

COMENTARIOS A CONSTITUIÇÃO

ARNALDO SÜSSEKIND

JACOB DOLINGER

FÁVILA RIBEIRO

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

YVES DE OLIVEIRA

2º VOLUME

Artigos 8º a 36

Biblioteca Jurídica Freitas Bastos

COMENTÁRIOS
À
CONSTITUIÇÃO

2º Volume

AUTORES DO 2º VOLUME DE “COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO”

ARNALDO LOPES SÜSSEKIND

- Ex-Ministro do Trabalho e Previdência Social
- Ministro aposentado do TST
- Presidente Honorário da Academia Nacional de Direito do Trabalho
- Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas

JACOB DOLINGER

- Professor Titular de Direito Internacional Privado na UERJ

FÁVILA RIBEIRO

- Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Ceará
- Professor de Direito Político da Pós-Graduação de Direito
- Procurador da República
- Presidente do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará

MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO

- Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado do Paraná

YVES DE OLIVEIRA

- Professor de Ciência Política e Direito Municipal
- Sociólogo Profissional
- Membro da Academia Brasileira de Ciências Sociais

COORDENADOR

FERNANDO WHITAKER DA CUNHA

- Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
- Professor Titular da Faculdade de Direito da UERJ
- Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas

ARNALDO SÚSSEKIND
JACOB DOLINGER
FÁVILA RIBEIRO
MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO
YVES DE OLIVEIRA

COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO

2º Volume

Arts. 8º a 36

Coordenador:
FERNANDO WHITAKER DA CUNHA



LIVRARIA FREITAS BASTOS S.A.

Rua 7 de Setembro, 127/129 - 20.050 - Rio de Janeiro - RJ
Rua Maria Freitas, 110-A - 21.351 - Rio de Janeiro - RJ
Rua 15 de Novembro, 62/66 - 01013 - São Paulo - SP

COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO — 2º Volume (arts. 8º a 36)

Arnaldo Süssekind, Jacob Dolinger, Fávila Ribeiro, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Yves de Oliveira

Coordenador: Fernando Whitaker da Cunha

Capa: Sérgio Mello Rozendo Leite

Revisão: Salvador Pittaro

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS — Nos termos da lei que resguarda os direitos autorais, é proibida a reprodução, total ou parcial, bem como a produção de apostilas a partir deste livro, de qualquer forma ou por qualquer meio — eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópia e de gravação — sem permissão, por escrito, do Editor.

1ª EDIÇÃO — 1991

Printed in Brazil
Impresso no Brasil

Nº 2004

FICHA CATALOGRÁFICA

(Reprodução reduzida da ficha de 75x125 mm)

SÜSSEKIND, Arnaldo et al.

Comentários à Constituição / Arnaldo Süssekind, Jacob Dolinger, Fávila Ribeiro, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Yves de Oliveira. — Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1991.

2º vol. (Biblioteca Jurídica Freitas Bastos).

1. Direito constitucional — Brasil. 2. Brasil. Constituição (1988) I. Dolinger, Jacob. II. Ribeiro, Fávila. III. Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira. IV. Oliveira, Yves de. V. Série (Biblioteca Jurídica Freitas Bastos). VI. Título.

CDD 342.81

ÍNDICE

TÍTULO II — DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO II — DOS DIREITOS SOCIAIS (continuação) — por Arnaldo Sussekind

Art. 8º — ORGANIZAÇÃO SINDICAL

A — Da coalizão proscrita à universalização do direito de sindicalização	2
B — Sistemas de direito sindical	7
C — Finalidades, estrutura e atuação dos sindicatos	9
D — Organizações sindicais internacionais	13
E — Evolução sindical brasileira	15
F.1 — Liberdade sindical (art. 8º, <i>caput</i>)	19
F.2 — Associação profissional ou sindical (art. 8º, <i>caput</i>)	23
G.1 — Fundação e registro de associação sindical (art. 8º, I)	23
G.2 — Autonomia sindical (art. 8º, I)	31
H — Unicidade sindical compulsória por categoria (art. 8º, II) ...	35
I — Representação e substituição processual (art. 8º, III)	42
J — Contribuições sindicais (art. 8º, IV)	47
K — Liberdade de filiação (art. 8º, V)	54
L — Participação em negociação coletiva (art. 8º, VI)	55
M — Direito do aposentado (art. 8º, VII)	56
N — Estabilidade do dirigente sindical (art. 8º, VIII)	56
O — Sindicatos rurais e colônias de pescadores (art. 8º, parágrafo único)	63

Art. 9º — DIREITO DE GREVE

A — Considerações gerais	65
B — Campo de aplicação	69
C — Conceito, sujeito e objeto	71
D — Oportunidade e procedimento	77

E — Serviços e atividades essenciais	79
F — Suspensão do contrato de trabalho e termo da greve	84
G — Greve e atos abusivos	86
H — Responsabilidade trabalhista, civil e penal	91
I — Locaute	94
Art. 10 — REPRESENTAÇÃO PARITÁRIA EM ÓRGÃOS PÚBLICOS	94
Art. 11 — REPRESENTANTE DO PESSOAL NA EMPRESA ...	96
NACIONALIDADE E DIREITO DOS ESTRANGEIROS — por Jacob Dolinger	
1 — Nacionalidade e cidadania	104
2 — Competência para atribuição de nacionalidade	108
3 — A nacionalidade como direito humano	109
4 — A condição jurídica do estrangeiro	109
Entrada, permanência e saída compulsória	111
Direitos públicos	112
Direitos privados	116
Direitos econômicos e sociais	117
Direitos políticos	118
5 — Distinção entre brasileiros	119
6 — Da nacionalidade na Constituição de 1988	121
CAPÍTULO III — DA NACIONALIDADE	121
7 — Sistemas da aquisição de nacionalidade originária	130
8 — Nacionalidade pela naturalidade	130
9 — Ius sanguinis/funcional	132
10 — Ius sanguinis/registo — ius/sanguinis/residência/opção ...	133
11 — Quarta hipótese de nacionalidade originária?	138
12 — Brasileiros por naturalização	141
13 — Naturalização na forma da lei	145
14 — Naturalização constitucional	146
15 — Direitos especiais dos portugueses	147
16 — Igualdade entre natos e naturalizados	151
17 — Cargos privativos de brasileiros natos	152
18 — Perda de nacionalidade	158
19 — Perda dos direitos políticos	163

20 — As sete categorias de pessoas individuais	164
21 — Língua e símbolos	165

CAPÍTULO IV — DOS DIREITOS POLÍTICOS — por Fávila
Ribeiro

1 — A cidadania e sua filiação à nacionalidade	167
2 — A soberania popular	169
2.1 — A infiltração da legitimidade	175
2.2 — A soberania e a liberdade	176
3 — O sufrágio	181
3.1 — O sufrágio universal	182
3.2 — Voto de modo direto e forma secreta	183
3.3 — Com valor igual para todos e nos termos da lei...	187
4 — Modalidades de exercício dos direitos políticos	188
4.1 — Plebiscito	189
4.2 — Referendo	192
4.3 — Iniciativa popular	200
5 — A alistabilidade e o voto	208
5.1. — a inclusão no poder de sufrágio	208
6 — Da elegibilidade	214
6.1 — O atributo da elegibilidade	215
6.2 — A nacionalidade brasileira	216
6.3 — O pleno exercício dos direitos políticos	217
6.4 — O alistamento eleitoral	219
6.5 — O domicílio eleitoral na circunscrição	220
6.6 — A filiação partidária	222
6.7 — Eletividade e sua correlação etária	225
7 — Das inelegibilidades	227
7.1 — A inelegibilidade dos inalistáveis e dos analfabetos	228
7.2 — Princípio da irreegibilidade para titulares de cargos executivos e dos substitutos investidos nos seis me- ses anteriores às eleições	229
7.3 — Desincompatibilização e desobstrução da inelegibili- dade	232
7.4 — Inelegibilidades advindas de parentesco	234
7.5 — A elegibilidade do militar	240
7.6 — Transposição de outras hipóteses de inelegibilidade à legislação complementar	243
8 — Ação contra mandato eletivo em defesa da lisura do pleito	251

9 — Segredo de justiça no andamento da ação de invalidação de diploma eletivo	256
10 — Perda ou suspensão dos direitos políticos	259
10.1 — Inadmissibilidade de cassação dos direitos políticos	259
10.2 — Cancelamento de naturalização	262
10.3 — Incapacidade civil absoluta	263
10.4 — Condenação criminal enquanto perdurarem os seus efeitos	265
10.5 — Recusa ao cumprimento de prestação alternativa para eximir-se de dever imposto a todos os nacionais	267
10.6 — Improbidade administrativa	268
11 — Contenção ao casuísmo legal	273

CAPÍTULO V — DOS PARTIDOS POLÍTICOS

12 — O sistema partidário na nova organização constitucional brasileira	277
13 — Compatibilização dos partidos à realidade histórico-cultural e sócio-econômica	280
14 — A natureza do partido político na atual Constituição brasileira	292
15 — Da criação à extinção dos partidos	303
15.1 — O surgimento e o perecimento de partidos	303
15.2 — Resguardo da soberania nacional, regime democrático, direitos fundamentais da pessoa humana	306
16 — Princípios que devem os partidos observar	310
16.1 — Caráter nacional	310
16.2 — Proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes	312
16.3 — Prestação de contas à Justiça Eleitoral	315
16.4 — Funcionamento parlamentar de acordo com a lei ..	318
17 — Autonomia partidária	323
17.1 — A fidelidade partidária	324
17.2 — A disciplina partidária	326
18 — A institucionalização do partido	328
19 — Peculiares direitos atribuídos aos partidos	330
19.1 — Recurso do fundo partidário	330
19.2 — Acesso a emissoras de rádio e televisão pelos partidos	333
20 — Óbice a desvirtuamentos paramilitares pelos partidos	336

TÍTULO III — DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO — por Manoel de Oliveira Franco Sobrinho

CAPÍTULO I — DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18 — ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

