

O FEDERALISMO BRASILEIRO, SEUS CARACTERÍSTICOS E A VEDAÇÃO MATERIAL CONTIDA NO ART. 60, § 4.º, I

Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 18/1997 | p. 145 - 153 | Jan - Mar / 1997

Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional | vol. 3 | p. 137 - 150 | Maio / 2011

DTR\1997\62

Luiz Alberto David Araujo

Doutor em Direito Constitucional. Professor de Direito Constitucional da Graduação e da Pós-Graduação da PUC-SP. Procurador da República em São Paulo.

Área do Direito: Constitucional

Sumário:

Para iniciar a discussão sobre o tema, é preciso, no pouco tempo que temos, apresentar os característicos comuns do Federalismo. Diante das mudanças constitucionais, é preciso que estejamos atentos qual o núcleo preservado pelo constituinte originário em matéria de forma federativa de Estado.

Nada mais prudente, portanto, do que analisar os característicos do Estado Federal para, após, verificar o que se entende por "forma federativa de Estado", como colocado no cerne da imutabilidade constitucional.

Ao analisarmos os característicos, tomaremos um breve estudo apresentado na coletânea *Por uma Nova Federação*, que teve a coordenação de Celso Bastos.

Quando do desenvolvimento do capítulo que ficou a nosso cargo elencamos alguns característicos básicos do Estado Federal.

A partir de uma origem histórica, seguiu-se a análise dos modelos federalistas.

Não se pode deixar de analisar o federalismo a partir de sua experiência histórica nos Estados Unidos da América. A doutrina não abandona a gênese do estado norte-americano para o estudo de seus característicos.

Para Bernard Schwartz, antes de se entender o federalismo norte-americano atual, é necessário entender as razões de seu estabelecimento.¹

Demonstrando o elo entre o nascimento do ideal federalista e seus característicos, afirma Celso Bastos:

"Com efeito, quando se criou a primeira Federação conhecida, a americana, o que se tratou de resolver na época era o problema resultante da convivência entre si das treze colônias inglesas tornadas Estados independentes e desejosas de adotarem uma forma de poder político unificado. De outra parte, não queriam perder a independência, a individualidade, a liberdade e a soberania que tinham acabado de conquistar".²

Pode-se, portanto, afirmar que na idéia de federalismo reside um conteúdo fortemente autonomista, decorrente da perda da soberania existente quando da transformação das colônias em Estados.

Talvez seja este o característico mais marcante do Estado Federal, ou seja, a autonomia assegurada às vontades parciais (chamadas, em alguns sistemas de Províncias, Estados, Cantões etc.) e o poder central.

Esse relacionamento entre as vontades parciais e a vontade central tem sofrido grandes alterações com a evolução histórica do modelo federalista e denota, na análise de determinado Estado Federal, num certo momento histórico, traços peculiares e identificadores desse Estado, que apresentará variações em relações a outros Estados Federais.

Busca-se, no entanto, nesse passo, a elaboração de um quadro de característicos comuns de todo

Estado Federal. A tentativa de se anunciar características comuns do Estado Federal não anula, de forma alguma, a personalidade própria do Estado Federal Brasileiro, que revela traços peculiares seus, provavelmente, distintos de outros tantos Estados Federais.

Mas quais seriam esses características comuns aos estados que adotam o federalismo?

A doutrina tem desenvolvido largo trabalho sobre os características comuns das Federações.

Em linhas gerais, como já dito acima, todos os estudos passam pela nota particular da descentralização e as decorrências de tal princípio, quer para torná-la efetiva, quer para evitar a sua supressão.

Assim, podemos apontar que autonomia das unidades federadas é um dos principais características da Federação.

O Estado Federal é composto de partes autônomas, de vontades parciais, que devem se relacionar entre si e com a vontade central. Essa observação preliminar necessária advertirá que reside nesse relacionamento entre vontades parciais e vontade central o cerne do Estado Federal. Tanto a manutenção dessa autonomia, como o exercício dela serão objeto do acordo federalista.

