

**O PAPEL DO ESTADO-MEMBRO NA CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS
DO BRASIL DE 1946**

**THE ROLE OF THE MEMBER STATE IN THE CONSTITUTION OF THE UNITED
STATES OF BRAZIL 1946**

Andressa Fracaro Cavalheiro¹

RESUMO: O presente artigo objetiva investigar o papel do Estado-Membro na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, identificando qual o grau de autonomia que possuíam sob a égide da Constituição de 1946. No trabalho, além da análise dos dispositivos do texto constitucional promulgado em 1946, também é feita uma investigação sobre o processo constituinte que deu origem à Constituição da época, além de trabalhar-se questões relativas ao federalismo e ao próprio conceito de autonomia. Concluiu-se que embora tenha a Constituição de 1946 objetivado desenvolver a autonomia dos Estado-Membros, em função da ampliação da autonomia municipal e das competências da União, o que acabou, na prática o que ocorreu foi justamente o contrário, ou seja, a redução da autonomia do Estado-Membro.

PALAVRAS-CHAVE: Estado-Membro; Constituição de 1946; Autonomia.

ABSTRACT: This paper aims to investigate the role of Member States in the Constitution of the United States of Brazil, 1946, identifying the degree of autonomy they had under the aegis of the 1946 Constitution. At work, besides the analysis of devices in the Constitution promulgated in 1946, is also made an inquiry into the constitutional process that gave rise to the Constitution of the time, and work is issues relating to federalism and the concept of autonomy. It was concluded that although the 1946 Constitution objectified develop the autonomy of the Member State, due to the expansion of municipal autonomy and powers of the Union, which ended in practice what happened was precisely the opposite, ie reducing the autonomy of the Member State.

KEYWORDS: Member State; 1946 Constitution; Autonomy.

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Professora Assistente na Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, campus de Francisco Beltrão. Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado – da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Membro Titular da Rede Iberoamericana de Direito Sanitário. Bolsista da Fundación Carolina.

1 Introdução

Ainda que o Brasil seja um país federal desde 1891, o papel desempenhado pelos Estados que formam a União não foi sempre o mesmo, tendo mais ou menos autonomia em cada nova (re)estruturação constitucional pela qual passava o país. Objetiva este trabalho demonstrar qual era o papel dos Estados-Membros sob a égide constitucional de 1946, ou seja, qual o grau de autonomia de que desfrutavam neste período.

Para dar conta de tal desiderato, analisar-se-á, por óbvio, a Constituição de 1946, e far-se-ão alguns aportes relativos processo constituinte de 1946, bem como algumas referências ao federalismo e à autonomia do Estado-Membro.

Desta feita, adotar-se-á, na confecção deste trabalho, o método procedimental dedutivo e o método de abordagem analítico, por meio da técnica de pesquisa indireta bibliográfica.

2 Federalismo: alguns aportes introdutórios

A compreensão do que seja um Estado, enquanto formulação política, ajuda na compreensão do que seja a Constituição. Sendo o Estado uma combinação específica, marcada pelo princípio da igualdade e por três elementos constitutivos de qualquer forma política: poder, território e governo. Assim, a Constituição poderia ser entendida como um instrumento para a articulação jurídica do Estado (ROYO, 2012).

Royo, ao considerar o território como o suporte físico indispensável para a existência de uma população e para o exercício do poder, afirma que foi o critério utilizado para definirem-se as formas de Estado, de modo que teria sido a estrutura territorial interna do Estado o elemento do qual se serviu a doutrina para classificar as formas de Estado, distinguindo dois grandes tipos como pontos de referência: o Estado Unitário e o Estado Federal. (ROYO, 2012, p. 754).

