doutrinas políticas ou jurídicas adotadas pela Suprema Corte, tal como a dos *implicit powers*, que ampliou as competências federais após o julgamento do precedente *McCulloch v. Maryland* (1819) (CAETANO, 2009), assim como a interpretação ampliativa da *Commerce Clause* contida no art. I, seção

## *Sgarbossa & Iensue*

Historicamente encontramos, portanto, federações mais fortemente descentralizadas, como a norte-americana (especialmente em suas origens) e a suíça, especialmente por meio da técnicas de atribuição de uma gama mais ampla de competências aos Estados e cantões; e, mais recentemente, federações mais centralizadas, como a atual federação brasileira, com a atribuição de uma ampla gama de competências para a União.<sup>240</sup> Observe-se, ainda, que apesar disso o caráter mais ou menos descentralizado de uma federação decorre, ainda, da amplitude dos mecanismos de participação concedidos aos Estados federados, além das competências e da autonomia.

Outros fenômenos, como tipos de federalismo diferentes do clássico e, nomeadamente, o denominado federalismo cooperativo, têm contribuído para com a afirmação de Estados federais menos descentralizados, considerados por ZIPPELIUS (1985) uma tendência atual, embora ainda consistentes em arranjos institucionais informados pela autonomia das coletividades territoriais parciais (sob pena de descaracterização do próprio federalismo). Tal sistema realiza uma distribuição cooperativa de funções estatais, como ensina ZIPPELIUS (1985, p. 397):

“Basicamente tal é o caso quando a legislação (as decisões ‘programadoras’) é confiada aos órgãos centrais, e a execução da lei (as

---

8, da Constituição dos EUA pela Suprema Corte, permitindo à União regular o comércio internacional dos Estados, (ZIPPELIUS, 1985).

<sup>240</sup> Basta examinar o amplo rol de matérias compreendidas na competência legislativa privativas da União estabelecida nos 29 incisos do art. 24 da Constituição de 1988 para perceber que, apesar do previsto no art. 25 § 1º da Constituição de 1988, pouco restou para a competência legislativa dos Estados.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

decisões ‘programadas’) às entidades federativas (ver art. 83 da Lei Fundamental alemã). Do mesmo modo, pode-se estabelecer a elaboração central de planos e disposições de marco, que se limitem a proporcionar o indispensável modelo uniforme de coordenação, deixando às entidades federativas sua execução e complementação; a técnica das leis de bases (art. 75 da lei Fundamental) oferece um exemplo de tal distribuição de competências.”<sup>241</sup>

No mesmo sentido é o magistério de MIRANDA:

“Em quase todos os Estados federais, prevêem-se matérias reservadas aos Estados federados, matérias reservadas à União e matérias concorrentes, bem como diversas formas de intervenção relativamente a elas (por meio de competências legislativas e por meio de competências executivas). Há dois sistemas típicos: No federalismo clássico (Estados Unidos, Suíça), procede-se a uma repartição horizontal ou material: o dualismo de soberania envolve um dualismo legislativo e executivo (o Estado federal faz e executa as suas leis, e o mesmo fazem os Estados federados). No federalismo dito *cooperativo* (Alemanha), tende-se a uma repartição vertical: o Estado federal legisla ou define as bases gerais da legislação e os Estados federados executam ou desenvolvem as bases gerais.” (MIRANDA, 2004, p. 292).

Como se vê, consistem basicamente em sistemas federais que não se filiam ao modelo clássico de repartição de competências distintas entre órgãos federais e estaduais, mas que estabelecem outros arranjos, como o estabelecimento de normas gerais pelos órgãos federais e de normas específicas pelos órgãos locais (aproximando-se do conceito de

---

<sup>241</sup> O art. 75 da Constituição alemã de 1949 foi revogada. Originalmente dispunha que sob as condições estabelecidas no art. 72, era de competência federal estabelecer disposições de marco ou diretrizes em diversas matérias, tais como servidores públicos estaduais e municipais, princípios gerais da educação superior, regime jurídico de imprensa e cinema, caça e proteção da natureza e do patrimônio paisagístico, entre outras. O art. 83 possui a seguinte redação: [“Repartição de competências entre a Federação e os Estados (*Länder*)]. Ressalvada disposição em contrário prevista ou admitida pela presente Lei Fundamental, os Estados executam as leis federais a título de competência própria.”

## *Sgarbossa & Iensue*

competência legislativa concorrente do Direito Constitucional brasileiro<sup>242</sup>). Assim procedendo, contribuem para a elaboração de um federalismo menos descentralizado e bastante distinto daquele denominado clássico.

Quanto à isonomia, sendo o federalismo considerado uma união paritária de Estados (de Direito Constitucional), como visto (BONAVIDES, 2009), a regra é a isonomia ou igualdade político-jurídica dos Estados e entes da federação em geral, de modo que o federalismo normalmente adota o modelo denominado simétrico. Há, no entanto, ainda que excepcionalmente, casos de situação diferenciada entre entes da federação, o que origina o denominado federalismo assimétrico, como ensina HAURIOU, ao observar que, “em princípio os Estados particulares de um Estado federal são iguais entre si e possuem a mesma importância”, embora isso não seja invariável (e o autor cita o *status* diferenciado da Prússia na federação alemã como exemplo de federação com desigualdade entre os Estados-membros) (HAURIOU, 1929, p. 125).

Entre os diferentes tipos de federalismo, muitos autores distinguem o denominado federalismo perfeito do imperfeito. O primeiro geralmente é considerado como um sistema em que ocorressem cumulativamente as seguintes características: a) dualidade do poder político (estadual e federal) com poderes constituintes, competências e órgãos próprios em cada uma dessas esferas; b) existência de meios de participação dos Estados na criação e modificação da constituição federal; c) garantia constitucional dos direitos dos Estados federados (e não meramente legal); d)

---

<sup>242</sup> Confira-se o art. 24 da Constituição de 1988, e, especialmente, os §§ 1º a 4º.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

participação institucionalizada dos Estados na formação de decisões federais relevantes; e) igualdade jurídica dos Estados e dos cidadãos dos diferentes Estados, com reconhecimento de dos atos jurídicos neles praticados<sup>243</sup> e participação paritária pelo menos em algum ou alguns órgãos federais<sup>244</sup>; f) limitação das atribuições federais, normalmente traduzida na ideia de competências reservadas aos Estado membros da federação<sup>245</sup> (MIRANDA, 2004, pp. 288-289).