1 — Realidade política nas relações sociais	339
2 — Estado político-constitucional	340
3 — <i>Fins e funções</i>	341
4 — Elementos indispensáveis para organização de um Estado-membro ou Município	342
5 — O Distrito Federal e a autonomia	343
6 — A Constituição do Império e a nova nação	344
7 — Reserva do Planalto Central	344
8 — A Constituição de 18 de setembro de 1946	345
9 — Integração dos Municípios na organização político-administrativa	346
10 — Criação, incorporação, fusão e desmembramento de Estados e Municípios	348

Art. 19 — VEDAÇÕES À UNIÃO, AOS ESTADOS, AO DISTRITO FEDERAL E AOS MUNICÍPIOS

11 — A vedação	349
12 — Nas Constituições de 1937, 1946 e 1967	351
13 — Recusa à fé de documentos públicos	351
14 — O princípio da isonomia	352

CAPÍTULO II — DA UNIÃO

Art. 20 — BENS DA UNIÃO

15 — Regime da propriedade estatal	354
16 — Bens que pertencem à União	355
17 — Proteção jurídica aos bens afetados	355
18 — A questão das águas	356
19 — Natureza dos bens considerados ou pertencentes à União ..	357
20 — Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de recursos minerais	358
21 — Faixa de fronteira	359

Art. 21 — COMPETÊNCIA DA UNIÃO	
22 — A competência constitucional da União	361
23 — Emissão de moeda	363
24 — Exploração de serviços públicos	364
25 — Implicações fáticas decorrentes do item XIII	365
26 — Anistia	366
27 — Disposições de <i>planejamento administrativo</i>	367
28 — Monopólio	368
Art. 22 — COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE OS VÁRIOS RAMOS DO DIREITO E DESAPROPRIAÇÃO	
29 — Legislação dos <i>Direitos</i>	369
30 — Competência privativa da União	371
31 — Poderes decorrentes	372
32 — Legislar sobre “questões específicas”	372
Art. 23 — COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS	
33 — A competência <i>comum</i>	374
34 — Premissas administrativas	376
Art. 24 — COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR CONCORRENTEMENTE	
35 — Competência concorrente	378
36 — Normas gerais	379
37 — Legislação em vigor	380
38 — Conclusão	381
O MUNICÍPIO E A TEORIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO EM TRÊS GRAUS — por Yves de Oliveira	
1 — Antecedentes históricos da formação do Município brasileiro	383
2 — O Código Filipino	385
3 — Brasil-Reino	387
4 — O Município na Constituição do Império, de 1824	387
5 — A Lei Municipal de 1º de outubro de 1828	393
6 — Conceito de Municipalismo de Joaquim de Oliveira Machado	393

7 — A originalidade ou ineditismo dos tributos municipais no Império	395
8 — Do Patrimônio municipal	395
9 — Do Arquivo público municipal	397
10 — Das Posturas	397
11 — Dos Tributos municipais da Lei de 1828	399
12 — O Ato Adicional e os Municípios — 1834	409
13 — O Município na Constituição Republicana de 1891	413
14 — O Município na Constituição Federal de 1934	417
15 — O Município na Constituição de 1937	420
16 — O Município na Constituição Federal de 1946	420
17 — O Município na Constituição Federativa de 1967	423
18 — O Município na Constituição Federativa de 1969	426
19 — Os Postulados do Municipalismo Americano — Alcides Greca-Yves de Oliveira — 1948	430
20 — O decênio dos postulados do municipalismo americano	432

AUTONOMIA MUNICIPAL: A REPRESENTAÇÃO AO STF SOBRE INCONSTITUCIONALIDADES DE ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA

1 — Representação ao STF nº 505, em 10 de novembro de 1961	436
2 — Os Dispositivos Inconstitucionais da Constituição do Estado da Bahia, de 1947	438
3 — Considerações gerais e o novo Direito Municipal	439
4 — O Desnaturamento do Federalismo no Direito Constitucional Brasileiro	440
5 — O Federalismo de Ruy	443
6 — O Conceito de federação de Castro Nunes	445
7 — Dos Estados na Federação brasileira	446
8 — A autonomia dos Estados na Carta Magna de 1946	447
9 — A jurisprudência a respeito da autonomia municipal	449
10 — Parecer do Representante da Assembléia Legislativa da Bahia	450
11 — Conclusões da Representação	451
12 — O Recebimento da Representação pelo Procurador Geral da República	452
13 — O julgamento da mesma pelo Supremo Tribunal Federal ...	455
14 — O Relatório e o voto contrário do Ministro Pedro Chaves ...	455
15 — A Questão de Ordem e o voto do Ministro Victor Nunes Leal	459
16 — O Voto do Ministro Gonçalves de Oliveira	462

17 — Os votos dos Ministros A. M. Villas Boas, Candido Motta Filho, Ary Franco, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa	462
18 — A Decisão da Representação no Supremo	464
19 — A vitória histórica dos conceitos de Yves de Oliveira sobre o federalismo clássico brasileiro	464

O DESNATURAMENTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

1 — O desnaturamento do Federalismo brasileiro	466
2 — As Teorias: Dialética da autonomia municipal e a do Estado Municipalista	469
3 — Os Diversos tipos de autonomia municipal	474

A REPÚBLICA MUNICIPALISTA

1 — A república Municipalista: Fundamentos preliminares e estruturais	476
2 — Regime de competências específicas, rígidas e inconcorrentes	479

A PLUSVALIA DE MARX E ENGELS E O FEDERALISMO POLÍTICO EM TRÊS GRAUS, NO ESTADO MODERNO

1 — O novo conceito do Direito	482
2 — O Método dialético	483
3 — Os direitos Sociais	485
4 — A descentralização do Estado Moderno em três graus	486

CONCEITO MODERNO DE MUNICIPALISMO

1 — A evolução histórica do pensamento municipalista	489
2 — Conceito moderno de municipalismo	490
3 — Conceito de Supermunicipalismo (Yves de Oliveira)	490
4 — O método municipalista de pesquisa — o estatístico	492
5 — Etapas importantes para o municipalismo	493
6 — Programa doutrinário do municipalismo americano (Yves de Oliveira)	494
7 — Introdução de uma Filosofia municipalista	498

O CONCEITO FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Do Estado brasileiro (arts. 18 e 19)	502
Dos Estados federados (art. 25)	503
As áreas metropolitanas (§ 3º, do art. 25)	503
Dos bens dos Estados (art. 26)	505
Dos Deputados Estaduais (arts. 27 e 28)	507
Dos Municípios (arts. 29 e 30)	508
Do Poder constituinte municipal	510
Da Tributação e do Orçamento (artigos 31, 150, 156, 157 a 164)	511
Da fiscalização	520
As conclusões (arts. 32 a 36)	520

Título III

DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

por *Manoel de Oliveira Franco Sobrinho*

Capítulo I

DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

“Art. 18 — A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

1. A realidade política, nas relações sociais, necessitando de uma estrutura organizacional, justifica o Estado como corpo administrativo. As relações sociais (indivíduo-sociedade) explicam nos aspectos constitutivos, a natureza do poder estatal. Sua organização e meios instrumentais de ação ou atuação.

Se a sociedade política é um fato nacional universal, o Estado (organização constitucional) é uma realidade formal destinada a dar vida aos mecanismos públicos. Pressupondo uma condição estática (organização) e uma condição dinâmica (atuação), ambas resultantes de uma base geopolítica natural.

Ao Estado, como organização institucionalizada político-administrativa, compete, pela sua potestade administrativa saída do poder constituinte, atender elementos geopolítico-sociais e elementos (pluralidade orgânica) que visam estabelecer cânones normativos de ordem interna na distribuição de poderes e funções.

A personalidade estatal se define como uma *unidade composta* (ordenamento constitucional), formada sobre suportes territoriais que as dividem e subdividem conforme realidades físicas geopolíticas, ou seja, regionalizando instituições, poderes e funções, a partir de determinantes autonômicas.

O poder do Estado, como meio de exteriorização constitucional, firma vínculos entre ele (Estado) e as demais formações políticas inferiores, entre ele (Estado federal) e as figuras jurídicas públicas personalizadas, entre nós a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Essa a razão por que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil”, compreende a União Federal, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, mediante critérios objetivos (normas) de alcance geral e particular, decorrentes de específicos princípios orgânicos constituídos.

Examinando o texto (art. 18) verifica-se prontamente a existência da *federação* e de uma organização político-administrativa pensada para dar conteúdo aos princípios federativos, e de tal maneira que as funções (competências) fiquem distintas, isto é, as federais, as estaduais e as municipais.

A seguir da União Federal, na hierarquia e descentralização geopolítica, as funções *não concorrentes* originam círculos fechados de atividade pública nas áreas administrativas, o que vem a caracterizar de plano quanto a meios e fins, a autonomia de que desfrutam Estados-federados e Municípios.

O problema da *organização*, se é político, se é constitucional, é principalmente e por consequência *administrativo*. Dela partindo predefinidas regras (normas) que dentro das fronteiras internas geopolíticas classificam o fenômeno *Administração*, fazendo-a federal, estadual e municipal.

2. O Estado político-constitucional, na sua qualidade de pessoa jurídica, atua através de poderes, órgãos e entidades públicas, para cumprir nas jurisdições funções específicas, tendendo conforme sua natureza a assumir formas distintas em face da sua organização, ou seja, o centralismo, o descentralismo e a desconcentração.

Entenda-se por “organização político-administrativa” (art. 18) o conjunto de poderes, órgãos e entes integrados na unidade constitucional, possuídos de funções (normas) que regulam a competência, relações hierárquicas, situações jurídicas, *formas* de atuação e de controle do exercício de atividades administrativas.

Dois princípios são fundamentais na organização político-administrativa constitucional: o princípio da hierarquia e o princípio da competência. Ambos decorrentes nos sistemas de processos internos e externos, de caracteres jurídicos que dão fisionomia às pessoas públicas e determinam distinções no exercício das funções.

O Estado *político*, a partir da sua organização fundamental, quando possui, transfere ou outorga potestades ou competências públicas, está a obrar no sentido constitucional a fim de ver sua Constituição (normas constitucionais) rigorosamente aplicada e com força executiva para fazer valer atos procedentes.

