

O PACTO FEDERATIVO E A DEMOCRACIA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

THE FEDERAL PACT AND THE DEMOCRACY IN THE STATE
CONSTITUTIONS

Alexandre Carrinho Muniz

Promotor de Justiça

Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí

RESUMO: A democracia não é conceito fechado ou estanque, e sua fonte normativa não advém apenas da Constituição da República. Embora, no Brasil, o pacto federativo, nos moldes em que se encontra, imponha limites aos Estados-membros, é possível que, em suas respectivas Constituições, ressaltando a máxima de sua autonomia, sejam instituídos instrumentos que permitam uma maior participação popular e direitos e garantias fundamentais ao exercício da cidadania, ainda que não previstos na Carta Republicana. Democracia, assim, não é só o que está na Constituição da República, mas também nas Constituições estaduais, em especial, nos pontos em que privilegiam uma maior participação popular, seja na iniciativa legislativa, seja na tomada de decisões. Para tanto, a discussão proposta no presente artigo é analisar o pacto federativo, a repartição de competências aos Estados-membros, e a possibilidade de ampliação da democracia por meio das Constituições estaduais. Seu objetivo geral é analisar não apenas o alcance do pacto federativo na Constituição da República e na repartição de competências entre os entes federados, mas também a (im)possibilidade de os Estados-membros inovarem em suas Constituições estaduais e obterem a ampliação da democracia por meio de instrumentos jurídico-políticos, direitos e garantias fundamentais. Para elaboração do estudo, foi utilizado o método indutivo, com as técnicas do referente, das categorias operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

PALAVRAS-CHAVE: Pacto federativo. Constituição. Democracia. Estados.

ABSTRACT: Democracy is not a closed or sealed concept and its normative source doesn't come only from the Constitution of the Republic. However, in Brazil, the federal pact, in the way in which it is established, some limits are imposed to the Member States, it is possible that their respective Constitutions will emphasize autonomy at its maximum level, therefore, in each case, some instruments are settled to allow a greater popular participation, as well as, rights and guarantees are built to the full exercise of citizenship, still not foreseen in the Republican Law. Thus, Democracy is not only what is in the Federal Constitution, but also what is in each State Constitution, especially at the points that intend to favor a greater popular participation, either in legislative initiative or in decision-making. For this purpose, the discussion presented in this paper seeks to analyze the federative pact, the allocation of jurisdiction to the Member States, and the possibility of expanding democracy through the State Constitutions. Its overall objective is to analyze beyond the federal pact coverage in the Federal Constitution and the share of competence among the federated entities, but also the Member States' (im) possibility to innovate in their State Constitutions and to achieve the expansion of democracy by means of legal and political instruments, rights and guarantees. In order to develop this study we used the inductive method, with referential technique from operational categories, and literature and book report.

KEYWORDS: Federative pact. Constitution. Democracy. States.

Enviado em: 31-1-2018

Aceito em: 12-4-2018

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe estudo que tem como tema central a democracia nos Estados-membros, com os limites impostos pelo modelo de pacto federativo atual e a repartição de competências prevista na Constituição da República.

O desenvolvimento deste estudo se efetivou no histórico do pacto federativo no Brasil, até o atual modelo proposto, traçando, superficialmente, excertos históricos dos modelos anteriores, com o recorte atualmente vigente. E, justamente diante desse modelo atual, procurou-se destacar a repartição de competências, em especial, dos Estados-membros, cuja fixação é o que delimita o que se pode definir nas Constituições estaduais. Após, procurou-se avaliar como as Constituições estaduais podem ampliar a democracia, para além daquela sustentada na Constituição da República, com a instituição de mecanismos de participação popular, legislativa e administrativa, bem como de direitos e garantias essenciais ao exercício da cidadania, com pesquisa abrangente nas Constituições de todos os Estados-membros (incluindo o Distrito Federal, em vista de sua equiparação), a fim de neles constatar a (in)existência de tais institutos.

Sob esta perspectiva, o artigo tem como objetivo geral analisar a possibilidade de ampliação da democracia por meio das Constituições estaduais.

Traz como problemas centrais os seguintes questionamentos:

O atual modelo de pacto federativo impede que os Estados-membros possam inovar na instituição de instrumentos de maior participação popular e de direitos e garantias fundamentais? A repartição de competências impõe limites legislativos e administrativos aos Estados-membros? De fato, os Estados-membros escreveram em suas Constituições tais institutos? O fato de se expressarem nas Constituições estaduais instrumentos que ampliam a democracia possibilita dizer que, de fato, elas possam ser exercidas efetivamente?

Para os objetivos propostos, o artigo foi dividido em três partes: O pacto federativo; A repartição de competências aos Estados-membros; e A democracia nas Constituições estaduais.

Como metodologia, foi utilizado o método indutivo na fase de investigação; na fase de tratamento de dados, o método cartesiano; e, no relatório da pesquisa, foi empregada a base indutiva. Foram também acionadas as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento.

2 O PACTO FEDERATIVO

O desenvolvimento da democracia faz surgir várias formas de estruturação do Estado, e um dos aspectos que força grandes discussões é a questão federativa, ou seja, a união de estados autônomos, com uma finalidade precípua, dentre elas a de não secessão, mas com competências legislativas, administrativas e tributárias específicas.

Como afirmado por Paulo Bonavides, a questão federativa talvez tenha sido o tema que provocou os mais ardorosos debates na sessão constituinte do Congresso Nacional ao elaborar-se a Constituição da Primeira República, com a polêmica central surgindo acerca das competências que deveriam pertencer à União e aos estados, dividindo os constituintes em unionistas – inclinados a dar mais poderes à União – e federalistas – tendentes a transferir aos estados o centro de gravidade das competências, dando-lhes, por conseguinte, o máximo possível de autonomia e de recursos tributários (BONAVIDES, 2006, p. 234).

Citando Jellineck, Bonavides se refere ao Estado federal como o Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal. O Estado federal, como Federação, é a união de direito constitucional, posto ser a Constituição e não um tratado que fornece o critério dessa modalidade de união de Estados (BONAVIDES, 2009, p. 193).

No Estado federal, deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externa e do ponto de vista da soberania interna se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera de competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização (BONAVIDES, 2009, p. 195).

Como dispõem dessa capacidade de auto-organização, que implica o poder de fundar uma ordem constitucional própria, os Estados-membros, atuando aí fora de toda a submissão a um poder superior e podendo no quadro das relações federativas exigir do Estado Federal o cumprimento de determinadas obrigações políticas incontestavelmente portadoras de caráter estatal (BONAVIDES, 2009, p. 195).