Podemos definir o Estado Unitário pela sua centralização político-administrativa, ou, como quer Dallari, quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político (DALLARI, 2010, p. 254). Assim, no Estado Unitário há uma única autoridade de governo e administrativa, uma única estrutura judiciária e uma única legislação. É também nesta direção a definição proposta por Bastos, para quem, no Estado Unitário, há um único centro irradiador de decisões políticas expressas em lei (BASTOS, 2010, p. 189), bem como para Azambuja, que afirma ser o Estado Unitário um tipo puro de Estado, onde todas as autoridades

executivas ou judiciárias que existem no território são delegadas do Poder Central, e tiram dele sua força, sendo tal poder quem as nomeia e lhes fixa as atribuições, sendo o legislativo também único, não havendo nenhum outro órgão com atribuições de fazer leis nesta ou naquela parte do território (AZAMBUJA, 2008, p 230).

Para Royo, que vive no chamado Estado Autônomo Espanhol, não deveríamos pensar no Estado Federal como paradigma único de descentralização político-administrativa, já que nem todo Estado politicamente descentralizado é um Estado Federal (ROYO, 2012, p. 754). De todo modo, é o Estado Federal o conceito de referência alternativo ao Estado Unitário porque (1) o primeiro Estado politicamente descentralizado que se constituiu no mundo frente à tradição europeia do Estado Unitário foram os Estados Unidos da América e, em dito país, a descentralização política tomou a forma de um Estado Federal; (2) porque foi a descentralização política federal americana a que serviu de modelo aos primeiros países europeus que se constituíram também como Estados politicamente descentralizados na forma de Estados Federais: Suíça e Alemanha; (3) porque o Estado Federal se converteu, desde então, em ponto de referência da descentralização e não o inverso. Tanto histórica, quanto dogmaticamente, foi o federalismo o critério mensurados da descentralização política e não o contrário. (ROYO, 2012, p. 754).

Para Dallari, o Estado Federal possui as seguintes características: (1) A união faz nascer um novo Estado e aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estado; (2) A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição e não um Tratado; (3) Não existe o direito de secessão; (4) Só o Estado Federal possui soberania; (5) As competências do Estado Federal e dos Estados membros são fixadas na Constituição; (6) A cada esfera de competência se atribui renda própria e, (7) o poder político é compartilhado pelo Estado Federal e pelos Estados Membros (DALLARI, 2010, p. 256).

Na mesma linha estão as características do Estado Federal identificadas por Saldanha, quais sejam: (1) Os membros da federação são entes autônomos para determinados fins estipulados na constituição; (2) A autoridade da federação tanto se verifica em negócios internos como em negócios externos; (3) Seus cidadãos são possuidores de uma mesma nacionalidade decorrente do Estado federal; (4) Os estados estão unidos por um pacto federativo de direito constitucional e não com um simples tratado como na confederação; (5) As decisões da União (poder central) são obrigatórias para todos os Estados membros; (6) O poder central divide-se em Legislativo, Executivo e Judiciário; (7) Os Estados membros não guardam o poder de secessão como na Confederação; (8) Sua unidade é perpétua (SALDANHA, 2009, p. 332-333).

De nossa parte, ressaltamos que entendemos essencial o conceito de autonomia à ideia federalista, de modo que não se pode falar em federalismo sem se conceder aos entes que compõe o Estado Federal autonomia, entendida de forma quadripartite: auto-administração, autogoverno, auto-administração e autolegislação.

Royo ressalta que no federalismo se apresentam problemas típicos que assumem uma forma de compromisso na qual se entrecruzam princípios ou elementos unitários com outros diferenciadores. Tais princípios ou elementos unitários seriam (1) Uma Constituição Federal; (2) A cidadania federal e, (3) a homogeneidade político-constitucional. Os diferenciadores seriam: (1) a existência política das unidades territoriais que se integram a um Estado Federal; (2) um órgão legislativo próprio; e (3) a Autonomia Econômica. Isso deriva na necessidade de se deslindar o âmbito de atuação de cada um mediante a distribuição de competências legislativas, a distribuição de recursos tributários, a participação das unidades territoriais na formação da vontade da Federação, a vigilância federal, a rigidez da Constituição Federal e o estabelecimento de uma instância de resolução judicial de conflitos em caráter federal. (ROYO, 2012, p. 995).