Essa autonomia mencionada se revela através de uma descentralização política. Michel Temer preleciona sobre a idéia de descentralização:

"Descentralizar implica a retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, passando elas a ser próprias do novo centro. Se se fala em descentralização administrativa quer-se significar a existência de novos centros administrativos independentes de outros. Se a referência é descentralização política, os novos centros terão capacidade política".³

Muito se discute sobre quais seriam as competências de cada ordem de poder na esfera do estado federal. Que poderes seriam da União (entendida esta como ordem central) e que poderes ficariam reservados às ordens parciais (Estados-Membros)?

Ao comentar a Constituição de 1891, Carlos Maximiliano, especialmente sob o aspecto do critério da repartição de competências entre as duas esferas, assim se manifestou:

"Para compreender bem o espírito da lei fundamental e aplicá-la com acerto, observe-se "a benéfica filosofia de Jefferson a qual prefere que não seja feito pelo governo geral o que as autoridades locais são competentes para realizar; nem por qualquer poder governamental o que os indivíduos por si próprios são capazes de conseguir".⁴

Pode-se, portanto, afirmar a autonomia, revelada através de uma descentralização política, é o primeiro característica do estado federal.

Inegavelmente, que a descentralização política, como visto na lição de Michel Temer, leva a uma distribuição de competências que, em regra, enumera as da ordem central, reservando para as ordens parciais as competências restantes. Como já lembrado, deve-se deixar à ordem central apenas o que for impossível de se realizar pela vontade parcial.

Fica, portanto, muito mais cômodo apenas enumerar as competências da União, reservando-se aos Estados-Membros as residuais.

Essa repartição de competências vem sendo observada por todos os estados federais, apesar de algumas divergências em relação ao critério ou o grau de descentralização. Sobre o tema, Celso Bastos ensina que:

"É curioso notar como certas características fundamentais da federação não se alteram com o tempo e continuam até hoje a refletir fielmente as preocupações com que se houveram os constituintes da Filadélfia. Assim, a repartição de competências, estabelecidas em 1787 pelo recurso à técnica de competências enunciadas e competências remanescentes, permanece até hoje um elemento indispensável à federação, embora nem todas as federações adotem as mesmas técnicas de partilha de competências, nem o façam segundo as mesmas dosagens".⁵

A repartição de competências, como elemento caracterizador da descentralização política não vem

despida de qualquer formalidade.

A divisão de competências entre as vontades do Estado Federal deve ter sede constitucional, tornando-se parte de sua essência. Não se pode pensar em uma divisão de competências que não estivesse estampada no texto constitucional, já que, como visto, nesse ponto reside talvez a tônica mais original do Estado Federal.

Fixada em legislação ordinária, a alteração seria de fácil operacionalidade, tornando o pacto federativo totalmente flácido, quebrando, portanto, o ajuste sobre o qual se assenta a idéia federalista. Hauriu endossa que o pacto federalista deve estar ajustado em uma Constituição.⁶

Podemos, por enquanto, afirmar que o Estado Federal tem autonomia, que é revelada através de uma repartição constitucional, de competências, como forma de manter o equilíbrio e o pacto federativo.

Ainda uma palavra sobre a repartição de competências antes de seguirmos para outros traços.

O primeiro critério de repartição de competências e até hoje o mais conhecido e aceito (poderes implícitos) tem se completado com outras tantas formas de reparti-las. Apenas para ilustração, os poderes podem vir repartidos de ordem inversa à mencionada (poderes dos Estados-Membros explicitados e os da União remanescentes). Ao lado desse critério, podemos encontrar as competências concorrentes, onde as normas gerais ficam por conta de uma das esferas de poder (a União) e as particulares para as ordens parciais.

Por fim, podemos ainda apontar, apenas para mencionar, as competências comuns, onde são deferidas a todas as ordens as mesmas tarefas, devendo funcionar a execução dentro de um regime de cooperação entre elas.

A doutrina tem-se preocupado com o fato de, na divisão de competências entre as duas ordens federais, existir um desequilíbrio entre as rendas.