Presentes todos esses elementos canônicos clássicos do federalismo, restaria configurado o federalismo perfeito, ausentes um ou alguns desses elementos, estaríamos diante do denominado federalismo imperfeito. Nesse sentido, conforme o magistério de MIRANDA,

“Naturalmente, são diferentes as concretizações destes princípios. Porém, mais do que isso, nem sempre eles se verificam e, por isso, torna-se necessário considerar Estados federais de mais de um tipo ou grau: pelo menos, Estados federais *perfeitos* e *imperfeitos*. Os primeiros são os que apresentam todas aquelas características (como os Estados Unidos e a Suíça). Os segundos são os que apresentam a maior parte delas, mas não todas, nomeadamente a intervenção dos Estados nas modificações da Constituição federal (como o Brasil ou a Rússia.)” (MIRANDA, 2004, p. 289).

Marcello CAETANO, por sua vez, parece utilizar as expressões federações perfeitas ou propriamente ditas e federações imperfeitas (ou fictícias, em sua terminologia), em sentido diverso, designando com a primeira expressão o que Paulo BONAVIDES (2009) chama de federalismo centrípeto e com a segunda o federalismo centrífugo. De todo

---

<sup>243</sup> Consulte-se, como ilustração, o art. 19 da Constituição brasileira de 1988.

<sup>244</sup> Caso dos Senados ou Conselhos Federais.

<sup>245</sup> Tal como previsto no já mencionado art. 25 § 1º da Constituição federal de 1988 e na X Emenda à Constituição dos EUA de 1787.

## *Sgarbossa & Iensue*

modo, o primeiro autor adota como critério distintivo, além da formação, outros elementos, como a capacidade de intervenção dos Estados federados na modificação da constituição federal nos federalismos perfeitos e a concentração de ampla esfera de competência aos órgãos federais nos federalismos imperfeitos (CAETANO, 2009, p. 137).

Quanto à diversidade de tipos de Estados federais, Jorge MIRANDA observa que além da clássica distinção entre federalismo perfeito e imperfeito, as atuais federações constituem normalmente o denominado federalismo de um grau, no sentido de que abaixo do Estado federal há apenas os Estados federados, diversamente do que ocorria na URSS, por exemplo, em que havia Estados federados que também eram, eles próprios, federações (MIRANDA, 2004, p. 289).<sup>246</sup>

Deve-se consignar que apesar de existir o federalismo centrífugo, como visto, geralmente considera-se que o Estado federal é fruto do poder dos Estados federados<sup>247</sup>, o que se relaciona com a ideia já referida de uma democracia de Estados e tem, igualmente, relevância para a hipótese de dissolução (de fato, diante da ausência de direito de secessão) do Estado federal:

“Juridicamente o Estado federal dir-se-ia criado pelos Estados componentes. Pelo contrário, as regiões são criadas pelo poder central, e as atribuições políticas que têm tanto podem vir a ser alargadas como extintas por este. Mais ainda: se o Estado federal desaparecer, em

---

<sup>246</sup> Nesse sentido, a federação brasileira parece constituir exceção, caracterizando o federalismo de segundo grau, na medida em que considera não apenas os Estados, mas também os municípios, como entes federativos dotados de autonomia. Veja-se o art. 1º, *caput*, da Constituição de 1988, bem como o art. 18.

<sup>247</sup> Essa é a “hipótese explicativa” da federação, na feliz expressão de Jorge MIRANDA (2004, p. 289).

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

princípio os Estados federados adquirem ou readquirem plena soberania de Direito internacional; não assim as regiões autônomas, as quais, como quaisquer outras colectividades descentralizadas, ou desaparecem com o Estado ou carecem de um acto específico para obterem a soberania.” (MIRANDA, 2004, pp. 279-280).

Assim, teoricamente Estados membros de uma federação se tornariam Estados soberanos ou propriamente ditos em caso de dissolução da federação, diversamente do que ocorreria em caso de dissolução do Estado unitário.

Em conclusão ao presente tópico, convém fazer breve referência ao denominado pluralismo institucional ou não-territorial. Como deve ter percebido o leitor, um traço essencial do Estado federal, principalmente (mas em certa medida também o do Estado regional, especialmente se integral) é o pluralismo. O Estado federal ou composto é claramente plural, institucionalizando em termos regionais as peculiaridades locais e permitindo, dentro de certos limites, que certas matérias sejam tratadas diferentemente em diferentes coletividades territoriais e decididas localmente.

O pluralismo instituído pelo federalismo (e, em menor grau, pelo Estado regional) é de tipo territorial, portanto, permitindo a existência de diversos centros de decisão política e diferentes regulações jurídicas em diferentes parcelas do território, de caráter subnacional (Estados, cantões, regiões ou províncias autônomas), sem prejuízo da existência dos centros de decisão federais e da regulação jurídica geral, de caráter nacional.

Ocorre que o pluralismo pode ser territorial ou não-territorial, sendo o último também chamado institucional, caso a descentralização leve em



## *Sgarbossa & Iensue*

consideração aspectos não relacionados com o território ou com coletividades territoriais, mas de outra natureza, como minorias nacionais, religiosas, linguísticas, por exemplo. Como ensina Alessandro PIZZORUSSO (1998, p. 191-192),

“No que diz respeito ao ‘pluralismo institucional’, que se tem quando o Estado reconhece e valoriza comunidades existentes em seu interior e diferenciadas com base em fatores distintos daquele puramente territorial, as soluções que podem ser adotadas resultam bastante diversas conforme os fatores que sejam levados em consideração.” (PIZZORUSSO, 1998, pp. 191-192).

Um exemplo de pluralismo não territorial consiste nas concepções corporativistas, segundo as quais setores da atividade econômica, por exemplo, devem ser levados em consideração como critério de organização de órgãos representativos, ou ter sua participação assegurada em órgãos estatais, ou até mesmo receber a delegação de certas faculdades normativas, por exemplo.<sup>248</sup> Como exemplo histórico que leva em conta o fato econômico como critério (não territorial, naturalmente) de organização institucional, pode-se mencionar o Estado corporativo fascista (PIZZORUSSO, 1998, p. 192), embora se deva advertir que o fascismo, sendo regime totalitário ou ao menos autoritário, não possui uma vinculação estreita com o pluralismo.<sup>249</sup>

---

<sup>248</sup> CANOTILHO relaciona tal temática com a da divisão, separação ou repartição dos poderes ou funções do Estado, a ser estudada no próximo capítulo, denominando-a de repartição ou divisão social de funções. Trata-se, como ensina o constitucionalista lusitano, não da distribuição de funções ou poderes entre conjuntos de órgãos ou coletividades territoriais distintas, mas entre entes estatais e “poderes públicos não estatais.” (CANOTILHO, 2003, p. 561).