Tarquini, analisando o fenômeno do federalismo como processo, estabelece certos elementos que se deve ter em conta em um Estado Federal: (1) Duas ordens de governo (dois sistemas normativos de níveis distintos); (2) uma Constituição como lei de participação, encarregada de organizar as instituições e distribuir as competências e determinar os limites de atuação das esferas; (3) Descentralização do poder político, onde há dois sistemas de normas: um federal, válido para todo o território do Estado Federal, e outro local, cuja validade se limita ao território das autonomias; (4) O federalismo como um princípio de união, o que determina as pautas de coexistência de ambas as ordens; (5) a união através da participação e a autonomia; (6) repartição de competências; (7) Relação entre poderes e, (8) o processo federal.

Daí se pode ver que, dadas algumas diferenciações, é possível encontrar-se muitos pontos comuns nas caracterizações feitas pela doutrina (citada), do que se ressalta, para os fins deste trabalho, a questão da autonomia de que se revestem (ou deveriam revestir-se) as unidades que juntas formam a federação.

É certo que existem características distintas em cada Estado Federal existente, o que faz com que o federalismo possa ser um conceito flexível, adaptado à realidade de cada um deles. Neste sentido, Tarquini assevera que ao entender-se o federalismo como um processo, necessariamente se buscarão fórmulas flexíveis para institucionalizar-lo, permitindo sua

mobilidade própria. A estrutura perderá sua rigidez e a fórmula será permeável à mudanças que poderão ser uma resposta mais próxima aos problemas da realidade.

O federalismo foi introduzido no Brasil juntamente com a República, em 1889, em substituição ao Estado unitário descentralizado, por meio do decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que previa que as províncias do Brasil estariam reunidas pelo laço da federação, constituídas a partir dali em Estados Unidos do Brasil. (CHAGAS, 2006, p. 59).

Entretanto, para Saldanha, apenas com a promulgação da Constituição de 1891 é que o Brasil assumiu realmente a forma federalista, com pendência para o federalismo dual, uma rígida separação entre governos dos Estados membros e o Poder Central, não havendo interpenetrações de uma esfera governamental em outra. O federalismo brasileiro formou-se por segregação, surgido do desmembramento de um Estado unitário (SALDANHA, 2009, p. 339).

Prossegue a autora ressaltando que as circunstâncias políticas, sociais, geográficas e econômicas do nosso país já naquela época não se coadunavam com a estrita centralização. Portanto, ela não se sustentaria por muito tempo, embora isso fosse de interesse de alguns políticos e detentores de algum tipo de poder, e que só prevaleceu até o fim da monarquia. As diferenças existentes em cada província, por fatores estruturais, geográficos, culturais, sociais e econômicos, particularizam cada uma delas traduzindo sua identidade. Desta forma, despertou em cada uma delas, um espírito autonomista, particularista, que encontrava na federação guarida e conforto (SALDANHA, 2009, p. 341).

Com a Constituição de 1891 os Estados-membros brasileiros foram dotados de extrema autonomia, agindo como se soberanos fossem (em contrário a um dos elementos caracterizadores do Estado Federal, segundo o qual a soberania é da União), o que acabou gerando diversas arbitrariedades.

Para Saldanha, a integração nacional era precária, diminuindo a capacidade do poder central de intervir nos Estados-membros (estados) ou de impor suas decisões, tornando-se quase impotente diante de assuntos internos dos estados. Lembra a autora que a política nacional da época era dominada pelos estados mais ricos da federação, ou seja, São Paulo e Minas Gerais. Por um acordo tácito, esses estados se revezavam na Presidência da República, um arranjo apelidado de “política do café com leite”, por serem os maiores produtores de café e leite, respectivamente. Foi uma época de fraudes eleitorais, o voto secreto inexistia. Durante quatro décadas, o poder central não exerceu qualquer poder sobre as unidades regionais, situação que se modificou com a revolução de 1930 levando Getúlio Vargas ao poder. Começava o período da República Nova. (SALDANHA, 2009, p. 343).