Trata-se de problema que está intimamente ligado ao da repartição constitucional de competências, qual seja, a questão da repartição constitucional de rendas.

Muitas vezes, a Carta Magna (LGL1988\3) defere aos entes federados tarefas consubstanciadas nas mais variadas competências. São encargos que devem ficar sob a responsabilidade dos Estados-Membros. A entrega de tais tarefas deve ir acompanhada de renda suficiente para que os Estados-Membros possam desempenhar os encargos recebidos. O mesmo ocorre com a União. Se tem encargos, deve ter renda própria.

Desta maneira, verifica-se a necessidade de um equilíbrio entre tarefas e rendas, de forma que não basta estarmos diante de uma repartição constitucional de competências (encargos) sem o devido acompanhamento do suporte financeiro (por via de arrecadação ou repasse de verbas) para consecução dos objetivos fixados na Lei Maior.

Por tal fato, impõe-se, ao lado da repartição constitucional de competências, anotar a necessidade de que os Estados ou mesmo a União tenham rendas próprias todas consagradas na Constituição Federal, pelos motivos já anteriormente expostos.

A questão já era motivo de preocupação, dentre nós, como menciona Herculano de Freitas, ao comentar a Constituição de 1891:

"Dispõe o art. 5.º: 'Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar'.

É natural. Desde que a Constituição investiu os Estados de uma personalidade autônoma, dando-lhes a também de organização, deu-lhes implicitamente (aliás também expressamente, como vereis depois), o poder de angariar os recursos indispensáveis para a sua vida e seu desenvolvimento.

Os Estados têm, numa esfera limitada que a Constituição Federal traçou o poder de taxaço; eles podem procurar, em contribuições obrigatórias, os meios de que precisam para a sua vida e o seu

desenvolvimento".⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho concorda com tal preocupação, assegurando recursos para quem tem competência:

"A existência real da autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos não de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-Membros só existirá no papel em que estiver escrita a Constituição. Daí o chamado problema da *repartição de rendas*".⁸

Verificada a necessidade de existir renda ao lado das competências, passemos, assim, para mais um característico da descentralização política, qual seja, a possibilidade de auto-organização do Estado-Membro.

Por tal característico, fica assegurada à vontade parcial a possibilidade de auto-organização, com Constituição própria, que poderá exigir a observância de certos princípios constantes da Constituição Federal.

Fica garantida a liberdade de auto-organização, a seu modo, de cada vontade parcial, desde que respeitados certos princípios enumerados ou mencionados na Carta Federal.

José Afonso da Silva ressalta a importância do característico da auto-organização do Estado-Membro na estrutura do federalismo:

"A *auto-organização* é, pelo visto, o primeiro elemento da autonomia estadual e se concretiza na capacidade de dar-se a própria Constituição".⁹

Os sistemas positivos escolhem vários critérios para delimitar a capacidade auto-organizativa dos Estados-Membros, quer fixando limites explícitos, quer apenas mencionando limites implícitos, princípios a serem seguidos pelo poder constituinte decorrente.

Assim, da forma que melhor lhes interessar, os Estados-Membros, respeitados os limites previstos, podem se auto-organizar.

O balizamento da auto-organização pela Constituição não pode ser a ponto de impedir que o Estado-Membro tenha um mínimo de autonomia, revelado diante da possibilidade de ter autoridades próprias, escolhidas pelo povo local, Poder Legislativo próprio, competente para elaborar suas próprias normas e, por fim, um Poder Judiciário próprio, órgão encarregado de dizer o direito em matéria estadual.

Assim, a auto-organização pressupõe uma tripartição das funções do Estado, onde poderá disciplinar o exercício dos poderes, respeitados, sempre, os limites constantes da Constituição.

O Estado-Membro, portanto, tem Poder Executivo próprio, com competências próprias, escolhido livremente pelo povo do próprio Estado-Membro. Além de autoridades próprias, escolhidas pelo povo, a ordem parcial terá um Poder Legislativo próprio, escolhido pelo povo do Estado que poderá elaborar normas sobre suas próprias competências.