<sup>249</sup> A questão do pluralismo como componente da democracia e a questão dos Estados autocráticos, entre os quais se insere o Estado fascista, será examinada adiante.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

Como exemplo contemporâneo de representação não exclusivamente territorial, mas também institucional, existe a democracia belga, denominada de democracia consensual:

“A Constituição belga apresenta um requisito formal para que o Executivo inclua representantes dos grandes grupos lingüísticos. Desde muito tempo já era costume formar gabinetes com aproximadamente o mesmo número de ministros representantes da maioria flamenga e da minoria lingüística francesa. Isso se tornou regra formal em 1970, e a nova Constituição federal novamente estipula que, ‘com a eventual exceção do primeiro-ministro, o Conselho de Ministros [gabinete] deverá incluir tanto membros falantes da língua francesa quanto do flamengo.’ (LIJPHART, 2008, p. 54).<sup>250</sup>

No senado belga, por exemplo, há representação não-geográfica ou não-territorial de grupos lingüísticos, em distritos de falantes de flamengo e de francês (LIJPHART, 2008, P. 59). Sem a possibilidade de aprofundar-se o tema no presente curso, deve-se utilizar o exemplo apenas para evidenciar que a organização do Estado pode adotar pluralismo territorial ou não-territorial, na medida em que busque conferir algum poder de decisão, por qualquer meio, não apenas para coletividades territoriais, mas também para grupos étnicos, lingüísticos, religiosos, setores econômicos ou quaisquer outros elementos não-territoriais.

---

<sup>250</sup> A Bélgica é uma monarquia parlamentarista marcada pela heterogeneidade de sua população, cujas maiorias são falantes de língua francesa ou holandesa (flamenga), havendo minorias falantes do alemão e bilíngues e que, por força dessa e de outras fontes de diversidade, adota um federalismo e uma organização política peculiares, que levam em consideração fatores lingüísticos, promovendo pluralismo não territorial em suas instituições, como o gabinete ou ministério e o senado. A Bélgica constitui um dos casos excepcionais de monarquias de estrutura federal, juntamente com o Canadá.

#### 5.4. *Uniões reais*

As uniões reais são outro caso de Estado composto, ao lado das federações, embora atualmente muito menos frequentes do que estas. Trata-se da união de Estados com integração orgânica, isto é, com a criação de órgãos comuns aos Estados que se integram para formar apenas um, a despeito de poder o Estado integrado a outro para formar tal união poder contar com órgãos próprios. Assim, ensina HAURIOU:

“Nas uniões reais, as monarquias são unidas não apenas na pessoa de um mesmo monarca, mas também, parcialmente, quanto ao governo, ou seja, quanto ao exercício do poder na pessoa de certos ministros comuns. A união governamental realiza-se no que diz respeito às relações estrangeiras, e pode também se realizar no que diz respeito à guerra e às finanças; mas o governo permanece distinto em seus outros ramos e, notadamente, no que diz respeito à legislação (...).” (HAURIOU, 1929, p.123).<sup>251</sup>

No mesmo sentido, MIRANDA ensina que

“Estados compostos, as federações e as uniões reais são, do mesmo passo, associações de Estados cuja integração orgânica promovem. São as mais intensas das associações de Estado que é possível encontrar; as que conduzem ao aparecimento de novos Estados. Delas se distinguem as *confederações* e as novas realidades jurídico-internacionais e de integração econômica e até política (...), como as União Europeia, o MERCOSUL e a Comunidade das Caraíbas.” (MIRANDA, 2004, p. 285).

---

<sup>251</sup> O autor cita como exemplos históricos de união real a existente entre Suécia e Noruega (ss. XIX-XX), entre Áustria e Hungria (ss. XIX-XX) e entre Dinamarca e Islândia (s. XX). (HAURIOU, 1929, p. 123).

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

Marcello CAETANO, por sua vez, explicita ainda mais a característica dessa espécie de Estado composto, parecendo interpretá-lo quase como uma federação:

“Mesmo nas monarquias se encontram fórmulas federais. Não é outra coisa a chamada *união real* que origina o tipo do *reino unido*: dois ou mais estados monárquicos sem perderem sua autonomia, adoptam uma constituição comum com um só monarca que nos negócios internacionais e nos demais expressos na lei representa o conjunto e o dirige através de órgãos também comuns, sem embargo da subsistência de órgãos nacionais próprios e das leis locais. O Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte obedece a este esquema, embora já bastante esbatido.” (CAETANO, 2009, p. 136).<sup>252</sup>

É traço característico seu, comum com as federações, o caráter perene, e não apenas momentâneo ou temporário, uma vez que o Estado soberano que se origina a partir de tal união tende a durar indefinidamente. É espécie de união de Estados que envolve comumente monarquias, diversamente das federações, que normalmente verificam-se em Estados republicanos, embora haja exceções, como já mencionado. É criada deliberadamente, por meio de uma associação sólida entre Estados até então soberanos, e não fortuitamente ou por acaso, tal como ocorre no caso das uniões pessoais, estudadas adiante.

As uniões reais constituem, portanto, Estados compostos, ou seja, Estados soberanos integrados por Estados não-soberanos, tal como as federações, embora normalmente possua características que não permitem

---

<sup>252</sup> O exemplo histórico e atual mais notável é o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, surgindo a partir da integração dos reinos da Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. Tal organização política surge originalmente como uma união pessoal para depois desenvolver-se até uma união real após 1707.

## *Sgarbossa & Iensue*

a confusão entre ambas. São exemplos dessa forma de Estado, além do Reino Unido já mencionado, as uniões entre Rússia e a Finlândia (de 1809 a 1917), entre Portugal e Brasil (de 1815 a 1822), entre Suécia e Noruega (de 1815 a 1905), entre Áustria e Hungria (de 1867 a 1918), entre Dinamarca e Islândia (de 1918 a 1944) (MIRANDA, 2004, p. 284), (CAETANO, 2009, p. 136).