O regime administrativo que emana da organização político-constitucional, tipifica-se no direito positivo mediante a legislação e critérios jurisdicionados (*jus dicere*), dando substância legal às atividades (funções) públicas já na origem legitimadas e variando na hierarquia relações e atos próprios de execução.

Há por assim dizer, em quase todos os sistemas constitucionais de organização político-administrativa, atividades interorgânicas qualificadas, relações interadministrativas, *formas* jurídicas para poderes e órgãos, disso não fugindo a Constituição de 1988 nos seus aspectos básicos quanto à ordem jurídica estabelecida.

3. Sempre que existe o Estado politicamente organizado (constitucionalizado) há fins a perseguir e funções a serem exercitadas. Resulta daí que *fins* e *funções* dão a tônica da vontade pública e colocam objetivamente a figura da entidade política (pública) no plano jurídico-orgânico.

No Brasil, no tocante à organização, há uma tradição constitucional a zelar. Embora desacertos (humanos), os princípios de organização (normas) vêm se mantendo realísticos (estáveis), especialmente quando revestem nos espaços territoriais o poder de se organizar diante condições de heterogeneidade nacional.

Atendendo ao conteúdo e expressões constitucionais (art. 1º), temos: a União Federal (poder central), os Estados (unidades descentradas) e os Municípios (células primárias). A União possuindo potestades de soberania, os Estados-membros potestades administrativas e os Municípios funções de interesse local.

Quanto à União na Carta de 1988 (Capítulo II, art. 22) tem sua organização exemplarmente regrada (Capítulo II, Seção I e II), dando-lhe atribuições que se incluem na largueza das competências, em funções (órgãos) distribuídas conforme qualificações estruturais legalmente definidas.

Com respeito aos Estados-membros (federados, Capítulo III, art. 27), os princípios de organização partem em face da Carta de 1988, de competências reservadas e não vedadas, dando-lhes autonomia política e administrativa na gestão dos negócios públicos e relações decorrentes das normas constitucionais básicas.

Nos Municípios (Capítulo IV, art. 32), em razão dos interesses locais, as regras da atuação serão as contidas em leis orgânicas votadas com

finalidades administrativas e em consonância com as Constituições (federais e estaduais) dentro de limites de competência (art. 37) para os assuntos de interesse local.

O Distrito Federal (Capítulo V, art. 39), embora dotado de "autonomia política, legislativa, administrativa e financeira", assemelha-se aos Municípios nas estruturas funcionais (interesse local), ficando porém por fatores geográficos ponderáveis integrado à União como sede do poder central.

Não obstante aqui, no *caput*, não se mencionarem Territórios, a questão constitucional é de lei tanto para a criação como para a organização (Capítulo V, Seção II, art. 40), constituindo-se no entanto como unidades dependentes do poder central e carentes de plena autonomia, a não ser a delegada e territorial.

Literatura: José Antônio Pimenta Bueno — *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império* — ed. M. J. N. I. — Rio de Janeiro, 1958; João Barbalho — *Comentários à Constituição Brasileira* — ed. Brigueit — Rio de Janeiro, 1934; Araújo Castro — *A Nova Constituição Brasileira* — ed. Freitas Bastos — Rio de Janeiro, 1936; Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição de 1937* — ed. Pongetti — Rio de Janeiro, 1939; José Duarte — *A Constituição Brasileira de 1946* — ed. Borsoi, Rio de Janeiro, 1948; Manoel Gonçalves Ferreira Filho — *Comentários à Constituição Brasileira* — ed. Saraiva, 1977; Celso Ribeiro Bastos — *Elementos de Direito Constitucional* — ed. Saraiva — São Paulo, 1976.

4. Apenas a título de ilustração é preciso saber que para a organização de um Estado-membro ou Município, são indispensáveis três elementos: *população* razoável; *território* demarcado e *unidade* político-administrativa. As limitações, todavia, são as ditadas por lei de acordo com regras jurídicas a serem observadas.

Nas *federações* (Brasil, Estados Unidos, Argentina) pelo que sabemos histórica e atualmente, a nação está politicamente dividida: a União abrangendo diferentes jurisdições (Estados-membros) e mais pessoas públicas menores que se organizam dentro dos limites traçados na Constituição.

Uma das questões mais importantes, ao estudar a Carta de 1988, num regime que é naturalmente federativo, consiste na perfeita distribuição de funções entre os poderes da União, dos Estados-federados e dos Municípios, embora a excessiva enumeração de fins político-administrativos nas competências privativas.

Quando ficam estabelecidas funções *concorrentes*, aquelas funções que tanto podem ser exercidas pelo poder central como pelos Estados-membros, no exercício delas as unidades federadas estão obrigadas a res-

peitar atribuições privativas da União ou observar planos sancionados dispondo sobre soluções nacionais.

Considerando os Municípios, a natureza singular das funções destina-se a fortalecer a vitalidade das instituições. As comunas criadas ou de formação espontânea, sujeitas ao *self-government*, hão de possuir uma *organização* que lhes assegure autonomia em tudo quanto disser respeito ao seu peculiar interesse.

“1º — Brasília é a Capital Federal.

2º — Os Territórios Federais integram a União e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão reguladas por lei complementar.”

5. O Distrito Federal, na sua preventiva autonomia, a exemplo dos Estados Unidos (Constituição, art. I, Sec. 8ª) possui autonomia *relativa* de fato ou deve possuir (*The District of Columbia*), ficando a experiência de Brasília a ser boa ou má confirmada no futuro, pois à Capital Federal outorgou-se funções políticas, administrativas e financeiras.

O atual Distrito Federal ao ser administrado (art. 38, § 1º) por um Governador eleito, Deputados Distritais e Câmara Legislativa (§ 2º), embora vedada sua divisão em municípios, mais se assemelha às unidades federadas estaduais no excesso de atribuições (§ 5º) e de “competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

O legislador constituinte quando reconheceu a autonomia do atual Distrito Federal, tornando expressas eleições para todos os níveis, quebrou uma forte tradição tão fundamental, admitindo na mesma área geopolítica a permanência de dois poderes distintos que podem ficar conflitantes e passíveis de confrontação.

O poder de formar (organizar) Territórios ou de “dispor sobre a organização administrativa e judiciária” deles, implicitamente podemos considerar vir derivado de circunstâncias geopolíticas, permitindo a edição de lei complementar federal. Em matéria de Território não há, a não ser recente, uma tradição a resguardar.

Temos o exemplo *primeiro* do Território do Acre (hoje Estado-membro), constituído por terras adquiridas em virtude do Tratado de Petrópolis de 17 de novembro de 1903, celebrado com a Bolívia. Por isso, na Constituição de 1891, não há nenhuma referência quanto à existência dessas pessoas jurídicas públicas.

6. Voltando um pouco à história constitucional do Brasil, atestava a Constituição do Império (1824), falando da nova nação:

“Art. 2º — O seu território é dividido em províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do estado.”

“Art. 167 — Em todas as cidades e vilas ora existentes e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras as quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas.”

“Art. 169 — O exercício de funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares atribuições, serão decretadas por uma lei regulamentar.”

A Lei de 1º de outubro de 1828, criando em cada cidade e vila do Império Câmaras Municipais, dava não só a composição das mesmas (art. 1º) como estabelecia as condições eletivas, as obrigações dos Vereadores, a duração do funcionamento legislativo e os processos internos para efeito das decisões.

As Câmaras (art. 71) traziam como objetivo fundamental “promover e manter a tranqüilidade, a segurança e saúde, a comodidade dos habitantes, o asseio, a segurança, e a regularidade externa dos edifícios, e ruas das povoações, e sobre estes objetos formarão as suas posturas”.

7. Na primeira Constituição republicana (1891), a partir dos princípios da organização nacional, adotado o regime federativo (art. 1º) já se determinava (art. 3º) a reserva no planalto central de uma zona de 14.400 km² “oportunamente demarcados para nela estabelecer-se a futura Capital Federal”.

Quanto aos Municípios (art. 68) ficava escrito que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse”, comportamento constitucional que se repete nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e na atual Carta ora vigente.

No Governo Provisório da República, o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, continuando em vigor a Constituição Federal e dos Estados (art. 4º), a fim de se reorganizar constitucionalmente a nação, ficou mantida a federação (art. 12) como não as “restringiu os direitos dos municípios”.

A Constituição de 16 de julho de 1934, de quase igual maneira (art. 13), diz que “os municípios serão organizados de forma que lhes fique

assegurada a autonomia em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse”, inclusive (inciso III) para a organização dos serviços de sua competência.

Ficava na competência da União (art. 5º, XVI) “organizar a administração dos Territórios e do Distrito Federal, e os serviços nele reservados à União” como estabelecer critérios vários sobre “o regime de prefeituras autônomas sem quebra da “unidade administrativa territorial”.

Mantida a autonomia dos Municípios (art. 7º, inciso I, *d*), através competência concorrente (art. 138) nos termos de leis específicas, a União exercitava-se política e administrativamente a plano nacional, mantendo a unidade da Nação, os princípios federativos e as regras de direito federal.

Na Carta de 10 de novembro de 1937, inovações alteraram colocações constitucionais: uma (art. 6º) permitindo à União criar, no interesse da defesa nacional, territórios federais; outra (art. 7º) determinando que o Distrito Federal seja administrado pelo poder central.

Ao nomear a figura do Distrito Federal diz da sua administração (art. 30) “por um prefeito de nomeação do Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal e demissível *ad putum*”. Ao falar de territórios e sua administração (art. 31) simplesmente manda se faça regulação em lei especial.