Por fim, o Estado-Membro terá um Poder Judiciário próprio que será competente para dizer o direito em última instância sobre as matérias de sua competência.

Podemos, diante do exposto, afirmar que a auto-organização passa pela criação e disciplina de um Poder Executivo, com governantes próprios, eleitos pelo próprio povo, um Poder Legislativo próprio, escolhido pelo povo, para legislar sobre as competências próprias e, por fim, um Poder Judiciário, com competências para dizer o direito sobre matéria pertinente às competências do Estado.

É Michel Temer quem demonstra a importância das autoridades locais:

"Os Estados têm governo próprio. Possuem órgãos de governo - Legislativo, Executivo e Judiciário - próprios. São autoridades que decidem a respeito de assuntos locais sem nenhuma ingerência de autoridades externas".¹⁰

Ao lado dos característicos já apontados, há que anotar que o ajuste federalista tem como base uma Constituição. Enquanto uma Confederação tem em um Tratado seu instrumento jurídico de criação, o Estado Federal tem sua sede em uma Constituição.

Não basta que exista uma Constituição. Ela deve ser escrita e rígida, de forma que evite a mudança de critérios fixados pelo pacto inaugural do Estado Federativo.

Entende Michel Temer¹¹ que não basta a existência de uma Constituição para manutenção do sistema federal. Ela deve ser rígida, assim entendida aquela que apresenta um processo mais solene, de difícil alteração do que os processos da lei ordinária. Assim, apresentando grau de dificuldade maior para sua alteração, evita a modificação do pacto federal. Mas, prossegue o autor, a rigidez deve chegar em seu grau máximo, a ponto de impedir que o legislador reformador venha a abolir o sistema federalista.¹²

Portanto, assente o pacto federal em uma Constituição, deve ser ela rígida e conter cláusula que dificulte a mutação do sistema federal.¹³

Outro característico do Estado Federal está em sua indissolubilidade. Enquanto a Confederação, formada por Estados soberanos, permite a saída de qualquer de seus membros, a Federação traz pacto indissolúvel entre seus elementos constituintes.

A união que envolve os entes federais é indissolúvel. Não pode, sob qualquer pretexto, deixar a Federação.

Sampaio Dória já advertia para as distinções existentes entre Confederação e Federação, ressaltando o caráter de indissolubilidade desta:

"A soberania, sendo, como é, poder supremo, comporta o direito de secessão e, pois, o desmembramento da pátria comum ou da União, a grado dos estados associados. A autonomia, não. Na federação, os estados-membros são autônomos, jamais soberanos..."¹⁴

A participação da vontade das ordens parciais na elaboração da norma geral é outro característico dos estados federados.

Por tal motivo, no processo legislativo, há um órgão de representação da vontade parcial, criando-se, portanto, um Poder Legislativo bicameral.

Ao lado da casa representativa da vontade popular, composta de representantes do povo dos Estados, há uma outra, representativa da vontade das unidades federadas, denominada Senado Federal.

João Barbalho, comentando a figura do Senado Federal, assim, se manifestou, ainda com a idéia presente das origens do Federalismo Norte-Americano:

"Nem deve haver hesitação em admitir os Estados particulares concorrendo para o exercício da soberania nacional e, dest'arte sendo também, em certo modo, órgãos della. Elles são corpos políticos competentes da nação (art. 1.º e 2.º da CF/1988), é nessa qualidade de que elles enviam ao Congresso Nacional senadores em número igual (arts. 30 e 90, § 4.º, da CF/1988) - por isso diz-se que o Senado é uma corporação de *embaixadores dos Estados*..."¹⁵

Diante da isonomia que os Estados-Membros devem manter em relação ao poder central e entre eles mesmos, cada Estado deve ter o mesmo número de Senadores. A representação das vontades parciais, desta forma, deve manter perfeito equilíbrio, sob pena de quebra do princípio isonômico existente entre as unidades federadas.