Bonavides, fazendo referência a George Scelle, cita dois princípios capitais que são a chave de todo o sistema federativo, quais sejam, a lei da participação e a lei da autonomia:

Mediante a lei de participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervêm como voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são substância mesma da soberania, o que basta para distingui-los das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado unitário.

Através da lei da autonomia manifesta-se como toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que (p. 195) decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição federal. (BONAVIDES, 2009, p. 195).

A participação e a autonomia são processos que se inserem na ampla moldura da Federação, envolvidos pelas garantias e pela certeza do ordenamento constitucional superior – a Constituição federal, cimento de todo o sistema federativo (BONAVIDES, 2009, p. 196).

Há Estado federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado federal, dá forma às suas instituições e estatui órgãos legislativos com ampla competência para elaborar regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados-membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância tanto das leis específicas dos Estados-membros a que pertencem, como da legislação federal (BONAVIDES, 2009, p. 196).

A presença do Estado federal em todos os Estados, segundo os termos que lhe faculta a Constituição da República, não se faz tão somente por via legislativa. A Constituição da República confere também ao Estado federal competência para o exercício de atribuições administrativas mediante sistemas que variam segundo o modelo da organização federal: no Brasil e nos Estados Unidos, por via executiva direta; na Alemanha, em associação com os Estados-membros, caindo sob o controle e a supervisão do poder federal o aparelho administrativo do Estado-membro, e na Áustria, pelo emprego combinado dos dois sistemas (BONAVIDES, 2009, p. 196).

Por último, dispõe o Estado federal de um terceiro poder próprio – o poder judiciário, com seus tribunais e sobretudo com uma Corte de justiça federal, de caráter supremo, destinada a dirimir os litígios da Federação com os Estados-membros e destes entre si, convertendo-se num dos órgãos fundamentais do sistema federativo aquele que é chamado a operar o equilíbrio de toda a ordem, a estrita conformidade dos poderes da União e dos Estados com os princípios básicos da Constituição (BONAVIDES, 2009, p. 196).

Enquanto o Estado federal é dotado de soberania (único sujeito de direito na ordem internacional), as coletividades estatais associadas são dotadas de autonomia, poder que lhes consente organização própria, organização portanto de Estado, uma vez que o poder de que são titulares é da mesma natureza, da mesma espécie e da mesma substância daquele de que se compõe o poder Estatal federal, os Estados-membros não possuem todavia aquele traço de superioridade, aquele grau máximo que faz privilegiado o poder do Estado federal, que o qualifica, pela razão mesma de ser um poder soberano (BONAVIDES, 2009, p. 196).

A supremacia do Estado federal sobre os Estados federados fica patente naqueles preceitos da Constituição da República que ordinariamente impõem limites aos ordenamentos políticos dos Estados-membros, em matéria constitucional, pertinentes à forma de governo, às relações entre os poderes, à ideologia, à competência legislativa, à solução dos litígios na esfera judiciária, entre tantos outros, cujos exemplos concretos de tais disposições restritivas são encontrados na Constituição brasileira, nas alíneas constantes do inciso VII do artigo 34, que estabelece a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. Qualquer violação desses princípios faz lícito o emprego da técnica de salvaguarda do sistema federativo: a intervenção federal (BONAVIDES, 2009, p. 198).

A prevalência do ordenamento constitucional federal torna a fazer-se sentir em matéria de competência legislativa, quando a Constituição da República, discriminando as competências entre o governo federal e os governos dos Estados-membros, tende a cortar ou diminuir a esfera de competência das organizações federais, mediante sistemas que nas Federações usualmente se reduzem a três

modalidades básicas de discriminação: enumeração das competências respectivas do Estado federal e dos Estados federados; enumeração das competências federais e enumeração das competências dos Estados-membros (BONAVIDES, 2009, p. 199).

Na Federação, os Estados federados, dispendo do poder constituinte, decorrente de sua condição mesma de Estado, podem livremente erigir um ordenamento constitucional autônomo e alterá-lo a seu talante, desde que a criação originária da ordem constitucional e sua eventual reforma subsequente se façam com inteira obediência às disposições da Constituição Federal (BONAVIDES, 2009, p. 199).

Essa competência do Estado federado preside à pluralidade e variedade de formas de organização política que se observam em toda a Federação, as quais, porém, ao lado da máxima diversificação possível, ostentam por igual certa constância, visível precisamente na sua adequação às máximas federativas fundamentais, das quais decorre por inteiro a harmonia do sistema (BONAVIDES, 2009, p. 199-200).

São as unidades federadas Estados verdadeiros na medida em que atuam como sistema completo de poder, com legislação, governo e jurisdição própria, nada tolhendo o exercício das faculdades de organização e competência atribuídas pela Constituição Federal (BONAVIDES, 2009, p. 200).

O artigo 1º, *caput*, da Constituição da República, preceitua que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Tem-se, nesse ponto, a adoção expressa do princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, vedando-se qualquer tentativa de secessão dos entes da federação, adotando a Federação como forma de Estado e a República como forma de governo, e os componentes da Federação como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (AMORIM, 2011, p. 120).

Aliás, a mera tentativa de secessão do Estado-membro permitirá a decretação de intervenção federal, devendo sempre a Constituição ser interpretada de sorte que não ameace a organização federal por ela instituída, ou ponha em risco a coexistência harmoniosa e solidária da União, dos Estados e dos municípios (MORAIS, 1999. p. 250).

Mas a posição dos Estados-membros no quadro federativo não se cifra apenas no desempenho de sua autonomia constitucional em matéria legislativa,

executiva ou judiciária, senão que cumpre ver ao lado dessa autonomia – essencial, diga-se de passagem, à identificação de toda união estatal federativa, cujos Estados participantes venham a distinguir-se do Estado unitário – aqueles pontos de organização federal em que os Estados federados aparecem, por sua vez, tomando parte ativa e indispensável na elaboração e no mecanismo da Constituição da República (BONAVIDES, 2009, p. 200).

No entanto, parece ter sido questão de difícil solução – por diversos fatores –, e desde a Proclamação da República até agora, uma revisão federativa fundamental, com o entusiasmo necessário para que o velho modelo possa sofrer os consideráveis aperfeiçoamentos, com mudanças de natureza qualitativa e até estrutural, se possível (BONAVIDES, 2011, p. 357).

E a história tem demonstrado que a questão federativa, de vital importância na configuração da autonomia dos Estados-membros (e, como pretender-se-á expor a seguir, na democracia delineada pelos entes federados), não tem recebido o devido tratamento, em especial pelo confronto de interesses, seja pelos unionistas, seja pelos federalistas.