8. A Constituição de 18 de setembro de 1945, avançou na figuração jurídica pública do Distrito Federal (art. 1º, § 2º), *a priori* já afirmando: “O Distrito Federal é a Capital da União”. Contudo dando-lhe organização administrativa e judiciária (arts. 25 e 124), uma Câmara Legislativa (art. 26) e representação política (arts. 56 e 60) na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Com os Territórios (art. 1º, § 1º) a Carta de 1946 manteve quase a mesma estrutura jurídico-administrativa do Distrito Federal (arts. 3º, 58, § 1º e 170), mantendo-os porém num plano de dependência à União e ao mesmo tempo da autonomia representativa. Permitindo, em termos de *relativa* autonomia, um governo próprio e um certo equilíbrio na atividade pública.

Os autores da Constituição de 1946, vindos da experiência de 1891, 1934 e 1937, ao definirem constitucionalmente a posição do Distrito Federal e dos Territórios numa federação, não puderam como não podiam criar unidades plenamente autônomas porque os objetivos nacionais acima dos objetivos regionais ficariam prejudicados e quem sabe ameaçados por inesperadas condições políticas ambientes.

Não se pode dar ao Distrito Federal e aos Territórios os mesmos predicamentos dos Estados-membros. Uma análise das possíveis implicações

futuras ou possivelmente ocorrentes, justificam se conceder a eles na desconcentração de poderes relativos e não plena autonomia, de vez que muito mais que um sistema, está em jogo uma União *cercada* e áreas regionais desprovidas de ordem político-jurídica.

As realidades não enganam ninguém, bastam sejam estudadas mediante métodos de política objetiva. Não se pode tirar do Distrito Federal o que ele realmente representa e nem se dar a ele predicamentos que não deve possuir. Uma estrutura política como a de agora (Carta de 1988, Capítulo V, Sec. I, art. 39) só pode *in tempore* conflitar poderes de alcance limitado, porém em área determinadamente *federal*.

A razão geopolítico-constitucional ficou com os autores da Constituição de 1946, seguidos de perto pelos constituintes de 1967. Já aqui (1967/1969) como no texto de 1946, as premissas federativas e constitucionais ficam estabelecidas sob critérios de lógica política, em termos normais em que os poderes devem ser exercitados nas circunscrições (unidades) geográficas.

A Constituição de 24 de fevereiro de 1967, emendada pelo diploma de 17 de outubro de 1969, colocou o problema realisticamente, se não vejamos: a lei disporá (art. 17) sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios; caberá ao Senado (§ 1º) votar projetos de leis gerais pertinentes; os Governadores (§ 2º) serão nomeados pelo Presidente da República.

9. Houve por bem, a Carta de 1988, como o fez com o Distrito Federal e os Territórios, integrar os Municípios (art. 19) na organização político-administrativa da Nação, ao contrário das Constituições anteriores. Embora geopoliticamente estejam incorporados ao Estado-membro, a *autonomia* de que desfrutam lhes dá *status* orgânico de células básicas nacionais.

Na verdade, os *Municípios* ganharam inicial estrutura política orgânica (art. 68) na Constituição de 1891, não obstante mesmo nesse diploma não participassem da União. Sucede igualmente em 1934 (art. 1º), em 1937 (art. 4º), em 1946 (art. 1º, § 1º) e em 1967 (art. 1º). Posicionaram-se na organização político-administrativa (art. 19) com o advento do diploma de 1988.

Na atual Carta, tipificando o *ente autônomo* (a autonomia), o Município "reger-se-á por lei orgânica (art. 32), votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal", nada mais tendo a ver com os Estados-membros a quem não cabe mais a competência para ditar regras (normas) de conduta e atividade administrativa municipal.

Pelo texto, na sua clareza, não haverá para os Municípios, uma mesma *lei orgânica* votada pelas Assembléias Legislativas, porque cada *unidade municipal* dispendo de real *autonomia*, obedientes aos preceitos constitucionais fundamentais e de acordo com o seu peculiar interesse fará a sua própria lei de base. Aliás, no Estado do Rio Grande do Sul, faz tempo já era assim.

A *plena autonomia* é hoje uma realidade social, política e administrativa. Fora os planos nacionais e estaduais que passam obrigatórios pelos Municípios, tudo o que fica a *mais* ou a *menos* é problema de governo municipal. As limitações estão claras e as prerrogativas administrativas também. A idéia de autonomia como deva ser vingou como se observa de variadas disposições constitucionais.

O Município no Brasil (instituição *menor* social, política e administrativa) agora, alcançou na Carta de 1988 a identidade entre *autonomia* e *peculiar interesse*, um *status* municipal que, Constituições estaduais e leis orgânicas, não desenvolveram convenientemente, sobretudo com respeito à matéria tributária ou a tributos que pertençam aos entes locais e correspondam a relações jurídicas locais.

A intenção constituinte, se bem atendida, contribuirá para o fortalecimento da economia municipal, em face das modificações introduzidas na estrutura política e tributária municipais, relativas à distribuição de rendas, a exploração de serviços de interesse local e comuns, aos critérios adotados de racional repartição dos tributos públicos.

Na organização político-administrativa da República (art. 29), com os municípios incluídos, a Nação está por inteira na sua atuação federal, estadual, territorial e conforme as peculiaridades locais, fortalecendo o federalismo diante da unidade política nacional, desconcentrando poderes e descentralizando entes político-administrativos até a sua base de criação.

Em face do princípio essencial (fundamental) do federalismo, atribuições e funções ficam exatamente capituladas para as áreas geopolíticas integradas: a federal (arts. 20 a 26); as estaduais (arts. 27 a 31); as municipais (arts. 32 a 38), a dos Territórios (art. 40); a do Distrito Federal (art. 39); não sobrando dúvidas quanto à aplicabilidade das normas pertinentes.

“3º — Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

4º — *A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.*”

10. Enquanto lei federal (complementar) não dispuser, aos Estados-membros não compete por vontade própria incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados ou Territórios. Duas condições fazem presença: a de plebiscito a fim serem ouvidas as populações interessadas; a do aprovo do Congresso Nacional mediante lei complementar.

Em qualquer hipótese, a incorporação, a subdivisão, o desmembramento, a anexação, não completadas as duas condições impede qualquer alteração no mapa geopolítico nacional. Não basta somente a manifestação plebiscitária. Não é o bastante a votação de uma lei complementar. Pela linguagem do texto (§ 3º) é preciso que haja o *sim* plebiscitário e a autorização por lei do Congresso Nacional.

Quando se fala de Congresso Nacional, só na reunião conjunta das duas assembléias (Senado Federal e Câmara dos Deputados), o plebiscito será apreciado e regimentalmente votado. Embora favorável ao desmembramento ou à anexação, a decisão plebiscitária não vinga senão depois de passada pelos trâmites legislativos e ter obtido o resultado regimental de aprovação por lei complementar.

Na Constituição de 1934 (art. 14) os Estados podiam “incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas em duas legislaturas sucessivas e aprovação por lei federal”.

Aliás, o disposto na Carta de 1934 (art. 14) já vinha da Constituição de 1891 (art. 4º), vazado na mesma linguagem e em idêntica forma. Por onde se vêem, antes e depois, as duas condições previstas: aquiescência das Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas; e aprovação do Congresso Nacional.

O princípio da incorporação, da subdivisão e do desdobramento, igualmente também se manteve, com as mesmas palavras na Carta de 1937 (art. 5º), com a diferença (parágrafo único) de que “a resolução do Parlamento poderá ser submetida (ou não) pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas”.

Na Constituição de 1946 (arts. 2º e 3º), não fosse a questão estendida aos Territórios que podiam, mediante lei especial, constituir-se em

Estados, subdividir-se em novos Territórios ou volver a participar dos Estados de quem tenham sido desmembrados, o constituinte de então repetiu exatamente os textos de 1891 e 1934.

Na atual Carta de 1988, mediante lei complementar (art. 18, § 4º), novos territórios poderão ser criados, transformados em Estados ou reintegrados no Estado de origem. As três possibilidades constitucionais indicadas não falando das condições (do que vier em lei), não têm auto-aplicabilidade senão depois de regradas.

No tocante a municípios, a lei complementar estadual vincula-se às disposições imperativas constitucionais, isto é, às condições estabelecidas pela Constituição Federal, tanto para criar como para incorporar, tanto para fundir como para desmembrar novas ou antigas comunidades municipais.

Faz regra política condicionante na criação, incorporação, fusão ou desmembramento, a consulta plebiscitária para que depois de ouvidas "as populações diretamente interessadas", seja através de processo legislativo discutida, votada e aprovada a pertinente lei complementar estadual.

"Art. 19 — À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

I — estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o exercício ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

II — recusar fé aos documentos públicos;

III — criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si."

11. A *vedação* sempre foi um categórico princípio constitucional. Trata-se de matérias que não podem merecer intervenção administrativa. Que tira dos Poderes (Legislativo e Executivo) competência para conhecê-las. Que estão fora de quaisquer e possíveis manifestações oficiais ou oficiosas.

Portanto, hoje, é proibido, pelo princípio constitucional da *vedação*: estabelecer cultos religiosos ou igrejas; subvencioná-los ou embargar-lhes o exercício; manter com eles relações de dependência ou aliança (I), ressalvada a colaboração de interesse público e na existência da lei.

O princípio da *vedação* vem de Cartas anteriores, porém menos dimensionado e com outros objetivos. As Constituições mais ordenavam *fazer*,

do que proibir, *vedar*. O disposto, na de 1988, é impositivo. Para que a vedação seja suprida, pede dois elementos: o de interesse público e o de lei permissiva.

Na Carta de 1891 (art. 8º) apenas era vedado “ao Governo Federal criar, de qualquer modo, distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados”. Na de 1934, a vedação (art. 3º, § 1º) proibia a delegação de poderes constitucionais e o exercício funcional (§ 2º) em mais de um poder.

Todavia, na sua correta maneira de expressão constitucional, a Constituição de 1891 trouxe, para os dias de hoje, algumas determinações constitucionais vedatórias de relevo:

“Art. 11 — É vedado aos Estados, como à União:

- 1º — Criar impostos de trânsito pelo território de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados da República ou estrangeiros, e bem assim sobre veículos de terra e água que os transportarem;
- 2º — Estabelecer, subvencionar, ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;
- 3º — Prescrever leis retroativas.”