Georges Burdeau assinala a participação das vontades parciais na vontade geral como característico do federalismo:

"e) o princípio da participação: os Estados membros participam na formação das decisões do Estado Federal. Há, notadamente, em todos os Estados Federais uma segunda câmara, onde tem assento os representantes dos Estados membros".¹⁶

Em seqüência, importante falar da necessidade de existência de um órgão que controle a repartição

de competências, mantendo o pacto federalista. Trata-se de um órgão do Poder Judiciário encarregado de dizer o direito em caso de dúvida sobre o exercício das competências ou mesmo em caso de ferimento da forma federativa.

Nos dizeres de Bobbio, há necessidade de um órgão neutro para manutenção do pacto federativo:

"Sendo que o modelo federal exerce uma verdadeira divisão de poder soberano de base territorial, o equilíbrio constitucional não pode se manter sem a primazia da Constituição em todos os seus poderes. Com efeito, a autonomia desse modelo se traduz no fato de que o poder de decidir concretamente, em caso de conflito, quais sejam os limites que as duas ordens de poderes soberanos não podem ultrapassar, não pertence nem ao poder central (como acontece no Estado unitário, onde as coletividades territoriais menores usufruem de uma autonomia delegada) nem aos Estados federados (como acontece no sistema confederativo, que não limita a soberania absoluta dos Estados. Esse poder pertence a uma autoridade neutra, os tribunais, aos quais é conferido o poder de revisão constitucional das leis. Eles baseiam sua autonomia no equilíbrio entre o poder central e os poderes periféricos e podem desempenhar eficazmente suas funções com a condição de que nenhuma das duas ordens de poderes conflitantes prevaleça de modo decisivo. Para dar força às decisões judiciais provêm ora os Estados federados, ora o Governo central, que as sustentam todas as vezes que convergem com os respectivos interesses). Portanto, somente em virtude das próprias decisões o poder judiciário é capaz de restabelecer o equilíbrio entre os poderes, definido pela Constituição".¹⁷

Deve, portanto, estar presente no Estado Federal um órgão que dirima qualquer dúvida relativa à distribuição de competências, fazendo cumprir, a partir de sua interpretação, o pacto federalista.

O órgão neutro, que não deve pertencer a nenhuma das ordens, cuida de, fundado em suas garantias, dizer o direito em relação às controvérsias constitucionais, interpretando o texto da Lei Maior. Trata-se nos dizeres de Calderón, "de um Poder Judiciário Federal como intérprete definitivo da Constituição Federal".¹⁸

Para Schwartz, a Corte Suprema, traça linha demarcatória entre os campos federal e estadual no federalismo dualista.¹⁹

Além de todos os característicos apresentados, o estado federal deve conter um dispositivo de segurança, necessário à sua sobrevivência. Este dispositivo constitui, na realidade, numa forma de manutenção do federalismo diante de graves ameaças. Trata-se da intervenção federal. Pela intervenção federal, a União, em nome dos demais Estados-Membros, intervém em um ou alguns Estados onde se verificarem graves violações dos princípios federativos.

Assim, apesar de a União Federal se constituir como agente do processo interventivo, trata-se de mero instrumento da vontade dos outros Estados-Membros que se sentem lesados com a situação existente.

É forma extrema, necessária para que se evite a desagregação do Estado Federal.

Desta forma, cumpridas certas formalidades, é decretada a intervenção federal no Estado onde está ocorrendo a situação anômala. Cessados os motivos que ensejaram a intervenção, deve se ela imediatamente suspensa.

Celso Bastos ensina que: "A intervenção federal consiste no afastamento temporário pela União, das prerrogativas totais ou parciais próprias da autonomia dos Estados, prevalecendo a vontade do ente interventor".²⁰

Para que o Estado Federal, portanto, possa se defender de eventual situação excepcional que possa lhe causar a perda de um Estado-Membro ou o exercício de alguns direitos (expressamente anunciados na Constituição como ensejadores da intervenção), pode a União Federal decretar a intervenção, havendo, nessa hipótese, a prevalência da vontade federal (representando todas as vontades parciais) contra a vontade parcial onde esteja ocorrendo a situação anômala.