Existem, portanto, diversos traços de semelhança e, ao mesmo tempo, diversas notas distintivas entre uniões reais, de um lado, e federações, confederações e uniões pessoais, de outro. A união real assemelha-se à federação, sem com esta se confundir, na medida em que promove uma união institucional perene e deliberada entre dois Estados, com integração orgânica, de modo que resta apenas um Estado soberano e o outro (ou outros) passa(m) a fazer parte do primeiro. Origina, portanto, como visto, um Estado composto ou complexo, embora menos complexo, geralmente, do que os Estados federais. Assemelha-se, por outro lado, às uniões pessoais, na medida em que une Estados que adotam a forma monárquica de governo, e não repúblicas.

Distingue-se da federação, por outro lado, porque na união real não estarão necessariamente presentes todos aqueles elementos examinados quando tratamos daquela forma de Estado, estando ausente, especialmente, o arranjo sobreposto das ordens federal e estaduais, traço característico marcante do federalismo<sup>253</sup>. Como ensina MIRANDA,

---

<sup>253</sup> “A federação repousa na sobreposição, porque um poder novo e distinto, o poder federal, surge acima dos poderes políticos dos Estados nela integrantes, os Estados federados; ao invés, a união real assenta na fusão ou na colocação em comum de alguns dos órgãos dos Estados que a constituem, de tal modo que fica a haver, ao lado dos

## Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo

“Por sua vez, o Estado composto ora se configura como *federação* ou Estado federal, ora se configura como *união real*. Num caso e noutro, sua base de organização é também geográfica ou territorial. Quer na federação quer na união real registra-se uma associação ou união de Estados dando origem a um novo Estado que os vai englobar ou integrar. A diferença está em que na federação se criam órgãos completamente distintos dos órgãos dos Estados-membros e todo um sistema jurídico e político-constitucional novo, enquanto que na união real se aproveitam alguns dos órgãos dos Estados-membros elevando-os a comuns. A estrutura federativa é de *sobreposição*, a da união real de  *fusão* ou de *comunhão institucional*.” (MIRANDA, 2004, p. 276).

Uma nota distintiva adicional entre uniões reais e federações é o número de Estados que integram cada um desses tipos de Estados compostos, sendo em regra relativamente elevado o número de Estados integrantes de uma federação (uma dezena ou mais), e pequeno o número de Estados unidos por meio das uniões reais (geralmente dois), embora haja exceções (MIRANDA, 2004).<sup>254</sup>

---

órgãos particulares de cada Estado, um ou mais órgãos comuns (pelo menos o Chefe do Estado é comum) com os respectivos serviços de apoio e execução.” (MIRANDA, 2004, p. 283). Vemos, portanto, que o tipo de integração orgânica é distinto, no reino unido mera comunhão institucional, na federação, sobreposição institucional (órgãos e instituições federais e estaduais).

<sup>254</sup> Como ensina MIRANDA, “as uniões reais nunca agrupam mais de dois ou três Estados e a individualidade concreta de cada um conta sempre bastante. Mas a federação tanto pode ser apenas de dois Estados federados (por exemplo, a Checoslováquia entre 1969 e 1992), ou de meia dúzia (Austrália, as ex-Jugoslávia) como de várias dezenas (os Estados Unidos, o México). (MIRANDA, 2004, p. 289).” A terminologia também é distinta. O Estado federal frequentemente adota a expressão “Estados Unidos” (como fazem os EUA desde 1787, e diversos Estados americanos, como o México e o Brasil (sob as constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946), embora não necessariamente, prevalecendo mais recentemente as expressões república federativa ou república federal. A união real normalmente utiliza a denominação de “reino unido”. Assim foi, por exemplo, no Brasil entre 1815 e 1822 (Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves), e é, atualmente, no caso do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (CAETANO, 2009).

## *Sgarbossa & Iensue*

As uniões reais são, de outro lado, inconfundíveis com as uniões pessoais, estudadas adiante, espécie de união de Estados soberanos que, tal qual a confederação, não origina novo Estado soberano, mas mantém intactos os Estados por meio dela associados, constituindo-se fortuitamente, pelo simples fato de, em decorrência de regras de sucessão do trono de duas monarquias, recaírem duas coroas sobre o mesmo indivíduo, que será, de fato, rei de dois reinos, cujos órgãos independentes continuam existindo, sem integração, e ostentando normalmente caráter temporário (BONAVIDES, 2009), como se examinará melhor adiante.

Por outro lado, as uniões reais têm origem mais antiga do que as federações, e os Estados compostos frequentemente adotam forma federativa, na atualidade, tornando-se rara a ocorrência das primeiras.

As confederações e uniões pessoais, por sua vez, não originam um Estado composto ou complexo, como veremos, constituindo, antes, um mero composto de Estados, ou seja, uma união eventual de Estados soberanos, sendo as primeiras constituídas por instrumento internacional (tratado) e as segundas decorrentes da mera coincidência que leva um mesmo indivíduo a ocupar dois tronos e, assim, ser monarca de dois reinos.

Embora tanto confederações quanto uniões pessoais possam ter existência prolongada, conforme a duração estipulada ou a necessidade pela qual foi criada a confederação se prolongue, ou conforme a longevidade do monarca, respectivamente, ambas podem ser dissolvidas, pela vontade dos Estados confederados nesse sentido, por exemplo, ou

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

pela morte ou renúncia do monarca a um ou ambos os tronos, no caso da união pessoal.

Assim, em nenhuma das duas figuras ocorre união orgânica entre os Estados, inclusive porque as regras de sucessão da coroa podem ser distintas, de modo que morto o monarca, no caso da união real, esta pode resultar desfeita. Estas distinções ficarão mais claras após a análise, no próximo tópico, das confederações e uniões pessoais.

A matéria deste tópico foi organizada, como se pode perceber, segundo um critério didático, a saber, uniões de Estados que originam Estados compostos (Estados soberanos integrados por Estados autônomos), compreendendo federações e uniões reais; e, após, uniões de Estados que não originam Estados compostos, mas meros compostos de Estados, ou seja, associações mais ou menos efêmeras de Estados soberanos (confederações e uniões pessoais).

### *5.5. Confederações e uniões pessoais*

Examinados os aspectos principais referentes às formas de Estado, faz-se necessário refletir brevemente sobre uniões de Estados que podem assemelhar-se à primeira vista com o Estado federal ou com as uniões reais, mas que com estes são inconfundíveis.