A Constituição de 1934, inspirada na Constituição de Weimar, fez surgir a figura do Estado intervencionista, o que resultou na considerável diminuição da competência dos Estados-membros, simbolizando o fim do federalismo dual. Segundo Saldanha, durante o Estado Novo (1937-1945) criaram-se grandes obstáculos para as oligarquias estaduais. O presidente teve todo o poder político nas mãos, e o Brasil nem foi democrático nem federativo. Oficialmente, o Brasil era uma federação (Constituição de 1937); na prática, contudo, o país era um estado unitário. O governo central negociava constantemente com as elites regionais. Nesse passo, diminuía-se a autonomia estadual e aumentava-se a autonomia municipal, colaborando com o descenso do federalismo. (SALDANHA, 2009, p. 344).

Com o golpe militar de 1964 houve a suspensão das liberdades democráticas. Obviamente que não se podia falar em descentralização de modo que, nas duas décadas seguintes, viveu o Brasil um regime de extrema centralização política e fiscal. Somente no final da década de 1970, com a redemocratização, os Estados lentamente recuperavam seus poderes, tendo as eleições diretas para governador em 1982 e consolidando uma maior autonomia aos Estados.

O fim do regime militar em 1985 tornou explícita a pressão dos Estados para uma nova descentralização. Essa pressão traduziu-se na Assembleia Constituinte de 1988, onde enraizou-se o pensamento segundo o qual a democracia somente poderia desenvolver-se e consolidar-se por meio de uma descentralização política e fiscal, vindo ao encontro daqueles que desejavam maior autonomia para Estados-Membros e municípios. Importa dizer que foi neste momento que no Brasil passa a integrar a federação, de modo oficial, mais um membro: o município, rompendo, assim, com o dualismo do federalismo tradicional.

Entretanto, assevera Saldanha (2009, p.346), a descentralização trouxe consigo grandes distorções financeiras, ocasionando que a maioria dos entes federados sobreviva à base das transferências dos Estados-membros e da União. Além disso, a descentralização política que acompanhou o aumento das receitas municipais reduziu a importância dos governadores, pois os prefeitos passaram a deles depender menos deles, e a ter uma relação mais próxima com o Palácio do Planalto.

Já há algum tempo é comum ouvir no Brasil o pedido por um novo pacto federativo, considerando que o existe, dados às distorções financeiras apontadas, precisaria ser urgentemente reformulado, especialmente no que tange às questões tributárias. Como representante deste clamor pela reforma federativa, ouçamos Paulo Bonavides, segundo quem se faz mister introduzir profunda reforma no sistema republicano federativo, acabando com a

falsa federação existente, preservando-se, todavia, nas instituições, o substantivo e suprimindo o adjetivo por via de uma reforma institucional profunda.

Bonavides afirma que essa falsa federação vivida, engendra um falso corpo representativo que, por sua vez, engendra uma falsa democracia que engendra um falso desenvolvimento que atropela a concretização dos direitos sociais em sua plenitude, formando um “vasto e maligno” círculo vicioso de submissão e dependência, de modo que as desigualdades e desequilíbrios regionais e sociais são aspectos cruciais para a temática do federalismo brasileiro (BONAVIDES, 2010, p. 337)

Não se pense, entretanto, que o autor é contra o federalismo, na verdade, a nosso juízo, o autor o entende como perpétuo e indissolúvel, nos exatos termos da atual Constituição. Sua posição é contrária à composição dualista do sistema (União e Estado-Membro), porque, sendo um municipalista, entende que tal composição estorva os mecanismos funcionais “debaixo do constante açoite de uma realidade nacional perante a qual o modelo já exaurido, curva-se impotente, contraditório e ultrapassada. Em outras palavras, a realidade de que o país federal se acha de todo divorciado”. (BONAVIDES, 2010, p. 339).

Bonavides aponta como solução para esta crise o que chama federalismo regional, solução esta vislumbrada, segundo afirma, no próprio texto constitucional vigente, nos mantendo, o atual modelo, desviados desta solução, porque uma contradição profunda com as velhas aspirações descentralizadoras, propagadas pelo sentimento nacional, “e que estão na alma de nosso povo, na memória de nossas origens, nos acontecimentos que marcaram nossa Monarquia, atravessando a Primeira República, vítima da truculência das intervenções federais nos Estados-membros” (BONAVIDES, 2010, p. 339).