Estão apresentados, assim, os requisitos do Estado Federal. Também ficou clara a inexistência de um modelo federalista puro. Cada Estado tratará o assunto da melhor forma que interesse a seu perfil, criando regras, alterando competências, enfim, dando o traço que entender mais adequado.

Voltemos, agora, a questão referente a petrificação da forma federativa pelo constituinte de 1988.

Para entendermos a extensão da vedação, devemos escolher uma entre as duas possibilidades de interpretação. O constituinte, quando afirma que estamos diante de uma vedação da forma federativa de Estado, estaria se referindo a Federação Brasileira como colocada pelo texto de 1988? Este modelo federativo seria preservado? Nesse caso, não se deveria buscar em modelos estrangeiros (ou mesmo na experiência histórica) qualquer outro subsídio para entender a questão.

Adotada tal posição, portanto, qualquer alteração que mudasse o pacto federativo de 1988, como positivado, seria inconstitucional, porque estaria tendendo a abolir o ajuste.

Mudanças de competências, por exemplo, do Estado-Membro para o Município ou do Município para a União, tudo seria inconstitucional, pois haveria alteração do pacto ajustado.

Esta interpretação engessaria o texto constitucional, tornando-o de difícil alteração. Mas tornaria mais respeitado o pacto federativo, de forma a louvarmos mais o ajuste inicial. A Federação seria mais valorizada enquanto sistema.

Toda alteração que alterasse o ajuste federativo de 1988 seria inconstitucional, pois, forma federativa de Estado seria a adotada pelo constituinte.

De um lado, engessamento, mas de outro, respeito pela forma federativa adotada.

Outra forma de interpretação seria a de buscarmos apenas princípios da forma federativa de Estado. Por essa ótica, estaríamos diante de uma verificação da manutenção mínima dos princípios federativos. É verdade que, nesse caso, teríamos uma grande dose de julgamento subjetivo, que moldaria a decisão de conformidade com a realidade que se pretendesse proteger.

Quantas competências seriam necessárias para manter a autonomia estadual? A busca da solução matemática certamente não seria correta. Mas até que ponto é possível diminuir a autonomia estadual, sem ferir o princípio federalista. Se de um lado, o primeiro modelo interpretativo engessa a Federação, impedindo qualquer tipo de reforma mais substancial, a segunda oferece uma margem grande de discricionariedade do intérprete, servindo de válvula de escape para ajustes que possam ser ou não necessários. Haverá, é verdade, nesse caso, uma grande dose de apreciação política, entendida esta como possibilidade de ajustamento de um projeto de mudança servindo a interpretação da Federação como maneira de permitir a quebra do sistema federalista como inicialmente posto.

São duas possibilidades, gerando problemas diversos. A primeira, mais antipática, mais radical, mas garantidora dos valores garantidos pelos constituintes. A segunda, mais móvel, menos ortodoxa, mas que permitiria uma redução do grau de autonomia pactuado quando do ajuste federalista de 1988.

Bibliografia

BARBALHO, João U. C. Constituição Federal *Brasileira-Comentários*. 2.^a ed., Rio de Janeiro : JR. Brigueit e Cia. 1924.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 14.^a ed., São Paulo : Saraiva, 1992.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. Brasília : Universidade de Brasília, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5.^a ed., São Paulo : Malheiros, 1994.

BURDEAU, Georges. *Manuel Droit Constitutionnel*. 21.^a ed., par Francis Harmon et Michel Troper. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1988.

CAETANO, Marcelo. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 4.^a ed., Lisboa : Coimbra, 1963.

CALDERON, Juan A. Gonzalez. *Curso de Derecho Constitucional*. Buenos Aires : Guillermo Kraft,

1943.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 11.ª ed., São Paulo : Saraiva, 1985.

DICEY, A.U. *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. 10.ª ed., New York : Macmillan e Co. Ltda., St. martin Press, 1962.

DÓRIA, A. de Sampaio. *Direito Constitucional*. 4.ª ed., São Paulo : Max Limonad, 1958, vol. I, tomo II.

DUGIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. 3ème. ed., Paris : Ancienne Librairie Fontemoing e Cie. Editeurs, 1930, tomo III.