Pelo que se vê, no texto da primeira Constituição republicana, o problema da vedação ganhou história. Foi e ficou adotado com alterações tão-somente casuísticas. O que era ontem, pode ser hoje. As palavras são quase as mesmas. As locuções, a rigor, assemelham-se. Ao que parece, também os propósitos.

Mais adiante, historiando, vamos verificar, que no atual texto em análise, há repetições de mandamentos constitucionais. Na Carta de 1934, que já invocamos, em parte, os preceitos quando atingem vedações, fazem regras históricas coincidentes. Resultam, não necessariamente, de soluções *in tempore* indispensáveis.

As posições, ou as colocações constitucionais sobre *vedações* incontestavelmente marcam uma época política diante da problemática de administração pública. Até 1988, passando por 1934, 1937, 1946 e 1967, vemos que o legislador constituinte, no seu modo de observar fatos, adotou critérios no momento plausíveis.

Esses critérios, um a um estudados, convencem que a nação sendo a mesma embora evoluída, na questão das *vedações* sempre impôs deter-

minantes razoáveis, ou prescreveu normas aceitáveis, tendo em vista problemas atingindo direitos e obrigações, sobretudo *direitos* públicos de interesse do poder estatal.

12. Na Constituição de 1937 (art. 32), o promana ganhou pouco maior extensão, vedando-se à União, Estados e Municípios: criar distinção entre brasileiros; desigualdade entre Estados e Municípios; estabelecer, subvencionar ou embaraçar cultos religiosos; tributar bens, rendas e serviços uns dos outros.

Em 1946, o legislador constituinte (art. 17) vedou “à União decretar tributos que não sejam conformes em todo território nacional, ou que importem distinção ou preferência para este ou aquele porto, em detrimento de outro de qualquer Estado”. Voltava-se, assim, em outras palavras, ao que ditava a Carta de 1891.

Na Constituição de 1967 e Emenda de 1969, implicitamente se vedou (art. 9º) à União, Estados, Distrito Federal e Municípios: “criar distinções”; “estabelecer cultos religiosos”; “recusar fé aos documentos públicos”, num texto cuja clareza a Carta de 1988 buscando, não soube repetir.

Sem se saber por que apenas afastando os Territórios de vedação ou alterando a posição dos incisos, a Constituição de 1988 manteve (art. 19) as disposições da Carta de 1967 (art. 19), no seu espírito tal e qual o então legislador constituinte elaborou os textos e os formalizou constitucionalmente.

Com mais valia e conteúdo, o texto de 1967 completava a vedação (II) ressaltando “a colaboração de interesse público”, “na forma e nos limites da lei federal” e, “notadamente no setor educacional, no assistencial e no hospitalar”, destacando que a proibição se estendia a outras áreas de influência pública.

Sem dúvida, o texto de 1967 é mais preciso e conclusivo, que o texto de 1988. Já porque pela sua importância, distinções não deve haver nas esferas educacional, assistencial ou hospitalar por motivos de cultos religiosos, *setores* que estão sensivelmente sujeitos ao uso público e em serviço da coletividade.

13. O conhecimento da recusa à *fé* que possuem os documentos públicos, num dito constitucional tão claro, inusitado noutras Cartas, pelo menos com força mandante (II), torna a plena aceitação dos documentos uma medida compulsória, sobretudo nas hipóteses probantes e de direitos ameaçados.

A medida da recusa, ou o ato de recusar, quando procedente não tem apelo. Quando porém improcede conduz a soluções administrativas e à

proteção jurisdicional. A procedência na recusa dirá sobre a validade do documento. Considerado válido, de forma e conteúdo, não pode sofrer desconhecimento ou inaceitação.

O problema, dos documentos públicos, ao serem examinados, depende para sua *fé* e seu acolhimento, de alguns requisitos essenciais: estarem identificados, provirem de autoridades oficiais, não sofrerem rasuras que os tornem ilegíveis, demonstrarem a existência de situações concretas pessoais ou impessoais.

A *fé pública* vem de quem assina os documentos, de quem lhes dá valor jurídico eventual, de quem pode assiná-los a fim comprovar-se situações administrativas, judiciais, notariais ou até empresariais, dando notícia de um fato ou de um direito ou interesse individuais, coletivos, de pessoa ou pessoas.

Se a aceitação produz *prova* é evidente que possui efeitos úteis, jurídicos ou necessários. Ficando importante que ao ser apresentado, o documento com *fé pública* seja considerado no seu valor textual, o que representa em certas relações anteriores e que possam refletir-se no presente e no futuro.

A questão, aqui *mandamental*, fica imperativa, ordenatória, compulsória. *In casu*, e de plano, irrecusável. O que importa é a origem do documento devidamente formalizado. Para saber quem o emitiu. Para conhecer quem o podia emitir. Se é uma certidão, uma escritura, um registro público ou uma simples declaração administrativa.

A *fé pública* é uma condição essencialíssima à expedição de documentos. No sentido jurídico próprio, faz reconhecimento de verdade, efetiva confiança em alguém por causa da função pública que exerce. Dá aos interessados a certeza de que atos e fatos são verdadeiros e dispensam distorções especulativas.

14. O princípio da *isonomia* domina a expressão *final* do texto acima (art. 19, I) vedando à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, na atividade político-administrativa, "criarem distinções entre brasileiros" ou demonstrarem preferência "em favor de uma das pessoas de direito público interno".

A partir da União a *igualdade* é indispensável no tratamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios. No tocante aos Estados o preceito se aplica aos Municípios e mais pessoas de direito público interno. Uma regra, porém, é geral, a que diz não se poderem criar "distinções entre brasileiros".

Aliás, o problema da vedação constitucional, decorre diretamente "dos direitos e garantias individuais" (Título II) e "dos direitos individuais e

coletivos” (Capítulo I), desde que em caráter formal determinatório (art. 6º) “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”.

Estende-se a vedação (art. 6º, § 59) quando não se reconhecer após ato praticado que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”, cabendo ao Estado “garantir a eficácia da disposição”, isto é, “não criar distinções entre brasileiros”, nem possibilitar possíveis desigualdades.

A vedação, sem dúvida, alcança e deflui de todos os direitos individuais, consagrados na Carta de 1988. A igualdade de tratamento “sem distinções” se dá também quanto aos “direitos sociais” (art. 7º) e quanto aos “direitos políticos” (art. 16, § 3º), igualando a todos nas postulações públicas.

Capítulo II

DA UNIÃO

Art. 20 — São bens da União:

- I — os que atualmente lhe pertencem ou lhe vierem a ser atribuídos;*
- II — as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental definidas em lei;*
- III — os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, constituam limites com outros países, se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, as terras marginais e as praias fluviais;*
- IV — as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as marítimas, excluídas as já ocupadas pelos Estados e Municípios;*
- V — os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;*
- VI — o mar territorial;*
- VII — os terrenos de marinha e seus acrescidos;*
- VIII — os potenciais de energia hidráulica;*

IX — os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X — as cavidades naturais subterrâneas de interesse científico ou turístico e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI — as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

15. O que está claramente estabelecido na disposição (art. 20), não diz apenas com a natureza dos *bens federais*, porque o que se explicita (incisos) é a existência de um regime de propriedade estatal. Os *bens relacionados* ou os que atualmente já existem (I) compõem o patrimônio nacional, constituem por assim dizer, bens privados de domínio público.

Sobre eles (bens privados de domínio público da União ou das demais unidades geopolíticas) pesam condições inafastáveis, em algumas vezes inegociáveis, outras vezes suscetíveis de atender interesses públicos. O uso e o aproveitamento deles, em particular e conforme finalidades, decorre de planos administrativos com suporte em leis específicas.

Os bens da União são, necessariamente *públicos*, pela origem, fundamentos e fins a que se destinam. Possuem qualificações públicas, de diferente natureza jurídica, conforme o regime de posse e propriedade que lhes confere certos privilégios, inclusive o da *impenhorabilidade*.

De um modo geral, considerando sistemas constitucionais, a divisão administrativa do poder estatal na organização política, como no Brasil eles se dividem (classificam) em bens públicos federais, estaduais, municipais, autárquicos e dos entes que participam da administração indireta.

Realmente a União (administração federal) tem nos bens públicos pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, instrumentos materiais de consecução de finalidades administrativas, fazendo um *regime especial* a que se subordinam conforme o domínio, a posse e a natureza da afetação.

O *regime especial* a que os bens ficam subordinados, diz respeito aos fins a que se destinam no interesse coletivo, caracterizando o *domínio público* como expressão contraposta ao *domínio privado*, ou *in casu* definindo a idéia de *propriedade administrativa* afetada pelo interesse da sociedade política.

Há que entender que os bens públicos (art. 20) ao serem conhecidos, cada um e cada qual possui titulares quanto à origem e quanto à posição geográfica. Daí por que, existem bens dominiais (de uso público), bens patrimoniais (indisponíveis) e bens patrimoniais (disponíveis), a que se atribuem finalidades diversas.

Quando se dispõe, numa Constituição, sobre bens pertencentes à União como aqui (art. 20), estamos a ver que tais bens embora agrupados, se destacam pelas categorias em terrestres, hídricos, fluviais, lacustres e aéreos, ou seja, na síntese, bens de *uso comum* e bens de *uso especial*.

Via de regra normativa, nas Constituições, as enumerações capitulares não obstante não falem ao regime jurídico dos bens públicos, já nos apontamentos esclarecem qual o proveito e a destinação que objetivam no interesse estatal correspondente a interesses internos ou externos nacionais.

Literatura: Rodrigo Octávio — *Do Domínio da União e dos Estados* — ed. Saraiva — São Paulo, 1924; Sabino Alvarez-Gendin — *El Dominio Público* — ed. Bosch — Barcelona, 1956; Miguel S. Marienhoff — *Tratado de Dominio Público* — ed. Argentina — Buenos Aires, 1960; José Cretella Júnior — *Dos Bens Públicos no Direito Brasileiro* — Gráfica Saraiva — São Paulo, 1969.

