

FEDERAÇÃO E UNITARISMO: NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA AUTONÔMICA HISPANO-BRASILEIRA

1. Introdução. 2. Antecedentes da unidade Espanhola: formação e redução progressiva à unidade. 3. A Constituição espanhola de 1978 e o Estado de autonomias. 3.1- Estado, identidades nacionais e estatutos de autonomia: a unidade polifacética. 3.2 – A autonomia no âmbito da República Federativa do Brasil. 3.3 - O Estatuto Autônomico da Galícia (Lei Orgânica nº 1/1981) e a Constituição do Estado do Rio de Janeiro (1989). 4. Conclusão. 5. Referências.

Marco Aurelio Peri Guedes*

1.Introdução.

O Estado enquanto fenômeno de poder político reconhecido após o século XVI não se apresenta de modo idêntico em sua forma de organização no concerto das nações. Para o entendimento de cada uma destas formas de organização do poder soberano, há que se observar condicionantes de ordem histórico-geográfica de cada sociedade que conduzem à adoção de distintas formas de Estado. Espaço territorial complexo onde ocorreram estas transformações nos últimos quinhentos anos, a realidade política europeia nos é ainda distante, pelo que nosso desconhecimento acerca da formação de alguns Estados nos conduz a compreensões equivocadas sobre si. Não podemos vislumbrar o surgimento do fenômeno estatal na Europa como se obedecesse a um roteiro único de eventos e resultados, pois como assevera Niccola Matteucci, cada Estado europeu percorreu um caminho único, particular, em sua construção – leia-se unificação territorial, devendo por isso ser analisado com cuidado e em detalhe.

Com Matteucci, por exemplo, devemos perceber a formação do Estado italiano e de suas complexidades territoriais com outros olhos, uma Itália que se unifica apenas em 1870. De igual modo podemos analisar o Estado alemão no século XIX. No *Heartland* europeu, onde hoje encontramos uma Alemanha antes de sua primeira unificação em 1871 havia mais de trezentos e sessenta Estados germânicos. Em ambos os casos se reflete a existência de expressiva fragmentação territorial e processos de redução progressiva à unidade. Já Portugal apresentou um caminho diverso, pois desde seus primórdios seu território já nasce uno e sob controle da Realeza, sem ter passado pelo regime feudal e suas multiplicidades territoriais.

Outro exemplo particular em sua formação territorial é a Espanha, um dos mais antigos Estados europeus e cuja formação remonta aos séculos XII-XV. Aqui encontramos uma nação que se formou e evoluiu ao longo de oito séculos merecendo poucas linhas em nossos manuais



de Teoria do Estado e algumas considerações acerca do conceito de autonomia, quando do estudo de formas de Estado. A *Hispania* da alta Idade Média com todos os seus reinos cristãos pouco atrai nossa atenção, mas seu conhecimento é fundamental para compreender o Estado espanhol atualmente configurado. Sua lembrança mais marcante nos estudos de Teoria do Estado é a de ser exemplo de Estado autônomo, sem que as razões desta formação estatal sejam evidenciadas com maiores reflexões.

Uma aproximação cuidadosa poderia nos oferecer uma outra perspectiva de compreensão, bem mais enriquecedora desta realidade estatal. Trata-se de caso único, até o momento exitoso, de unificação de distintas nacionalidades e reinos com preservação de suas identidades históricas. O propósito deste trabalho é analisar alguns ângulos da engenharia política do Estado autônomo espanhol e sua atual Constituição (1978) e compará-los nos âmbitos macro e micro - no plano estatal e no plano local da autonomia – com o Estado federal brasileiro e sua Constituição (1988). Após situar brevemente os dois Estados nacionais em termos histórico-políticos, faremos uma comparação do âmbito da autonomia entre a Comunidade Autónoma da Galícia (com seu Estatuto de 1981) e o Estado do Rio de Janeiro com sua Constituição (1989). Para tanto, faremos uso de uma abordagem interdisciplinar empregando métodos de Direito Comparado - em perspectivas micro e macro - auxiliados por outras disciplinas como História do Direito, Teoria do Estado, Ciência Política, Direito Constitucional, Direito Financeiro e Tributário. Há, portanto, que serem feitas considerações e abordagens conceituais de distintas ordens a fim de compreendermos melhor esta experiência política única, apontando semelhanças e particularidades.

Compreender o conceito de Estado de autonomias não pode resumir-se apenas à sua posição no marco constitucional espanhol, pois deve incidir também em uma análise histórica relativa à formação das distintas nacionalidades que compõem este Estado. Já de início nos salta aos olhos uma importante distinção conceitual a envolver o conceito de nação, qual seja o de que a Espanha é uma nação que se compõe de nacionalidades – ou Comunidades autônomas. Trata-se, portanto, de caso de chamado Estado plurinacional. Ao contrário do Brasil, onde identificamos uma nação de composição multiétnica, mas dotada de língua, religião e cultura predominantemente homogênea. No cenário brasileiro, estes elementos são identitários da nação brasileira. Este já é um ponto de partida referencial, pois na América latina nos é ensinado que nossas nações são multiétnicas, mas dotadas de certa homogeneidade. Não estamos habituados a analisar o elemento humano - como elemento constitutivo do Estado - sendo formado por nações distintas, bem caracterizadas por séculos de existência.

Foi para atender estas identidades nacionais, cujos interesses e demandas foram relegados a segundo plano ao longo de séculos, que o debate político iniciado com a redemocratização em Espanha no ano de 1975 abraçou a causa autônoma, a fim de manter a integridade do Estado nacional. A descentralização administrativa seria uma conquista para estas nações, assegurando



um autogoverno com espaço decisório próprio nos respectivos territórios para temas de seu interesse. Na Espanha, o próprio sentido da palavra independência ganha outra conotação, não significando a ruptura com o Estado nacional, mas sim autogoverno com dependência de Madrid. O sentimento de pertença nacional (*Staatsangehörigkeit*) tem aqui um significado desdobrado, pois para além da Comunidade Autónoma, a nacionalidade ou região pertence também a um projeto político maior. Com este cenário, o Estado de autonomias apresenta Estatutos de autonomia diferentes, acordados com o Parlamento espanhol, com competências legislativas e atribuições administrativas distintas.

De outro lado, no plano autonômico o Estado brasileiro parece ter sempre se orientado a uma aplicação homogênea da autonomia entre seus Estados federados no plano constitucional. Com as Constituições brasileiras estabelecendo uma régua única de competências a todos os Estados federados haveria idealmente maior segurança jurídica na aplicação do Direito em todo o território. Dotado de grande extensão territorial, o debate público travado nos processos constituintes teria alimentado uma pretensão de autonomia uniforme sem considerações a realidades político-culturais específicas, ou mesmo certas características e vocações econômicas regionais. Estas realidades e características teriam que se acomodar no marco constitucional das competências estabelecidas pelos diversos poderes constituintes.

Em qualquer Estado conhecido, as regiões componentes de seu território raramente apresentarão desenvolvimento econômico uniforme, pelo que este é um ponto a se considerar em sua organização político-administrativa. Para além do marco constitucional de autonomia, as regiões de um Estado de autonomias e os Estados federados devem ser dotados de um plexo de tributos de sua competência, a fim de serem plenamente autônomos. Outrossim, recomenda-se vir acompanhado de um sistema de repartição de receitas tributárias. A Constituição pode, ainda, ser dotada de instrumental jurídico para equilibrar eventuais desigualdades entre as regiões, no plano da Constituição Financeira, por exemplo, por fundos de participação dos Estados ou Regiões. Neste sentido, destacar-se-iam, então, os dois princípios a merecer atenção em nosso estudo: o princípio dispositivo e o princípio da solidariedade. Em se analisando estes dois princípios em detalhe, acreditamos ser possível apontar algumas singularidades e pontos de semelhança entre os dois Estados.

A Espanha como um Estado de autonomias é exemplo de como governar uma nação com várias nacionalidades e identidades em espaço territorial relativamente exíguo. Razões históricas seculares conduzem à realidade dos Estatutos de autonomia diferenciados. Os Estatutos foram elaborados em observância ao princípio dispositivo, pedra de toque do Estado autonômico. Os Estatutos atendem às expectativas de autogoverno e desenvolvimento regional das Comunidades Autônomas de acordo com sua vocação e interesses. Eventuais desequilíbrios são corrigidos pela aplicação do princípio da solidariedade.



Em sua história constitucional o Estado brasileiro experimentou três formas de Estado: Reino Unido a Portugal e Algarves (1808-1822), Estado simples durante o Império (1822-1889) e federação (1891- tempos atuais). Seguindo o modelo norte-americano de organização política, a forma federativa contemplou o anseio das oligarquias locais em manter sua liderança dada a extensão territorial do país, o que foi sacralizado nos distintos textos constitucionais ao longo da história brasileira (1891, 1934, 1946, 1967, 1969 e 1988) com a descentralização político-administrativa. Os Estados federados não poderiam, contudo, ir de encontro ao projeto nacional idealizado e formalizado nos diversos pactos fundamentais. Tampouco separar-se do restante do país, dado o constantemente verbalizado e formalizado princípio da indissolubilidade da União. As desigualdades econômicas regionais podem ser enfrentadas à luz do princípio da solidariedade, também presente na ordem constitucional brasileira. A Constituição brasileira (1988) contempla a hipótese de planos de desenvolvimento regional como forma de redução da desigualdade econômica e social, ao abrigo do disposto nos artigos 3º, inciso III c/c 170, inciso VII e 174, § 1º.

A concepção do Estado espanhol como Estado de autonomias é resultante do ingresso do país na vivência democrática em 1978. Unitário em sua indivisibilidade territorial, mas respeitante das identidades nacionais que lhe compõem. Em se optando pela elaboração de seu próprio Estatuto de autonomia, cada Comunidade Autônoma escolhe as competências que deseja desenvolver, respeitado um conteúdo mínimo de competências comuns. Outras competências devem ser acordadas com o Parlamento. O poder central ou nacional – designado simplesmente ‘Estado’, assemelha-se ao da União em uma federação – atua acompanhando e fiscalizando as competências desenvolvidas pelas regiões, equilibrando as desigualdades econômicas regionais e preservando a sua integridade. Como historicamente o Estado espanhol formou-se pela união de vários reinos, cada um deles refletindo uma nação, seus interesses definidos e diferenciados marcam a escolha de certas competências dentre as oferecidas pelo marco constitucional. A singularidade e o pioneirismo no caso espanhol, em termos de forma de Estado, é que cada nação tem o direito tutelado constitucionalmente a pleitear autonomia, segundo o princípio dispositivo.

No que tange à redução de desigualdades e realização das vocações econômicas, cremos que a experiência espanhola dos Estatutos autonômicos - e das cidades de Ceuta e Melilla - poderia ser aproveitada no Brasil, para além do plano dos Estados federados, desdobrando-se o conceito de autonomia e permitindo-o constitucionalmente no caso das grandes metrópoles brasileiras, como Rio de Janeiro e São Paulo. É de se lembrar em passado não muito distante o Estado da Guanabara, que atendeu características únicas da cidade do Rio de Janeiro, em especial quando esta cidade era capital federal. Isto porque as mega-cidades possuem dinâmica econômica própria e diferenciada, que poderia ser incrementada se dotadas de autonomia. Lembre-se ainda o caso da cidade alemã de Hamburgo. Caberia ao Congresso Nacional, em sua vontade soberana como



representação máxima dos interesses da sociedade brasileira, a coragem de debater essas mudanças em profundidade, como alternativa a um modelo que até recentemente privilegiou a centralização administrativa em mãos da União, em detrimento dos interesses dos Estados membros e de suas vocações regionais, e num momento histórico em que as mega-cidades não estavam no horizonte político.

Assim, tendo como ponto de partida a forma de Estado dos dois Estados analisados – à luz da autonomia - e focando nos dois eixos indicados (*Schwerpunkte*): princípios dispositivo e solidariedade¹; apontaremos brevemente as linhas históricas fundamentais (*Historische Grundlinien*) de seu desenvolvimento para através de métodos comparativos, indicar singularidades e semelhanças entre ambos – núcleo comum de conceitos, valores e princípios no âmbito do marco constitucional, em uma perspectiva interdisciplinar. A comparação histórica trará elementos de compreensão necessários à contextualização das Constituições no tempo político de cada Estado e o modelo de solução adotado². E daí a comparação entre alguns dispositivos das Constituições no plano da macro-comparação, à luz de uma ótica funcionalista³. No plano micro-comparativo para o Estado espanhol, destacaremos alguns pontos do Estatuto autonômico da região da Galícia, estabelecido na Lei Orgânica 1/1981, de 06 de abril. E para o caso brasileiro, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro (1989).

2. Antecedentes da unidade Espanhola: formação e redução progressiva à unidade.

Cumprindo inicialmente indagar porque a Espanha como Estado chegou a esta engenharia política complexa e delicada em termos de forma de Estado. Acreditamos que o modelo adotado em 1978 tem raízes históricas que devem ser analisadas para sua melhor compreensão. Com auxílio da Teoria do Estado, no que se refere aos elementos constitutivos do Estado, o elemento humano aqui tem especial relevo. O povoamento da península ibérica (compreendendo Portugal e Espanha atualmente) é resultado de inúmeras migrações e miscigenação de povos ao longo de séculos. Em tempos pré-romanos a península observou a presença de celtas, gregos, fenícios e cartagineses, entre outros povos mediterrâneos, constituindo um verdadeiro caldeirão de povos e raças históricas⁴. A chegada romana à península se dá a propósito da Segunda Guerra Púnica (218 a.c.) e da fundação de Cartago Nova⁵ como uma frente secundária na guerra entre Roma e

¹ Heinen (2020, p. 174).

² Heinen (2020, p. 178).

³ Dutra (2020, p. 198-200).

⁴ A este propósito consultar Areán-García (2020, p. 5). A autora analisa a formação filológica dos diversos povos da península Ibérica pré-romana. Neste sentido, consultar também López (2002, p. 12).

⁵ Barcelona como a conhecemos atualmente. Sobre a presença cartaginesa na Ibéria neste período, consultar García (2020).



Cartago. Roma então decide ocupar a península, conquistando os povos ditos bárbaros ali existentes e contendo a presença cartaginesa na região. Estes acontecimentos são indicativos de uma verdadeira globalização romana naquele momento⁶: “Ao finalizar a terceira destas últimas (146 a.C.)⁷, Roma é vencedora e a nova força econômica imperial, terrestre e marítima” (BLÁZQUEZ, 2018, p. 34). Pouco depois, Roma permite que contingentes expressivos de bárbaros germânicos que haviam atravessado o Rio Reno se instalassem na península, como os alanos, vândalos e suevos. Os suevos em particular criaram um reino na região da Galícia (411-585) com a permissão de Roma, tornando-se depois um dos primeiros reinos medievais após a queda de Roma. Como reino protetorado de Roma, ocupariam a região e defendê-la-iam como seus aliados. Com o fim do Império romano em 475 d.c., os mouros atravessam o estreito de Gibraltar e invadem a Europa pela península ibérica, conquistando-a quase por completo entre 711 e 726⁸, dada a pouca resistência oferecida, somente sendo contidos após a linha dos Pirineus pelos francos liderados por Charles Martel no ano de 732, na Batalha de Poitiers. Começa, então, um dos capítulos mais importantes da história ocidental, com o gérmen da formação dos futuros reinos de Portugal e Espanha - que iriam surgir à propósito da resistência aos mouros – a navegar, conquistar e dividir o mundo de então⁹.

Do século VII em diante a península seria quase toda ocupada pelos mouros por aproximadamente sete séculos, período no qual haveria de passar por inúmeros conflitos entre remanescentes reinos cristãos e mouros¹⁰. A resistência aos mouros conduz à formação de algumas identidades nacionais que se consolidam em reinos hispânicos¹¹ como os de Leão e Castela. Este período ficou conhecido como o período da Reconquista Cristã, que se encerrará em 1492 com a libertação de Granada aos mouros¹². Em meio ao constante realinhamento de forças cristãs na região, surgira entre 1096-1163 o Condado Portucalense, futuro Reino de Portugal, por obra de Afonso Henriques. Portugal se vê limitado territorialmente a oeste pelos reinos de Castela e Leão, pelo que a única opção de expansão seria pelo mar. Anuncia-se em seguida a expansão ultramarina espanhola em conquistar novos territórios, numa decisão estratégica semelhante à dos portugueses. Entre estes dois momentos, pequenos reinos cristãos -

⁶ Neste sentido, consultar Blázquez (2018, p. 34): “Roma adota a livre circulação internacional terrestre e marítima de pessoas e bens entre seus domínios e se garantem assim seus interesses”. Para os desenvolvimentos de institutos empresariais, comerciais e contratuais como resultado desta expansão territorial romana, consultar ainda Blázquez (2016), Blázquez (2017), Blázquez (2019a, p. 1-92) e Blázquez (2019b). O autor nos proporciona uma pesquisa profunda sobre o tema, demonstrando como ainda vivemos sob premissas estabelecidas pelos romanos.

⁷ A terceira Guerra Púnica ocorreu entre 149-146 a. C. (BLÁZQUEZ, 2018, p. 34).

⁸ Consultar Areán-García (2020, p. 9).

⁹ Tratado de Tordesilhas (1494).

¹⁰ Consultar Areán-García (2020, p. 12).

¹¹ O vocábulo provém do latim Hispania, tal qual os romanos a designavam.

¹² Consultar Areán-García (2020, p. 10).



como os de Leão, Castela, Aragão, Astúria e Cantábria - que haviam resistido aos mouros constituíram o nucleamento básico do futuro Estado espanhol.