Existem uniões de Estados que associam Estados soberanos entre si sem originar um novo Estado e sem que os Estados assim associados percam suas respectivas soberanias, fenômeno este inconfundível com as federações e uniões reais que acabamos de examinar. As últimas originam



## *Sgarbossa & Iensue*

Estados compostos, como visto, ao passo que as primeiras não o fazem, constituindo meros compostos de Estados, ou seja, associações ou uniões de Estados de natureza mais ou menos efêmera ou temporária. Assim, examinaremos aqui as confederações e uniões pessoais, espécies que se enquadram no gênero referido, dizendo algumas palavras, ao final, sobre as uniões de Estados decorrentes dos processos de integração regional.

Ensina BLUNTSCHLI que

“Na confederação de Estados (*Statenbund, Confederation*), o poder e mesmo a ação política pertencem principalmente aos Estados singulares. O conjunto é mais uma associação de Estados do que um Estado organizado (...).” (BLUNTSCHLI, 1879, p. 257).

Uma confederação consiste na união ou associação de dois ou mais Estados soberanos, com base em um instrumento internacional (tratado), em condição de igualdade, sendo denominada, por isso mesmo, união paritária de Direito Internacional (BONAVIDES, 2009). Por meio da confederação, dois ou mais Estados soberanos podem associar-se, sem pretensão de perpetuidade (embora a duração da confederação possa ser indeterminada e na prática até mesmo muito longa), para buscar atingir finalidades comuns, sem abrir mão de suas respectivas soberanias (BONAVIDES, 2009). Como ensina Marcello CAETANO,

“A *Confederação* é uma liga de estados soberanos, constituída por tratado internacional para fins certos e determinados, conservando os estados confederados a sua personalidade internacional e a soberania em tudo o que não esteja abrangido no pacto de confederação. Não se cria, portanto, um novo Estado, como sucede na Federação. O órgão confederal é um conselho de representantes dos estados, os quais são iguais em direitos, dependendo a aprovação das resoluções da unanimidade ou então de uma

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

maioria reforçada (três quartos dos votos, por exemplo).” (CAETANO, 2009, p. 138).

Considerando que os Estados que se associam por meio da formação de uma confederação são soberanos e assim permanecem após nela ingressarem, é intuitivo que o direito de secessão é inerente a tal forma de associação de Estados, de modo que todos possuem o direito de deixar a confederação quando desejarem, na forma estabelecida no instrumento internacional que a constituiu. Nesse sentido é o magistério de MIRANDA (2004, pp. 287-288), que ensina que “(...) à confederação é inerente o direito de secessão dos Estados confederados. Já não à federação, em que tal direito ou não é reconhecido aos Estados-membros ou depende da constituição federal”.

A confederação pode ser instituída entre qualquer número de Estados e podem contar com as mais variadas finalidades, como, por exemplo, econômicas, comerciais, militares, políticas ou outras. Sua duração, suas finalidades, suas características, seus órgãos diretivos, o modo como deliberam, a forma de retirada de um Estado ou de dissolução da confederação, entre outros aspectos, serão estabelecidos no próprio tratado que as cria.

Uma das características mais importantes para entender a natureza das confederações consiste no fato de que sua atuação é extroversa, como ensina BONAVIDES (2009), uma vez que ela visa articular, organizar, coordenar e concertar a ação dos Estados confederados em face de terceiros, sejam estes outros Estados específicos, sejam eles a comunidade internacional como um todo –, e não regular a ordem interna dos Estados

## *Sgarbossa & Iensue*

confederados. Não cria, portanto, uma complexa organização nem legislação interna aplicável aos Estados que a integram, que continuam com a mesma organização política estabelecida por suas constituições e que continuam legislando soberanamente em seus respectivos territórios.

A confederação é temporária e durará o tempo que for estabelecido pelos Estados que as criam, ou enquanto se fizer necessária, de modo que uma confederação formada para fins bélicos, por exemplo, para articular a ação dos Estados dela integrantes em face de um inimigo comum, tenderá a extinguir-se com o fim da guerra.

Insista-se que com o ingresso na confederação nenhum dos Estados confederados abdica ou abre mão de sua soberania, de modo que além de possuírem iguais direitos e deveres uns em face dos outros, em geral, e de contarem com o direito de secessão, como já dito, continuam dotados de pleno domínio de seu território, e, conseqüentemente, dos poderes inerentes à soberania e ao poder de império, tanto do ponto de vista interno quanto do ponto de vista internacional.<sup>255</sup>

Dadas suas finalidades extroversas e sua duração temporária as confederações não são voltadas a gerar normas jurídicas permanentes para serem aplicadas no interior do território dos Estados membros, que continuam exercendo suas competências legislativas e jurisdicionais de forma plena. Assim, as normas jurídicas criadas no âmbito de uma confederação costumam destinar-se aos próprios Estados que as integram

---

<sup>255</sup> É evidente, por outro lado, que não se compreende que possa o Estado integrar uma confederação juntamente com outros e, no plano internacional, agir individualmente de maneira contrária às próprias finalidades ou interesses que se pretende defender por meio da confederação. De todo modo, será sempre possível a secessão.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

e obrigá-los apenas entre si, enquanto pessoas jurídicas de Direito Internacional Público, e tendem a vigorar apenas enquanto existir a confederação.

Pelas mesmas razões, a confederação não cria órgãos permanentes, como dito, de modo que os órgãos eventualmente criados pelas confederações são temporários, na medida da necessidade de sua administração. A literatura aponta ser comum a presença de um órgão colegiado (dieta ou equivalente), composta pelos chefes de Estado ou representantes seus, que normalmente deliberará por unanimidade. Mas, em geral, a complexidade organizacional da confederação não se aproxima de modo algum daquela dos Estados (unitários ou federais), nos quais se constata inúmeros órgãos que exercem parcelas do poder estatal das mais variadas formas, tais como os órgãos legislativos, executivos e judiciais, federais, estaduais, regionais, entre outros. Como ensina MIRANDA,

“Do pacto confederativo resulta uma entidade *a se*, com órgãos próprios (pelo menos, uma assembleia ou dieta confederal). Não chega a emergir um novo poder político ou mesmo uma autoridade supra-estatal com competência genérica. Tudo se passa ainda no campo do Direito internacional, e não já no do Direito interno como sucede nos Estados compostos.” (MIRANDA, 2004, p. 285).