A Constituição republicana se configurou em grande parte por sua oposição à Constituição de 1824, abolindo o Poder Moderador, o Senado vitalício e a união entre o Estado e a igreja (substituídos pelo Senado temporário e a liberdade de culto, respectivamente) (BONAVIDES, 2006, p. 260).

Com pleno espírito liberal (voto para maiores de 21 anos alfabetizados), e sem regulação de um “quarto poder”, os Estados, embora unidos, eram autônomos, sem qualquer restrição quanto a sua independência, estabelecendo-se como regra: a) não intervenção do Governo Federal em negócios peculiares aos Estados, salvo para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; b) manutenção da forma republicana federativa; c) estabelecimento da ordem e tranquilidade nos Estados; e d) assegurar a execução de leis e sentenças federais (BONAVIDES, 2006, p. 261).

De outro lado, a primeira Constituição republicana expressou direitos tais como liberdade, segurança individual e propriedade, instituindo, além da inviolabilidade de domicílio e a liberdade de expressão, o princípio do *habeas corpus*, concedendo-o “sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência, ou coação, por ilegalidade, ou abuso de poder” (BONAVIDES, 2006, p. 261).

O Poder Central acabava sendo questionado em sua essência, porquanto a atividade econômica se deslocava definitivamente para o plantio do café, regionalizando-se o desenvolvimento econômico e os centros regionalizados adquiriam força e organização política crescente, sendo sido difícil cogitar alternativa à redação do texto com a oposição republicana se constituindo principalmente com base nos agrupamentos políticos regionais (BONAVIDES, 2006, p. 261).

O federalismo era, assim, uma mera soma das partes. De outro lado, tornou-se, na prática, a lei do mais forte, sucedendo revoltas ante ao desvirtuamento dos preceitos constitucionais (BONAVIDES, 2006, p. 263).

Na década de 1920, assistiu-se à desagregação desse pacto político, e é no ano de 1926 que a primeira grande reforma da Constituição se dá, com caráter nitidamente centralizador e reforçando o presidencialismo, o que tornou o princípio federativo mera retórica. Assim, o pregado liberalismo foi usado como forma de imprimir força a setores militares e interesses regionais, sem consequência práticas e benéficas aos cidadãos (BONAVIDES, 2006, p. 263).

Não foi gratuito o lema da Constituição de 1934, sustentando o fim das oligarquias e dos vícios da “República Velha”, que, por sua vez, não tolheu a ressurreição dos vícios aventados e representou, na história política do País, um dos mais redondos fracassos constitucionais (BONAVIDES, 2006, p. 263).

Já para os constituintes de 1946, a preocupação foi a restauração do federalismo brasileiro nos moldes clássicos da tradição republicana de 1891, de respeito ao equilíbrio e à harmonia dos poderes, consoante decorria do texto. Tal correção se fazia necessária porque o Estado Novo aniquilara a federação, e os governos estaduais eram meras interventorias federais, enfraquecendo a autonomia dos Estados-membros (BONAVIDES, 2006, p. 424).

Assim, a Constituição de 1946 teve caráter manifestamente restaurador, ficando, contudo, aquém da de 1934 na introdução de novidades institucionais. No entanto, houve avanços com relação à ordem econômica, com preocupações identificadas na existência digna, a um padrão de vida menos desigual nas diferentes regiões do País, ao amparo da produção, a condições de trabalho mais humanas e mais justas, tanto nas áreas urbanas como no meio rural, a uma legislação do trabalho fortemente vinculada a garantias de salário, proteção do emprego e regulamentação das profissões, enfim, toda uma série de preceitos, que abrangendo também a família, a educação e a cultura, evidenciam já a im-

portância do conteúdo material das Constituições, cujo eixo se deslocava do indivíduo para a sociedade, das regras liberais abstratas para as disposições concretas da grande preocupação social do século XX (BONAVIDES, 2006, p. 424).

Em suma, a Constituição de 1946 representou um considerável avanço, realinhando os progressos sociais, com um Estado social estruturado, porém, do ponto de vista técnico de organização das autonomias participantes, no bicameralismo clássico da nossa tradição republicana (BONAVIDES, 2006, p. 426).

O “desaguar” dos debates até então levados ao longo da história brasileira sobre a questão federativa chega à Constituição da República de 1988, que adotou como forma de estado o federalismo, como aliança ou união de Estados, baseada em uma Constituição conforme a qual os Estados que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada, ou seja, caracteriza-se pela centralização político-administrativa em um só centro produtor de decisões, diferentemente da Confederação, que consiste na união de Estados-soberanos por meio de um tratado internacional dissolúvel (MORAIS, 1999, p. 248).

No que tange aos Estados-membros, sua auto-organização decorre do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, mediante sua própria legislação (Constituição da República, artigo 25, caput) sempre, porém, respeitando os princípios constitucionais sensíveis, os princípios federais extensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos (MORAIS, 1999, p. 252).

A autonomia estadual também se caracteriza pelo autogoverno, uma vez que é o próprio povo do Estado quem escolhe diretamente seus representantes no Poderes Legislativo e Executivo locais, sem que haja qualquer vínculo de subordinação ou tutela por parte da União, prevendo, inclusive, a existência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário estaduais (MORAIS, 1999, p. 253).

Por fim, completando a tríplice capacidade garantidora da autonomia dos entes federados, os Estados-membros se autoadministram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente. Salienta-se que está implícita no exercício da competência tributária a existência de um número de recursos financeiros, obtidos diretamente por meio de sua própria competência tributária (MORAIS, 1999, p. 255).

3 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS AOS ESTADOS-MEMBROS

Considerando, portanto, que o Brasil assumiu a forma de Estado federal, em 1889, com a Proclamação da República, mantida nas constituições posteriores, inclusive na Constituição de 1988 (SILVA, 2006, p. 99), e que a federação consiste na união de coletividades regionais autônomas, que a doutrina chama de Estados federados (nome adotado pela Constituição, capítulo III do título III), Estados-membros ou simplesmente Estados (muito usado na Constituição), é mister que se exponha acerca da circunstância de que os Estados federados são titulares tão somente da autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição da República, mas que se assenta em dois elementos básicos: (a) existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; e (b) posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja excessivamente reduzido. Esses pressupostos da autonomia federativa estão configurados na Constituição da República (artigos 18 a 42) (SILVA, 2006, p. 100).

Justamente nessa repartição de competências entre a União e os Estados-membros é que constitui a base do Estado Federal, dando origem a uma estrutura estatal complexa concomitantemente unitária (submissão ao poder da União) e federativa (participação dos Estados-membros na formação de vontade dos órgãos federais), embora, nas relações internacionais, seja o Estado federal considerado uma unidade (SILVA, 2006, p. 101).