A Espanha em formação como Estado encontrará limites à sua expansão no leste com Portugal e no oeste pelos montes Pirineus, acidente geográfico que ainda serve de fronteira natural entre Espanha e França. Neste período da presença moura até a libertação de Granada, a unidade dos reinos hispânicos dá-se pelo matrimônio entre as casas reais envolvidas e tendo como fator conducente o combate aos mouros. A união real constituída continuamente entre eles ocorria para fins de fortalecimento militar. E a estes reinos componentes do germen do Estado espanhol, outros foram sendo agregados por mecanismos de alianças, matrimônios e arranjos de poder ao longo de séculos. O Estado formou-se como uma União Real em constante expansão. Conquanto estivessem sendo unidos ao longo de séculos por estes mecanismos diversos, estes pequenos reinos souberam não apenas desenvolver, mas também preservar seus valores e identidades. Significa dizer que, souberam afirmar-se como comunidades detentoras de uma religião, língua, práticas culturais e presença territorial delimitada e contínua ao longo de séculos em um determinado local. Este seria um elemento histórico do Estado espanhol e condicionador no futuro das Comunidades autonômicas.

Dado o caráter absolutista da monarquia espanhola até praticamente o século XX, não havia condições objetivas favoráveis para questionamentos envolvendo a temática da autonomia para as distintas nações hispânicas. Em princípios do século XIX, a Constituição de Cádiz (1812) foi um projeto liberal que resultou mal-sucedido no intento de limitar o absolutismo espanhol¹³, a exemplo do que se havia feito em França. A Constituição de 1837 foi “[...] uma Constituição transaccional, fruto de um pacto político entre os dois grandes partidos liberais, o progressista e o moderado”¹⁴. As constituições de 1845¹⁵, 1856¹⁶, 1869 – com uma breve vivência republicana - e 1876 apenas reafirmaram o poder da coroa espanhola, com limitados avanços constitucionais. A Constituição de 1931¹⁷ oferecera permissivos constitucionais para o debate público sobre

¹³ Suanzes-Carpegna (2020, p. 263): “Constituição de Cádiz mal entrou em vigor e, logo deixou de vigorar, pois em maio de 1814, quando Fernando VII de volta do exílio francês, anulou a Constituição junto a todos os decretos aprovados pelas Cortes. Assim começava o sextênio absolutista”.

¹⁴ Suanzes-Carpegna (2020, p. 263).

¹⁵ Suanzes-Carpegna (2020, p. 269): “Muito em particular no texto de 1845, se configurava a doutrina da soberania compartilhada entre o rei e as Cortes e a concepção jovellanista de uma constituição histórica da Espanha, não necessariamente escrita, anterior e superior ao texto constitucional”.

¹⁶ Conhecida como ‘Constituição não nascida’, pois não entrou em vigor.

¹⁷ Artigo 1º, parágrafo 3, da Constituição espanhola de 1931: “A República constitui um Estado integral, compatível com a autonomia dos Municípios e Regiões”. E artigo 8º: “O Estado espanhol, [...], estará integrado por Municípios organizados em províncias e pelas regiões que se constituam em regime de autonomia”. Neste sentido, Sospedra (2010, p. 232) anota que “[...] o sistema de autonomias previsto na Constituição é tributário do modelo previsto no T. I da Constituição de 1931, da qual provém uma boa parte da arquitetura [...]”. Consultar Sospedra (2010, p. 233) para tabela comparativa entre o Título I (CE 1931) e Título VIII (CE 1978). Ver também sobre este tema Suanzes-Carpegna (2020 a).



Estatutos e comunidades autonômicas. A subsequente Guerra Civil espanhola (1936-1939) e a Ditadura de Francisco Franco (1939-1975) não permitiram que este debate evoluísse. A morte de Francisco Franco ofereceria um novo caminho para a retomada deste debate. A materialização do sentido de Comunidade Autônoma resultaria de um compromisso político-constitucional, como o que hoje identificamos na Constituição espanhola (1978).

O conceito de Comunidade Autônoma é deveras importante, devendo-se por ele compreender o modo pelo qual uma nação cultural, sociológica e linguisticamente individualizada em um certo território, há séculos, compõe o Estado espanhol e clama historicamente uma pretensão legítima a um Estatuto de autonomia. O Estatuto de autonomia tem fundamento de validade na Constituição espanhola (1978) e assegura o seu autogoverno. Neste contexto ibérico, nação e Comunidade Autônoma como conceitos políticos se confundem. A presença destas nações e suas legítimas pretensões históricas não podem ser ignoradas¹⁸. Seu reconhecimento e sua inserção compõem a essência do Estado espanhol. Todos estes fatores de ordem histórica e política acabaram como que por informar e conformar o pacto político fundamental espanhol de 1978, pelo que a tendência quase que natural – e inevitável – em escolher a forma de Estado unitário¹⁹, como a que mais se amolda a esta formação estatal.

Portanto, o que temos são condicionantes históricas seculares do Estado espanhol²⁰. Desta forma, a adoção da forma de Estado unitária na história política contemporânea buscou atender demandas legítimas de autogoverno, sem separatismo – note-se, em considerando-se os fundamentos de legitimidade trazidos com a Revolução francesa de 1789²¹. No período abarcado de sua formação na Europa, entre os séculos VII e XIX, a mais próxima alternativa de organização político-administrativa seria a Suíça, como confederação até 1848, e depois federação tal qual hoje se apresenta. Em termos de História Constitucional moderna, a forma federativa de organização estatal terá repercussão com o surgimento dos Estados Unidos da América em 1787, influenciando com maior destaque os novos Estados que surgem na América latina em princípios do século XIX. Com todas estas questões políticas essenciais à existência e permanência do Estado espanhol no período, é de notar-se que a unidade restou assegurada pela centralização administrativa operada pela monarquia absolutista, mesmo quando estava em voga o florescer de

¹⁸ Para Alonso de Antonio (2020, p. 4) esta é a ‘Dimensão histórica’ do Estado de autonomias espanhol.

¹⁹ Estado unitário, mas aberto à vertente autonômica, com base no princípio dispositivo do artigo 2º da Constituição espanhola de 1978.

²⁰ Consultar Roura (1987, p. 89) sobre cinco séculos de centralização, do século XV a XX.

²¹ A exemplo do que dissera Jean Jaques Rousseau, em sua obra “O Contrato social”. A associação política decorre de um ato de consentimento pela adesão a um projeto de Estado, renunciando-se a liberdades e igualdades naturais. Sem o que, a união não revestir-se-ia de legitimidade, conquanto pudesse ser mantida pela força. No passado unidos por matrimônios, as bases destas uniões deveriam ser discutidas sob novos ditames e fundamentos. Um novo contrato político deveria ser estabelecido.



Estados com base no Princípio da Nacionalidade de Pasquale Mancini - 1851²², também analisado – e associado ao projeto político maior designado ‘Estado’ - pelo jurista alemão e teórico do Estado Bluntschli²³, para quem a cada nação deveria corresponder um Estado.

Conceito de relevância que se mostra de plena aplicação ao caso espanhol é o de progressiva redução à unidade, de Miguel Reale, em sua obra Teoria do Estado e do Direito²⁴. Sim, pois o Estado como fenômeno de poder político se vai formando na Europa desde o século XII, em várias regiões, através de um contínuo processo de integração. Integrações estas produzidas pelo matrimônio, tratados, arranjos de interesses, alianças e golpes de diplomacia. No caso espanhol, nos primeiros séculos de existência, estes distintos processos de redução à unidade não consideraram a vontade das comunidades envolvidas, pois não era próprio de seu tempo dadas outras urgências. As questões políticas afetas à legitimidade e participação popular na configuração desta unidade nacional, são linhas de reflexão crítica na formação do Estado que exsurgiriam no século XIX com intensidade em razão da Revolução francesa (1789). Tais questões mal resolvidas constituiriam uma fenda pela qual infiltrar-se-iam nacionalismos e separatismos, objetivando a ruptura com este projeto histórico, justificado inicialmente noutras condições; porém necessário à unidade inicial e concebido de acordo com as possibilidades.

3. A Constituição espanhola de 1978 e o Estado de autonomias.

Com o fim da guerra, a redemocratização de Itália (1948) e Alemanha (1949) estabelecem novos paradigmas constitucionais ao constitucionalismo ocidental, tendo como nota característica a tutela incondicional da dignidade da pessoa humana²⁵. Portugal e Espanha são Estados que tardam a se redemocratizar uma vez que suas trajetórias políticas ficaram condicionadas por um passado autoritário que insistia em prolongar-se para além de seu tempo. Remanescentes de um passado monárquico e de tradição absolutista, ou ao menos anti-liberal, haviam sido expostos às experiências autoritárias que assolaram a Europa nos anos 1920, notadamente com o fascismo italiano (1922-1944) e o nacional-socialismo alemão (1933-1945) – e suas conseqüências. Suas

²² Canteli (2020, p. 138): “O fio condutor de seu pensamento se revela na compreensão da nação como uma ‘identidade cultural’, que possui elementos materiais- geográfico, etnográfico e racional que se ligam a outros como crenças religiosas, costumes, leis e instituições sociais, além da história e das tradições da vida nacional – e um elemento espiritual – consciência de nacionalidade. A reunião desses elementos daria ao princípio da nacionalidade um status de princípio supremo único”.

²³ Villaamil (2016, p. 96): “Toda nação é chamada a ser um Estado e autorizada a constituí-lo. Do mesmo modo que a humanidade está repartida em uma série de nações, assim deve o mundo estar formado por outros tantos Estados. Nação é um Estado e cada Estado um ser nacional”.

²⁴ Reale (2000, p. 43).

²⁵ Artigo 1 (1) da Lei Fundamental alemã de Bonn (1949): “A dignidade da pessoa humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder público”. De notar-se que, entretanto, a dignidade humana como valor já havia sido estabelecida no artigo 151 da Constituição de Weimar de 11 de agosto de 1919.



constituições do período sofrem as influências de um prematuro republicanismo e instável prática democrática. Atravessam um século XIX marcado pelo absolutismo e ingressam no século XX pela porta do autoritarismo nazi-fascista, com suas variantes. Daí que naquela quadra histórica as Constituições de Espanha (1931) e Portugal (1933) tenham absorvido as inovações da Constituição alemã de Weimar de 1919²⁶ – constituição social-democrata²⁷ cuja importância reverberou para além das fronteiras europeias - vislumbrando neste momento a ascensão do autoritarismo com Salazar em Portugal e Francisco Franco em Espanha, pouco depois da guerra civil espanhola (1936-1939).

Com a chegada de Franco ao poder, controlando o Estado espanhol, a Constituição de 1931 deixa de ser aplicada e nenhum outro texto se lhe coloca no lugar. Registra Callejón (2013, p. 46-47) que durante o período franquista “A organização política se regia por uma série de leis que ordenavam politicamente o Estado e suas instituições e recebiam o nome de ‘Leis Fundamentais’, no total de sete²⁸. Quarenta anos depois, a morte do Ditador Francisco Franco em 20 de novembro de 1975 assinala o início da transição democrática na Espanha²⁹. Em Portugal, o fim do dito regime salazarista encontra seu ocaso histórico com a Revolução dos Cravos de 25 de abril de 1975. Portugal retomaria a prática democrática utilizando-se dos paradigmas alemães da Lei Fundamental de Bonn (1949), em sua Constituição de 1976. No lado espanhol, assinala Perales (2008, p. 29) que pouco depois se iniciavam conversações entre os setores mais importantes da sociedade espanhola a fim de tratar da nova ordem política. Um ciclo político se encerrava e outro teria início. “As primeiras e históricas eleições pluripartidárias tiveram lugar no dia 15 de junho de 1977” (CALLEJÓN, 2013, p. 54), e com elas “[...] a abertura de um ciclo de recuperação de ideais autonômicos, quer dizer, de autogovernos territoriais”.

²⁶ Atienza (2020, p.3): “É o mundo de Weimar, ‘um ponto de referência doutrinário e prático imprescindível para o Direito Constitucional Europeu Continental’ [7] e ‘microcosmos cultural do Direito Constitucional Ocidental Europeu que ainda nos inspira’ [8]. É um mundo no qual o debate político é debate constitucional, e o debate constitucional é um dos âmbitos em que se expressa aquele debate político”. E prossegue: “Nesse ambiente participaram também os que haviam de ser constituintes na Espanha de 1931. Frente às influências historicamente recebidas [9], **a influência predominante nos constitucionalistas espanhóis dos anos 20-30 é procedente da doutrina alemã**, como foi frequentemente notado [10]: boa parte deles havia estudado na Alemanha, e quem não o fez, havia seguido e conhecia seus debates e propostas” (Grifo nosso). A doutrina alemã de início do século XX ainda resta avançada para nós, mais lida que compreendida.

²⁷ Uma referência no debate acerca dos direitos sociais. Segundo Atienza (2020, p. 12): “A declaração de direitos segue as pautas mais avançadas da época, particularmente da mexicana e alemã”.

²⁸ Segundo Callejón (2013, p. 46) são elas: 1) Decreto de 09 de março de 1938 – Foro do Trabalho, 2) Lei de 17 de julho de 1942 – Cortes Espanholas, para legislação, 3) Lei de 17 de julho de 1945 – Foro dos espanhóis, para regulação de direitos e deveres, 4) Lei de Referendo de 22 de outubro de 1945 – para consultas à nação, 5) Lei de 27 de julho de 1947 - Sucessão à Chefia do Estado, 6) Lei de 17 de maio de 1958 – Lei de Princípios Fundamentais do Movimento Nacional e 7) Lei de 10 de janeiro de 1967 – Lei Orgânica do Estado.

²⁹ No que se refere a transição, consultar Callejón (2013, p. 45) para os conceitos de pretransição e transição propriamente dita. A pretransição ocorre ainda dentro do regime a ser substituído. A transição efetivamente ocorre com as operações políticas propriamente dita.



Os encontros entre membros do governo, os principais partidos da oposição, sindicatos de trabalhadores e empresários marcariam o que ficaria conhecido posteriormente como o Pacto de Moncloa, nos idos de 21 de outubro de 1977. Uma evidente marca do período franquista havia sido a centralização político-administrativa em Madrid. Não fora dado espaço aos autogovernos locais³⁰. Este era um traço do período que se encerrara com Franco, e que, portanto, ficaria associado à Ditadura e a seu jaez autoritário, uma reminiscência do fascismo que outrora manifestara-se em distintas vertentes na Europa. O debate público pela democratização trouxera à luz o tema da autonomia das identidades nacionais e suas regiões. Segundo Perales (2008, p. 30) “[...] enquanto o projeto constitucional era debatido nas Câmaras, houve manifestações a favor da autonomia em várias regiões”, pois segundo o autor teria ocorrido o renascer de uma “[...] consciência coletiva” (PERALES, 2008, p. 44-46). O resgate democrático era associado ao processo de autonomização. E continua Perales (2008, p. 31) ao registrar que “Estas disposições aplacavam as ânsias autonomistas despertadas, em muitos casos como emulação das regiões que haviam desfrutado de autonomia no passado, em particular Catalunha e o País Vasco”. A transição à democracia mostrou-se uma oportunidade única, pois permitiria afinal a conquista da autonomia sob o signo constitucional, mediante o debate público nas Cortes Gerais.

Até que o texto constitucional fosse aprovado pelo Parlamento, após apreciar as mais de mil, cento e trinta e três emendas ao projeto inicial, foram estabelecidas autonomias provisionais, via decreto-lei. Como assinala Perales (2008, p. 31) “[...] essas instituições provisionais se aprovaram igualmente por decretos-leis, [...], devido a que, em primeiro lugar, resulta mais rápida sua aprovação”³¹. A aprovação por esta via permitia esforços mais concentrados no processo constituinte. A constituição seria aprovada a 31 de outubro de 1978, no Congresso³² e no Senado, em sessões simultâneas. Mas, o processo constituinte não seria encerrado aí, pois o texto seria submetido à aprovação da sociedade, tendo sido aprovado a 06 de dezembro de 1978³³ em referendo (PERALES, 2008, p. 36) organizado especialmente para este fim. Para Sospedra (2010, p.229) esta Constituição foi “[...] desenhada para a convivência, o pluralismo e a alternância no poder, [...]”.

Da organização político-administrativa do Estado cuida o Título VIII, com a rubrica ‘Organização territorial do Estado’, dos artigos 137 a 158. Em movimento político contrário ao previamente existente no período franquista buscou-se a descentralização³⁴ administrativa.

³⁰ Consultar Powell (2001, p. 37-38).

³¹ Neste sentido, consultar também Blanco Valdéz (2001, p. 171).

³² Equivalente à Câmara dos Deputados no Brasil. Em Espanha, denomina-se o Poder Legislativo e suas casas de ‘Cortes Generales’ – ou, Cortes Gerais no vernáculo.

³³ O texto foi aprovado por 87,87% dos eleitores.

³⁴ Segundo Roura (1987, p. 89): “A Constituição de 1978 acolheu, como se de uma questão óbvia se tratasse, o princípio de uma *redistribuição territorial do poder* e **sancionou o fim do Estado centralizado**,



Assinala Ruipérez (2003, p. 128) que “[...] o vigente Código Jurídico-Político Fundamental é o único Texto Constitucional de nossa História que pode apresentar-se como o fruto do acordo das distintas forças políticas representadas na Constituinte”. Como fruto do pós-guerra e do paradigma ítalo-germânico, a Constituição espanhola (1978) segue a Constituição portuguesa (1976) e se apresenta como principiológica, demonstrando abertura à Constituição material.

Como ocorre no Estado federal, temos que o texto constitucional determina claramente o princípio da indissolubilidade do Estado espanhol no artigo 2º³⁵ - “[...] pátria comum e indivisível de todos os espanhóis”, harmonizando-o com os princípios da autonomia e da solidariedade³⁶ entre as regiões, no âmbito de uma pátria comum e indivisível. Como assinala Alonso de Antonio (2020, p.11) este princípio é “[...] expressão do equilíbrio entre os interesses próprios de cada Comunidade Autónoma e os dos demais, assim como os superiores do Estado no qual todas elas se integram”³⁷, permitindo a integração da diversidade na unidade (ALONSO DE ANTONIO, 2020, p. 12 e 47). A integração destes interesses, via solidariedade, impõe ações políticas pautadas pela participação, cooperação e contribuição entre as Comunidades Autónomas, e entre estas e o Estado espanhol, assegurando a unidade da Pátria.