A confederação é, em si, dotada de capacidade jurídica internacional distinta daquela de cada um dos Estados membros, sendo capaz de assumir direitos e deveres perante o Direito Internacional Público, sem prejuízo da capacidade equivalente dos próprios Estados confederados.

## *Sgarbossa & Iensue*

A confederação pode deixar de existir de diversas maneiras: ou pelo fim de seu objeto, ou pela decisão dos Estados em extingui-la, ou pela saída de todos os Estados que a integravam, ou, ainda, pela formação de um novo Estado soberano formado pelos antigos Estados confederados. Na última hipótese, Estados com interesses comuns que em um primeiro momento optaram por criar uma confederação, posteriormente, em lugar de se dissociarem, dão um passo adiante, adotando uma constituição, abrindo mão de suas soberanias e criando um novo Estado que englobará a todos os antigos Estados confederados, que abrirão mão de sua soberania, passando a ser meramente autônomos.<sup>256</sup>

Os casos mais famosos de confederações que se tornaram Estados federais são, evidentemente, os da Suíça, que surge da Confederação helvética, e o dos Estados Unidos da América, fruto da união, em uma federação, das antigas ex-colônias britânicas que integraram uma confederação entre 1781 e 1789 (BONAVIDES, 2009). Para um exemplo contemporâneo importante, pode-se mencionar a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN, cuja finalidade, por ocasião de sua criação, era a defesa dos países ocidentais contra a expansão soviética (CAETANO, 2009, p. 138).

Percebe-se que, apesar de uma aparência à primeira vista, decorrente do fato de constituírem associações de Estados, é possível distinguir nitidamente as figuras da federação e da confederação. A federação, como visto, é uma forma de Estado, e por meio dela cria-se um Estado

---

<sup>256</sup> Esta é a descrição de um dos meios de criação das denominadas federações centrípetas, como já visto.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

soberano complexo ou composto por Estados autônomos, sendo o vínculo federativo considerado perene, indissolúvel, e não comportando direito de secessão.

A confederação, por sua vez, não constitui forma de Estado, pois sequer cria um novo Estado, consistindo em mera união efêmera<sup>257</sup> de Estados soberanos, que mantém sua forma original (unitários ou federais) e suas demais características, exercendo seu poder sobre seus territórios e respectivas populações, e neles estabelecendo o direito e exercendo a jurisdição.

Além disso, as federações são instituições criadas pelo Direito Público interno, ao passo que as confederações são instituições criadas sob o Direito Internacional Público, pois o instrumento jurídico que funda uma federação é uma constituição, ao passo que a confederação funda-se em um instrumento internacional celebrado entre os Estados que a criam, sendo, assim, inconfundíveis também quanto às suas bases jurídicas.

Os Estados que ingressam em uma federação abrem mão de sua soberania em favor do novo Estado soberano que estão a criar, tornando-se apenas autônomos, com os poderes de auto-organização, autolegislação e autogoverno inerentes; contrariamente ao que sucede com os Estados que ingressam em uma confederação não o fazem, permanecendo com sua soberania plena. A federação, portanto, caracteriza-se pela

---

<sup>257</sup> A possibilidade de duração por prazo indeterminado e mesmo a existência concreta de confederações de longa duração não retira esta característica, dado que, sendo integrada por Estados soberanos, a confederação sempre poderá ser dissolvida e estes sempre dela poderão se desligar.

## *Sgarbossa & Iensue*

indissolubilidade do vínculo federativo, que se pretende perpétuo, sendo proibida a secessão, ao passo que a confederação não possui tal característica, podendo os Estados confederados deixá-la, na forma prevista no tratado que a instituiu.

A federação possui atuação introversa e extroversa, pois, do ponto de vista externo, extingue os antigos Estados soberanos que passaram a integrá-la e cria um novo Estado soberano, que passará a deter o monopólio da personalidade jurídica de Direito Internacional e a exercer as prerrogativas de soberania externa dele decorrentes, como a celebração de tratados, a participação em organizações internacionais, o reconhecimento da nacionalidade e a creditação de representantes diplomáticos, entre outros.

Do ponto de vista interno, a federação cria uma complexa estrutura organizacional e institucional permanente, de dois níveis, ao menos, bem como uma ordem jurídica complexa, composta por um conjunto de normas federais e diversas ordens jurídicas estaduais. A confederação, contrariamente, possui apenas finalidade extroversa, como visto, não criando, portanto, órgãos permanentes e, muito menos, uma estrutura organizacional e institucional complexa permanente, e tampouco um ordenamento jurídico interno próprio, ressalvadas as normas regentes da própria confederação e das relações entre os Estados confederados.

Como se percebe, se a federação institui um Estado composto ou complexo (Estado de Estados), a confederação institui um complexo de Estados, mas não um Estado composto ou complexo (BONAVIDES, 2009). Esses aspectos parecer ser suficientes para que não haja confusão

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

entre Estados federais e confederações, embora a ressalva de que a realidade, em sua incrível complexidade, possa sempre ser fonte de perplexidades.<sup>258</sup>

De outro lado, resta distinguir a confederação de outros tipos de uniões de Estados, notadamente das denominadas uniões pessoais, constituindo também uniões de Estados. As uniões pessoais assemelham-se superficialmente às confederações e às uniões reais, sem se confundir com nenhuma delas, como se verá brevemente. Como ensina HAURIOU,

“nas uniões pessoais, duas monarquias possuem um mesmo monarca, o qual possui, em cada uma delas, toda ou pelo menos parte da soberania. Elas não constituem um único Estado senão no sentido de que na pessoa do monarca a soberania sobre os dois países confunde-se, mas, à parte dessa unificação que não diz respeito senão à propriedade do poder, os dois governos são independentes um do outro, ou seja, a unificação não se estende até o exercício do poder.” (HAURIOU, 1929, pp. 122-123).<sup>259</sup>

Também é este o entendimento de Jorge MIRANDA, que distingue as uniões pessoais das reais:

“A união real distingue-se da *união pessoal*. Esta não é um Estado composto, mas, quando muito, uma associação de Estados: o Chefe de Estado é também aqui comum aos dois Estados, embora somente a *título pessoal* e não orgânico; o que é comum é o titular do órgão e não o próprio órgão. A união real é regulada por uma Constituição ou por um acto jurídico específico; a união pessoal normalmente (embora nem sempre) resulta da mera coincidência de designação da pessoa do Chefe de Estado

---

<sup>258</sup> Um exemplo é o caso de federação que admite secessão, como o caso da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, como recorda Jorge MIRANDA (2004).