Os Estados-membros são dotados de autonomia política, administrativa e de competência para legislar. A competência para o governo próprio e a competência para legislar é que estabelecem a distinção entre o Estado unitário e o Estado Federal, já que a autonomia que lhes é deferida é exercida sem concessão pelo poder central (não há poder do Estado por concessão da união), não significando, porém, soberania, resultando disso o atendimento de limites ditados pela Constituição da República (CHIMENTI et al., 2005, p. 177).

Nesse sentido, os limites da repartição de poderes são fixados conforme a natureza e a história da federação, havendo aquelas cuja descentralização é mais acentuada, com competências mais amplas aos Estados-membros (caso dos Estados Unidos da América do Norte), e outras com competência ampliada

da União, diminuindo o poder de atuação aos Estados (situação bastante acentuada no Brasil do regime constitucional de 1967-1969), resgatado na Constituição de 1988 (SILVA, 2006, p. 101-102).

Portanto, é pressuposto da autonomia das entidades federativas a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, norteado pelo princípio geral da predominância do interesse, cabendo à União as matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados se referem às matérias de predominante interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local (ao Distrito Federal se acumulam as competências estaduais e municipais, com exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição da República) (MORAIS, 1999, p. 268).

A dificuldade em discernir o interesse geral ou nacional do regional ou local tem criado certos problemas por, concomitantemente, não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, como os problemas da Amazônia, do polígono da seca, do Vale do São Francisco e do Vale do Paraná-Uruguai (SILVA, 2006, p. 478).

Para tanto, quatro pontos básicos no regramento constitucional foram instituídos à divisão de competências administrativas e legislativas, reservando-se à União os poderes enumerados, aos Estados-membros os poderes remanescentes e aos Municípios os poderes enumerados (ao Distrito Federal aplicou-se o cabível aos Estados-membros e aos Municípios) (MORAIS, 1999, p. 269).

Diante de certas dificuldades apresentadas, da evolução do federalismo e da ampliação das tarefas do Estado contemporâneo, outras técnicas de repartição de competências foram surgindo a par do abandono do dualismo que separa as entidades federativas em campos exclusivos, mutuamente limitativas, para acolher formas de composição mais complexas que procuram compatibilizar a autonomia de cada uma com a reserva de campos específicos que designem áreas exclusivas ou simplesmente privativas com possibilidade de delegação, áreas comuns em que se preveem atuações paralelas e setores concorrentes em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados a competência suplementar (SILVA, 2006, p. 479).

Aos Estados-membros são reservadas as competências administrativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição da República, ou seja, cabe na

área administrativa privativamente ao Estado todas as competências que não forem da União, dos municípios e comuns, chamada assim de competência remanescente dos Estados-membros, técnica clássica adotada originariamente pela Constituição norte-americana e por todas as Constituições brasileiras, desde a República, e que presumia o benefício e a preservação de autonomia desses em relação à União, uma vez que a regra é o governo dos Estados, a exceção o Governo Federal, pois o poder reservado ao governo local é mais extenso, por ser indefinido e decorrer da soberania do povo, enquanto o poder geral é limitado e se compõe de certo modo de exceções taxativas (MORAIS, 1999, p. 271).

Na competência comum, se constata, dentre outros, o zelo pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas; a conservação do patrimônio público, do cuidado da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiência, da proteção dos documentos, das obras e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos; o impedimento à evasão, à destruição e à descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; a oferta aos meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas; a preservação das florestas, da fauna e da flora; o fomento da produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar; a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; o combate às causas da pobreza e dos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; o registro, o acompanhamento e a fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e de exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; e o estabelecimento e a implantação de política de educação para a segurança do trânsito (MORAIS, 1999, p. 272).

A Constituição da República prevê a edição de lei complementar federal que fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Em matéria legislativa, compete privativamente à União legislar sobre: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; desapropriação; requisições civis e militares, em

caso de iminente perigo e em tempo de guerra; águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; serviço postal; sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; comércio exterior e interestadual; diretrizes da política nacional de transportes; regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; trânsito e transporte; jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; nacionalidade, cidadania e naturalização; populações indígenas; emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; organização dos sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios, bem como organização administrativa destes; sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; sistema de poupança, captação e garantia da poupança popular; sistemas de consórcios e sorteios; normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; seguridade social; diretrizes e bases da educação nacional; registros públicos; atividades nucleares de qualquer natureza; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, XXI e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III; defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; propaganda comercial (MORAIS, 1999, p. 273-274).

No que tange à legislação concorrente, definiu a Constituição da República que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre: Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico (é pacífico que o Estado-membro possui competência concorrente para legislar sobre direito tributário, financeiro e econômico, nos termos do art. 24, I, da Constituição de 1988, desde que não viole as normas gerais do sistema monetário federal, inclusive para legislar sobre atualização do valor do ICMS); orçamento; juntas comerciais; custos dos serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio his-

tórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; procedimentos em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas com deficiências; proteção à infância e à juventude; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (MORAIS, 1999, p. 277-278).

A Constituição brasileira adotou a competência concorrente não-cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e Distrito Federal especificá-las, por meio de suas respectivas leis, chamada, assim, de competência suplementar dos Estados-membros e Distrito Federal (MORAIS, 1999, p. 277-279).

Nesses casos (competência legislativa concorrente), a competência da União é direcionada somente às normas gerais, e a competência do Estado-membro se refere às normas específicas, detalhes, minúcias (competência suplementar). No caso de inércia da União em regulamentar as matérias constantes no artigo 24 da Constituição da República não impedirá ao Estado-membro ou ao Distrito Federal a regulamentação da disciplina constitucional, pois, na ausência de Lei Federal, o Estado-membro adquirirá competência plena tanto para a edição de normas de caráter geral, quanto específico, de eficácia, porém, temporária, uma vez que, a qualquer tempo, poderá a União exercer sua competência aditando lei federal sobre as normas gerais, cuja superveniência suspenderá a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (MORAIS, 1999, p. 279-280).

Com isso, pouco espaço sobra aos Estados em matéria econômica, podendo explorar diretamente atividades econômicas em caso de relevante interesse coletivo, conforme definido em lei, além do fomento (concorrentemente) à produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, a produção e o consumo (SILVA, 2006, p. 620).

No setor social, contudo, os Estados federados têm competência mais ampla, cabendo-lhes não apenas prestar serviços de saúde, assistência e previdência social (limitada a seus servidores), de desportos, educação e cultura, por seus sistemas de ensino, bem como de proteção do meio ambiente, dos

bens culturais, mas também promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (SILVA, 2006, p. 620-621).