O Estado de Autonomias que surge com a descentralização administrativa deveria levar em conta dois elementos: a) a livre vontade das populações envolvidas e, b) o princípio dispositivo³⁸. O princípio dispositivo assegura o acesso ao Estatuto de autonomias, mas como assinala Ruipérez (2003, p. 179) “[...] as Nacionalidades e Regiões terão a faculdade de não apenas alcançar a

que havia sido a obra quase contínua de cinco séculos em Espanha” (Grifo meu). Para Robledo (2020b, p. 10) o Título VIII é permeado de “[...] ambiguidade e truculência”.

³⁵ Artigo 2º: “A Constituição se fundamenta na indissolúvel unidade da Nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis, e reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram e a solidariedade entre todas elas”. E ainda, prossegue o autor à p. 11: “O Título VIII se concebeu, primeiramente, para satisfazer às demandas de autogoverno do País Vasco e da Catalunha, para resolver um problema, a integração destes territórios em Espanha, que de uma forma ou de outra sempre esteve presente na formação do Estado de Direito em Espanha, atravessando toda a História contemporânea espanhola, para não nos remontarmos a tempos anteriores”.

³⁶ A solidariedade se mostra presente em termos de financiamento e custeio do Estado autonómico, entre as regiões. Ponencia Roura (1987, p. 100) sobre este princípio: “É, como se disse, a versão aplicativa da igualdade, enquanto que ante situações que estabelecem diferenças nas condições de vida dos cidadãos (Martin Mateo) se propõe a um certo nivelamento mediante o repasse de ativos de onde existam posições mais favoráveis para onde se dão circunstâncias adversas”.

³⁷ Do conceito de interesse aborda Alonso de Antonio (2020, p. 12): “O conceito de <interesse> resulta ser, assim, o bem jurídico que justifica a existência e funções de distintas organizações políticas; por isso há de considerar-se elemento chave de nosso sistema autonómico, [...]”. Convergem aqui os Princípios da Pluralidade e Solidariedade. Lembrar que o Estado de autonomias espanhol é um Estado plural. Por serem princípios – a CE de 1978 é principiológica - traduzem conceitos jurídicos indeterminados, carecendo interpretação e concretização pelo operador do Direito. Para uma perspectiva ético-filosófica do conceito de solidariedade, consultar Segado (2020, p. 1-7).

³⁸ Segundo Callejón (2013, p. 326) este é o princípio “[...] sob o qual se estruturou na prática o Estado autonómico a partir dessa indefinição constitucional. Em virtude desse princípio, a configuração da autonomia como um direito atribuído às nacionalidades e regiões, permitia a estas decidir desde o acesso ou não à autonomia, até o número e a qualidade das competências que assumiriam, dentro do marco constitucional, assim como a configuração concreta de suas instituições de governo”.



condição de Comunidade Autónoma ou, inclusive, de renunciar, também livremente, ao *status* já adquirido de ser um centro autónomo de decisão política”³⁹. Neste sentido, são dispositivos chave para a compreensão do Estado unitário espanhol - em sua evolução para Estado autonómico - os artigos 2º que dispõe do princípio da autonomia combinado com os artigos 143 e 151, respeitantes aos procedimentos necessários à materialização da autonomia. Compõem o Estado de autonomias “[...]; as Comunidades Autónomas, caracterizadas por sua autonomia política, e as províncias e municípios, dotadas de autonomia administrativa de âmbito distinto”⁴⁰. Neste sentido, assinala Callejón (2013, p. 325) que “Na prática configurou-se um Estado autonómico no qual se integram dezessete comunidades autónomas, mais duas cidades autónomas (Ceuta e Melilla)”⁴¹. Anota Ruipérez (2003, p. 148-149), contudo, que:

[...] o Texto vigente, no Título VIII, os representantes do Povo espanhol, como soberano que desejava se dar uma nova estrutura jurídico-política, não foram capazes de chegar a um verdadeiro acordo sobre a estrutura do Estado. O resultado disso será que, como assinalou González Encinar, <<politicamente a Constituição não resolve, mas apenas abre, o debate sobre questões como o carácter das competências, a cláusula de prevalência do direito estatal, o valor das Leis de harmonização e algumas outras. [...]. Certo é que, no seio da Constituinte, se manifestou uma opção favorável à criação de um Estado federal, em qualquer de suas manifestações possíveis.

3.1- Estado, identidades nacionais e estatutos de autonomia: a unidade polifacética.

No que cuida da organização político-administrativa de um Estado, são conceitos fundamentais e contrapostos os de soberania e autonomia. Segundo a Teoria do Estado, a soberania consiste num poder político decisório em última instância, incontrastável no território sobre o qual se aplica. O vocábulo em português tem origem no francês *souveraineté*⁴², embora a terminologia empregada pela Escola alemã com o vocábulo assenhoreamento (*Herrschaft*) também mereça destaque. Já por autonomia (do grego *auto* + *nomos*), devemos compreender etimologicamente seu significado como o poder de se governar no âmbito de uma competência constitucional predefinida e designada a um certo espaço territorial do Estado. O conceito de autonomia é aplicável aos Estados federados e autonómicos, como espaços territoriais de decisão

³⁹ Segundo Ruipérez (2003, p. 253) a expressão Comunidade Autónoma designa “[...] genericamente toda Nacionalidade ou Região que tenha alcançado a autonomia [...]”.

⁴⁰ Méndez (2003, p. 17), sobre a decisão do STC de 28 de julho de 1981.

⁴¹ A definição correta da forma de Estado de Espanha é objeto de divergência doutrinária, pelo que encontramos as seguintes categorias comumente usadas: a) Estado unitário – se nenhuma região tivesse pleiteado autonomia, b) Estado regional, c) Estado autonómico – semelhante ao federal e Estado neoautonómico. Para Callejón (2013, p. 325) no Título VIII “[...] não se contempla um modelo específico de Estado”.

⁴² Jean Bodin, em sua obra “Os seis livros da república”.



política não soberana. Autonomia não é soberania⁴³. Há variações no que se refere ao grau de autonomia, tanto nas federações quanto nos Estados autonômicos e este é um viés conceitual que será objeto de nossa presente análise. O determinante destas variações são de ordem histórica, motivadas por escolhas políticas e em conformidade com as condições objetivas em cada sociedade⁴⁴.

O Estado unitário espanhol assenta no Título VIII da Constituição espanhola (1978) a possibilidade de as nações que lhe compõem escolherem as competências que irão assumir e a maneira de materializar as instituições de autogoverno⁴⁵, observado o conteúdo mínimo de competências⁴⁶. Quando esta escolha da Comunidade pelo autogoverno ocorre, tem-se o Estado de autonomias. Um Projeto de Lei Orgânica é elaborado pela Comunidade e encaminhado às Cortes Gerais para aprovação. Há, portanto, uma palheta competencial obrigatória (*obligatorische Kompetenzpalette*) que se lhes oferece dentro do marco constitucional predeterminado pelas

⁴³ STC 31/2010, p. 7: “Nesta linha, lembra o Procurador da República que, segundo a doutrina constitucional, «autonomia não é soberania» (SSTC 4/1981, de 2 de fevereiro, FJ 2; e 100/1984, de 8 de novembro, FJ 3)”. Como nota Sanz Moreno (2005, p. 113): “[...] a autonomia significa [...] a **capacidade de decidir quando e como exercem suas competências**, dentro do marco da Constituição e de seus respectivos Estatutos de autonomia” (Grifo nosso).

⁴⁴ Este é o caso dos EUA, em que os Estados federados têm elevado grau de autonomia em razão de sua forma confederativa inicial, ao ponto de poderem ter seus próprios códigos penais e processuais, desde que não confrontem a Constituição ou legislação federal. Mas este grau é uniforme entre eles. No Brasil, este grau de autonomia entre os Estados é reduzido, pois desde a proclamação da república (1889) houve centralização política e legislativa na União, sendo esta uma de suas competências. O mesmo pode dizer-se do grau de autonomia entre Estados unitários ou suas variantes, como é o caso da Itália e da Espanha, este um Estado autonômico *sui generis*, com cada região podendo ter seu estatuto autonômico diferenciado, mas pactuado ou acordado.

⁴⁵ Callejón (2013, p. 332): “A distribuição de competências entre o Estado e as Comunidades Autônomas se realiza a partir da interação entre a Constituição e os Estatutos de Autonomia para as competências estatutárias que são as que derivam do exercício do Direito à autonomia reconhecido no artigo 2 da CE. A Constituição não estabelece diretamente as competências autonômicas mas sim contém uma relação de competências autonômicas no artigo 148.1 e uma relação de competências estatais no próprio artigo 149.1”. Assim, o que não for determinado como competência exclusiva do Estado, poderá ser objeto de transferência à Comunidade Autônoma, em sede de Estatuto autonômico, na forma do permissivo constitucional 149.3 da CE (1978). Para Ruipérez (2003, p. 150): “Por outro lado, estava a reivindicação de autogoverno por parte das entidades sociológicas que nela coexistiam, e que, em definitivo, convertem a Espanha em uma Nação de Nações”. Para Alonso de Antonio (2020, p. 3) só existe constitucionalmente uma nação, a espanhola. Sobre a escolha das competências, mais além do conteúdo mínimo, Sospedra (2010, p. 234) refere-se a um “[...] mapa de repartição de competências que pode ser de ‘geometria variável’”.

A abertura do texto constitucional permitiu certas incongruências, pelo que houve necessidade de se proceder a reformas nos estatutos autonômicos, que “[...] deram lugar a um nivelamento essencial nas competências de todas as Comunidades Autônomas”. Este nivelamento adveio com a Lei Orgânica nº 9/1992. Da homogeneização ou nivelamento das competências, consultar também os comentários de Sospedra (2010, p. 239). Sobre o nivelamento das competências no período 1992-2000, consultar também López (2002, p. 108-113), que destaca a necessidade de “[...] ordenar e racionalizar” as competências.

⁴⁶ STC 31/2010, p. 8: “[...] alega o Procurador da República que o art. 147.2 da Constituição espanhola estabelece uma relação de matérias que necessariamente devem incluir-se no Estatuto de Autonomia, como conteúdo necessário ou mínimo (SSTC 99/1986, de 11 de julho, FJ 4; e 89/1984, de 28 de setembro, FJ 7) determinante de sua validade constitucional”. No mesmo sentido Sospedra (2010, p. 235) associando o princípio dispositivo com o conteúdo mínimo, a que chama de “[...] teto autonômico”.



Cortes Gerais, o designado conteúdo mínimo de competências expresso no artigo 147, parágrafo 2 da Constituição espanhola (1978). Matérias alheias ao marco constitucional não encontram fundamento de validade na Constituição de 1978⁴⁷. O que resta claro, portanto, é que diante deste manifesto direito de escolha das Deputações locais⁴⁸ sobre quais tarefas empreender – a seu cargo e com suas fontes de receitas, cabe ao Estado nacional acompanhar e zelar pela unidade do país e qualidade dos serviços prestados⁴⁹. Neste plexo de opções possíveis, há espaço para assimetrias autonômicas, dentro da escolha que cada Comunidade pode efetuar além do conteúdo mínimo constitucional. Como, por exemplo, preservação da cultura e da língua, ordenação da pesca, entre outras competências, como veremos adiante ao tratar do Estatuto da Galícia. A decisão política fundamental pelo autogoverno, a elaboração de seu Estatuto e posterior aprovação das Cortes Gerais, na forma do princípio dispositivo constante do artigo 2 da Constituição espanhola (1978), ao par dos demais Estatutos autonômicos existentes, indicam o quão delicado é o funcionamento a contento deste modelo de Estado. Trata-se de um conceito de organização político-administrativa que deve ser submetido a acompanhamento constante pelo Estado nacional⁵⁰, com ajustes permanentes⁵¹.

Vê-se, portanto, que o trato da autonomia sob estes fundamentos coloca o Estado unitário num impasse: de um lado, se há descentralização demais pode-se causar uma assincronia político-administrativa; e de outro, se há centralização no governo central com pouca autonomia das regiões, pode-se configurar um Estado Regional, ou ainda, aproximar-se de um modelo federativo. A delimitação teórico-conceptual destes limites é muito sutil. Neste sentido, há que se

⁴⁷ STC 31/2010, p. 9: “Em seguida, o Procurador do Estado invoca a doutrina constitucional como apoio à sua tese, citando a decisão do STC 5/1981, de 13 de fevereiro de FJ 21, em que três declarações capitais sobre a inclusão em uma lei orgânica de matérias conexas alheias às que estão reservadas: a) a regulamentação de matérias conexas, *lex silente*, fica revestida de força passiva das leis orgânicas e, para sua modificação ou revogação há de aplicar-se o art. 81.2 CE; b) a própria lei orgânica pode excluir a aplicabilidade da disposição acima mencionada com relação a matérias conexas, para que possa ser modificada ou revogada pela lei ordinária; e, c) é possível que o Tribunal Constitucional, em sentença, prive de força passiva da lei orgânica as questões fora de sua reserva incluídas em seu regulamento”.

⁴⁸ Parlamento regional, da comunidade autônoma; equivalente à Assembleia Legislativa dos Estados federados no Brasil.

⁴⁹ Para Alonso de Antonio (2020, p. 5) esta é a ‘Dimensão racional’ do Estado de autonomias espanhol, aproximar o utente dos serviços públicos da administração pública autonômica.

⁵⁰ Vide artigo 21 da Lei Orgânica nº 9/1992.

⁵¹ Como assinala Laborda (1990, p. 82): “O delicado equilíbrio entre esses três princípios – unidade, autonomia, solidariedade – vai presidir permanentemente o processo de realização do que acertadamente se chama de <<Estado autonômico>> e as posturas doutrinárias que em torno de si se formulam”. Em sentido semelhante Ruipérez (2003, p. 152): “Neste sentido, nos encontramos com os vacilos e condicionamentos que no momento constituinte conduziram a uma inacabada construção do infeliz e problemático Título VIII, se deparando com um modelo de Estado, o chamado <<Estado das Autonomias>> ou <<Estado autonômico>>, que, indefinido e inconcluso em suas colocações e pressupostos político-constitucionais, forçosamente resultou dúbio, errático e protético não só em suas formulações dogmáticas, mas também em seu desenvolvimento prático”. Para este autor é preciso retomar o debate sobre o Estado de autonomias.



mencionar o caso de Portugal, como Estado Regional que adotou Estatuto autonômico apenas para a Região dos Açores⁵², dada a sua peculiar situação insular.

A independência financeira é *conditio sine qua non* à materialização da autonomia. É de se questionar a capacidade de as Comunidades Autônomas gerarem receitas tributárias suficientes à manutenção de sua autonomia, atendendo às incumbências contidas em seus Estatutos e prestando serviços públicos de qualidade, que lhes tenham sido transferidos pelo Estado. Embora as Comunidades Autônomas desejem ‘independência’ de Madrid, a dependência financeira parece ser um dado concreto a ser enfrentado por muitas destas Comunidades⁵³. Independência aqui entendida no aspecto financeiro, não político. Há que se considerar também a desigualdade econômica entre as regiões, sendo este justamente o *Leitmotiv* do princípio da solidariedade contido na Constituição. Parece haver, por ora, um indicativo de inviabilidade financeira para a realização desta desejada ‘independência’⁵⁴, como parece demonstrar a *rationale* da Lei Orgânica de Financiamento das Comunidades Orgânicas – LOFCA, instituída pela Lei Orgânica nº 8/1980 e dos Fundos de Compensação Interterritorial – FCI, instituído pela Lei nº 22/2001⁵⁵. O Item V, da Exposição de Motivos da LOFCA esclarece que a finalidade do FCI é “[...] corrigir os desequilíbrios econômicos interterritoriais e fazer efetivo o princípio da solidariedade”⁵⁶. Mas,

⁵² Lei nº 2/2009, de 12 de janeiro.

⁵³ Neste sentido consultar Castells (1991, p. 104): “Dificilmente as Comunidades Autônomas podem decidir o volume e composição de seus ingressos”. E, mais adiante: “Estes dois fatores – limitações sobre as faculdades legislativas e administrativas e limitações do sistema de financiamento – apontam na mesma direção. **Reduzem a autonomia política** (Grifo nosso)”. Consultar também López (2002, p. 113), destacando que o financiamento das Comunidades autônomas era, na altura, tema recorrente. No mesmo sentido Sanz Moreno (2005, p. 106): “[...] a descentralização pós-constitucional, do Estado às Comunidades Autônomas, não foi acompanhada de um proporcional aumento das competências e dos recursos em mãos das Entidades Locais”.

⁵⁴ Roura (1987, p. 100) assinala que foram criados dois mecanismos para a materialização do princípio da solidariedade inter-regional: 1) O Fundo de Compensação Interterritorial – Lei nº 7/1984, estabelecido pela Constituição de 1978 e depois consagrado na LOFCA, 2) um sistema de atribuições do Estado às Comunidades Autônomas, que mediante suas receitas tributárias não alcancem “[...] um nível mínimo na prestação dos serviços públicos fundamentais em todo território espanhol”. E em sentido semelhante Laborda (1990, p. 154): “A finalidade originária do Fundo de Compensação Interterritorial é o desenvolvimento regional, a correção dos desequilíbrios econômicos interterritoriais”. À p. 155 lê-se que estes fundos “Hão de destinar-se a financiar aqueles investimentos que colaborem para diminuir as diferenças de renda e riqueza: [...]”. A materialização da autonomia no patamar ambicionado pelas Comunidades apenas será alcançada por algumas Nações, pois a economia não apresenta-se a mesma em todo o território espanhol.

⁵⁵ Em um primeiro momento, o FCI foi regulado pela Lei nº 29/1990, de 26 de dezembro. Na altura, todas as Comunidades Autônomas eram beneficiárias dos recursos. Com a atual Lei nº 22/2001, apenas os menos favorecidos em termos de desenvolvimento econômico titularizam o recebimento de recursos do fundo, justamente para atingimento de suas finalidades de promoção de desenvolvimento e correção de desigualdades. Tal resultado deve ser obtido via investimentos para geração de renda e riqueza, na forma do artigo 2.2, da Lei nº 22/2001. A Lei nº 22/2001 – FCI, é organicamente semelhante à que trata do FPE na Federação brasileira, estabelecendo critérios e percentuais para transferência de recursos.