<sup>259</sup> O professor francês elenca, como exemplos de uniões pessoais, a que existiu entre o Reino da Inglaterra e o Reino de Hannover (ss. XVIII-XIX), a que existiu entre o Reino dos Países Baixos e o Grão-Ducado de Luxemburgo (s. XIX), e a que existiu entre o Reino da Bélgica e o Estado Livre do Congo (ss. XIX-XX). (HAURIOU, 1929, p.123).



*Sgarbossa & Iensue*

pelos Direitos próprios de dois ou mais países.” (MIRANDA, 2004, p. 284).<sup>260</sup>

Como se percebe facilmente, a união pessoal consiste em uma união fortuita e transitória de dois Estados que se caracterizem como monarquias hereditárias e que, portanto, por força do mero acaso e da incidência das normas de sucessão ao trono de cada um deles, e do parentesco entre famílias reais, vem a ter, em determinado momento, o mesmo monarca.

Trata-se claramente de situação de fato em que dois Estados soberanos possuem o mesmo titular do poder, como observado por Marcelo CAETANO, sem qualquer união de tipo institucional, não se fundindo os Estados nem um sendo incorporado pelo outro, mas mantendo-se independentes e sem órgãos comuns. É estranha também à figura da união pessoal, e desnecessária, a existência de qualquer instrumento jurídico, seja de direito interno ou externo, não sendo a união instituída por uma constituição ou por um tratado. Tampouco é indissolúvel ou permanente, tendendo a durar temporariamente, durante a vida do monarca, ou até que sobrevenha eventual abdicação deste ao trono.

---

<sup>260</sup> No mesmo sentido, Marcello CAETANO: “Não se deve confundir este tipo de estado monárquico com a *união* pessoal em que os países continuam completamente distintos, sem constituição ou órgãos comuns, apenas unidos pela circunstância casual de terem, por força das leis de sucessão, o mesmo monarca. O rei ocupa dois tronos mas estes continuam separados: foi o caso da União de Portugal e da Espanha de 1580 a 1640.” CAETANO, 2009, p. 136. Jorge Miranda observa que as federações tendem a corresponder a repúblicas, ao passo que as uniões reais ou pessoais a monarquias, mas ressalva não existir correlação necessária. MIRANDA, 2004, p. 284. No mesmo sentido é a observação de CAETANO, embora trate das uniões reais como uma espécie de monarquias federais. CAETANO, 2009, p. 136.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

São exemplos de uniões pessoais a Espanha e o Império Germânico (1519-1556); Portugal e Espanha (1580 a 1640); Inglaterra e Escócia (1603 e 1707)<sup>261</sup>; Inglaterra e Hanover (1714 a 1837); Holanda e Luxemburgo (1816 a 1890); Portugal e Brasil (março a maio de 1826), entre outros (MIRANDA, 2004, pp. 284-285).

No caso das uniões pessoais percebe-se facilmente que, apesar de algumas semelhanças com a confederação (a saber, tratar-se de união de Estados soberanos) e com a união real (a denominação), as primeiras não se confundem com nenhuma dessas espécies, pois são uniões fortuitas e temporárias, e não deliberadas (diferentemente das confederações), de um lado, e de outro não produzem um novo Estado e nenhuma integração orgânica, mas mera coincidência do titular do trono (distinguindo-se das uniões reais).

Uma última consideração deve ser feita, neste momento, sobre novas formas de uniões de Estados, cada vez mais importantes na contemporaneidade, decorrentes dos processos de integração regional surgidos especialmente a partir dos anos de 1950 na Europa. Estes processos criaram novos tipos de associações de Estados que em parte guardam semelhanças com as confederações, mas que, por outro lado, têm características completamente distintas destas, sendo o caso mais emblemático a União Europeia.

Se de um lado tal união de Estados possui características de confederação, ao fundar-se em tratados internacionais e ao reconhecer a

---

<sup>261</sup> Interessante observar que o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte é atualmente uma união real (desde 1707), como visto, que surgiu a partir de uma união pessoal entre Inglaterra e Escócia (1603 a 1707).

## *Sgarbossa & Iensue*

soberania dos Estados integrantes, garantindo o direito de secessão, de outro lado, possui características que a distinguem das confederações em sua configuração clássica aqui exposta, pois criam órgãos permanentes (como o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu, entre outros) e tem funções introvertidas e extrovertidas, embora não chegue a se configurar como uma federação.

Assim, tais novas formas de união de Estados têm sido consideradas por alguns como confederações dotadas de características especiais ou atípicas, e por outros, como associações *sui generis* de Estados, inconfundíveis com as confederações ou quaisquer outras anteriormente existentes. Não é o momento de aprofundarmos a temática, ficando apenas o registro. Nas futuras edições a presente obra contará com um capítulo especificamente voltado para o tema do Estado na ordem internacional e, nele, esta e outras questões serão tratadas com a devida atenção.

### *5.6. Teoria das Coletividades Territoriais*

Uma vez examinadas as temáticas relativas aos Estados unitários, federais e suas variantes, cabe traçar um quadro geral das coletividades territoriais que auxiliará na compreensão de diversas questões importantes, tais como a distinção entre Estado em sentido amplo e em sentido estrito, entre outras, pois, como ensina Kelsen

“Um caso especial, dentro da questão do domínio espacial de vigência das normas que formam a ordem [estatal] é o da natureza daquelas figuras

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

jurídicas que resultam de uma organização territorial do Estado, compreendendo os problemas da centralização e descentralização, o do ponto de vista sob o qual podem ser compreendidos a descentralização administrativa, os organismos dotados de autonomia administrativa, os municípios, os fragmentos do Estado, etc., mas particularmente ainda todas as formas de associação entre Estados.” (KELSEN, 2003, p. 319).

Como se tentará demonstrar, a utilização desse conceito-chave (coletividade territorial) auxiliará grandemente a árida tarefa de compreender e explicar corretamente o árido e complexo tema da organização territorial dos Estados. Utilizaremos aqui a expressão coletividade territorial, genericamente, para designar uma população humana sediada em determinado território. Tal conceito, como se verá, é determinante para entender o Estado e inúmeras temáticas relativas à organização territorial de seu poder.