16. Na atual Constituição se procura, capitulando por partes, discriminar os bens que pertencem à União, na dimensão natural do seu território. Entre eles as terras devolutas, as ilhas fluviais e lacustres, os recursos naturais, o mar territorial, os terrenos de marinha, os potenciais hidráulicos e os recursos naturais.

Acrescidos a mais as cavidades naturais subterrâneas de interesse científico ou turístico, os sítios arqueológicos e pré-históricos, as terras ocupadas pelos índios e pela lógica do que existe os bens que atualmente pertencem à União ou aqueles que lhe vierem ser atribuídos.

As *terras devolutas*, já na Constituição de 1946 (art. 34, II) com quase igual texto, como anteriormente, não estando devidamente fixadas, estão a depender de lei ordinária, pois embora sejam áreas *sem dono* pedem demarcação e legitimação como tal, desde que não haja outro domínio nos respectivos registros de imóveis.

17. Indiscutivelmente, os bens da União ficam afetados à prestação de serviços, mas sob um regime jurídico especial e conforme o regime dominial. A proteção jurídica que se dá aos bens afetados motiva-se no interesse público, pois o Estado (administração) deles necessita para cumprir seus fins e prover seus objetivos.

A *propriedade estatal*, adotando expressão mais cômoda, obviamente pode ser pública ou privada. Tanto as normas que regulam o *domínio público*, como aquelas que regulam o *domínio privado*, nascem de regimes jurídicos diferentes. O enfoque público (não civil) traz *in casu* consequências de inalienabilidade, imprescritibilidade ou impenhorabilidade.

Sujeitos a um regime especial de direito público, os bens da União por definição de *domínio público*, são de uso e de utilidade comum. Como titulares de bens públicos também aí estão os Estados-membros, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, de acordo com o nosso sistema constitucional e federativo.

Face ao *regime especial*, como resultado da colocação constitucional, só excepcionalmente os bens públicos podem ser objeto de negócios jurídicos de direito privado. Já que os caracteres básicos do regime de *domínio público* é a inalienabilidade e a imprescritibilidade, atributos exclusivos na inexistência de lei em contrário.

A desafetação de bens do domínio público, em princípio pode dar-se por um ato pertinente de direito público, mediante lei. A desafetação, será viável, quando os bens de domínio público deixam de possuir essa qualidade, cessado o interesse público por eles ou o uso deles se torne dispensável ou inadequado.

Obviamente, porém, as *terras devolutas* só integrarão o patrimônio da União (art. 21, I) quando “indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental”, desde que tudo isso venha definido por lei.

No seu conceito apropriado, *terras devolutas*, são terras livres. De domínio desconhecido. Sem proprietários legitimados. Sem nada contribuir ao fisco. Sem um documento hábil que prove a posse de alguém. Sem um histórico de normal sucessão. Mesmo aproveitadas no interesse particular de alguns.

Na Carta de 1988, portanto, contrariam-se os fatos, pois as condições estabelecidas particularizam a problemática, obrigando a União a tomar antes de fazer a lei e alcançar seus objetivos, medidas como as declaratórias ou medidas como as expropriatórias nos casos de ocupação ou de posse não requerida por usucapião.

18. A questão das *águas*, no atual texto constitucional (art. 20, III) tem uma vasta extensão de propósitos constitucionais, envolvendo *primeiro* lagos, rios, correntes de água em domínio público, águas que banhem mais de um Estado, constituam limites estrangeiros e cheguem até o exterior, as terras marginais e as praias fluviais.

O domínio da União passa assim a ter enorme amplitude geográfica, já que logo no inciso seguinte (IV), abrange as ilhas fluviais, as ilhas lacustres nas zonas limítrofes com outros países e as praias marítimas, excluídas as praias ocupadas pelos Estados e Municípios, excetuando-as.

As águas públicas, categorias de domínio público, no tocante à qualificação jurídica, destacando a importância dos mares e dos rios na vida

e economia das nações, há muito preocupam doutrinadores e legisladores voltados para os valores econômicos e para a defesa dos interesses nacionais.

Compõem, na realidade geopolítica, maiores ou menores porções hídricas marítimas e fluviais, distribuídas nos espaços terrestres ou áreas adjacentes internacionais, justificando a jurisdição da União por motivos (*jus imperii*) de segurança nacional e de atravessarem ou margearem variadas extensões territoriais.

Tanto o *mar territorial* (VI) como as águas interiores, ligados ao interesse da soberania política, às comunicações e à economia, merecendo tratamento constitucional, sob o prisma do direito interno e internacional, passando a bens de domínio público, ficam necessariamente na posse e tutela do Estado.

A natureza do domínio público marítimo (VI), limitando-se ao chamado *mar territorial*, próximo de costas nacionais, se estudarmos a problemática no direito comparado, verificamos que os sistemas jurídicos chegam a um ponto: o da soberania das nações.

Na história contemporânea, o domínio público nacional das águas, além do que já está nos Códigos Civis, com os princípios jurídicos transformados em *normas constitucionais*, a questão das águas e do mar territorial equaciona-se devidamente ganhando enumerações variadas, porém *taxativas*.

Já hoje em dia há uma unidade de pensamento doutrinário dando suporte às determinações constitucionais. As fontes doutrinárias, repoustando em realidades nacionais, justificam plenamente os regimes jurídicos das águas uniformizando preceitos basilares incorporados às Cartas políticas.

Literatura: Rodrigo Octávio — *Do Domínio da União e dos Estados* — São Paulo — ed. 1924; Affonso Dionísio da Gama — *Das Águas no Direito Civil Brasileiro* — ed. Saraiva — São Paulo, 1928; Vicente Marotta Rangel — *Natureza Jurídica e Delimitação do Mar Territorial* — ed. RT — São Paulo, 1969; Manoel Maria Díez — *Domínio Público* — ed. Abeledo — Buenos Aires, 1940.

19. Embora o legislador constituinte tenha preferido elaborar uma redação prolixa em excesso explicativa dos casos de domínio público (bens da União), os mandamentos constitucionais declaram claramente quando isolados a exata natureza dos bens considerados ou pertencentes à União Federal.

Incluindo o *mar territorial* (V) entre os bens da União, reconhecendo por assim dizer a existência de um *território marítimo*, o legislador

constituente houve por bem atender espaços geográficos para o efetivo exercício do direito de soberania que ao Estado cabe garantir.

Na antiguidade o domínio público, *domínio do Estado*, caracterizou-se como um importante instituto econômico e financeiro das nações. No correr dos séculos os privilégios públicos (*res publicae*) assumiram caráter jurídico, sobretudo no tocante ao *mar territorial* sujeito para ser utilizado (navegado) a interditos.

Entre nós, aqui no Brasil, já de longe o Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), colocava o *mar territorial* entre os bens de *uso comum* ou de *propriedade nacional* sem prejuízo das regras fixadas pelo direito internacional, na relação entre nações.

Dentro do mesmo princípio de *propriedade nacional*, a União Federal exerce potestades irredutíveis, direitos reais administrativos ou direitos dominiais. Devendo apenas esperar-se *leis* que definam a sua extensão em proveito da coletividade, ou seja, regulação conforme a razão dos bens constitucionalmente afetados.

No domínio público sobre tantas *universalidades*, mandamentaram-se “os recursos naturais da plataforma continental”, os “terrenos de marinha”, os “potenciais de energia hidráulica”, os “recursos minerais”, as “cavidades naturais subterrâneas”, os “sítios arqueológicos e pré-históricos” e as “terras ocupadas pelos índios”.

“1º — É assegurado, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por esta exploração.”

20. O princípio textuado neste preceito resulta da formação política federativa. Reconhecer o que pertence aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, considerando os limites geopolíticos e a autonomia de que desfrutam, justificando a compensação financeira no resultado da exploração de recursos naturais.

Já que a exploração (em sentido genérico) de tais recursos naturais está incluída entre os bens de domínio da União, porém locados em outras unidades federativas, o preceito autoriza que mediante lei pode haver compensação ou participação financeira, no caso dos Estados-membros afetando a eles e aos Municípios.

Trata-se, no entanto, de saber, a que a lei vem autorizar, ou dizer. Qual o tipo negocial público possível? Quais os interesses em jogo? Porque não havendo lei, como está escrito, e portanto nem termos para acordos, a regra capitulada nada obriga com respeito à exploração, à participação ou à compensação financeira.

O assegurar, *nos termos da lei*, não constitui nenhuma regra categórica. Afiança uma determinação que, se a lei permitir, poderá ser tomada. O que a lei disser, é o que pode ser feito, ou se fará. Através instrumentos jurídicos que concedam à União abrir seu domínio para estabelecer acordos de participação e compensação.

“2º — A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão regulamentadas em lei.”

21. O texto aqui (§ 2º) subjete situações e não explica tudo. A faixa interna que de 100 quilômetros passou a 150, “ao longo das fronteiras terrestres”, em sua verdadeira colocação, vem da Constituição de 1934 (art. 166 e parágrafos), que deu ao princípio seu verdadeiro conteúdo “para a defesa do território nacional”.

Não falando em *segurança nacional*, mas em “defesa do território nacional”, intenções e pressupostos não mudaram. Todavia, a regulamentação por lei, quanto à ocupação e à utilização, ao recomendar regras, há de determinar condições-fatos quanto às zonas internas sujeitas a uma exceção constitucional.

Compete à lei que venha a regulamentar o preceito clarear situações e relações jurídicas, sobre concessão de terras ou vias de comunicação, sobre a utilização das terras e as indústrias lá localizadas, inclusive submetendo Estados e Municípios a instruções legais que dêem caráter jurídico ao uso da propriedade.

Sem dúvida, tanto a propriedade *pública*, como a propriedade *privada*, poderão sofrer restrições. A lei futura, dirá quais as *restrições*. Na mira da lei ficam dois objetivos, um de *ocupação* e outro de *utilização*. O preceito, quando fala de faixa, não discrimina terras públicas ou privadas e o domínio particular relativiza-se.