⁵⁶ Neste sentido, consultar Salanes I Giralt (1991, p. 123). O FCI é instrumento para “[...] garantir o reequilíbrio territorial e promover a suficiência financeira, mediante o financiamento do investimento dos serviços transferidos”. Para Segado (2020, p. 17) a autonomia financeira das Comunidades Autônomas deve observar o princípio da solidariedade, na forma do artigo 156.1 da Constituição espanhola (1978).



note-se, a LOFCA organicamente em sua finalidade normatiza as receitas, cessão de tributos, transferência de recursos e atividades financeiras das Comunidades Autônomas, o que de modo semelhante ocorre no Brasil com a Lei Complementar nº 101/2000⁵⁷. As duas leis estão em sintonia as reformas dos Estatutos autonômicos, trazendo princípios e diretivas para a gestão financeira das Comunidades Autônomas, promoção do desenvolvimento e do equilíbrio econômico entre as regiões. Materializar a autonomia não se trata tanto da engenharia político-constitucional quanto à forma de Estado adotada, na Federação ou num Estado de autonomias, mas da escala monumental de tarefas a serem continuamente desempenhadas pelo Estado moderno em diferentes campos da vida, diante das constantes evoluções tecnológicas⁵⁸.

Cumprir notar, entretanto, que a assimetria competencial entre os Estatutos autonômicos decorreu do entusiasmo com a retomada democrática espanhola. Como inicialmente concebida, esta complexa engenharia política reflete a unidade polifacética do Estado espanhol com suas inúmeras identidades. Diante da incerteza da consolidação democrática, de um possível retrocesso, lançaram-se as regiões aos Estatutos autonômicos de modo açodado. Esta flexibilidade decorreu da falta de consenso no momento constituinte em definir o que seria esse plexo de competências e atribuições a serem desempenhadas pelas Nações em seus Estatutos autonômicos. Daí este fenômeno de autonomização ser denominado de “[...] desconstitucionalização da estrutura territorial do Estado (P. Cruz Villalón)” (CALLEJÓN, 2013, p. 326)⁵⁹. Essa flexibilidade de escolha, em cada Estatuto autonômico, embora atendendo a uma expectativa legítima e a um direito das comunidades e regiões, terminam por fazer do Título VIII da Constituição espanhola (1978) um texto fluido, permitindo variadas configurações, podendo afetar a sua força normativa. O desenho de Estado ali configurado não permite classificar com clareza a sua forma política, se Estado unitário ou Federação – abrindo-se a polêmica. Algumas dificuldades de ordem prática podem ser imaginadas a ponto de trazer conflitos e judicializações permanentemente, no que tange, por exemplo, ao uso de recursos humanos e financeiros, ao sistema de apoio e financiamento mútuo entre as Comunidades com base no princípio da

⁵⁷ A Lei Complementar nº 101/2000 trata de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos entes federados. A lei foi elaborada em contexto no qual os Estados aumentavam a dívida pública utilizando seus bancos estaduais, notadamente entre 1985 - 2000, o que levava a constante chamado da União para empréstimos aos Estados. Muitas vezes os empréstimos eram condicionados por afinidades políticas. Isto prejudicava os investimentos públicos em várias áreas de interesse como saúde, segurança e infraestrutura, assim como colocava em risco as finanças da federação. Neste sentido, o cuidado com a saúde financeira das Comunidades Autônomas apresenta-se muito semelhante à que visa a LOFCA.

⁵⁸ Neste sentido Peppe (2020, p. 13).

⁵⁹ Em divergência com esta posição consultar Ruipérez (2003, p. 162).



solidariedade⁶⁰, compatibilização entre leis regionais, nacionais e depois de 1992 com as leis europeias (Tratado de Maastricht, 1992).

Estas reflexões ilustram que neste tema – e comparativamente, o constituinte originário brasileiro optou por melhor caminho em determinar de antemão as competências dos entes federados no marco constitucional. Em termos práticos, desde a independência em 1822, o Estado brasileiro ainda está se organizando e se fazendo presente no território sob sua soberania. O território é extenso, os recursos humanos, materiais e financeiros são limitados e as demandas da população são imensas - em saúde, educação, segurança pública e defesa nacional, exploração e manejo dos recursos naturais, entre outros⁶¹. O sistema constitucional brasileiro de repartição de competências entre os entes federados⁶², amparado pela repartição das receitas tributárias⁶³ trouxe consistência aos entes federados componentes do Estado. Fundamentados neste plexo de receitas tributárias, cabe a cada ente se organizar administrativamente, promover o desenvolvimento econômico em território sob sua autoridade e arrecadar os tributos de sua competência⁶⁴, atuando na realização de suas competências. Passados trinta anos da promulgação da Constituição brasileira (1988), percebe-se ter havido um excesso de otimismo do constituinte originário no que tange ao êxito da gestão pública em termos qualitativos, como se a mera Constituição orçamentária, com abstratas previsões de receitas e despesas fosse a solução das vicissitudes brasileiras. Pode ter faltado também na ocasião uma leitura contábil madura dos custos operacionais da máquina pública e das questões afetas à gestão dos orçamentos públicos⁶⁵.

Em Espanha, portanto, do período pré-constitucional de 1978 a 1992, estas discrepâncias criadas pela assimetria competencial das Comunidades autonômicas exigiu muito do Tribunal Constitucional, que precisou harmonizar estes Estatutos de autonomia com a Constituição continuamente⁶⁶. Donde se conclui que o Estado espanhol, no modelo que se propõe respeitante

⁶⁰ Isto porque, como aponta Laborda (1990, p. 39): “A fragmentação em múltiplos níveis e unidades de governo das competências de intervenção na economia coloca imediatamente o problema da distribuição de recursos e receitas entre os diversos agentes, isto é, do equilíbrio financeiro, [...]”.

⁶¹ Peppe (2020, p. 8).

⁶² Artigos 18 a 35 da Constituição brasileira (1988).

⁶³ Artigos 157 a 162 da Constituição brasileira (1988). Consultar também Parcelli (2020, p. 20-22).

⁶⁴ Artigos 153 a 155 da Constituição brasileira (1988).

⁶⁵ Como exemplo, observe-se o impacto do trabalho realizado pelo IFI no debate público. A IFI – Instituição Fiscal Independente foi criada pela Resolução nº 42/2016, do Senado Federal, para ampliar a transparência das contas públicas do Estado brasileiro. Segundo a Resolução, suas funções conforme o artigo 1º são: I - divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários; II - analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente; III - mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; e IV - projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.

⁶⁶ Ver Callejón (2013, p. 329-330). Como caso paradigma está a decisão STC 31/2010, relativa ao Estatuto da Catalunha. A região extrapolou o marco constitucional de autonomia na elaboração de seu Estatuto, pelo que o Pleno do Tribunal Constitucional espanhol declarou-as inconstitucionais, pois se restassem em vigor



ao princípio dispositivo de autonomias nacionais, reflete, em verdade, uma normatização política estatutária extra-constitucional, a ser analisada em cada situação autonômica particular, sempre referenciada à Constituição, que é fundamento de validade destes Estatutos. As competências autonômicas estão indicadas nos artigos 148.1 e 149.1 da Constituição espanhola (1978).

Os Estatutos autonômicos não são considerados equivalentes às Constituições dos Estados federados em uma federação⁶⁷. De per si, isto já é considerado a característica que diferencia o Estado de autonomias da Federação. Sua natureza jurídica recebe leituras diversas. O artigo 147.1, da Constituição espanhola (1978) o denomina “[...] norma institucional básica de cada Comunidade Autônoma”. Sua natureza jurídica é de lei infraconstitucional hierarquicamente subordinada à Constituição espanhola (1978)⁶⁸. Para Ruipérez (2003, p. 250) trata-se de Lei Orgânica. A iniciativa legislativa do Projeto de um Estatuto de Autonomias dá-se na forma do artigo 146 da Constituição espanhola (1978). Uma vez elaborado e aprovado, uma eventual reforma deverá observar o estatuído no artigo 81.2 da Constituição espanhola (1978), exigindo-se um procedimento especial e aprovação por maioria absoluta das Cortes Gerais.

Entre Estado de autonomias e federação, o que seria então o Estado espanhol é motivo de acalorados debates acadêmicos. Sospedra (2010, p. 238) defende que “[...] Espanha é um Estado federal, um pouco raro, mas federal ao fim e ao cabo”. Para Robledo (2020b, p. 21) “[...] não é fácil determinar a forma de Estado atualmente imperante na Espanha”⁶⁹. Alonso de Antonio (2020, p. 46) fala em modelo constitucional indefinido. Na lição de Callejón (2013, p. 327) este Estado espanhol criado em 1978 “[...] foi um modelo de transição entre o modelo regional clássico e o modelo de Estado federal”. Blanco Valdéz (2001, p. 163) fala em “[...] invenção da democracia espanhola”, a fim de obter uma “[...] solução razoável” para a questão Vasco-Catalã. Entretanto, o mesmo Sospedra (2010, p. 238) conclui que “A diferença mais importante desde a perspectiva fática radica na falta de estatalidade dos entes autônomos e, como consequência, a ausência de Constituições dos mesmos [...]” – pelo que as Leis Orgânicas dão a nota característica.

Dado o grau de particularidades, trata-se de um modelo verdadeiramente único, *sui generis*⁷⁰. Para muitos seria um Estado quase federal assimétrico. As disparidades trazidas pelos

atentariam contra a unidade do povo espanhol e a indissolubilidade do Estado. Portanto, o Tribunal fixou uma linha de corte para eventuais tentativas de independência.

⁶⁷ STC 31/2010, p. 7: “Assim, a criação, posição, função e regime dos Estatutos de Autonomia na ordem constitucional espanhola não se assemelha ao das Constituições de *Gliedstaaten* nos Estados federais clássicos, embora possa ser dado a um Estatuto - dentro de certos limites constitucionais - uma aparência remanescente das Constituições dos membros de uma federação”.

⁶⁸ STC 31/2010, p. 7: “Em nossa Lei, o Estatuto da Autonomia deve ser conceituado como uma norma infraconstitucional subordinada hierarquicamente à única Constituição espanhola, de acordo com a interpretação que recebeu do Tribunal Constitucional [portanto, entre outros, SSTC 18/1982, de 4 de maio, FFJJ 2 e 7]”. Para Ruipérez (2003, p. 249), os Estatutos têm natureza jurídica de normas materialmente constitucionais.

⁶⁹ Para diferenças entre Federação e Estado autonômico, consultar Robledo (2020b, p. 21-23).

⁷⁰ Neste sentido, consultar Guerra (1991, p. 65).



dezessete Estatutos de autonomia surgidos desde 1978 – mais o regime das cidades de Ceuta e Melilla, no que tange às competências escolhidas pelas Comunidades, impuseram uma série de reformas niveladoras destas competências provocando posteriormente a edição da Lei Orgânica nº 9/1992⁷¹, respeitante às competências escolhidas, em evidente processo de uniformização. Assim, em meio à controvérsia acadêmica quanto à forma de Estado⁷², a evolução do desenho de Estado espanhol desde 1978 pode ser apontado como trifásico: 1) concebido como Estado unitário, 2) evoluído para Estado autonômico – com a elaboração dos Estatutos de autonomias, 3) Estado neoautonômico⁷³, com traços federativos, por razões de ordem histórica, após as reformas. A Espanha estaria vivenciando um esgotamento temporal do ciclo de descentralização, pelo que latente estaria o debate público sobre o regresso a uma centralização em novos termos (ROBLEDO, 2020, p. 67)⁷⁴. Ainda da forma de Estado, o Pleno do Tribunal Constitucional espanhol na Sentença 31/2010, reproduzindo opinião do Procurador Geral destacou o seguinte:

O Estado de Autonomias - continua o representante do Governo da Nação - é um Estado composto de características federais, especialmente no que diz respeito a competências autônomas, mas não é um Estado federal em sentido genuíno, pois não atende a algumas das notas clássicas que o caracterizam, como a garantia da coparticipação nas reformas, nem as Comunidades Autônomas podem ser descritas como ‘Estados’ no sentido em que esse conceito se aplica aos membros da federação, nem podem ser considerados ‘soberanos’⁷⁵.

⁷¹ Consultar item número 3, da Exposição de Motivos da referida Lei. A Lei Orgânica nº 9/1992 afeta onze Comunidades Autônomas, indicadas em seu artigo 2.

⁷² RUIPÉREZ (2003, p.115) ponencia sobre uma suposta inutilidade do debate acadêmico em torno da forma de Estado, em menção ao Magistrado e Professor Rubio Llorente, lembrando que “[...] não deixa de ser um trabalho ocioso e, inclusive, um esforço vão e supérfluo, já que o que de verdade interessa é encontrar respostas adequadas para os problemas reais que se colocam na prática”.

⁷³ Consultar Robledo (2020, p. 66-67).

⁷⁴ Nas palavras de Robledo (2020, p. 67): “Portanto, o Estado neoautonômico que está surgindo com a onda de reformas estatutárias dos últimos tempos tem dois problemas: como técnica de integração acaba por não satisfazer aos territórios com mais consciência de autogoverno e como instrumento de organização do poder político e administrativo a serviço dos cidadãos está demonstrando muitas carências, sem que nem sequer se haja criado um federalismo competitivo que permita aos cidadãos votar com os pés e dessa forma – segundo o teorema de Charles Tibout - lograr uma correta designação de recursos. Se há dois problemas, haver-se-á que buscar duas soluções, pelo que a proposta de recentralização, sem matizações, pode ser igualmente insatisfatória que a política de descentralização contínua seguida até agora. Regresso, portanto, às autonomias de primeira e de segunda geração? Creio que isto – que se mostrou inviável em 1980 com o referendo andaluz – não é possível pois a consciência de igualdade faz com que hoje em dia não se possa admitir um federalismo formalmente assimétrico, onde umas Comunidades tenham um papel preferencial dentro do Estado, como por demais se colocou de manifesto recentemente com a autorização de Governo para que a Generalitat emita dívida pública, que o Governo viu-se obrigado a estender a todas as demais Comunidades”. Este cenário é conhecido no Brasil, com a crise da dívida pública dos Estados, nos anos 1990, momento em que a União resgatou e reestruturou a dívida dos Estados, mas exigiu a desestatização dos bancos estaduais como Banerj e Banespa.

⁷⁵ STC 31/2010, p. 7.



Compreendido o Estado espanhol como um Estado de autonomias, mas indissolúvel, torna-se agora necessário analisar a evolução trifásica deste Estado, que na verdade, espelha o ciclo de reformas empreendido após 1978. Destarte, como ficou assentado pelo Tribunal Constitucional, este ciclo também foi trifásico:

O primeiro nasceu com ela [Constituição de 1978 – grifo nosso], continuou com os Pactos Autônomos de 1981 e terminou com a aprovação do último Estatuto de Autonomia em 1983 (deixando de lado o caso das cidades autônomas). Com base no modelo regional, foi aberto um segundo período com os Pactos de 1992, caracterizado por um claro aprofundamento da competência de muitas comunidades autônomas e pela aprovação de várias reformas nos Estatutos de Autonomia até 1999. Agora, estamos participando de um terceiro período, de reformas estatutárias, caracterizadas, entre outras características, por uma maior reivindicação de governo autônomo, com a melhoria correlata do financiamento das Comunidades e uma maior aproximação das administrações públicas e da administração da justiça aos cidadãos, e que previsivelmente, afetará todos os estatutos autônomos.

Em razão destas reformas estatutárias, a atuação do Tribunal Constitucional espanhol em conciliar os Estatutos com a Constituição, demonstra “[...] uma marcada tendência federalizante do Estado autonômico que foi propiciada pela própria jurisprudência constitucional [...]” (CALLEJÓN, 2013, p. 332)⁷⁶. A atuação do Tribunal Constitucional no período autoriza Robledo (2020b, p. 16) a dizer que Espanha era verdadeiramente um “[...] Estado jurisdicional autonômico”, pois o Tribunal haveria de pronunciar-se “[...] em meio milhar de ocasiões sobre o Estado autonômico” (ROBLEDO, 2020b, p. 17). O caso paradigma da Sentença do Tribunal Constitucional nº 31/2010, sobre a região da Catalunha, demonstra a preocupação com possíveis rupturas da unidade política, reavivando os debates federalistas do processo constituinte de

⁷⁶ E prossegue: “Essa tendência foi incrementada com as últimas reformas estatutárias nas quais [...] se consolida um novo modelo de Estatuto de Autonomia, dotado de maior densidade constitucional, quer dizer, de maiores possibilidades de controle dos poderes públicos autonômicos” (CALLEJÓN, 2013, p. 332). No mesmo sentido Echavarría (2005, p. 1227-1228): “De modo que o Estado autonômico não é um expediente ou uma saída que o constituinte encontra, quando não pode repetir o modelo centralista nem ensaiar a alternativa federal, mas sim uma forma política definitiva, uma verdadeira solução ao problema da organização territorial do poder na Espanha. [...] Pois bem, uma das caras do sistema federal é o Estado autonômico”. Opinião esta, que como já vimos, diverge do entendimento manifestado no STC 31/2010, acima indicado. Mas, para Echavarría, esta foi a solução para lidar com a “[...] integração do pluralismo” – e ainda à p. 123: “A capacidade integradora do Estado autonômico depende, então, de modo claro da disposição da sociedade espanhola em aceitar um tratamento civilizado, isto é, jurídico, de suas diferenças [...]”, das distintas nações componentes de Espanha, reduzindo eventuais tensões a “[...] disputas por competências” (ECHAVARRÍA, 2005, p. 1231). Para Sospedra (2010, p. 230): “[...] a Constituição ampara e ordena o pluralismo, [...]”. Em divergência a essa tendência federalizante do Tribunal Constitucional, consultar Robledo (2020b, p. 17), pois para este autor (2020b, p. 18) Espanha carece de uma “[...] cultura federal que faça operativa a tão mencionada *Bundestreu* alemã, a lealdade federal”.