Toda coletividade territorial possui um elemento humano (normalmente uma população, contingente humano que nela encontra-se estabelecido) e território, podendo ou não possuir elementos adicionais (como poder político) e podendo seus elementos constitutivos possuir qualificações especiais (como, por exemplo, constituir-se o elemento humano em povo em sentido jurídico, ou o poder político em soberania ou autonomia).

Além disso, a coletividade territorial pode ser corporativa ou não corporativa, conforme possua ou não personalidade jurídica (de direito interno ou internacional); bem como pode se encontrar integrada ou não ao território nacional. Se a presença ou ausência de caráter corporativo à personificação jurídica ou despersonificação jurídica da coletividade territorial, respectivamente, sua integração ao território (ou a ausência de

## *Sgarbossa & Iensue*

tal integração) diz respeito ao fato de ser a coletividade territorial considerada parte integrante de um Estado ou apenas um elemento a ele externo, embora sujeito a seu poder (tal como uma colônia ou um território ocupado militarmente, por exemplo).<sup>262</sup>

Estabelecidas essas premissas, podemos afirmar ser possível identificar três tipos principais de coletividades territoriais, a saber: a) coletividades territoriais soberanas; b) coletividades territoriais autônomas; c) coletividades territoriais não-autônomas. Examinemos, brevemente, cada uma delas.

As coletividades territoriais soberanas são caracterizadas pela coexistência de um povo (em sentido jurídico, conjunto de nacionais) em um território e sob um poder político soberano, correspondendo, portanto, ao Estado em sentido próprio ou estrito, aqui já estudado. Como já visto, trata-se de uma coletividade territorial de tipo corporativo, uma vez que o Estado moderno constitui pessoa jurídica, tanto para fins de Direito Internacional Público quanto do ponto de vista do Direito Público Interno.<sup>263</sup>

As coletividades territoriais autônomas são coletividades territoriais não soberanas, evidentemente, estando caracterizadas pela coexistência de uma população (e não povo), sediada em um território, sendo dotada,

---

<sup>262</sup> Segundo BLUNTSCHLI, “a metrópole e suas possessões ou colônias não formam senão um único Estado, um único país; mas a primeira é a sede do governo, e as segundas não ocupam senão uma posição subordinada. A nação soberana é a metrópole. A possessão pode possuir certa autonomia, seja legislativa, seja de governo; mas ela depende, sob as relações essenciais, do Estado principal, e compartilha seu destino.” (1879, p. 266).

<sup>263</sup> É rara a ocorrência, na contemporaneidade, de Estados sem personalidade jurídica do ponto de vista do Direito Público Interno. É o caso notório do Reino Unido.

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

ainda, de autonomia, poder político de grau variável, mas jamais chegando ao nível da soberania (independência externa e supremacia interna). A autonomia traduz-se na existência de órgãos próprios dotados de competências próprias, embora jamais sejam supremas. Correspondem à categoria das coletividades territoriais autônomas, por exemplo, os Estados membros de uma federação, as regiões autônomas, aos municípios ou cidades autônomas e os Estados não soberanos.<sup>264</sup>

É importante observar que as coletividades territoriais autônomas podem ser integradas e não integradas, conforme façam parte, juridicamente, do Estado ao qual se encontram sujeitas (como um Estado federado ou uma região autônoma) ou não (colônias, Estados sob tutela ou protetorado, por exemplo).

As coletividades territoriais autônomas podem ser corporativas ou não, possuindo personalidade jurídica própria ou não, portanto. A tendência é que possuam personalidade jurídica de Direito Público interno no caso das coletividades territoriais autônomas integradas (unidades da federação, regiões autônomas ou municípios autônomos), mas não personalidade jurídica de Direito Público Internacional, monopolizada pelas coletividades territoriais soberanas (Estados em sentido estrito). No caso das coletividades territoriais autônomas não integradas, a tendência é

---

<sup>264</sup> São exemplos de Estados não soberanos aqueles territórios sob o controle ou domínio de um Estado estrangeiro, sem integração a este, portanto. Os exemplos são numerosos: colônias, Estados vassalos, Estados sob protetorado, tutela ou administração fiduciária, Estados associados. Todos são casos de Estados não soberanos, por estarem sujeitos ao poder de um Estado estrangeiro, embora tenham normalmente certo grau de autonomia, traduzindo-se em órgãos e competências próprias, não soberanas, devido à sujeição de tais Estados às metrópoles, aos Estados suseranos, protetores, tutores ou administradores.

## *Sgarbossa & Iensue*

serem não corporativas, não possuindo nem personalidade jurídica de direito interno (pois não fazem parte do Estado soberano ao qual estão subordinadas) nem de Direito Internacional Público (pois essa é monopolizada pelos Estados soberanos).

Por fim, as coletividades territoriais não-autônomas estão caracterizadas pela presença de apenas dois elementos, a saber, território e população, estando ausente qualquer poder político próprio (soberania/autonomia), constituindo normalmente meras divisões administrativas do território de um Estado soberano ou autônomo. Enquadram-se nessa categoria regiões ou províncias não autônomas, cidades não autônomas e outras possíveis divisões territoriais para fins exclusivamente administrativos (como departamentos ou distritos, por exemplo).

Normalmente as coletividades territoriais não-autônomas serão não corporativas, ou seja, juridicamente despessoalizadas, por serem consideradas órgãos integrantes de entidades políticas maiores ou suas delegadas, representando-as, sem gozarem de capacidade jurídica própria, de modo que os atos que praticarem serão imputados às entidades das quais são meras delegações.

Como se percebe, a partir da categoria das coletividades territoriais, que podem ser soberanas, autônomas ou não-autônomas, corporativas ou não e integradas ou não, fica muito mais fácil compreender o Estado, suas divisões subnacionais<sup>265</sup> (Estados federados, regiões, províncias,

---

<sup>265</sup> Como se percebe, os Estados costumam comportar diversas divisões e subdivisões territoriais, o que origina entidades subnacionais (Estados, regiões, províncias, municípios e outros). Estas unidades subnacionais podem contar com variados graus de

## *Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo*

municípios e outros) e suas relações com territórios não integrados subordinados (como colônias).

---

poder político ou ser privadas dele, ser dotadas de personalidade jurídica ou despersonalizadas. A tendência é que as unidades primárias possuam um grau maior grau de poder político (autonomia) e que as unidades secundárias ou terciárias tenham graus menores de poder político (autonomia), ou sejam privadas dela, o mesmo valendo para a personificação ou despersonalização jurídica. Mas as realidades efetivamente existentes são amplamente variáveis.