A redação que temos, na sua largueza textual, admitindo a supervisão da lei, subordina o uso de todas as terras numa faixa de 150 quilô-

metros, quer devolutas, públicas ou particulares, ao interesse nacional. Onde está o *interesse nacional* nas projeções sociais e econômicas dir-se-á da ocupação e da utilização.

Na Constituição de 1891 (art. 34, 16), só se mandamentava: “competete privativamente ao Congresso Nacional, adotar regime conveniente à segurança das fronteiras”, a germinar daí, que as fronteiras pediam um regime de proteção, embora ainda no tempo indefinido dado que a nação se construía a orla atlântica.

Em 1937, na Carta outorgada (art. 15, IV), o problema se reduzia em “organizar a defesa externa, as forças armadas, a polícia e a segurança das fronteiras”. Ao legislador de 1934 coube (art. 166), pela primeira vez (Título VI, Da Segurança Nacional) criar uma faixa ao longo das fronteiras com limitações definidas.

A Constituição de 1946 (art. 180, § 1º), silenciando por não dizer diretamente, compôs o texto determinando que “a lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará a sua utilização e assegurará, nas indústrias nela situadas, a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros”.

Também silenciaram a Carta de 1967 e a Emenda de 1969, deixando com o Conselho de Segurança Nacional (art. 89) a competência para “indicar as áreas indispensáveis à segurança nacional e os municípios de seu interesse”, como dar (III, IV, V e VI) disciplinação às atividades concernentes ou correlatas.

O texto atual, voltando a 1934, a rigor traça um preceito com vários objetivos de política interna, dando a cada objetivo um sentido que na prática se diferenciam ampliando situações de relação jurídica pública e privada, e que vão envolver nas circunstâncias fáticas colocações gerais e singulares.

Destaque-se, para conhecimento, as expressões vocabulares “defesa do território nacional”, o controle da sua “ocupação”, a tutela da sua “utilização”, tudo isso a ser regulamentado para uma “faixa interna” de 150 quilômetros de largura, “ao longo das fronteiras terrestres”.

“Art. 21. Compete à União:

- I — manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;*
- II — declarar a guerra e celebrar a paz;*
- III — assegurar a defesa nacional;*

- IV — *permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;*
- V — *decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;*
- VI — *autorizar e fiscalizar a produção e comércio de material bélico.”*

22. A competência constitucional da União, amplamente discriminada por *incisos*, dá de imediato uma noção das complexidades que venceram o legislador constituinte ao determinar atribuições políticas e ao fixar objetivos, porque se examinados *um a um* verificamos que levam a outras capituladas disposições constitucionais.

Obviamente, os incisos I, II, III e IV desnecessitam da hermenêutica jurídica. É matéria que dispensa regulamentação especial. Mas que depende, nas circunstâncias fáticas, de apreciação e deliberação do Poder Legislativo (Congresso Nacional) para que as medidas sejam tomadas em grau de soberania e com apoio da nação.

Já decretar o “estado de sítio”, o “estado de defesa” e a “intervenção federal”, fazem três pressupostos exatamente capitulados no Título V, Capítulo I, Seção I e II da atual Carta que, ao criar o “estado de defesa” e dar novo sentido ao “estado de sítio”, teve por mira o resguardo das instituições democráticas.

Com respeito à “intervenção federal”, cabe ao Congresso Nacional, a quem compete dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 58), com a sanção do Presidente da República, dar apoio à decretação de intervenção proposta pelo Poder Executivo, nos termos da Constituição.

A Constituição de 1891, com respeito ao *estado de sítio*, “a quem cabe e quando cabe declará-lo” (arts. 6º, 34, 38 e 80) fundava a medida “na emergência de agressão por força estrangeira ou comoção interna” em qualquer parte do território da União, “suspendendo aí as garantias constitucionais por tempo determinado”.

Na Constituição de 1934, a “intervenção federal” nos Estados, só se dava mediante lei federal fixando sua amplitude e duração (art. 12, nºs I a VII e §§ 1º a 8º), a prorrogabilidade por nova lei federal, a eleição do interventor pela “Câmara dos Deputados ou, por autorização desta, a sua nomeação pelo Presidente da República”.

Na Carta de 1937, falava-se em “estado de emergência” (arts. 74, 166, 168, 171 e 186) e também como de tradição em “intervenção nos

Estados" (arts. 9º a 74), de competência do Presidente da República para em face das medidas extraordinárias preventas executar a *emergência* e a *intervenção* nos termos constitucionais.

Em 1946, o legislador constituinte manteve os mesmos pressupostos diante de *atos*, quanto ao "estado de sítio" regulando sua decretação, prorrogação e suspensão (arts. 5º, III, 87, XIII) e no tocante à "intervenção federal" nos Estados (arts. 7º a 14, 66, IV, e 87, XIV), também regulando a decretação e a execução.

No documento de 1967 (arts. 158 e §§ 1º a 5º, arts. 156 e 157) disposições figuravam à "estado de emergência" e o "estado de sítio". Na atual Constituição, o "estado de defesa", substituindo o "estado de emergência", em substância política nada alterou. Como nenhuma alteração houve quanto ao "estado de sítio".

Compete à União:

"VII — emitir moeda;

VIII — administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX — elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social aprovados;

X — manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI — explorar diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal os serviços telefônicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;

XII — explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações.

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água em articulação com os Estados de situação dos potenciais hidrenergéticos;

- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros, em fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres."

23. Emitir moeda e administrar reservas cambiais sempre foi uma prerrogativa pública, de administração da economia nacional. São atributos próprios do Estado *político*. Indelegáveis. Como a competência para elaborar planos nacionais e regionais de ordenação e desenvolvimento econômico, porém, com aprovação do Congresso Nacional.

Compete à União, para efeito de controle, fiscalizar as operações de natureza financeira, de crédito, câmbio, capitalização, seguros e de previdência privada, porque tais atividades são de interesse público fundamental, como inclusive o monopólio dos serviços postais e do correio aéreo nacional.

"Explorar diretamente" ou "mediante concessão", "empresas sob controle acionário estatal", se faz redundante e de complexo entendimento jurídico-administrativo. Se empresas já estão sob *controle estatal acionário* a exploração está na administração *indireta* e não se pode assim falar de concessão do serviço.

A hipótese somente terá viabilidade, nas hipóteses das concessões, acaso a União abra mão do controle acionário, realizando contrato administrativo (de concessão), estabelecendo determinada relação jurídica quanto a meios e fins, ou, entregando a pessoas privadas o direito de exploração.

A concessão, instituto tradicional, ligado ao Direito Administrativo, não é uma simples permissão ou autorização, mas sim um contrato vinculado a direitos e obrigações. Dele participam: quem dá, o concedente; quem recebe, o concessionário; e o que visa, um serviço público. Suas cláusulas não são de risco, estão preventas.

Não resta, porém, dúvida, pela forma corrente do texto e a intenção programática, que o que se oferece não havendo exploração direta, é que os serviços apontados podem ser explorados através de con-

cessão, ou seja, de um contrato de serviço público formalizado *concedendo* direitos a pessoas privadas.

No entanto, havendo um regime jurídico próprio para os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e de telecomunicações, mesmo que no texto não se diga, é indispensável a formulação legal das situações que se criam e dos interesses justapostos, provenientes de lei permissiva ou autorizativa.

Entretanto, um direito novo, embora de maneira um tanto obscura, vem assegurado: o de prestação dos serviços de informações, por entidades de direito privado, "através da rede pública de telecomunicações explorada pela União". Assim, um pedido de informações, terá resposta e condições de divulgação.

24. O inciso XX e respectivas "letras", no tocante à exploração de serviços públicos, mantendo a atuação da administração direta ou por força de concessão, admite conforme a natureza dos serviços a prestar duas outras possibilidades, a da autorização e a da permissão, ambas de caráter unilateral.

A primeira, da *concessão* já se disse, é um contrato público, administrativo, comutativo, bilateral ou multilateral. Envolvendo as partes em direitos e obrigações. Um documento firme, estável, marcado pelo tempo de execução ou prestação, um instrumento hábil, formal, jurídico e positivo.

Na *autorização* ou na *permissão*, embora os elementos de eficácia possam ser os mesmos, o ato administrativo de autorização ou o ato de permissão, é um ato *unilateral*. Só do exame do ato, que autoriza ou permite, é possível uma avaliação do compromissado e dos efeitos jurídicos, a fim de destacar as obrigações assumidas.

Nos contratos administrativos de concessão, as partes asseguram direitos conforme reciprocidade das obrigações assumidas. O serviço público, nas contratações administrativas, além das obrigações estipuladas, confere direito e *direitos* aqui surgidos do princípio constitucional.

A autorização, ou a permissão, realizáveis em face da regra constitucional, já que pela diferença dos vocábulos jurídicos na concessão se dá um serviço e nos dois outros casos não, torna o ato administrativo de autorização ou permissão suscetível de revogação e não rescisão por razões de interesse público.

Na concessão (contrato administrativo) a administração concedente sujeita-se às cláusulas acertadas. Basta porém a Constituição reconhecer as três maneiras jurídicas para legitimá-las no tocante à atuação pública e conforme leis que dêem aplicação ao preceito constitucional.

Compete à União:

- “XIII — organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;
- XIV — organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;
- XV — organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia do âmbito nacional;
- XVI — exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;”

25. As implicações fáticas decorrentes do princípio (XIII) que rege a competência da União sobre a sentença do poder judiciário e outros órgãos, resulta necessariamente do regime federal e dos serviços essenciais afetos à organização judiciária.

Quanto à instituição *polícia federal*, no seu caráter permanente e constitucional, organicamente estruturada, com atribuições em todo território nacional, não encontrou nas Cartas anteriores a 1967 o amparo de normas referenciais cogentes.

Agora, ao lado das *polícias* rodoviária, ferroviária, civil, militar e corpo de bombeiros, será organizada e mantida pela União, diante de características de fins exclusivos, sobretudo no Distrito Federal e nos Territórios.

Tarefas de natureza administrativa compete à União determinar e manter com respeito aos “serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional”, conceituadas como meios *auxiliares* nas diversas áreas de administração.