1978⁷⁷, desta feita sem os matizes ideológicos ou ditatoriais ali presentes. Evidencia-se deste modo, de sua configuração em 1978 até o momento, um modelo em ajustes contínuos⁷⁸, mas com indicativos de crises em sua aplicação prática. Mas, é possível dizer que há um controle mitigado em muito justificado pela gestão financeira e orçamentária. Nesta linha de reflexão, assinala Ruipérez (2003, p. 259) que:

Nosso Estado de autonomias, ou Estado autonômico, é, em definitivo, uma das múltiplas manifestações estruturais dessa realidade única, a qual podemos denominar Estado federal ou, se se prefere, Estado politicamente descentralizado. Como acabamos de dizer, nosso modelo federal, ou autonômico, tem uma de suas peculiaridades no fato de que a regulação fundamental de sua vida política não se leva a cabo em uma única norma, mas em uma pluralidade delas, sendo as mais importantes a Constituição e os Estatutos de autonomia.

Assim, ao lidar com estas assimetrias competenciais, dificuldades financeiras e desigualdades econômicas entre as regiões o Estado de autonomias em sua prática evoluiu, propondo soluções e novos caminhos, evitando o cenário de retrocesso, *in casu*, o retorno à centralização – nos antigos moldes do período franquista. O ritmo e conteúdo das reformas atestam esta transformação. No âmbito da materialização das autonomias, sob o ponto de vista financeiro e com o especial fim de reduzir as desigualdades econômicas o princípio da solidariedade ganhou concretude com a LOFCA e o FCI. Seu conteúdo voltado para o financiamento e compensação entre as Comunidades autônomas insere-se no âmbito das “[...] relações de cooperação e colaboração” (CALLEJÓN, 2013, p. 336) entre o Estado e as nações componentes⁷⁹. As inconsistências financeiras entre as Comunidades do Estado autonômico já haviam sido notadas por Castro (2005, p. 942), quando assinalou que “Nada há de estranho que, como só ocorre no devir dinâmico de toda empresa política descentralizadora, se aspire a conseguir um novo ponto de equilíbrio entre as forças de distinto grau”. Como experimento político que surgira em 1978, mais do que natural que estas inconsistências exsurgissem. Comparativamente, a federação brasileira no projeto político iniciado em 1988 com a Nova República haveria de passar por situações semelhantes, como será indicado a seguir. Em Espanha

⁷⁷ Neste sentido Ruipérez (2003, p. 150). A federação foi sugerida como solução às complexidades histórico-sociológicas das nacionalidades espanholas. E no debate público de 1978 foi recusada, por entender-se que seria a continuidade do modelo centralizador franquista.

⁷⁸ Como anota Robledo (2020b, p. 19): “[...] uma sensação de modelo inacabado, aberto, em contínua mudança que impera na política espanhola com a distribuição de competências [...]”.

⁷⁹ Neste mesmo sentido Roura (1987, p. 100-101), a considerar a cooperação indispensável “[...] para o bom funcionamento do Estado de Autonomias”. Destaca que é uma concepção difícil de materializar, e que, para tanto, são necessários os seguintes mecanismos de cooperação: 1) Comissões Mistas de Transferências, 2) Os instrumentos de Coordenação Legislativa, 3) As Conferências Setoriais, e 4) Conselho de Política Fiscal e Financeira.



como no Brasil, a proposta de integração política associa-se à solidariedade. Os componentes do Estado de autonomias e da Federação devem buscar consolidar sua independência financeira, para não apenas exercerem plenamente suas autonomias⁸⁰, mas também fortalecerem o Estado nacional. O equilíbrio financeiro deve ser uma constante nos dois Estados analisados. Esse equilíbrio há de ser buscado através do debate público nas Cortes Gerais ou Congresso Nacional, estudando soluções possíveis para o novo ciclo que se anuncia, com mais centralização por motivações de ordem financeira.

3.2. - A autonomia no âmbito da República Federativa do Brasil.

A compreensão do conceito de autonomia mostra-se diverso na federação, pelo que devemos perscrutar seu desenvolvimento em linhas históricas e como aplica esta proposta no caso brasileiro. Os Estados Unidos da América e sua Constituição (1787) serviram de inspiração às novas nações independentes da América Latina no início do século XIX. A formação dos Estados Unidos deu-se em um processo bifásico no que se refere à sua forma de Estado. Primeiro com a Confederação dos Estados Unidos da América (1776-1787) e depois com a federação em 1787. Durante o período Confederado, as antigas colônias haviam se tornado Estados soberanos. A federação norte-americana surge por movimento político de natureza centrípeta, atraindo os Estados para o centro da federação com base na ideia consagrada no Preâmbulo da Constituição (1787) de “[...] formar uma união mais perfeita”. As antigas colônias inglesas que após a independência a 04 de julho de 1776 haviam se tornado Estados soberanos, ao aderirem ao projeto federal consentiram em abrir mão de sua soberania, mas obtiveram o reconhecimento de um elevado grau de autonomia, mas uniforme entre todos os Estados federados.

O Brasil inspirado pelo modelo norte-americano, vivencia desde a proclamação da República em 15 de novembro de 1889 a experiência federativa, com as peculiaridades atinentes ao processo civilizatório legado pelos portugueses. Durante a colônia, o modelo das Capitânias hereditárias em muito inspirado na experiência portuguesa das Cartas de Forais não havia dado certo. A forma de Estado simples adotada com a Constituição do Império (1824) exibia centralização em mãos do Imperador, a interferir na gestão das Províncias. A federação brasileira que surge formalmente com a primeira Constituição republicana brasileira (1891) é tributária desta tradição norte-americana. A formação dos Estados federados no Brasil, contudo, se deu por

⁸⁰ Neste sentido consultar Castells (1991, p. 105). Destaca este autor (p. 112) que os gastos originados com as competências autonômicas naquela altura estavam longe de serem custeados pela fazenda autonômica, pelo que destaca seis modalidades de subvenções condicionadas existentes para complementar as receitas das Comunidades: subvenções de gestão autonômica, transferências do FCI, transferências do FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Econômico Regional, subvenções destinadas a financiar serviços de saúde, convênios de investimentos e contratos de programas.



movimento político de natureza centrífuga – em movimento do centro para fora, uma vez que surgiram das antigas Províncias do Império brasileiro (1822-1889)⁸¹. A federação como conceito moderno de organização político-administrativa do Estado, privilegiando os Estados federados com autonomia, estava muito à frente da agrária sociedade brasileira de então.

A autonomia assegurada inicialmente naquela Constituição e nas posteriores até 1988 era em grande parte formal, pois os Estados federados mostravam-se dependentes financeiramente da União⁸² que lhes transferia recursos do tesouro a depender das alianças feitas entre as oligarquias locais e o governo federal. Na chamada ‘República Velha’, apenas os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul escapavam em certa medida desta dependência, pelo que os dois primeiros estabeleceram a chamada ‘República do café com leite’⁸³. Em se analisando pelo ângulo da dependência financeira, de 1889 a 1988 a federação não se desenvolveu mais substancialmente por haver esta limitação de ordem histórica, pelo que o Brasil passou por ciclos alternados de centralização e descentralização político-administrativa. Estes ciclos estavam em sincronia com o regime político vivenciado, ora com regimes políticos ditatoriais (1937-1946 e 1964-1982) ora com regimes democráticos (1891-1937, 1946-1964 e desde 1982). E não necessariamente a descentralização trouxe independência financeira para efeitos de autonomia plena. Em termos comparativos este é um ponto de semelhança com Espanha (1978), pois com a redemocratização em 1982 o Brasil ingressa em outro ciclo de descentralização. Nos dois Estados após encerrarem períodos ditatoriais de longa duração⁸⁴.

Com as eleições gerais de 1986 este cenário muda, pois a sociedade participa do debate público constituinte ao longo de 1987 através de seus representantes. As Constituições portuguesa (1976) e espanhola (1978) da redemocratização contribuíram como modelos à Assembleia Constituinte, notadamente na tutela dos direitos fundamentais. As duas atuando para o mundo latino-americano como retransmissoras do paradigma ítalo-germânico pós 1945. O texto que seria promulgado em 1988 é também uma Constituição principiológica. Tem-se a ampliação dos entes federados, desta feita ingressando o Município como ente dotado de autonomia na forma do artigo 18 da Constituição brasileira⁸⁵. A retomada democrática iniciada em 1982 e intensificada com os debates constituintes de 1987 trouxe novamente como item na pauta a redistribuição das receitas

⁸¹ Do federalismo centrífugo e centrípeto, consultar Parcelli (2020, p. 7).

⁸² Para evolução do sistema tributário da União, em especial na Constituição brasileira de 1891, consultar Varsano (2020, p. 5).

⁸³ Consultar Parcelli (2020, p. 7). Prossegue este autor à p. 8: “A adesão dos chefes estaduais era dependente do pagamento de vantagens a partir de uma definição de uma distribuição do poder federal que fosse capaz de contemplar o apetite das oligarquias, de acordo com o peso político, do que resultou uma ordem fraturada (LESSA, 1988, p. 146), em que os cargos ou verbas federais puderam servir como recursos necessários para a domesticação dos conflitos locais (LESSA, 1988, p. 154)”.

⁸⁴ Em Espanha com Franco (1935-1975) e no Brasil com o regime militar (1964-1982).

⁸⁵ Neste sentido, consultar Parcelli (2020, p. 17-18).



tributárias, até então muito concentradas em mãos da União⁸⁶ e agora distribuídas entre Estados federados e Municípios, tornando-os menos dependentes – do ponto de vista teórico-formal - do governo central representado pela União. Ao menos deste ângulo a federação agora restava fortalecida, só restando encontrar bons gestores públicos para promover o desenvolvimento econômico e incrementar as receitas correntes do erário.

Após trinta e um anos de vigência da Constituição brasileira de 1988 muito se avançou, mas verifica-se que houve um excesso de otimismo com a engenharia federativa. O artigo 18, § 4º da Constituição brasileira (1988) permitiu, por exemplo, a criação de inúmeros municípios atendendo-se, supostamente, aos interesses de comunidades locais, mas que são financeiramente inviáveis, sendo portanto, dependentes da transferência de recursos federais e estaduais. Neste aspecto, o mesmo pode ser dito em relação aos Estados federados, cuja maior parte deles depende de transferências da União e tem sofrido com má gestão administrativa, vendo constantemente ameaçados seus equilíbrios financeiros. A autonomia destes entes federados, portanto, é uma autonomia em termos. A variável financeira da equação federativa carece de definição, a exemplo da Espanha. À União cabe com frequência auxiliar financeiramente os Estados com planos de reestruturação de suas dívidas públicas. Comparativamente, como antes mencionado, não menos diferente tem sido a experiência política espanhola com sua Constituição (1978), ao ponto de a Lei Orgânica nº 9/1992 ter deflagrado um primeiro ciclo de reforma dos Estatutos de autonomia motivado por duas razões: 1) desequilíbrios financeiros entre as Comunidades Autônomas, e 2) necessidade de adaptação dos Estatutos autonômicos ao Tratado de Maastricht (1992). Essa a conclusão de Ferrer (1993, p. 5)⁸⁷ ao comentar sobre a dependência das Comunidades Autônomas ao Estado espanhol, por insuficiência de recursos à realização de suas competências⁸⁸. Isto já era uma preocupação do Estado espanhol quando da transferência de algumas competências às Comunidades Autônomas: a mantença da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

⁸⁶ Consultar Parcelli (2020, p. 14-17).

⁸⁷ Anota o autor: “Existe uma ampla coincidência em considerar que um dos aspectos mais destacados na avaliação recente do setor público na Espanha tem sido a magnitude do avanço no processo de descentralização do gasto iniciado após a aprovação dos primeiros estatutos de autonomia em 1979, [...]. Sem embargo, e de maneira paradoxal, este avanço adicional no processo descentralizador agravará um dos aspectos mais vulneráveis do atual modelo de financiamento autonômico: a crescente dependência desde o ponto de vista das receitas das Comunidades Autônomas de regime comum em relação às transferências que chegam do Orçamento Geral do Estado”.

E mais, como acrescenta Callejón (2013, p. 347), “Os estatutos anteriores eram (como continuam sendo os estatutos não reformados) uns textos que haviam dado as costas a demasiadas coisas. Não que tenham feito isto de modo consciente, mas no momento em que foram elaborados (pouco depois de aprovar-se a Constituição de 1978, e em um contexto muito diferente do que existe hoje, na Espanha do Estado Autonômico já desenvolvido e integrado na União Europeia) não haviam sido incorporadas muitas coisas que devem estar nas normas fundamentais de cada Comunidade Autônoma”.

⁸⁸ Como nota também Robledo (2020b, p. 19), ao abordar o custo efetivo dos serviços transferidos do Estado às Nações. Às páginas 18-20 o autor analisa as reformas dos Estatutos desde 1992, em cinco fases, detalhando as etapas percorridas em busca do equilíbrio financeiro.



Este é um dado significativo, pois coloca os dois Estados analisados no mesmo plano, em termos de financiamento e custeio dos gastos públicos e consequente cumprimento do pacto fundamental, seja ele autonômico ou federativo. A partir de uma perspectiva contábil, assinalou com clareza Peppe (2020, P. 7) a questão que afeta a federação brasileira no molde da Constituição brasileira (1988):

Temos hoje uma Federação hierarquizada, com estados e municípios extremamente dependentes de um poder central e competindo predatoriamente por recursos para exercerem suas competências pouco claramente definidas. Assim, [...]: ainda não temos realmente uma federação.

Esta perspectiva não parece ser um diagnóstico restrito ao Brasil, podendo *cum granum salis*, ser aplicado ao Estado de autonomias. Comparativamente, a materialização da autonomia nos dois países analisadas resta um projeto em aberto, pois o ideal equilíbrio financeiro ainda não foi alcançado entre os Estados ou Comunidades Autônomas. Parece revelar, portanto, que a crise federativa – e autonômica - transcende o plano político-constitucional e das ideias, desdobrando-se no plano financeiro, infenso a qualquer leitura ideológica pois que exato nos resultados dentro da lógica receita-despesa-superávit. A engenharia financeira e a boa gestão dos escassos recursos do Estado federativo são essenciais à consecução da autonomia dos entes federados, no âmbito do que estatuí o artigo 18 da Constituição brasileira (1988). Voltamos às lições de Nicolau Maquiavel na obra “O Príncipe” quando exortava os príncipes a uma boa gestão política do Estado⁸⁹. Ora pois, no âmbito desta gestão política inclui-se para o Estado Moderno a boa gestão financeira. Daí, no caso do Estado de Autonomias espanhol inaugurado em 1978, falar-se em reformas dos Estatutos e uma suposta tendência ao federalismo com as reformas pós-1992, com vista a um maior acompanhamento pelo Estado espanhol em razão da boa gestão do orçamento do Estado⁹⁰.

A boa gestão qualitativa dos escassos recursos financeiros do erário mostra-se dos maiores desafios da federação brasileira. Assinala Peppe (2020, p. 13) que a questão federativa está associada, em termos concretos, à definição das competências de cada esfera do governo e da alocação dos recursos financeiros necessários à execução dessas competências. [...]. É natural que assim seja, uma vez que é a disponibilidade de recursos que determina, efetivamente, o grau de autonomia de uma entidade federada e delimita suas competências.

⁸⁹ É o que relembra Dias (2020, p. 3-5), ao notar a necessidade de o príncipe fazer bom uso dos recursos do Estado para evitar-lhe a ruína, atentar para a força (não apenas militar, mas riqueza também) das cidades vizinhas e combater a corrupção.

⁹⁰ Anota Ferrer (1993, p.6) sobre as revisões dos modelos de financiamento feitos em novembro de 1986 e depois em 1992, para tentar equacionar a situação fiscal no período.



Comparativamente, o mesmo cenário foi identificado no Estado de autonomias espanhol (1978), como ressaltado há pouco, em razão da ordem de grandeza das competências a serem desempenhadas pelas Comunidades Autônomas⁹¹. Nos dois Estados analisados, diante das desigualdades no desenvolvimento econômico e pelos desequilíbrios financeiros, exsurge o princípio da solidariedade. Como a economia é desigual no território de qualquer Estado, por este princípio o contribuinte participa solidariamente na promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades nas regiões mais pobres. O cuidado com as finanças das Comunidades Autônomas, para que não repercutam no tesouro do Estado, teve seus objetivos estabelecidos na Lei Orgânica de Financiamento das Comunidades Autônomas – LOFCA, Lei Orgânica nº 8/1980, de 22 de setembro. Uma Lei Orgânica que, comparativamente em muitos aspectos, externaliza preocupações semelhantes com as diretivas da Lei de Responsabilidade Fiscal –LRF, Lei Complementar nº 101/2000.

Ainda em termos comparativos, no que afeta o Estado espanhol, a LOFCA enuncia “[...] os princípios reguladores do sistema de financiamento” (CALLEJÓN, 2013, p. 343) das Comunidades Autônomas. A LOFCA foi elaborada no marco do Conselho de Política Fiscal e Financeira, para efetivamente regular “[...] o regime geral de financiamento previsto nos artigos 157 e 158 da Constituição e a ele se ajustou, igualmente, a generalidade dos Estatutos das Comunidades autônomas” (ROURA, 1987, p. 109)⁹². Assinala que nela se consagram “[...] os princípios constitucionais de autonomia, igualdade e solidariedade” (ROURA, 1987, p. 109) – aqui a relação entre autonomia, independência financeira e solidariedade fica evidenciada. O Estado espanhol é o gestor dos interesses gerais relativos ao “[...] equilíbrio econômico, da

⁹¹ Como anota Robledo (2020b, p. 19), com a transferência de muitas competências do Estado às Comunidades Autônomas, a maior preocupação era manter a qualidade dos serviços prestados, pelo que houve transferências de pessoal, meios, bens e um valor aproximado de custeio, na forma do previsto no artigo 147.2, alínea ‘d’ da Constituição espanhola (1978).