A estrutura administrativa dos Estados-membros é por eles fixada livremente, no exercício de sua autonomia constitucional de autoadministração, sujeitando-se a certos princípios que são inerentes à administração em geral, como são os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (SILVA, 2006, p. 621).

No que tange à competência financeira, têm os Estados encargos a cumprir para satisfazer as necessidades coletivas, em decorrência de sua qualidade de entidade federativa autônoma, dotada de competência exclusiva, comum e concorrente para realizar serviços e obras públicas, e para isso a Constituição republicana, a par da autonomia, conferiu-lhes competência financeira exclusiva, cabendo-lhes instituir os tributos que lhes foram discriminados, legislar sobre direito financeiro e estabelecer normas orçamentárias, desde que respeitem as norma gerais expedidas pela União (SILVA, 2006, p. 621).

4 A DEMOCRACIA NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Se, por um lado, aos Estados-membros deve caber alguma autonomia, ou do contrário estar-se-ia falando em estado unitário, de outro, tal autonomia, nisso incluído o autogoverno, deve obedecer os limites dispostos na Constituição da República, inclusive quando da sua estruturação fixada pelas Constituições estaduais, que advém do Poder Constituinte Decorrente, atribuído aos Estados-membros para se auto-organizarem de acordo com suas próprias Constituições, respeitando os princípios constitucionais impostos (de forma explícita ou implícita) pela Constituição da República (CHIMENTI et al., 2005, p. 18).

A auto-organização é, pelo visto, o primeiro elemento da autonomia estadual e se concretiza na capacidade de dar-se a própria Constituição, ou seja, implica a existência de um Poder especial que, por meio dela, organiza, forma, constitui o respectivo Estado federado, e é o Poder Constituinte pertinente ao povo de cada uma dessas unidades federadas, de onde surge o primeiro problema relativo à organização, qual seja o da natureza e limites do constituinte estadual (SILVA, 2006, p. 609).

No entanto, há grave controvérsia doutrinária a respeito da natureza do poder constituinte estadual, seja pela demasiada limitação, não se localizando no conceito de poder constituinte, por juridicamente ilimitado, seja por se tratar de constituinte de segundo grau, subordinado, secundário e condicionado (SILVA, 2006, p. 609).

Para tanto, traz-se a distinção entre soberania e autonomia, pois o Poder Constituinte Originário, fonte da Constituição da República, é poder supremo e soberano, enquanto o Poder Constituinte Estadual é apenas autônomo (SILVA, 2006, p. 610).

As formas de expressão do Poder Constituinte Decorrente não correspondem exatamente às do Poder Constituinte Originário, porque, sendo subordinado ao último, sua expressão depende de como lhe seja por ele determinado no ato constitucional originário, não parecendo, portanto, que a outorga de Constituinte Estadual seja possível, pois falta ao Constituinte Estadual autodeterminação para tanto. Quando a Constituição da República provém de outorga, por regra, a autonomia dos Estados fica coartada e, portanto, não se exprime por Constituição própria. O máximo que pode acontecer é o Poder Central impor às coletividades regionais uma Constituição, mas, em tal situação, o resultado foi precisamente eliminar a capacidade de auto-organização que caracteriza a essência de Estado dos Federados, caracterizando a autonomia como marca democrática nos Estados Federais. Por conseguinte, o Poder Constituinte das unidades federadas se expressa comumente por via de procedimento democrático, por via de representação popular: seja Convenção (como nos EUA) ou Assembleia Estadual Constituinte, com ou sem participação popular direta (SILVA, 2006, p. 610).

No entanto, a Constituição de 1988 não previu a convocação de Assembleias Constituintes com poderes especiais para elaborarem suas Constituições estaduais, reconhecendo, de plano, o poder de as Assembleias Legislativas elaborarem a Constituição do Estado (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, artigo 11) (SILVA, 2006, p. 611).

Com isso, a cada Estado-membro se permite elaborar suas próprias constituições, desde que dentro da zona de determinações e limitações à capacidade organizatória dos Estados imposta pela Constituição da República, que, por sua vez, manda observar os seus princípios, não os indicando explicitamente, encontrando-os espalhados pelo texto, como nos artigos 34, inciso VII, e 125

da Constituição brasileira, mas que podem ser considerados em dois grupos: os princípios constitucionais sensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos (SILVA, 2006, p. 611).

A regra de aplicação dos princípios extensíveis – que determinavam a extensão das regras de organização da União aos Estados – foi eliminada na Constituição brasileira vigente, em prestígio ao federalismo, embora, em sede de Poder Constituinte Derivado, tenha havido a vinculação dos vencimentos dos magistrados estaduais (Desembargadores) aos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (artigo 93, V), os quais não podem ser ultrapassados, tendo mais relação com o exercício dos Poderes constituídos do que com limites do Poder Constituinte Decorrente, vinculando especialmente a capacidade de auto legislação, antes que a de auto-organização (SILVA, 2006, p. 611-612).

Os princípios sensíveis são aqueles que estão enumerados no artigo 34, VII, que constituem o fulcro da organização constitucional do País, de tal sorte que os Estados federados, ao se organizarem, estão circunscritos à adoção: (a) da forma republicana do governo; (b) do sistema representativo e do regime democrático; (c) dos direitos da pessoa humana; (d) da autonomia municipal; (e) da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, e dizem respeito basicamente à organização dos poderes governamentais dos Estados (SILVA, 2006, p. 612).

No dizer do Supremo Tribunal Federal:

[...] o perfil da federação brasileira, redefinido pela Constituição de 1988, embora aclamado por atribuir maior grau de autonomia dos Estados-membros, e visto com reserva por alguns doutrinadores, que consideram persistir no Brasil um federalismo ainda afetado por excessiva centralização espacial do poder em torno da União federal. Se é certo que a nova Carta Política contempla um elenco menos abrangente de princípios constitucionais sensíveis, a denotar, com isso, a expansão de poderes jurídicos na esfera das coletividades autônomas locais, o mesmo não se pode afirmar quanto aos princípios federais extensíveis e aos princípios constitucionais estabelecidos, os quais, embora disseminados pelo texto constitucional, posto que não é tópica a sua localização, configuram acervo expressivo de limitações dessa autonomia local, cuja identificação – até mesmo pelos efeitos restritivos que deles decorrem – impõe-se realizar.¹

Por sua vez, os princípios constitucionais estabelecidos são os que limitam a autonomia organizatória dos Estados, revelando a matéria de sua organiza-

¹ ADI 216 MC, Relator(a): Min. CELIO BORJA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/5/1990, DJ 07-05-1993 PP-08325 EMENT VOL-01702-01 PP-00067.