Feitos tais aportes, cuja intencionalidade reside num prévio esclarecimento sobre o Estado federal e o federalismo no Brasil, falemos um pouco sobre o momento constituinte de 1946 para, ato seguinte, explorarmos as competências mantidas pelos Estados-membros sob sua égide.

3 1946: constituinte e constituição

Com a reconstituição do Brasil, precedida da queda de Getúlio Vargas, emergiu a Constituição de 1946, no contexto do segundo pós-guerra, reunindo algumas características bastante importantes, como o resgate ao federalismo, a previsão de eleição direta do

Presidente da República², a independência e o equilíbrio dos três poderes, o reconhecimento da liberdade de organização dos partidos políticos, da liberdade sindical e dos direitos de greve, prevendo, no que pertine à desapropriação de terras, indenização prévia, em reconhecimento ao direito de propriedade, ainda que agora limitado pelo bem-estar social, o restabelecimento do bicameralismo e a restauração da figura do Vice-Presidente. Família, educação e cultura receberam a proteção constitucional e criou-se a Justiça do Trabalho e o então Tribunal Federal de Recursos.

Relata Baleeiro (2001, p. 13) que após instalar-se a Assembléia Nacional Constituinte, em fevereiro de 1946, e elaborado seu regimento interno, formou-se a chamada Grande Comissão, composta por 37 membros e incumbida da missão de elaborar o projeto da Constituição. O presidente da Grande Comissão era Nereu Ramos, e seu vice, Prado Kelly, líderes, respectivamente, da Maioria e da Minoria.

Nenhum anteprojeto serviu de base à Constituição de 1946, diferentemente do que ocorreu com as Constituições de 1891 e 1934³. A Grande Comissão subdividiu-se em Subcomissões, de modo que o relator de cada uma destas redigia um texto de sua respectiva Seção e submetia à subcomissão que o emendava e o levava à Grande Comissão, onde novamente era emendado, votado e discutido. As seções foram, então, todas coordenadas num projeto oferecido ao Plenário (BALEEIRO, 2001, p. 14).

As emendas sofridas pelo projeto no Plenário eram triadas pelos relatores na Comissão, refundido o projeto com as emendas aprovadas e novamente o enviado ao Plenário para votação. A redação final da Constituição ficou a cargo de seu vice-presidente, Kelly Prado, passando ainda pela revisão do filólogo José de Sá Nunes. Se pode dizer que a característica principal da Constituição de 1946 é a “restauração”, na medida em que, segundo salientado pelo então deputado Hermes Lima, a constituição seria mais de restauração do regime destruído pelo golpe de 1937. Essa tendência renovadora das linhas da Constituição de 1891, com as inovações apresentadas (proteção aos trabalhadores, à ordem econômica, à

²Com a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961 (Ato Adicional), instituiu-se o parlamentarismo no Brasil, que perdurou até o plebiscito de 6 de janeiro de 1963 quando 76,98% da população disse não ao referido ato adicional (TSE, 2013), consumando-se, pois, o presidencialismo, por meio da Emenda Constitucional nº 6 de 23 de janeiro de 1963..

³ Afirma Lima Sobrinha (2001, p. 46) que a Constituição de 1934 serviu de modelo para a Carta de 1946, incorporando ao seu texto todas as medidas que corporificavam conquistas da Revolução de 1930.

família, à educação, etc), foi de fato característica do texto aprovado em 18 de setembro de 1946. (BALEEIRO, 2001, p. 14).

Um fator que merece destaque reside no fato de que a Grande Comissão foi formada por homens de profissões liberais das classes médias, ainda que pela primeira vez na história, por conta da eleição das bancas comunistas e trabalhista, um número considerável de proletariado tivesse voto. Assim, ainda que alguns deputados eram operários de limitada instrução e outros negros, o que foi raríssimo na República Velha, os membros da Grande Comissão tinham, em sua maioria, um espírito conservador, até mesmo porque, dos 37 membros, 22 tinham mais de 50 anos, 8 tinham entre 40 e 50 e somente 1 tinha menos de 40 anos. Na Grande Comissão juntaram-se 31 juristas, dois médicos, dois sacerdotes (um deles protestante), um militar e apenas dois sem curso superior. 8 haviam sido governadores e a maioria já exercido funções de Ministros ou Secretários de Estados, ou tiveram mandato parlamentar federal ou estadual. Mais de 4/5 eram modestos proprietários de imóveis e somente um era considerado rico. Alguns dos membros já haviam sofrido prisão por motivos políticos. Havia poucos militares e a predominância, portanto, era de conservadores com tendências liberais, que faziam concessões ao proletariado, desejosos de soluções evolutivas, por meios democráticos para a luta de classes (BALEEIRO, 2001, p. 15-17).