⁹² O artigo 157 da CE (1978) trata das receitas das Comunidades Autônomas e o 158 cuida do Fundo de compensação interterritorial e rubricas orçamentárias especiais, à luz do princípio da solidariedade. Roura observa contudo à p. 110 que não há um regime de financiamento único, haja vista os regimes especiais da Comunidade Foral de Navarra e o País Vasco, previstos na Disposição Adicional Primeira da Constituição espanhola (1978), nos seguintes termos: Disposição adicional. Primeira. A Constituição ampara e respeita os direitos históricos dos territórios forais. A atualização geral de dito regime foral se levará a cabo, em seu caso, no marco da Constituição e dos Estatutos de Autonomia”. Como informa o Ministério da Fazenda espanhol em sua página: “No regime foral o sistema financeiro se caracteriza pelos Territórios Históricos do País Vasco e a Comunidade Foral de Navarra terem poder para manter, estabelecer e regular seu regime tributário. Isso implica que a exação, gestão, liquidação, arrecadação e inspeção da maioria dos impostos do Estado espanhol (na verdade todos, exceto os direitos de importação e os gravames à importação nos Impostos Especiais e no Imposto sobre Valor Acrescido) corresponde a cada um dos três territórios do País Vasco e à Comunidade Foral de Navarra. A arrecadação destes impostos se realiza por ditos territórios e por sua vez, a Comunidade Autônoma contribui com o financiamento dos custos gerais do Estado não assumidos, através de uma contribuição denominada ‘cupos’ ou ‘aportação’”. O atual Convênio é regido pela Lei nº 28/1990. Acrescente-se ainda, em relação a estas Comunidades especiais, as Disposições Adicionais Primeira (País Vasco) e Segunda (Navarra) da LOFCA.



estabilidade e do desenvolvimento harmônico de todo o território nacional” (ROURA, 1987, p. 109). Tal qual o é a União, que deve zelar e promover o desenvolvimento econômico de todas as regiões.

A federação como experiência política de aplicação universal demanda uma sociedade evoluída e consciente dos compromissos assumidos para seu êxito. Uma vez que os entes federados assumam suas competências dentro do marco constitucional, devem se mostrar à altura na mobilização de recursos humanos e financeiros à consecução de suas competências, o que em muitos casos não ocorre no Brasil. Neste sentido, como comenta Peppe (2020, p. 8) “Alguns deles mal têm condições técnicas e financeiras de administrar seu pessoal, quanto mais assumir atribuições maiores”. E continua Peppe (2020, p. 11) comentando que:

[...] a extrema heterogeneidade entre municípios, estados e regiões mostra que não é possível se adotar um único modelo a respeito das atribuições de cada esfera de governo. Em segundo lugar, deve-se considerar o papel fundamental e insubstituível que cabe à União como promotora de políticas de desenvolvimento e integração regional.

Sob a ótica financeira, portanto, podemos apontar como similitude entre os dois Estados objeto desta comparação a aplicação do princípio da solidariedade. Bem como o posicionamento da União – e comparativamente também do Estado espanhol – como promotora do desenvolvimento, da integração e garantidora da viabilidade financeira do erário nacional, ao qual se integram os demais entes federados. Em Espanha, o princípio da solidariedade se aplicou tendo como instrumento à promoção do desenvolvimento econômico das Comunidades o Fundo de Compensação Interterritorial – F.C.I. (Lei nº 7/1984)⁹³, em complementação aos objetivos traçados na LOFCA. No Brasil, a Constituição (1988) estabeleceu um marco constitucional para repartição das receitas tributárias, nos artigos 157 a 162. Dentro deste marco constitucional, atente-se ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, previsto no artigo 159, inciso I, alínea ‘a’ da Constituição brasileira (1988)⁹⁴ c/c 34, 76 e 161 do ADCT. O FPE constitui uma das modalidades de transferências de recursos financeiros aos Estados e foi criado para promover o equilíbrio sócio-econômico entre os Estados federados. Em busca da saúde financeira do Estado, foi editada posteriormente a Lei Complementar nº 101/2000, com o objetivo de regular o emprego de recursos financeiros e normas para a responsabilidade da gestão fiscal

⁹³ O FCI teve um desenvolvimento trifásico, segundo informa a Fazenda espanhola: 1) de 1984 a 1990 todas as Comunidades Autônomas foram beneficiadas para o desenvolvimento e como investimentos, 2) de 1990 a 2001 passam a titularizar os recursos apenas as regiões mais desfavorecidas; e 3) após 2001, o FCI se desdobra em Fundo de Compensação e Fundo Complementar.

⁹⁴ Atualmente regulamentado pela Lei Complementar nº 143/2013. Esta Lei modificou três outras: a LC nº 62/1989, a Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN) e a Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União). Compõem o FPE parcelas arrecadadas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, os principais tributos da União.



de todos os entes federados. Da solidariedade como princípio comum entre os dois Estados analisados, encontramos em comentário de Peppe (2020, p. 16) a convergência conceptual quanto aos objetivos:

Outros elementos importantes para a questão federativa presentes na Constituição de 1988, na medida em que apontam para a preocupação dos constituintes com as ideias de autonomia, igualdade e cooperação, são a ideia de compartilhamento da receita dos impostos e a noção de que as transferências de recursos da União devem ter um **caráter redistributivo e de equalização da renda entre estados e/ou regiões**. Tais ideias apontam para uma federação em que haja o compartilhamento das responsabilidades tributárias e a **solidariedade entre os estados e regiões**, de forma que os membros mais ricos da Federação auxiliem, por meio das transferências da União, os entes federados mais carentes. (Grifo nosso)

O compromisso assumido no pacto político fundamental com a dignidade da pessoa humana⁹⁵ e a tutela de direitos sociais pelo Estado, através de políticas públicas, exige disponibilidade de vultosos recursos de ordem financeira a fim de desenvolver e assegurar continuidade às políticas públicas que visem reduzir as desigualdades econômicas e sociais. Até a tutela dos direitos fundamentais de primeira geração pode mostrar-se comprometida se não houver fluxo contínuo de recursos à segurança pública, permitindo o aumento da criminalidade em suas distintas espécies. Cuida-se, portanto, de efetivamente cumprir a Constituição integralmente, a fim de preservar-lhe sua força normativa. Portanto, há que efetivamente se pensar a materialização da autonomia em ambos Estados sob análise, buscando a melhor solução em termos práticos e de acordo com suas características. Se não há paralelo no que trata o princípio dispositivo na Federação brasileira, a similitude no princípio da solidariedade é evidente. A viabilização financeira dos entes federados e Comunidades Autônomas está, portanto, na pauta do dia de ambos os Estados.

Autonomia e competências dos entes federados ou Comunidades Autônomicas são assim uma questão político-filosófica: que competências são devidas a cada um é uma questão a ser respondida pelo constituinte originário, de acordo com o patamar civilizatório da sociedade e com a agenda de interesses políticos predominante⁹⁶. De todo modo, pelo que apreendemos, ambos são modelos inacabados e em construção.

⁹⁵ Artigo 1º, inciso III da brasileira de 1988.

⁹⁶ Para Peppe (2020, p. 20): “Com efeito, o federalismo brasileiro continua em processo de construção no interior de um cenário político complexo. Há forças políticas de diversas orientações partidárias que tendem a privilegiar elementos de um federalismo descentralizador, preocupado com o desenvolvimento da autonomia dos entes subnacionais: autonomia não só na execução, mas também na formulação e supervisão de políticas públicas. Outras forças políticas se inclinam para um federalismo de tipo meramente desconcentrador”.



Agora cumpre analisar o marco constitucional das competências. A federação brasileira é estruturada nos termos do artigo 1º combinado com os artigos 18 - 35 da Constituição brasileira (1988). O marco constitucional ali desenhado se orienta pela descentralização político-administrativa. As competências da União são enunciadas nos artigos 21 e 22 da Constituição brasileira (1988). Aos Estados federados cabem as competências não vedadas a si, na forma do § 1º⁹⁷, artigo 25 da Constituição brasileira (1988), em função do princípio da residualidade ou remanescência. Das competências dos Municípios dispõem os artigos 29 a 35, orientando-se sua autonomia pelo princípio do interesse local.

Além de distribuir as competências, a Constituição brasileira (1988) enunciou matérias de competência comum no artigo 23, pelo que os entes federados devem buscar atuar de modo coordenado e em cooperação⁹⁸. Em termos comparativos, vimos que a cooperação também ocorre entre Estado e Comunidades Autônomas (CALLEJÓN, 2013, p. 336). Outro dispositivo importante é o artigo 24, que dispõe sobre a competência dos entes federados para legislar concorrentemente, nas matérias ali indicadas, enunciando-se a competência da União para “[...] estabelecer as normas gerais”⁹⁹, sem prejuízo da competência legislativa suplementar dos Estados, na forma do disposto no §2º. Deste modo, no plano das competências os Estados federados brasileiros já têm suas competências definidas na Constituição da República (1988), que uniformiza assim a autonomia entre todos. O espaço de atuação administrativa no âmbito das autonomias deve ser desenvolvido e ampliado pelos governos dos Estados, no intuito de estabelecer a presença soberana do poder público e prestar serviços públicos de qualidade aos jurisdicionados. Comparativamente e diverso do Estado de Autonomias espanhol, não há conteúdo mínimo ou possibilidade de escolhas das competências em sede de Constituições estaduais elaboradas pelos Estados federados¹⁰⁰. No caso da Espanha, a extensão das competências para as Comunidades Autônomas é prevista no art. 148 da Constituição espanhola (1978)¹⁰¹. As competências assumidas pelas Comunidades Autônomas devem constar nos Estatutos, aprovados pelas Cortes Gerais, a fim de que possa haver a transferência dos serviços

⁹⁷ Constituição brasileira (1988): art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

⁹⁸ Parágrafo único, artigo 23: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, [...]”.

⁹⁹ § 1º, artigo 24, da Constituição brasileira (1988).

¹⁰⁰ Das Constituições dos Estados federados, consultar artigo 25, caput da Constituição brasileira (1988).

¹⁰¹ Roura (1987, p. 99): princípio da unidade econômica ou unidade de mercado. Sobre dispositivos dos artigos 148 e 149 da Constituição espanhola (1978) que compõem um conceito amplo de meio ambiente, consultar Marco Marco (2010, p. 192), destacando este autor à página 201 a necessidade de mecanismos de coordenação e cooperação entre Estado e Comunidades Autônomicas para a tutela do meio ambiente como patrimônio comum, na forma do artigo 149.1: “[...] a possibilidade da coordenação em matéria de planejamento econômico, pesquisa científica e técnica, e saúde”.



pelo Estado. As competências exclusivas do Estado estão elencadas no artigo 149 da Constituição espanhola (1978). Observado o conteúdo mínimo das competências para as Comunidades Autônomas, o critério de escolha de competências se dá por exclusão às competências exclusivas.

3.3 – O Estatuto Autônomo da Galícia (Lei Orgânica 1/1981) e a Constituição do Estado do Rio de Janeiro (1989).

Uma vez que esta instância de investigação pós-doutoral foi desenvolvida junto à Universidade de Vigo, no campus avançado de Ourense, decidimos analisar o Estatuto autônomo da Galícia estabelecido pela Lei Orgânica nº 1/1981, de 06 de abril – doravante simplesmente denominado EG (Estatuto de Galícia); em comparação com a doravante simplesmente denominada CERJ (Constituição do Estado do Rio de Janeiro). O EG tem cinquenta e sete artigos no texto principal, quatro Disposições Adicionais e sete Disposições Transitórias. O objetivo é apontar em plano de microcomparação eventuais semelhanças e distinções entre o EG e a CERJ, no plano de suas autonomias.

Em breves linhas, cabe destacar a especial posição da Galícia no Estado espanhol. A Galícia foi uma das últimas regiões da Península Ibérica a chamar a atenção dos romanos quando de sua dominação, pelo que assentou desde há muito os elementos que compõem sua identidade sociológica e linguístico-cultural¹⁰². Após os romanos, testemunhou a ascensão e queda do Reino Suevo (411-585), as batalhas da Reconquista Cristã, o medievo, as guerras napoleônicas em sua chegada a Portugal, o florescer do constitucionalismo novecentista e todas as Constituições espanholas até a Constituição de 1978. Pouco mais de mil e setecentos anos chancelam sua existência como uma nação com identidade bem definida. Pelo que, a sagração constitucional desta existência, permitindo seu autogoverno em sede de Estatuto autônomo, foi uma grande conquista. E assim como Galícia, outras Comunidades também tiveram suas existências históricas seculares reconhecidas, como o País Vasco e Navarra. Desde esse ponto, note-se com Sospedra (2010, p. 234) que “[...] a Constituição de 1978 [...] exige para constituir uma Comunidade que os territórios que desejam formulá-la tenha ‘identidade regional histórica (cf. art. 143.1 CE)’”.

A este propósito, em análise introdutória do EG, já em seu artigo 1º, parágrafo 1, encontramos a referência de “Galícia, nacionalidade histórica [...]”¹⁰³, e “[...] constitui-se em Comunidade Autônoma para alcançar o seu autogoverno”. No parágrafo 2 “A Comunidade Autônoma, [...], assume como tarefa principal a defesa da identidade da Galícia e dos seus interesses”. A preservação desta identidade dar-se-á com a manutenção do idioma galego (artigo 5º

¹⁰² Consultar Areán-García (2020, p. 5). A proteção dessa identidade é assegurada pelos artigos 2º c/c 147.2, alínea ‘a’ da Constituição espanhola (1978).

¹⁰³ No âmbito do artigo 147.2, alínea ‘a’ da Constituição espanhola (1978).



¹⁰⁴), pelo que o artigo 31 dispõe sobre a competência plena para o regulamento e administração do ensino, cabendo a esta Comunidade Autónoma “[...] a defesa e promoção dos valores culturais do povo galego” (artigo 32).

A Constituição espanhola (1978) com base no tripé principiológico unidade, autonomia e solidariedade, reconhece a existência de um poder regional, da Comunidade. Em termos formais, para que o autogoverno da Comunidade Autónoma desenvolva suas competências é preciso que o Estatuto seja reconhecido pelas Cortes Gerais. Segundo o artigo 1º, parágrafo 3 do EG, a origem dos poderes “[...] da Comunidade Autónoma de Galícia emanam da Constituição, do presente Estatuto e do Povo” ¹⁰⁵. Por ser Espanha um Estado de autonomias, a Comunidade Autónoma pode legislar assuntos de seu interesse, no limite de suas competências já previstas na regra do conteúdo mínimo; mas segundo o artigo 9º, parágrafo 2; as leis da Galícia devem ser elaboradas de acordo com a Constituição espanhola e com seu Estatuto autonômico. A Constituição espanhola (1978) é seu fundamento de validade e, portanto, as leis elaboradas sem conexão material direta e fora de suas competências autonômicas reputam-se inconstitucionais, como já deixou claramente assentado o Tribunal Constitucional espanhol no caso paradigma de unidade do Estado – o STC 31/2010.

A autonomia sem fontes de receitas tributárias ou ingressos financeiros de naturezas diversas não se materializa. Estas receitas e ingressos são pressupostos indispensáveis aos entes territoriais dotados de autonomia, tanto na Federação como no Estado de Autonomias. Neste sentido assinalou Callejón (2013, p. 342) que a Constituição espanhola (1978) estabeleceu a autonomia financeira das Comunidades Autónomas como condição de sua plena realização. No caso espanhol, dispõem sobre este mecanismo os artigos 156.1 c/c 157.1, destacando-se os princípios de coordenação¹⁰⁶ (com a Fazenda Nacional espanhola) e “[...] de solidariedade entre todos os espanhóis” ¹⁰⁷- já abordado anteriormente.

Quanto à organização das funções do Estado, as Comunidades Autónomas espelham a estrutura do Estado espanhol. Do Poder Legislativo galego dispõe o artigo 10 que as competências do Parlamento de Galícia são: a) exercer a competência legislativa nos seus limites, b) realizar o controle das atividades do executivo, c) designar os Senadores para as Cortes Gerais – Parlamento

¹⁰⁴ Artigo 5.1. A língua própria de Galícia é o galego.

¹⁰⁵ Do contexto da elaboração do Estatuto da Galícia, consultar Robledo (2020b, p. 13-14).

¹⁰⁶ Como estatuem os artigos 2.1 e 3, ambos da LOFCA.

¹⁰⁷ Como anota Callejón (2013, p. 344): “Para algumas Comunidades Autónomas, como a Catalunha, que tem contribuído com excedentes financeiros ao desenvolvimento de outros territórios, a questão do financiamento leva já alguns anos no primeiro plano do debate político e a exigência de um sistema mais equitativo aponta a uma certa aproximação ao modelo de concerto do País Vasco e de Navarra”.



espanhol¹⁰⁸, d) eleger o Presidente da Junta, entre seus membros¹⁰⁹. O Parlamento regional é eleito na forma disposta no artigo 11, parágrafo 1; por “[...] sufrágio universal, igual, livre, direto e secreto”¹¹⁰. Pelo disposto no parágrafo 2, o mandato dos deputados é de quatro anos¹¹¹. A representação no Parlamento regional observa o Princípio da Proporcionalidade¹¹². Aos deputados é assegurada a inviolabilidade por votos e opiniões no exercício do mandato (artigo 11, parágrafo 3)¹¹³, requisito indispensável ao exercício da atividade política. A circunscrição eleitoral é a Província (parágrafo 4). O cargo assemelha-se ao de Deputado Estadual. A eleição do Presidente da Junta sinaliza claramente a prática parlamentar, sendo o Presidente uma *persona* semelhante ao Primeiro-Ministro, mas no plano regional, em virtude do grau de autonomia atribuído pelo EG. Sua eleição é feita pelo Parlamento, em que ele será um *primus inter pares*; com posterior nomeação pelo Rei, na forma do artigo 15, parágrafo 1 do estatuto. A nomeação pelo Rei é meramente protocolar (MÉNDEZ, 2001, p. 138), não podendo este se opor à soberana decisão do Parlamento. A iniciativa legislativa pode ser deflagrada pelos deputados, pelo Parlamento, pelo Presidente da Junta e também há previsão de iniciativa popular (artigo 13)¹¹⁴.