ção e as normas constitucionais de caráter impeditivo, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, alguns deles localizados nos artigos 37 a 41 referentes à Administração Pública, uns gerando limitações expressas, outros implícitas e outros, ainda, decorrentes do sistema constitucional adotado, além do disposto nos parágrafos do art. 25, o qual fundamenta a repartição de competências aos Estados (SILVA, 2006, p. 613).

Essas limitações expressas ao Constituinte Estadual são consubstanciadas em dois tipos de regras: umas de natureza impeditiva e outras, mandatórias, sendo as primeiras referentes à vedação de determinados atos ou procedimentos (artigos 19, 150 e 152), e as segundas consistentes na adoção de princípios da organização dos Municípios, com respeito a sua autonomia; sobre sua Administração Pública, com a adoção mínima dos princípios referidos nos artigos 37 a 41, podendo torná-los mais rigorosos, em função de seus interesses peculiares; sobre servidores militares, à vista do disposto no artigo 42, naquilo que for pertinente; sobre a criação obrigatória de juizados especiais e justiça de paz com os requisitos e exigências do artigo 98; sobre a organização da sua justiça, definido já o seu Tribunal de mais alto grau, como Tribunal de justiça, conforme o artigo 125, respeitados os princípios previstos nos artigos 93, 94 e 95, que sequer precisam ser incorporados à Constituição estadual, prevendo as regras de competência da sua justiça, que lhes sejam pertinentes; sobre inconstitucionalidades de leis e atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição de legitimação para agir a um único órgão (artigo 125, §2º); sobre a organização e competência do Ministério Público, atendendo os princípios da unidade, da indivisibilidade, da independência funcional, da autonomia funcional e administrativa e com as garantias, conforme preceituam os artigos 127 a 130; sobre sua representação judicial e consultoria jurídica, que não de ser atribuídas a Procuradores dos Estados, organizados em carreira, com as garantias, direitos e prerrogativas indicados nos artigos 132 e 135; sobre a organização da Defensoria Pública com as atribuições, direitos e garantias constantes dos artigos 134 e 135; sobre segurança pública a ser garantida por organizações policiais civis (polícia civil) e militares (polícia militar) com as respectivas competências, conforme indica o artigo 144, IV e V, e §§ 4º a 7º (SILVA, 2006, p. 613-614).

Na organização dos Poderes Estaduais, o Poder Constituinte Decorrente terá de respeitar o princípio da divisão de poderes, princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (artigo 2º), até porque prevê a existência de uma Assembleia Legislativa, um Governador do Estado e um Tribunal de Justiça e outros Tribunais e Juízes dos Estados (artigos 27, 28, 92, VII, e 125), indicando-lhes os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como, de forma implícita, nos mesmos artigos 27 e 28, a determinação de Poder Legislativo Estadual Unicameral e de Executivo Unipessoal e a obrigatoriedade do sistema presidencialista de governo nas unidades federadas (SILVA, 2006, p. 615).

No que tange às limitações ao Constituinte Estadual decorrentes do sistema constitucional adotado, geradas pelos princípios que defluem do sistema constitucional adotado, deve-se respeitar o princípio federativo, com respeito e tratamento igualitário aos demais entes federados, bem como a regra de que nenhuma das unidades federadas pode exercer qualquer coerção sobre outras (SILVA, 2006, p. 615-616).

Outros princípios que não de ser respeitados pela Constituição estadual são os do Estado Democrático de Direito (princípio da legalidade, da moralidade e do respeito à dignidade da pessoa humana); o de que resulta que a organização e funcionamento dos Estados que deverão respeitar e fazer respeitar em seus territórios os direitos fundamentais e suas garantias, e os da ordem econômica e social, deles decorrendo o dever dos Estados de se organizarem e planejarem seus serviços e obras com respeito aos princípios da valorização do trabalho, da justiça social, da saúde e da educação como direito de todos e obrigação das entidades estatais e de defesa da cultura (SILVA, 2006, p. 615-616).

Estabelecida a premissa decorrente do federalismo adotado no Brasil, da autonomia (e não soberania) dos Estados-membros, e do seu Poder Constituinte Decorrente, mister se indagar acerca da possibilidade de que as Constituições estaduais sejam mais democráticas que a da República Federativa do Brasil.

É certo, e isso se consignou nas observações anteriores, que o Estado-membro tem limites na confecção de sua Constituição, relativos, em especial, aos princípios sensíveis e estabelecidos. No entanto, tais limites, *prima facie*, não impediriam o reconhecimento de institutos previstos na Constituição estadual que redundem na ampliação de conceitos democráticos.

Veja-se, por exemplo, o instituto do Tribunal do Júri, cujo caráter democrático (participação popular na administração da Justiça) nos parece indiscuti-

velmente manifesto. No entanto, na Constituição da República, aparece com competência (há discussão doutrinária se mínima ou não) para os crimes dolosos contra a vida. O primeiro questionamento é se a Constituição estadual poderia ampliar a competência de tal instituto, considerando que à União cabe, privativamente, legislar sobre direito processual penal. A resposta parece, obviamente, que não, ainda que a intenção fosse ampliar a democracia. Tampouco poderia alterar a forma de eleição, ainda que parecesse mais democrática.

No entanto, outras situações parecem permitir que as Constituições estaduais possam ampliar o alcance de certos institutos democráticos, sem que, com isso, venha a invadir a competência privativa da União (ou mesmo de Municípios), de modo a utilizar de sua competência residual a ampliar o exercício da democracia.

Respeitando-se o pacto federativo existente, com os limites impostos pela Constituição da República, constata-se que algumas Constituições estaduais avançaram não só na expressão de direitos e garantias fundamentais adicionais àquelas previstas à Nação brasileira, mas também a participação popular em decisões acerca de iniciativas legislativas e decisões administrativas.

Boa parte dos Estados-membros preveem em suas Constituições a possibilidade de os cidadãos, por iniciativa popular, proporem emendas constitucionais, a saber: 1) Santa Catarina (artigo 49, IV); 2) Rio Grande do Sul (artigos 58, IV e 68, II, e §§); 3) Distrito Federal (artigo 70, III); 4) Sergipe (artigos 56, IV e 57); 5) São Paulo (artigo 22, IV); 6) Roraima (artigo 39, IV); 7) Rio Grande do Norte (artigo 45, III); 8) Rio de Janeiro (artigo 111, IV); 9) Pernambuco (artigo 17, III); Paraíba (artigo 62, IV); 10) Pará (artigo 8º, parágrafo único); 11) Goiás (artigo 19, IV); 12) Espírito Santo (artigos 62, III e 69); 13) Ceará (artigos 6ª e §§ e 59, IV); 14) Bahia (artigo 74, IV); 15) Amazonas (artigo 32, IV); 16) Amapá (artigos 5º-C e 103, IV); 17) Alagoas (artigo 85, IV); e 18) Acre (artigo 53, III e §5º) (BRASIL, 2016).