Literalmente tão bem redigida quanto a Constituição de 1891, a Constituição de 1946 possuía 218 artigos, além de um "Ato das Disposições Transitórias" com mais 36 artigos. Dividia-se em nove títulos, que se subdividiam em capítulos e estes em seções. Sua estrutura e linhas gerais assemelham-se às da Constituição de 1891, mas sem sua rigidez presidencialista. (BALEEIRO, 2001, p. 16).

De acordo com Baleeiro (2001, p. 19 e ss.), os constituintes de 1946 partiam do princípio filosófico kantiano de que o Estado não é fim em si mesmo, mas meio para o fim que seria o homem. Assim, o Estado deveria fazer convergir seus esforços precipuamente para elevar material, física, moral e intelectualmente o homem, melhorando-o do ponto de vista da saúde, da educação e do bem-estar econômico. A consequência dessa melhora seria o desenvolvimento total da Nação. Consciente de que a maior parte do País se empregava na faixa agrícola no interior, sem as oportunidades de tratamento médico, saúde, instrução, transportes e oportunidades de ganho das populações urbanas, a Constituição insinuava uma política de recuperação das áreas atrasadas. Daí a denominada "Revolução Municipalista", onde os Constituintes, impressionados com a situação dos municípios que, sacrificados pela República com restrição de sua autonomia, cada vez mais ameaçada pelos Estados, eram

também desfavorecidos na discriminação das rendas públicas, por meio do “Sistema de Vasos Comunicantes” melhoraram suas finanças.

Feitas esses breves aportes sobre a Constituinte e a Constituição de 1946, vejamos, a partir de agora, qual foi, especificamente, o papel que destinou aos Estados-Membros.

4 O papel do Estado-Membro na Constituição de 1946: uma leitura do texto constitucional a partir dos principais dispositivos relativos aos Estados membros

A fim de melhor contextualização, antes de falar propriamente na Constituição de 1946 e nas competências e caracterizações dos Estado membros, devemos recordar que durante o primeiro período do governo de Getúlio Vargas (década de 1930), tivemos uma volta ao centralismo, havendo, por conseguinte, uma restrição da autonomia administrativa e política dos Estados membros brasileiros. O Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituía o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, dissolveu o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, cassou os mandatos de todos os Governadores e Prefeitos e nomeou interventores em cada Estado membro, prevendo a competência dos Interventores Estaduais para nomear os Interventores nos municípios. Dos atos dos Interventores Estaduais só cabia recurso ao Presidente da República.

De todo modo, interessante observar que o artigo 4º do referido decreto manteve em vigor as Constituições e as Leis Estaduais, e o artigo 9º a autonomia financeira dos Estados e do Distrito Federal, de modo a garantir que a nova Constituição a ser elaborada mantivesse o sistema federativo. Assim, a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, manteve, no art. 21, a competência remanescente dos Estados membros, ainda que ampliasse as hipóteses de intervenção da União nos entes federados. Havia, também, um dispositivo que previa a transformação do Estado membro em território da União se não fosse capaz de arrecadar receita suficiente para manutenção dos seus serviços, por três anos consecutivos.

A Constituição de 1946 teve, entre outros méritos, o de devolver formalmente a autonomia administrativa e política aos Estados membros. Isso, no entanto, foi novamente afetado pelo Golpe Militar de 1964. A Constituição de 1967/1969 construiu um federalismo meramente nominal, pois a competência da União era de tal forma dilatada que pouco restava para os Estados federados.