O Poder Executivo ou Junta encontra previsão no artigo 15. O Presidente da Junta “[...] dirige e coordena a ação da Junta”¹¹⁵. O Presidente da Junta será eleito na forma do artigo 15, parágrafo 3, segunda parte. Somente será considerado eleito se obtiver maioria absoluta em primeira votação, ou após vinte e quatro horas, nova eleição o conferir maioria simples¹¹⁶, quando então “[...] considera-se outorgada a confiança”¹¹⁷. Como prática parlamentar, o governo se baseia na confiança do povo, concedida através de seus deputados ao Presidente da Junta, para formar um governo. A Junta tem natureza jurídica de órgão colegiado de governo, sendo formado de

¹⁰⁸ Semelhante ao papel desempenhado pelos Senadores Federais, no Estado brasileiro. A representação será escolhida na forma do princípio proporcional, na forma do artigo 10, parágrafo 1, alínea ‘c’ do EG.

¹⁰⁹ No caso da federação brasileira, os Governadores de Estado são eleitos pelo voto direto, secreto e universal, na forma do artigo 28 da Constituição brasileira (1988).

¹¹⁰ Como também dispõe o artigo 14 da Constituição brasileira (1988).

¹¹¹ No Brasil o mandato dos Deputados estaduais também é de quatro anos, na forma do artigo 27, § 1º da Constituição brasileira (1988).

¹¹² No Brasil também se observa o Princípio da Proporcionalidade, na forma do artigo 45, caput da Constituição brasileira (1988). O Parlamento regional também é chamado de Deputação. Sobre suas Sessões consultar Méndez (2001, p. 103-113).

¹¹³ De modo semelhante dispõe o artigo 53 da Constituição brasileira (1988).

¹¹⁴ Consultar artigo 61 da Constituição brasileira (1988).

¹¹⁵ Como o faz o Governador de Estado, ao dirigir a atividade governamental. Consultar o disposto nos artigos 135 c/c 145 da Constituição brasileira (1988).

¹¹⁶ No Brasil, aplica-se à eleição dos Governadores de Estado os artigos 28 da Constituição brasileira de 1988 c/c 136 da Constituição brasileira (1988), aplicando-se o princípio majoritário.

¹¹⁷ O sistema parlamentar caracteriza-se pela confiança do Parlamento no Governo. A confiança é ditada pela maioria no Parlamento. No desenvolvimento de suas atividades de controle sobre o Poder Executivo, se houver perda de confiança no governo, poderá ser adotada uma moção de censura na forma dos artigos 135 - 138 do Regulamento do Parlamento da Galícia. Ou, no caso inverso, o Presidente da Junta pode formular uma questão de confiança, na forma do artigo 139 do Regulamento do Parlamento da Galícia. Das moções de confiança e censura, consultar também Méndez (2001, p. 141-147).



“[...] Presidente, Vice-presidente ou Vice-presidentes no seu caso, e mais os conselheiros”. Em razão da confiança, a Junta responde politicamente perante o Parlamento de forma solidária (artigo 17.1)¹¹⁸. A Junta pode também interpor recurso de inconstitucionalidade perante o Tribunal Constitucional, na forma do artigo 19.

A Administração da Justiça na Galícia encontra sua previsão nos artigos 20 a 26 do EG¹¹⁹. Destaca-se o Tribunal Superior de Justiça da Galícia (artigo 21), órgão de última instância no âmbito territorial atuando na forma do artigo 152.1 da Constituição espanhola (1978) – assemelha-se ao Tribunal de Justiça dos Estados, na organização do Poder Judiciário brasileiro. O artigo 22 dispõe sobre a competência *rationae materiae* do Tribunal.

Em termos de competências autonômicas de Galícia, destacamos as seguintes dentre o que dispõe o artigo 27 do EG, em termos de competência exclusiva. À Comunidade Autônoma galega cabe instituir e organizar: parágrafo 1 - instituições de autogoverno¹²⁰, parágrafo 2 - organização e regime jurídico das comarcas e paróquias rurais¹²¹, parágrafo 3 - ordenação do território e do litoral, urbanismo¹²² e habitação¹²³, parágrafo 4 – conservação, modificação e desenvolvimento das instituições do Direito Civil galego¹²⁴, parágrafo 5 - normas processuais¹²⁵ e procedimentais que derivem do Direito galego ou da organização dos poderes públicos galegos¹²⁶, parágrafo 8 – vias férreas e estradas não nacionais¹²⁷, parágrafo 9 – portos, aeroportos e heliportos não qualificados de interesse do estado espanhol¹²⁸, parágrafo 10 – montes, florestas e pastos¹²⁹ – na forma do artigo 149.1, item 23 da Constituição espanhola; parágrafo 12 - aproveitamento

¹¹⁸ E artigo 137 do Regulamento do Parlamento da Galícia.

¹¹⁹ Da Justiça dos Estados federados, consultar artigos 125 e 126 da Constituição brasileira (1988), e 151 e seguintes da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (1989).

¹²⁰ Sem normativa equivalente na Federação brasileira. O Estado de autonomias é singular. O autogoverno aqui não pode ser confundido com as instituições governamentais dos Estados federados.

¹²¹ Sem normativa equivalente na Federação brasileira. Sobre as comarcas e paróquias, como unidades territoriais menores que o Município, consultar Méndez (2003, p. 26).

¹²² Competência concorrente entre os entes federados, na forma do artigo 24, inciso I, *in fine* da Constituição brasileira (1988).

¹²³ É competência da União instituir diretrizes para a habitação, na forma do artigo 21, inciso XX da Constituição brasileira (1988). Cabe aos Municípios a execução da Política de Desenvolvimento Urbano, na forma do disposto nos artigos 30, inciso VIII c/c 182, caput da Constituição brasileira (1988). A melhoria das condições habitacionais é matéria de competência concorrente, na forma do disposto no artigo 23, inciso IX da Constituição brasileira (1988).

¹²⁴ Sem normativa equivalente na Federação brasileira. Compete privativamente à União legislar sobre Direito Civil, na forma do artigo 22, inciso I, da Constituição brasileira (1988).

¹²⁵ Sem normativa equivalente na Federação brasileira. Compete privativamente à União legislar sobre Direito Processual Civil, na forma do artigo 22, inciso I, da Constituição brasileira (1988).

¹²⁶ O Direito Administrativo é matéria de competência legislativa concorrente dos entes federados, na forma do artigo 24 da Constituição brasileira (1988).

¹²⁷ Competência legislativa privativa da União, segundo o artigo 22, inciso X, da Constituição brasileira (1988).

¹²⁸ Competência legislativa privativa da União, segundo o artigo 22, inciso X, da Constituição brasileira (1988).

¹²⁹ Competência concorrente entre os Entes federados, na forma do artigo 23, inciso VII da Constituição brasileira (1988).



hidráulicos, canais e regadios da região¹³⁰, parágrafo 14 - águas minerais e termais¹³¹, parágrafo 15 - pesca nos rios e mares interiores, criação de mariscos, aquicultura, caça, pesca fluvial e lacustre¹³², parágrafo 18 - patrimônio histórico, artístico, arquitetônico e arqueológico¹³³, parágrafo 20 - promoção e desenvolvimento da língua galega¹³⁴, parágrafo 21 - promoção do turismo na região¹³⁵, parágrafo 23 - assistência social¹³⁶, parágrafo 25 - criação de uma Polícia Autônoma - da região¹³⁷, e parágrafo 27 - cassinos, jogos e apostas¹³⁸. Em seguida, o artigo 28 do EG dispõe sobre as competências legislativas complementares da Comunidade Autônoma de Galícia à legislação do Estado espanhol nas seguintes matérias: parágrafo 1 - regime jurídico de sua administração pública, parágrafo 2 - expropriação, contratos e concessões administrativas no âmbito de suas competências¹³⁹, parágrafo 3 - regime de minas e energia¹⁴⁰, parágrafo 5 - pesca, parágrafo 6 - portos pesqueiros, parágrafo 7 - cooperativas¹⁴¹. O artigo 29 dispõe sobre a responsabilidade da Comunidade Autônoma em executar e aplicar a legislação do Estado espanhol, nas seguintes matérias: parágrafo 1 - Trabalhista, parágrafo 2 - propriedade industrial e intelectual, parágrafo 3 - salvamento marítimo, parágrafo 4 - resíduos industriais. O artigo 30 dispõe sobre o desenvolvimento econômico, observando os seguintes eixos: parágrafo 1 - Fomento e planificação da economia na Galícia, parágrafo 2 - Indústria, sem prejuízo das normativas do Estado espanhol, parágrafo 3 - Agricultura e pecuária, parágrafo 4 - Comércio interior, parágrafo 5 - sistema de crédito, parágrafo 6 - Setor Público econômico de Galícia,

¹³⁰ Competência legislativa privativa da União, segundo o artigo 22, inciso IV, da Constituição brasileira (1988).

¹³¹ Competência legislativa privativa da União, segundo o artigo 22, inciso IV, da Constituição brasileira (1988).

¹³² Competência concorrente entre os entes federados, na forma do artigo 24, inciso VI da Constituição brasileira (1988).

¹³³ Competência concorrente entre os entes federados, na forma do artigo 24, inciso VII da Constituição brasileira (1988).

¹³⁴ Sem normativa equivalente na Federação brasileira. O português é o idioma oficial do Brasil, segundo o artigo 13 da Constituição brasileira (1988).

¹³⁵ Na forma do artigo 180 da Constituição brasileira (1988), compete a todos os entes federados promover o turismo.

¹³⁶ A seguridade social compreende ações de previdência, saúde e assistência social. A seguridade social é de competência privativa da União, na forma do artigo 22, inciso XXIII da Constituição brasileira (1988). É competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios cuidar da saúde e assistência social, na forma do artigo 23, inciso II da Constituição brasileira (1988).

¹³⁷ Forças de segurança pública semelhantes seriam no caso brasileiro as Polícia Civil e Polícia Militar dos Estados federados, na forma dos artigos 144, incisos IV e V da Constituição brasileira (1988).

¹³⁸ Os jogos de azar são proibidos no Brasil, mas no momento da elaboração deste trabalho estava tramitando no Senado o Projeto de Lei nº 186/2014, dispondo sobre os jogos de azar. Já apostas e loterias são matéria de competência privativa da União, na forma do artigo 22, inciso XX da Constituição brasileira (1988).

¹³⁹ No Brasil, estas competências são da União, por lei nacional, na forma do disposto no artigo 22, incisos II e XXVII da Constituição brasileira (1988).

¹⁴⁰ Competência privativa da União, na forma do artigo 22, incisos IV e XII da Constituição brasileira (1988).

¹⁴¹ Sobre o cooperativismo, dispõe a Constituição brasileira (1988) nos seguintes artigos: 174, §2º, 187 e 192.



parágrafo 7 – Desenvolvimento e Execução de planos do estado espanhol para reestruturação econômica, de implantação de indústrias e de combate a crises.

O artigo 38 dispõe que: parágrafo 1 - Em matérias de competência exclusiva, aplica-se preferencialmente o Direito de Galícia, parágrafo 2 - À falta de direito próprio galego, aplica-se supletivamente o Direito espanhol.

No plano financeiro, o artigo 44 trata das receitas tributárias e ingressos de outra natureza da Comunidade Autónoma de Galícia, necessárias à sua autonomia. São elas: parágrafo 1 - receitas provenientes dos impostos estabelecidos pela Comunidade Autónoma, parágrafo 2 - transferência de recursos realizada pelo Estado espanhol e outras, aprovadas pelas Cortes Gerais - Parlamento espanhol, parágrafo 3 - porcentual de participação da arrecadação de impostos nacionais, diretos ou indiretos, parágrafo 4 – receitas provenientes de taxas em razão da prestação de serviços, parágrafo 5 - contribuições especiais criadas pela Comunidade Autónoma, parágrafo 6 – sobretaxas sobre impostos do Estado, parágrafo 7 – os ingressos do Fundo de Compensação Interterritorial - FCI, parágrafo 8 - Outras denominações dos Orçamentos Gerais do Estado espanhol, parágrafo 9 - Emissão de dívida e empréstimos, parágrafo 10 – ingressos originários do patrimônio da Comunidade Autónoma, parágrafo 11 - ingressos de Direito Privado, legados, doações, subvenções, e parágrafo 12 - Multas e sanções aplicadas no âmbito de suas competências. Pelo artigo 54, cabe à Comunidade Autónoma a gestão, cobrança, liquidação e inspeção de seus próprios recursos. Eventual reforma do Estatuto é tratada nos artigos 56, 57.

Comparativamente, a CERJ - Constituição do Estado o Rio de Janeiro foi elaborada em atendimento ao disposto nos artigos 25 da Constituição e 11¹⁴² do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição brasileira (1988). Os Estados federados brasileiros têm sua autonomia reconhecida no artigo 18, caput, da Constituição brasileira (1988)¹⁴³ - respeitado o princípio da indissolubilidade da federação¹⁴⁴. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro foi promulgada a 05 de outubro de 1989, tem trezentos e sessenta e nove artigos no texto principal, mais noventa e três dispositivos nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. É uma Constituição analítica. As competências legislativas e atribuições administrativas do Estado do Rio de Janeiro são determinadas residualmente, pelo que o Estado do Rio atuará na

¹⁴² Constituição brasileira, ADCT, artigo 11 – “Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”.

¹⁴³ Artigo 18 – “[...] os Estados, [...], todos autônomos”.

¹⁴⁴ Artigo 1º - “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, [...]”. E comparativamente, assim também o faz o artigo 2, primeira parte, da Constituição espanhola (1978): “A Constituição se fundamenta na indissolúvel unidade da Nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis, [...]”.



forma do disposto no artigo 25, § 1^o¹⁴⁵ da Constituição brasileira (1988). A CERJ dispõe no artigo 64 que o Estado no plano de sua autonomia exercerá suas competências no limite de seu território, pelo que, na forma do artigo 65 “[...] editará leis, expedirá decretos, praticará atos e adotará medidas pertinentes a seus interesses, às necessidades da administração e ao bem-estar do seu povo”. Para melhor execução das funções públicas e serviços de interesse comum, prevê o artigo 75 da CERJ a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. E ainda: “Artigo 72 - O Estado exerce todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição da República”. E ainda “ § 1º As competências político-administrativas do Estado são exercidas com plenitude sobre as pessoas, bens e atividades em seu território, [...]”. Ainda no plano das competências, enuncia a CERJ as competências inscritas nos artigos 73 e 74, comum e para legislar concorrentemente, como normas de reprodução obrigatória aos artigos 23 e 24 da Constituição brasileira (1988), respectivamente.

Do ponto de vista financeiro, na Federação brasileira muitos Estados ainda permanecem dependentes de transferências de recursos financeiros de parte da União. A constante crise nos serviços públicos ofertados à população é evidência clara desta realidade. Apenas como exemplo, no ano de 2018 o Estado do Rio de Janeiro sofreu intervenção federal na segurança pública - a primeira intervenção federal sob o signo da Constituição brasileira de 1988, por não ter recursos suficientes para o custeio das atividades de segurança pública. Anos contínuos de má gestão e corrupção esgotaram os recursos públicos e mantiveram o Estado na dependência financeira da União. Ainda que por outras razões, tem-se aqui um ponto de semelhança com a experiência autonômica espanhola no que tange a situação de dependência financeira das Comunidades Autônomas. Apesar de contar com as receitas tributárias previstas no artigo 155 da Constituição brasileira (1988) e outros ingressos – como por exemplo os royalties de petróleo, o nível de endividamento do Estado do Rio de Janeiro ainda é muito alto, reduzindo sua capacidade de investimento. Em razão disto, o Estado aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017, embora já tivesse aderido a outros programas de reestruturação da dívida com a União desde os anos 1990.

A organização das funções do Estado recebe tratamento do artigo 7º da CERJ, enumerando-se os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No Brasil, em função da forma federativa de Estado, a função jurisdicional é organizada pela União na Justiça Federal, em razão das matérias que atraíam o interesse da União, como estatuído no artigo 109 da Constituição brasileira (1988). Em não havendo interesse da União na causa, por exclusão a matéria é de competência da Justiça Estadual, organizada territorialmente com base no CODJERJ – Código de Organização Judiciária

¹⁴⁵ Artigo 25. §1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.



do Estado do Rio de Janeiro. O Poder Judiciário é tratado nos artigos 151 a 169 da CERJ. O Tribunal de Justiça é a instância judicial mais elevada (artigo 151, inciso I da CERJ) e a si é assegurada “[...] autonomia administrativa e financeira” (artigo 152). As competências do Tribunal são enunciadas no artigo 161 da CERJ.

Como fontes de receitas tributárias, a CERJ contempla nos artigos 192 a 195 as normas atinentes ao sistema tributário. Ao Estado cabe cobrar os impostos de sua competência (artigo 199), taxas e contribuições de melhoria (artigo 194). Outras fontes de ingressos tributários são previstas no artigo 201, com destaque para cota do Fundo de Participação dos Estados (inciso III) da arrecadação do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, imposto este da União.

O Estado do Rio de Janeiro, no plano de sua autonomia, organizará forças de segurança pública, pelo que a CERJ trata da Polícia Civil¹⁴⁶ e da Polícia Militar¹⁴⁷, contando ainda com a Polícia Penitenciária e Corpo de Bombeiros Militar (artigo 183 da CERJ).

Do Poder Executivo tratam os artigos 135 a 150 da CERJ. Ele será exercido pelo Governador do Estado, auxiliado pelos seus secretários¹⁴⁸. Eleito pelo princípio majoritário¹⁴⁹, o mandato do Governador é de quatro anos¹⁵⁰, por sufrágio universal e voto direto e secreto¹⁵¹. É necessário estar registrado em partido político. O artigo 145 dispõe das atribuições do Governador na formação do governo, de seu secretariado e nos atos que se fazem necessários à gestão do Estado. A responsabilidade do Governador é tratada nos artigos 146 e 147 da CERJ. Cabe à Assembleia Legislativa admitir a acusação por qualquer dos crimes de responsabilidade, por dois terços dos votos¹⁵², devendo ser julgado pelo Tribunal de Justiça em caso de infração penal comum e pela Assembleia nos crimes de responsabilidade. Compete ao Governador a iniciativa das leis orçamentárias, previstas no artigo 209 da CERJ¹⁵³.