Já os seguintes Estados-membros não preveem a participação popular para deflagrar propostas de emenda à Constituição: 1) Rondônia (artigo 38); 2) Tocantins (artigo 26); 3) Piauí (artigo 74); 4) Paraná (artigo 64); 5) Minas Gerais (artigo 64); 6) Mato Grosso do Sul (artigo 66); 7) Mato Grosso (artigo 38); e 8) Maranhão (artigo 41) (BRASIL, 2016).

É importante salientar o caráter extremamente democrático inserido na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, algo não encontrado na Constitui-

ção da República, quando, em seu artigo 69, abre a possibilidade das chamadas consultas referendárias e plebiscitárias sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre matéria sancionada ou vetada, formuladas em termos de aprovação ou rejeição (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

De igual forma, no Pará, os cidadãos podem se manifestar, mediante plebiscito, especificamente, sobre fato, medida, decisão política, programa ou obra pública, e, mediante referendo, sobre emenda à Constituição, lei, projetos de emenda à Constituição e de lei, no todo ou em parte. No entanto, algo que enfatiza ainda mais o *status* democrático de sua Constituição é o fato de que o plebiscito ou referendo podem ser requeridos pelos cidadãos (um por cento do eleitorado estadual), ainda que dependente de autorização da Assembleia Legislativa (PARÁ, 1989).

De igual forma, no Amapá (artigo 5º-B, §1º, I), com o acréscimo de que os projetos de emenda à Constituição e de lei, apresentados mediante iniciativa popular, terão inscrição prioritária na Ordem do Dia da Assembleia Legislativa, no prazo de 45 dias de seu recebimento, garantindo-se sua defesa em Plenário por qualquer dos cidadãos que o tiverem subscrito (AMAPÁ, 1991).

No Sergipe, a Constituição estadual, no artigo 58, prevê um instrumento adicional na iniciativa popular de propositura de leis ou emenda à constituição, que é o uso da palavra por dois populares, inicialmente ao que se declarar a favor e, posteriormente, ao que combater a propositura (SERGIPE, 1989).

No Mato Grosso, embora curiosamente não se tenha previsão de legitimidade da iniciativa popular para propor emendas à Constituição, o artigo 5º prevê que a soberania popular será exercida, dentre outros, pela participação nas decisões do Estado e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições (inciso V) e pela ação corregedora sobre as funções públicas e as sociais de relevância pública (inciso VI), também prevendo que a população possa propor a realização de plebiscito, por 5% dos eleitores inscritos no Estado, distribuídos, no mínimo, por um quinto dos Municípios, com, no mínimo, a subscrição de 1% dos eleitores em cada um (artigo 6º, I) (MATO GROSSO, 1989).

Outrossim, a Constituição da República prevê, em seu artigo 5º, uma série de garantias e direitos fundamentais, sobre as quais devem os Estados-membros respeito e cumprimento, independentemente da repetição delas em suas respectivas Constituições (BRASIL, 1988).

No entanto, alguns Estados-membros inovaram e guindaram, em suas Constituições, alguns outros direitos e garantias à condição de fundamentais.

Por exemplo, enquanto a Constituição da República, em seu artigo 5º, LXXVI, "a" e "b" (BRASIL, 1988), dispõe sobre a gratuidade aos reconhecidamente pobres do registro civil de nascimento e da certidão de óbito, Santa Catarina avança e estende, no seu artigo 4º, "b", "c" e "d", a gratuidade à cédula individual de identificação; ao registro e à certidão de casamento, e ao registro e à certidão de adoção de menor (SANTA CATARINA, 1989).

Sergipe, no artigo 3º, V, guinda à condição de garantia fundamental, além da extensão da gratuidade da cédula de identidade individual (XXII), também a determinação de que a autoridade policial não divulgará a identidade da pessoa suspeita da prática de crime, enquanto não formalmente indiciada (SERGIPE, 1989).

No Estado do Rio de Janeiro, além da gratuidade da cédula de identidade individual e da celebração e respectiva certidão de casamento civil (artigo 13, III e IV), chegou-se a estabelecer a gratuidade do sepultamento e dos procedimentos a ele necessários, inclusive o fornecimento de esquife pelo concessionário de serviço funerário (artigo 13, V), que, no entanto, foi declarado inconstitucional pelo STF na ADIN 1221-5, por se entender que tal matéria só poderia ser regulada pelos municípios (ou seja, a autonomia municipal, nesse tocante, havia sido violada)². Mas também se estabeleceu a gratuidade dos serviços públicos estaduais de transporte coletivo à pessoa com doença crônica, que exija tratamento continuado e cuja interrupção possa acarretar risco de vida, e à pessoa com deficiência com reconhecida dificuldade de locomoção (artigo 14, I e II) (RIO DE JANEIRO, 1989).

O Estado do Mato Grosso (artigo 10, VII) garante, aos reconhecidamente pobres, o registro civil em todas as suas modalidades e as respectivas certidões, e a expedição da cédula de identidade individual (MATO GROSSO, 1989).

² CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO. SERVIÇO FUNERÁRIO. C.F., art. 30, V. I. - Os serviços funerários constituem serviços municipais, dado que dizem respeito com necessidades imediatas do Município. C.F., art. 30, V. II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. COMPETÊNCIA NORMATIVA - SERVIÇOS FUNERÁRIOS. Ao primeiro exame, estão compreendidos dentre aqueles de interesse local, o que atrai a incidência do inciso V do artigo 30 da Constituição Federal, no que prevê a competência do Município para dispor a respeito. Exsurge a plausibilidade do pleito de concessão de liminar tendo em vista tal enfoque, sendo que o risco de se manter com plena eficácia o dispositivo está na ausência de arrecadação, a decorrer da gratuidade prevista nas normas estaduais. Suspensão da eficácia do inciso V do artigo 13 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e da Lei estadual n. 2.007, de 8/7/1992, até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade. CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO. SERVIÇO FUNERÁRIO. C.F., art. 30, V. I. - Os serviços funerários constituem serviços municipais, dado que dizem respeito com necessidades imediatas do Município. C.F., art. 30, V. II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Na Constituição baiana, foi prevista, além da gratuidade da cédula de identidade individual e da certidão de casamento aos comprovadamente pobres (artigo 4º, VII, “a” e “b”), àqueles que comprovarem absoluta incapacidade de pagamento (definida em lei), a garantia de acesso aos serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica (BAHIA, 1989).