Feitas tais considerações, vejamos os dispositivos constitucionais relativos ao Estado membro, tendo em conta os 4 atributos da autonomia, elemento essencial ao conceito de federação, quais sejam, auto-organização, autogoverno, auto-administração e auto-legislação.

O parágrafo 1º do art. 1º que reconhece expressamente os Estados como membros da União. Os Estados membros, exercendo seu poder de auto-organização podiam incorporarem-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para anexarem-se a outros ou formarem novos Estados.

A Constituição de 1946 garantia, no art. 7º, a regra da não intervenção da União nos Estados, a não ser para (I) manter a integridade nacional; (II) repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro; (III) por termos a guerra civil; (IV) garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais; (V) assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária; (VI) reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida externa fundada; (VII) assegurar a observância dos seguintes princípios: forma republicana representativa, independência e harmonia dos Poderes, temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes; proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato; autonomia municipal; prestação de contas da Administração; garantias do Poder Judiciário.

Note-se que as hipóteses de intervenção previstas em 1946 são muito próximas das previstas no texto constitucional vigente, tendo havido poucas alterações como, por exemplo, quando o Estado membro suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, deixar de fazer o repasse de receitas tributárias fixados constitucionalmente, ou para assegurar esses entres outros princípios: direitos da pessoa humana, autonomia municipal e a aplicação do mínimo legal de sua receita corrente líquida para o desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde.

A fim de evitar, por certo, a prevalência de um Estado sobre outro ou a preferência por um ou por outro pela União (como nos tempos da República café com leite), à União proibiu-se de decretar tributos que não sejam uniformes em todo o território nacional.

A cada Estado membro se reconhecia a autonomia dado que cada um se regeria por uma Constituição própria e pelas leis que viesse a adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição (art. 18). Aos Estados membro reservam-se os poderes que implícita ou explicitamente não lhe sejam vedados pela Constituição, em referência à competência residual tão característica do federalismo norte-americano.

Os Estados membros são responsáveis pelas necessidades de seu próprio governo e administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública (art. 18, § 2º). Previsto pela Constituição estava também a possibilidade de efetuar-se acordo entre Estados e União possibilitando que funcionários próprios possam ser encarregados da execução de leis e serviços do outro, provendo às necessárias despesas (art. 18, §3º).

A autonomia financeira dos Estados vinha assegurada pelo art. 19, que previa ser competência dos Estados membros a decretação de impostos sobre propriedade rural, com exceção da urbana; transmissão de propriedade *causa mortis*, transmissão de propriedade de propriedade imobiliária inter vivos e sua incorporação ao capital de sociedades; vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais, isenta, porém, a primeira operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual; exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de cinco por cento *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais; os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua Justiça e os negócios de sua economia.

A Constituição previa a possibilidade da criação de outros tributos, tanto pelo Estado quanto pela União, mas a prevalência seria sempre da União já que, se criados impostos idênticos, o imposto da União excluiria o do Estado-Membro. Sobre tais impostos, os Estados fariam sua arrecadação, devendo entregar vinte por cento do produto à União e quarenta por cento aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança, permanecendo com quarenta por cento do montante. (art. 21).

A Constituição de 1946 provocou uma revolução municipalista e, ainda que o papel dos municípios não seja a tópica do presente texto, é bom asseverar que, por conta do reconhecimento de autonomia também aos municípios, a regra consistia na sua não intervenção pelos Estados, a não ser para regularizar-lhes as finanças quando forem imponentes no serviço de empréstimo garantido pelo Estado ou, então, deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, sua dívida fundada. (art. 23).

Aos Estados era possível contrair empréstimo externo, desde que previamente autorizados pelo Senado Federal (art. 33). Sua representação política se dava mediante presença na Câmara de Deputados de membros eleitos por si, em número mínimo de 7 (art. 56), mas sua representação efetiva, tal como agora, ocorrida por meio do Senado Federal. Sobre ele, dispunha a Constituição que o Senado Federal seria composto por representantes dos Estados e Distrito Federal, eleitos segundo princípio majoritário, podendo cada Estado, tal qual hoje, eleger três senadores para mandato de oito anos (art. 60).