A política urbana encontra previsão no artigo 229 da CERJ, orientando-se esta política pelo desenvolvimento da função social da cidade “[...] com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes”. A pesca é contemplada nos artigos 257 a 260 da CERJ, enfatizando-se a pesca artesanal e o cooperativismo. O meio ambiente, como direito humano, recebe tratamento nos artigos 261 a 282 da CERJ. O Estado do Rio de Janeiro também tem autonomia - observado o marco constitucional do artigo 37 da Constituição brasileira (1988) - para elaborar o regime jurídico de seus servidores públicos civis e militares, na forma dos artigos 82 a 93 da CERJ.

¹⁴⁶ Artigo 188 da CERJ – Polícia Judiciária, para apurar infrações comuns, não militares.

¹⁴⁷ Artigo 189 da CERJ – policiamento ostensivo e preservação da ordem pública.

¹⁴⁸ Artigo 135 da CERJ.

¹⁴⁹ Artigo 138 da CERJ.

¹⁵⁰ Artigo 136 da CERJ.

¹⁵¹ § 1º, artigo 136 da CERJ.

¹⁵² Artigo 147 da CERJ.

¹⁵³ Plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual.



O Poder Legislativo encontra previsão nos artigos 94 a 108 da CERJ. Dentre estes dispositivos, destacamos alguns. Os Deputados Estaduais que compõem a Assembleia Legislativa são eleitos “[...] entre cidadãos brasileiros, maiores de 21 anos, no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto” (artigo 94). O mandato dos Deputados Estaduais terá duração de quatro anos (artigo 95), duração da legislatura. O artigo 107 da CERJ trata dos períodos da Sessão legislativa anual. A Assembleia Legislativa tem como atribuição “[...] legislar sobre todas as matérias de competência do Estado” (artigo 98). A Assembleia Legislativa, pelo artigo 100 da CERJ, tem o poder de convocar secretários ou procuradores gerais para obter esclarecimentos sobre a sua pasta – numa clara influência do sistema parlamentarista, em reprodução a dispositivo contido no artigo 53 da Constituição brasileira (1988). Da inviolabilidade dos deputados dispõe o artigo 102 da CERJ.

4. Conclusões.

Ao longo da elaboração deste artigo percebemos que o conceito de autonomia nos dois Estados nacionais estudados deve ser analisado de modo diverso. No caso espanhol, a aproximação histórica, sociológica e linguístico-cultural tem maior relevância, podendo se dizer que a existência milenar da Região de Galícia – bem como outras regiões - atuou como uma condicionante da Constituição espanhola de 1978. Esta Constituição reconheceu a existência das milenares comunidades componentes do Estado espanhol. Nestes termos, o conceito de autonomia está mais próximo da realidade que visa atender, em termos conceituais. Portanto, neste sentido o foco no princípio dispositivo como um dos dois eixos de comparação mostrou-se acertado. Nos dois casos em análise, o conhecimento prévio da História é pré-condição para compreendermos como se deu o processo de formação estatal, notadamente no caso espanhol, com seus inúmeros reinos se formando e se aglutinando ao longo de séculos, com mecanismos de unificação muito distantes de nossa realidade histórico-política cotidiana. Lembremo-nos do regime especial do Foral de Navarra e do País Vasco¹⁵⁴, ainda preservado nas grandes linhas da monarquia espanhola.

Já no caso brasileiro, com a introdução do modelo de Estado federal na primeira Constituição republicana em 1891, percebe-se que o conceito de autonomia introduzido e aplicado decorreu de uma imposição da Constituição formal, em desacordo com a Constituição material, com as reais peculiaridades do território brasileiro. É de se questionar se esta não tem sido a causa recorrente da crise federativa no Brasil, uma leitura formalista e deontológica distante da realidade. A

¹⁵⁴ Neste sentido, consultar López (2002, p. 43) para as relações estabelecidas entre cada província Vasca com a Coroa ao longo da Idade Média e Moderna.



Constituição brasileira de 1988, sob o ponto de vista do elemento humano constitutivo do Estado, não foi por este condicionada.

Pelos dois Estados analisados, constatamos que a adoção de uma forma de Estado deve observar a presença e distribuição da nação no território, seus traços histórico-evolutivos e o projeto político de Nação. O Estado de Autonomias ilustra a singularidade de um Estado histórico secular, que ainda está por definir-se, pois que não se encaixa em nenhuma forma conhecida de Estado. Não é Estado unitário, nem federal, nem confederação, mas tem um pouco de cada um deles. É um Estado ainda em construção. Daí em muitos momentos a dificuldade em compará-lo com a Federação.

Em se comparando o Estatuto da Comunidade Autônoma da Galícia podemos de antemão identificar a realização de um projeto histórico. O grau de autonomia de Galícia em nada se compara ao do Estado do Rio de Janeiro, porque mais amplo e consentâneo com a realidade é. Para além das competências de conteúdo mínimo, a Comunidade Autônoma soube escolher competências indispensáveis à manutenção de sua cultura e identidades nacionais. Um fator ainda por resolver-se é a independência financeira, que a deixaria mais perto da autonomia em sua plenitude. Contudo, aqui sim encontramos semelhança entre os dois Estados, tanto na macro como na micro-comparação: a necessidade de uma apurada engenharia financeira a propiciar estabilidade e segurança ao Estado. No plano macro, pois que afeta a estabilidade política e a viabilidade existencial do projeto de nação. Cada qual com sua nomenclatura, vemos que há um sistema de repartição de competências e de repartição de receitas tributárias a proporcionar aportes objetivando a viabilidade dos dois projetos políticos. Em desdobramento, identificamos o desenvolvimento semelhante de legislação cuidando de instituições, fundos e mecanismos de acompanhamento e controle financeiro. Neste caminho em especial, ficou claro o princípio da solidariedade presente nos dois Estados, como vetor na promoção do desenvolvimento econômico entre as regiões com níveis distintos de desenvolvimento. A evolução da legislação analisada se assemelha muito, cronologicamente inclusive, em se considerando a data das Constituições da Espanha (1978) e Brasil (1988). Como apontamos em Espanha com a LOFCA e o FCI, e no Brasil com o FPE e a LRF. As questões de fundo tratadas nestas leis são em muito semelhantes. Por este ângulo, o foco no princípio da solidariedade também se mostrou acertado.

A Espanha com sua particular forma de Estado de todo ainda indefinida se mostra um enigma político a ser decifrado. Contudo, nos atreveríamos a sublinhar seu caráter quase federal e assimétrico, apoiado nos parâmetros de autonomia, autogoverno, autossuficiência financeira, exercício de competências exclusivas, delegadas (mediante Leis Marco e Leis de Delegação), princípio de solidariedade, princípio de integração e unidade do Estado espanhol. Quantas faces e nuances em um só Estado a desafiar nossa compreensão e tão pouco abordadas pela Teoria do Estado no Brasil. Porém, uma realidade atraente, sedutora e desafiadora do estudioso do Estado,



que nos convida a perscrutar este caminho de oito séculos de história a lhe compreender. Pensamos que o trabalho atingiu seu propósito, trazendo mais informações e elementos à compreensão desta realidade.

*Professor Adjunto de Direito Público da UFRRJ/IM. Doutor em Direito pela UNESA.



5. Referências.

AREÁN-GARCÍA, N. **Breve histórico da península Ibérica**. Disponível em:
<https://www.academia.edu/14902702/Breve_Hist%C3%B3rico_da_Pen%C3%ADnsula_Ib%C3%A9rica>. Acesso em: 15 jan. 2020.

ATIENZA, J. C. **La Constitución española de 1931 en la Historia Constitucional comparada**. Disponível em:
<<https://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/segundo/pdf/constitucion1931.pdf>>.
Acesso em: 13 jan. 2020.

BLANCO VALDÉZ, R. **El Estado federal interminable**. In El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida. P. 163-211. Madrid, 2001. 313 p.

BLÁZQUEZ, G. S. **Perspectivas jurídicas romanas de la construcción judicial del triángulo mágico fideicomiso&equity&trust**. RGDR, nº 26, Iustel, Madrid, Jul. 2016, pp. 1-48.

_____. **Perspectivas jurídicas romanas de Cy-près en la órbita del stare decisis nel Common Law Angloamericano**. Anuario de Historia del Derecho Español, Vol. LXXXVI, 2017, pp. 333-376.

_____. **Los pilares económicos y jurídicos romanos del capitalismo global**. 1ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. 253 p.

_____. **Las esferas jurídicas de dos mundos**. 1ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019a. 258 p.

_____. **Planos jurídicos de la ‘Doctrina pedís possessio’ en la esfera del common law de los Estados Unidos de América**. Revista: e-Legal History Review (e-SLHR), nº 29, Iustel, Madrid, Jan. 2019b, pp. 1-55.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 jan. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em:<
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>
Acesso em: 16 jan. 2020.



BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 42/2016. Cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado federal. Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>>. Acesso em 14 jan. 2020.

CALLEJÓN, F. B. (Coord.). **Manual de Derecho Constitucional**. 8ª ed. Madrid: Tecnos, 2013. 482 p.

CANTELI, T. P. **Fundamentos do Direito Internacional: a Escola Italiana e o Princípio da Nacionalidade de Pasquale Stanislao Mancini**. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/322594919_Fundamentos_do_Direito_Internacional_a_Escola_Italiana_e_o_Principio_da_Nacionalidade_de_Pasquale_Stanslao_Mancini/citation/download>. Acesso em: 13 jan. 2020.

CASTELLS, A. **El sistema de financiación autonómica: balance y perspectivas de revisión**. P. 103-115. **In** El Estado de las autonomías. Madrid: Tecnos, 1991. 202 p.

CASTRO, J. L. C. **Breves notas sobre la reforma de los estatutos de Autonomía**. Pp 941-950. In LUQUE, Luís Aguiar de. Constitución, Estado de las autonomías y justicia constitucional. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. 1340 p.

ALONSO DE ANTONIO, J. A. **El principio de solidaridad en el estado autonómico, sus manifestaciones jurídicas**. Disponível em:

<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=56929>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

DIAS, J. C. T. **Maquiavel: a ética de um Estado forte**. Disponível em:

<<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/PF/article/viewFile/4831/4556>>.

Acesso em: 15 jan. 2020.

DUTRA, D. C. **Métodos em Direito Comparado**. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/312202721_METODOS_EM_DIREITO_COMPARADO>. Acesso em: 20 de jan. 2020.

ECHAVARRÍA, J. J. S. **El Estado autonómico em perspectiva**. Pp. 1227-1247. In LUQUE, Luís Aguiar de. Constitución, Estado de las autonomías y justicia constitucional. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. 1340 p.

ESPAÑA. [Constituição (1978)]. **Constitución española**. Disponível em:

<https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

ESPAÑA. Ministerio de Hacienda. **Fondos Compensación Interterritorial (FCI)**.

Disponível em: <[https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-](https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/oipr/fci/Paginas/inicio.aspx)

[ES/ipr/oipr/fci/Paginas/inicio.aspx](https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/oipr/fci/Paginas/inicio.aspx)>. Acesso em: 16 jan. 2020.



ESPAÑA. Lei nº 22/2001, de 27 de dezembro. Regula os Fondos de Compensación Interterritorial. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-24963-consolidado.pdf>>. Acesso em: 20 de jan. 2020.

ESPAÑA. Galicia. Regulamento do Parlamento de Galicia. Disponível em: <http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaInfInstitucional/Regulamento_consolidado_2015.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2020.

ESPAÑA. Lei nº 28/1990. Aprovea o Convênio Económico entre o Estado e a Comunidade Foral de Navarra. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-31117>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional. Sentencia 31/2010, de 28 de junho de 2010. Disponível em: <<https://boe.es/boe/dias/2010/07/16/pdfs/BOE-A-2010-11409.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. [Constituição (1787)]. **Constitution of the United States of America**. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

FERRER, J. A. B. In **Presentación – La descentralización fiscal en el Estado de las autonomías**. Cuadernos Aragoneses de Economía. Zaragoza: Universidad de Zaragoza. 2ª época. Vol. 3. Número 1. 1993. 197p.

GARCÍA, G. C. **La actuación político-militar cartaginesa en la península ibérica entre los años 237 a 218**. Disponível em: <<http://institucional.us.es/revistas/habis/9/12%20chic%20garcia.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

GUERRA, L. L. **El modelo autonómico como modelo variable**. P. 65-73. In **El Estado de las autonomías**. Madrid: Tecnos, 1991. 202 p.

HEINEN, J. **Método de Direito Comparado: desenvolvimento e perspectivas contemporâneas**. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/25147>>. Acesso em 20 de jan. 2020.

LABORDA, J. L. **Los equilibrios financieros en el Estado de las autonomías**. 378 p. Tese (Doutorado em Estrutura e Historia Económica y Economía Pública) – Universidade de Zaragoza, Zaragoza, 1990.

LÓPEZ, J. P. **El estado de las autonomías – Regionalismos y nacionalismos en la Historia Contemporánea de España**. Madrid: Actas, 2002. 131 p.



MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. São Paulo: Martin Claret, 2000. 176 p.

MARCO MARCO, J. J.; GABALDÓN, M. P. **Constitución y medio ambiente: una cuestión todavía por definir**. La Constitución española de 1978 después de su trigésimo aniversario. P. 179-211. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. 525 p.

MATTEUCCI, N. **Lo Stato moderno**. Bologna: Il Mulino, 2011.

MÉNDEZ, X. A. S. **Manual de Derecho Constitucional**. Vigo: Universidade de Vigo, 2010. 448 p.

_____. **O Estatuto de Galicia – 20 anos de parlamento e xustiza constitucionais**. Vigo: Xerais, 2003. 523 p.

_____. **Dereito Parlamentario de Galicia**. Vigo: Xerais, 2001. 318 p.

MOLINA, José A. Portero; VALDÉS, Roberto L. Blanco. **Estatuto de Autonomía para Galicia – Edición bilingüe**. Madrid: Tecnos, 1998. 122p.

PARCELLI, D. M. **História do federalismo fiscal nas Constituições republicanas brasileiras**. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/revistaihgrgs/article/download/57872/36026>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

PEPPE, A.; et al. **Reflexões sobre a federação brasileira**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7885/6553>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

PERALES, A. E.; DÍEZ-PICAZO, L. M. **La Constitución de 1978**. 1ª ed. Madrid: Iustel, 2008. Vol. IX. 461 p.

PORTUGAL. Açores. Lei nº 2/2009. Disponível em: <https://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/08A0FC8F-7FDC-46AA-A53F-7F168690FA63/0/EstatutoPol%C3%ADticoAdministrativodaRegi%C3%A3oAut%C3%B3nomadosA%C3%A7ores_PT.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

POWELL, C. **Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español, 1975-83**. In **El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida**. P. 17-67. Madrid, 2001. 313 p.

REALE, M. **Teoria do estado e do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2000. 407 pp.

RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70450>>. Acesso em: 20 jan. 2020.



RIO DE JANEIRO. **Código de Organización Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.**

Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/18186/codjerj.pdf?v00>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

ROBLEDO, A. R. **Compendio de Derecho Constitucional español.** Valencia: Tirant lo Blanch, 2011. 2ª ed. 447 p.

ROBLEDO, A. R. **El estado neoautonómico.** Disponível em:

<https://www.academia.edu/40346204/El_Estado_neoauton%C3%B3mico>. Acesso em: 21 jan. 2020 a.

ROBLEDO, A. R. **Vinte e cinco anos de Estado autonômico.** Disponível em:

<https://www.academia.edu/10084708/_Veinticinco_a%C3%B1os_de_Estado_auton%C3%B3mico_Revista_de_Derecho_Pol%C3%ADtico_n%C3%B3ms._58-59_2003-2004_p%C3%A1gs._707-735._ISSN_0210-7562>. Acesso em: 21 jan. 2020 b.

ROURA, J. R. C. **Los desequilibrios regionales y el Estado de las Autonomías.** Barcelona: Orbis, 1987. 141 p.

RUIPÉREZ, J. **La constitución del Estado de las autonomías.** Madrid: Nueva, 2003. 366p.

SALANES I GIRALT, Mª M.; CABASES I PIQUÉ, Mª À. **El Fondo de Compensación Interterritorial. El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de febrero de 1990.** P. 123-133. In El Estado de las autonomías. Madrid: Tecnos, 1991. 202 p.

SANZ MORENO, J. A. **El universo local – Nación y Estado, Constitución y Autonomías.** Granada: Comares, 2005. 181 p.

SEGADO, F. F. **La solidaridad como principio constitucional.** Disponível em:

<<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4097796.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

SUANZES-CARPEGNA, J. V. **O constitucionalismo espanhol e português durante a primeira metade do século XIX (um estudo comparado).** Disponível em:

<<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3291956.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

SUANZES-CARPEGNA, J. V. **La Constitución de 1931 y la organización territorial del Estado.** Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga-articulo/4966571.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2020a.

SOSPEDRA, M. M. **Forma de Estado, representación y constitución. Notas sobre algunos defectos de la Constitución de 1978.** In La Constitución española de 1978 después de su trigésimo aniversario. P. 229-256. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. 525 p.



TOMIO, F. R. de L. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006>. Acesso em: 21 jan. 2020.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Disponível em:
<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

VILLAAMIL, Ó. A. et al. **Derecho Político Español – Según la Constitución de 1978. Constitución y fuentes del Derecho**. 6ª ed. Madrid: Ramón Areces, 2016. 718 p. Disponível em:
<https://books.google.es/books?id=4IrIDQAAQBAJ&pg=PA96&lpg=PA96&dq=bluntschli+principio+das+nacionalidade&source=bl&ots=ihIQm53YUZ&sig=ACfU3U10UWK0BIK1vjXc8q1hyjQMymEHtg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwj76JHY0oDnAhUvx4UKHeFDD-0Q6AEwA3oECAkQAQ#v=onepage&q=bluntschli%20principio%20das%20nacionalidade&f=false>. Acesso em: 13 jan. 2020.