DUVERGER, Maurice. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris : Presses Universitaires de France, 1955.

ESPÍNOLA, Eduardo. *A nova Constituição do Brasil, Direito Político e Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1946.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 21.ª ed., São Paulo : Saraiva, 1994.

FREITAS, Herculano de. *Direito Constitucional*. São Paulo, 1923, (sem editor).

HAURIOU, André. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris : Montchrestien, 1966.

JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro : Forense, 1956.

MANGABEIRA, João. *Em torno da Constituição*. in Biblioteca de Cultura Jurídica e Social. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1934, vol. II.

MASON and BEANEY. *American Constitutional Law Introductory Essays and Selected Cases*. 3rd. edition, Prontice-Hall, INC. Englewood Cliffs, New Jersey : 1964.

MAXIMILIANO, Carlos. *Commentarios Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro : Jacinto Ribeiro dos Santos, 1918.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo : RT, 1957, vol. I.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 3.ª ed., Rio de Janeiro : Borsoi, 1960, vol. I, tomo I.

RÁO, Vicente. *O Direito e a Vida dos Direitos*. São Paulo : Max Limonad, 1952, v. 1.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*, Trad. Carlos Nayfeld, Rio de Janeiro : Forense, 1966.

----. *O Federalismo Norte Americano Atual*. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1984.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5.ª ed., São Paulo : RT 1989.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 10.ª ed. rev., ampl., São Paulo : Malheiros, 1993.

(1) SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo Norte-Americano Atual*. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1984, p. 10.

(2) BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 14.ª ed., São Paulo : Saraiva, p. 246.

(3) TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 10.ª ed. rev. e ampl., São Paulo : Malheiros, p. 55-56.

(4) MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro : Jacinto Ribeiro dos Santos, 1918.

(5) *Op. cit.*, p. 253.

(6) Cf. HAURIOU, André. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris : Montchrestien, 1966, p. 143.

(7) FREITAS, Herculano de. *Direito Constitucional*. São Paulo : sem editor 1923 (edição do centenário do nascimento do autor, 1965), p. 93.

(8) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 21.ª ed., São Paulo : Saraiva, 1994, p. 44 (grifos originais).

(9) SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5.ª ed. rev. e ampl. São Paulo : 1989, p. 512.

(10) *Op. cit.*, p. 84.

(11) Cf. *op. cit.*, p. 61.

(12) Entendemos rigidez constitucional como a possibilidade de alteração da Constituição por um processo especial e mais difícil do que o processo de elaboração da lei ordinária. Rigidez está ligada a idéia de possibilidade de alteração. A sua impossibilidade (cláusula pétrea) escapa do campo conceitual da rigidez. Utilizaremos, no entanto, por razões didáticas, seguindo autor citado, a expressão rigidez para revelar um processo gradual de dificuldade de mutação constitucional, processo este que chega a seu grau máximo, consistente na impossibilidade de sua alteração, impondo a cláusula federal como pétrea.

(13) Cf. HAURIOU. *op. cit.* p. 142; cf. CALDERON, Juan A. Gonzalez. *Curso de Derecho Constitucional*. Buenos Aires : Guillermo Kraft, 1943.

(14) DÓRIA, A. de Sampaio. *Direito Constitucional*. 4.ª ed., São Paulo : Max Limonad, 1958, vol. II, p. 479.

(15) BARBALHO, João C. *Constituição Federal Brasileira - Commentários*. 2.ª ed., Rio de Janeiro : F. Briguiet e Cia. 1924, p. 16, grifos originais.

(16) BURDEAU, Georges. *Manuel de Droit Constitutionnel*. 21.ª ed., Paris : Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, 1988, p. 54, tradução nossa.

(17) BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, Trad. de João Ferreira, Carmen C. Varriale e outros. Brasília : Universidade de Brasília, 1989, verbete-Federalismo, p. 481.

(18) *Op. cit.*, p. 139.

(19) *Op. cit.*, p. 64.

(20) *Op. cit.*, p. 267.