Os Estados organizavam, já em 1946, sua própria justiça, ainda que tivessem de manter um mínimo de garantias e vedações aos juizes, bem como relativo à competência dos Tribunais, de modo a não haver grandes distinções com os demais Estados. Existia a possibilidade da criação, por parte do Estado, dos Tribunais de Alçada, inferiores aos Tribunais de Justiça, figura que só recentemente deixou de existir (art. 124).

Ainda que o aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica dependesse de autorização ou concessão federal, os Estados, possuindo os necessários serviços técnicos e administrativos, e cumpridos os requisitos legais, tais atribuições poderiam ser repassadas ao Estado (art. 153).

Também eram os Estados responsáveis por seu sistema de ensino, nos termos do que dispõe o art. 171, cooperando a União, com auxílio pecuniário, para o desenvolvimento deste sistema de ensino. Também poderiam ter símbolos próprios.

Quanto à competência legislativa (art. 6º, c/c art. 5º, inc. XV), mantinha os Estado competência complementar (supletiva) nos casos de normas gerais de direito financeiro, de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário; de produção e consumo; sobre diretrizes e bases da educação nacional, a organização, instrução, justiça e garantias das policias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo federal nos casos de mobilização ou de guerra;. Também podiam legislar supletivamente sobre requisições civis e militares em tempo de guerra; tráfego interestadual; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, floresta, caça e pesca; emigração e imigração; e incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.

5 Conclusão

A Constituição de 1946 devolveu formalmente a autonomia aos Estados membros, dotando-lhes de autonomia financeira e organizativa, ainda que contassem com um grau menor de autonomia se comparados aos princípios de hoje. Todavia, ainda que a Constituição desse aos Estados uma competência residual, reservando-lhes todos os poderes que implícita ou explicitamente não lhes fossem vedados constitucionalmente, é possível perceber a ampliação da autonomia municipal e uma ampliação das competências da União.

Como prova do fortalecimento dos municípios e, portanto, redução da autonomia do Estado-Membro, a regra da não intervenção nos municípios pelos Estados-Membros, a não ser em caso de impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado-Membro ou

pela ausência de pagamento, por dois anos consecutivos, de sua dívida fundada. O aumento das competências da União pode ser identificada na regra tributária que previa que, em casos de criação de impostos idênticos, prevaleceria sempre o da União, ainda que tivesse sua criação posterior ao Estado.

Por tais fatos, é possível concluir-se que, na prática, o Estado-Membro, ainda que formalmente dotado de autonomia financeira e organizativa, detinha o menor papel na condução da federação, sendo normalmente suplantado pela União e, por vezes, pelos próprios Municípios.

6 Referências

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Rio de Janeiro/RJ/Brasil Editor: Globo Edição, 2008.

BALEEIRO, Aliomar; A Constituição de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar e LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituições Brasileiras 1946*. Brasília : Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Col. Constituições Brasileiras, v. 5)

BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Referendo de 1963*. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-de-1963>>. Acesso em 12 fev. 2013.

_____. Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930. *Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências*. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=19398&tipo_norma=DEC&data=19301111&link=s> Acesso em 11 de fev. 2013.

_____. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em 14 de fev. de 2013.

BONAVIDES, Paulo. Teoria do estado. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CHAGAS, Magno Guedes. Federalismo no Brasil. São Paulo: SAFE, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 29. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. A constituição de 1946. In: BALEEIRO, Aliomar e LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituições Brasileiras 1946*. Brasília : Senado Federal e Ministério

da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Col. Constituições Brasileiras, v. 5)

REGIS, André. Novo federalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ROYO, Javier Pérez. CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 13. ed. rev. Por DURÁN, Manuel Carrasco. Madrid: Marcial Pons, 2012.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. In: *Revista Seqüência*. N. 59, dez, 2009, p. 327-360.

TARQUINI, María Castorina de. El federalismo. In: PÉREZ GUILHOU (Coord) *et al. Derecho público provincial y municipal*. 2a. ed. atual. Buenos Aires: La Ley, 2003.