Algumas outras nuances de uma democracia ampliada são encontradas nas Constituições estaduais, a exemplo da garantia dos direitos culturais, previsto no artigo 215 da Constituição da República, e ampliada na Constituição de Santa Catarina, no seu parágrafo único do artigo 173, quando expressa que “A política cultural de Santa Catarina será definida com ampla participação popular” (SANTA CATARINA, 1989).

Por sua vez, o Rio Grande do Sul dispõe que a ação político-administrativa do Estado será acompanhada e avaliada, por meio de mecanismos estáveis, por Conselhos Populares (artigo 19, §2º), garantindo mais um mecanismo de participação do povo na administração. E, na questão orçamentária, determina que os orçamentos anuais devem ser elaborados com participação popular (artigo 149, §4º) (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

No Estado do Rio de Janeiro, os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista (artigo 42, caput, e §3º) (RIO DE JANEIRO, 1989) serão representados na proporção de 1/3 (um terço), nos conselhos de administração e fiscal, assegurada a participação nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, de igual forma na Paraíba (artigo 4º, parágrafo único) (PARAIBA, 1989).

O Pará expressa em sua Constituição que a participação popular se atrela aos demais princípios da administração pública direta e indireta (artigo 20). Outrossim, comanda que, em cada Comarca, o Tribunal do Júri, instituição de participação popular na administração da Justiça, reúna-se, pelo menos, trimestralmente e, na Capital, uma vez por mês, ordinariamente (artigo 163, parágrafo único) (PARÁ, 1989).

O Estado do Mato Grosso prestigia e garante, nos termos da lei, a participação da coletividade na formulação e na execução das políticas públicas em seu território, bem como na elaboração de programas, projetos e planos estaduais e municipais mediante assento em órgãos colegiados (artigo 4º) (MATO GROSSO, 1989).

O Estado do Espírito Santo assegura, em seu artigo 5º, o caráter democrático na formulação e na execução das políticas e no controle das ações governamentais mediante mecanismos que garantam a participação da sociedade civil (ESPÍRITO SANTO, 1989).

Finalmente, no Amapá, o artigo 5º de sua Constituição assegura a presença da sociedade civil, na forma da lei, por meio de suas entidades representativas, nos Conselhos Estaduais e demais órgãos de composição colegiada, de caráter deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador (AMAPÁ, 1991).

Há espaço nas Constituições estaduais para ampliação da democracia, além daquela estabelecida pela Constituição da República, ainda que com várias restrições inerentes ao modelo de pacto federativo instituído no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a Proclamação da República, a questão do pacto federativo parece ter atravessado um tormentoso caminho ao longo da história, não havendo, nem mesmo na atualidade, um consenso acerca do modelo proposto. E isso reflete no campo de atuação dos Estados-membros, pois acabam por ter sua autonomia mais ou menos afetada de acordo com as limitações impostas pelo modelo federativo, porque quanto mais o Estado federal tem poder, menos sobra aos Estados federados.

Vem daí a dicotomia unionistas e federalistas que, sem estabelecer um conceito maniqueísta, podem pender para um ou outro lado de forma absolutamente gradual, e o objetivo do equilíbrio parece ter sido a tônica de várias constituições que passaram pela História do Brasil.

De qualquer sorte, o atual modelo de federação proposto pela Constituição da República é determinado pela repartição de competências, delineando-o de forma a permitir, mandar ou impedir as ações – legislativas e administrativas – dos Estados-membros.

Também é com esse modelo que os Estados-membros podem exercer o seu Poder Constituinte Decorrente, elaborando suas constituições que, além de estruturar o poder, também definem regras programáticas, bem como estabelecem direitos e garantias além daquelas previstas pela Constituição da República.

E assim se perquire a forma como as Constituições estaduais podem estabelecer institutos que ampliem a democracia e a cidadania, sem transpor os limites fixados pelo pacto federativo proposto.

A partir da análise dos modelos existentes, verificou-se, a exemplo de 18 Estados-membros, a permissão de proposta de emenda à Constituição estadual pela iniciativa popular, sem que venha a ferir o princípio da simetria ou tampouco o pacto federativo, bem como, no mesmo sentido, quando os Estados-membros estabelecem direitos e garantias fundamentais diversos daqueles estabelecidos pela Constituição da República, e quando instituem mecanismos de participação popular que permitem um maior exercício da democracia.

Assim, o atual modelo de pacto federativo não impede que os Estados-membros possam inovar na instituição de instrumentos de maior participação popular – democracia – e de direitos e garantias fundamentais, desde que respeitados os limites do pacto federativo proposto. Se não é o ideal, por certo não impede a ampliação da democracia.

Portanto, a repartição de competências, embora imponha restrições legislativas e administrativas aos Estados-membros, não os impediu de inovar na instituição de instrumentos, direitos e garantias, que ampliam o conceito de democracia e cidadania.

E os instrumentos postos à disposição do povo nas Constituições estaduais parecem, ao menos *prima facie*, factíveis e com possibilidade de exercício efetivo, bastando lembrar da gratuidade de certidões aos reconhecidamente pobres; a iniciativa popular legislativa, inclusive para plebiscitos e referendos; a participação em conselhos governamentais, dentre outros, e isso bem ficou demonstrado na terceira parte do artigo.

Após o estudo realizado, não resta dúvida de que os Estados-membros, em suas Constituições, podem, efetivamente, estabelecer mudanças sociais e – o mote deste trabalho – ampliar a democracia existente, com a institucionalização de instrumentos, direitos e garantias.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Constituição (1991). **Constituição do Estado do Amapá**. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2016.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Curso de Direito Constitucional**: atualizada até a EC nº 67/2010, teoria e questões. Rio de Janeiro: Ferreira, 2011.

BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70433>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 8. ed. Brasília: OAB Editora, 2006.

_____. **Ciência Política**. 16. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 24 ago. 2016.

_____. **Constituições estaduais**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

CHIMENTI, Ricardo Cunha, et al. **Curso de Direito Constitucional**: de acordo com a Emenda Constitucional n. 45/2004 (Reforma do Judiciário). 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2016.

MATO GROSSO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Mato Grosso**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MatoGrosso.pdf?sequence=11>. Acesso em: 24 ago. 2016.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**. Disponível em: <<http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaoDoParaateaEC48.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

PARAÍBA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Paraíba**. Dispo-

nível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70448>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConstEst?OpenPage>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RioGrandedoSul.pdf?sequence=4>. Acesso em: 24 ago. 2016.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_16_11_2009.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2016.

SERGIPE. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Sergipe**. Disponível em: <http://www.al.se.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/constituicao_do_estado_de_sergipe_2007.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.