O interesse público geral, comunitário, dá motivo a uma *classificação* “para efeito indicativo” (recomendação) de diversões públicas e programas de telecomunicação, até certo ponto e nas circunstâncias realizando *a priori* um tipo de censura.

A censura reside no próprio ato classificatório, indicando *in casu* limites permissíveis às diversões públicas e o que deve ser transmitido nos programas de rádio e televisão, nos termos recomendados de proteção da sociedade.

Com referência, ainda, à Polícia Federal, como acima lembramos, teve na Carta de 1967 (art. 8º, inciso VIII, *a, b e c*), traçadas as premissas constitucionais da sua atividade administrativa e profissional, mediante propósitos definidos.

Com destaque, na competência da União (Capítulo II), estavam as suas finalidades essenciais, distinguidas *uma a uma* as finalidades, divididas em funções específicas, caracterizadas conforme atuação poliforme ou por tarefas atribuídas.

Como não acontece, na atual Carta, o texto votado, não destacou a ação da Polícia Federal, pois a colocou especiosamente ao lado de outras *polícias*, a rodoviária, a ferroviária, a civil, a militar e o corpo de bombeiros.

O texto (norma) na Carta de 1988, unificando num só preceito as variadas atividades públicas policiais, por vontade do legislador constituinte, em virtude de finalidades tão diversas, pede de futuro leis orgânicas compatíveis.

Observe-se, da leitura do texto de 1967, que, para a União organizar e manter a polícia federal, já estavam prefixadas as determinantes constitucionais, o que representaria a instituição nos quadros gerais da organização política nacional.

A ela, *polícia federal*, cabia, sob coordenação e orientação, serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras, além da obrigação de “prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins”.

E, em tese e na prática, “apurar infrações penais contra a segurança nacional, a ordem pública e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União”, assim “como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme” e ainda “prover a censura de diversões públicas”.

Compete à União:

“XVII — conceder *anistia*;

26. Ao que parece, a *anistia* aqui, tem amplo sentido, pois a locução não apresenta restrições. Como a palavra *anistia*, na etimologia jurídica, constitui abolição ou esquecimento de um *fato*, a nível constitucional entende-se que poderes ilimitados estão sendo conferidos à União na sua competência decisória.

Na Constituição de 1824 (art. 101), a atribuição cabia ao Poder Moderador (9º) conceder *anistia* em “casos urgentes”, de “humanidade

e bem do Estado". Na Carta de 1891 (art. 34, nº 27), era uma das atribuições privativas do Congresso Nacional, não dizendo porém da natureza de medida nem da sua extensão política.

Em 1934, a questão da *anistia*, conforme dispôs o legislador constituinte (art. 5º, XVIII), estava como agora colocada na competência da União, ficando emergencialmente ampla nas *Disposições Transitórias* (art. 1º) para os crimes políticos até a data da promulgação constitucional.

Com a outorga da Carta de 1937 (art. 15, XI), ficou a União com a competência para concedê-la e sobre ela legislar. Em 1946, a competência para conceder anistia (art. 5º, XIV) ficou com a União e também entre as atribuições (art. 66, V) do Congresso Nacional

Na Constituição de 1967 (art. 8º, XVI), dava-se competência à União para "conceder anistia" em inciso tão seco quanto a de outras Cartas. Somente com a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, de convocação de nova Assembléia Nacional Constituinte, promoveu-se ampla anistia política.

Por esta Emenda (art. 4.º, §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º) ficaram anistiados todos "os punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares", justificando a edição do Decreto nº 92.768, de 9 de junho de 1986, delegando competência aos Ministros de Estado "para expedirem as normas necessárias à aplicação" das disposições legisladas.

Compete à União:

- "XVIII — planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;*
- XIX — instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;*
- XX — instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;*
- XXI — estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de transportes e viação;*
- XXII — executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira."*

27. Preventas, as disposições tal como estão redigidas, são todas de *planejamento administrativo*. Envolvem problemas administrativos peculiares e que devem ser executados pela União. Cabendo à União, na forma de possível lei, escolher os meios executórios e as formas jurídicas adequadas à execução.

Planejar e promover (estudar e executar), conferem à União condições para atender situações imprevistas anormais, especialmente secas e inundações. O planejamento aqui significa *previsão*, como faz política preventiva planificada o atendimento dos recursos hídricos e dos critérios para seu uso.

Ao estabelecer princípios (diretrizes) para o sistema nacional de transportes e viação, está a recomendar planejamento (normas), como está a exigir no planejamento (regras) para a execução de serviços peculiares atinentes à polícia marítima, à polícia aérea e de fronteiras.

Compete à União:

“XXIII — *explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:*

- a) *toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;*
- b) *sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;*
- c) *a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;*

XXIV — *organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, na forma que dispuser a lei;*

XXV — *estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.”*

28. O princípio mandamental recomenda o *monopólio*, ou seja, a *exploração estatal*. O que quer dizer, somente o Estado (União) poderá programar, processar e executar serviços de natureza nuclear “mediante aprovação do Congresso Nacional”.

A incidência da norma sobre *atos e situações concretas* conduz, como se diz, ao *monopólio estatal*, tanto para “explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza”, como para a exploração do solo, a “pesquisa”, a “lavra”, o “enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados”.

Há clareza nos objetivos do texto. Inclusive com respeito aos requisitos. O regime é de concessão (contrato) ou de permissão (autorização). Ficando a responsabilidade civil por *danos nucleares* independente da existência de culpa, isto é, a responsabilidade fica havendo e será apurada mesmo sem culpa.

A inspeção dos trabalhos será regulada conforme a lei dispuser. Quanto à *garimpagem*, atividade reconhecida, será organizada em forma associativa (grupal) de acordo com a natureza das áreas e as condições peculiares para o exercício garimpeiro e sua exploração.

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I — direito comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II — desapropriação.”

29. Sobre a legislação dos *direitos*, pela Carta de 1891, competia ao Congresso Nacional (art. 34, nº 23) legislar “sobre o direito civil, comercial e criminal da República e o processual da justiça federal”. Na Constituição de 1934 (art. 5º, XIX, *a*) legislar “sobre direito penal, comercial, civil, aéreo e processual, registros públicos e juntas comerciais”.

Na Carta de 1937 (art. 16, XVI), competia privativamente à União legislar “sobre o direito civil, o direito comercial, o direito aéreo, o direito operário, o direito penal e o direito processual”. Na Constituição de 1946 (art. 5º, XV, *a*), cabia à União legislar “sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho”.

Avançando, ou inovando (XV, *b*), o constituinte de 1946, mandava estabelecer “normas gerais de direito financeiro, de seguro e previdência social, de defesa e proteção da saúde e de regime penitenciário”, reconhecendo novas relações sociais que necessariamente deveriam corresponder a novas relações jurídicas.

Em 1967, na Carta respectiva, ficou da competência da União (art. 8º, XVII, *b*), legislar “sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho” e também “sobre normas (*c*) de direito financeiro, de seguro e previdência social, de defesa e proteção da saúde e de regime penitenciário”.

Tal como a Constituição de 1934 (art. 5º, XIX, *d*), o diploma de 1967, inclui na competência legislativa da União (art. 8º, XVI, *f*) legislar sobre *desapropriação*, instituto universal histórico e que no Brasil teve vida na Lei de 9 de setembro de 1826, e consolidou-se com o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

Conhecemos que, na evolução dos problemas sociais e econômicos, surgem os problemas jurídicos. A cada Constituição verifica-se que a *ordem jurídica* quer positiva ou pública, amplia fundamentos e relações *incorporando* novas realidades em novos códigos e reformulando as tradicionais codificações.

O tempo *social* faz o tempo *jurídico* sem prejuízo do tempo *histórico*. Ao lado dos *clássicos direitos* (românicos) temos de ver nas sociedades políticas desenvolverem direitos atuais ou naturalmente crescerem direitos, como o de *trabalho* e o *agrário* em continuada adaptação aos fatos sociais.

No problema do instituto da *desapropriação*, o equacionamento atingiu na Constituição de 1988 novas finalidades (Títulos II e III), resultantes da propriedade urbana sujeita a medidas expropriatórias e de uma política agrícola e fundiária e da reforma agrária.

Quando lembra o direito marítimo, aeronáutico e espacial, está necessariamente lembrando os avanços científicos e tecnológicos, embora presentes em outras áreas de conhecimento jurídico. Contudo, não havia por que esquecer o *direito financeiro* e as inovações constantes das Cartas de 1937, 1946 e 1967.

Compete privativamente à União legislar sobre:

- “III — *requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;*
- IV — *águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;*
- V — *serviço postal;*
- VI — *sistema monetário e de medidas, títulos e garantia dos metais;*
- VII — *política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;*
- VIII — *comércio exterior e interestadual;*
- IX — *diretrizes da política nacional de transportes;*
- X — *regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;*
- XI — *trânsito e transporte de bens e pessoas nas rodovias e ferrovias federais;*
- XII — *jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;*
- XIII — *nacionalidade, cidadania e naturalização;*

XIV — *populações indígenas;*

XV — *emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.*”

30. Como se observa (art. 22) na competência privativa da União, toda matéria constitucional não tem possível auto-aplicabilidade. Reclama regulamentação ou leis reguladoras. Pede critérios administrativos para estudo e execução.

Não podemos discutir com a *lei maior*. Temos de aplicá-la e saber como aplicá-la. Para cada finalidade determinada (incisos) estabelecendo procedimentos administrativos singularizados nos objetivos previstos.

A competência privativa da União oferece ao hermenêuta, nos assuntos acima capitulados (incisos), uma perfeita discriminação do que lhe fica atribuído, em linguagem precisa e sintética contendo referências aos seus poderes implícitos e respectivas funções executivas.

Na verdade, a matéria discriminada e capitulada (nos incisos) é de tal natureza que não prescinde de leis específicas compatíveis. Afigura-se, pois, concludente, que todas as atribuições nomeadas na prática executória e em face dos poderes implícitos, exijam regulamentação legal.

Compete à União privativamente legislar sobre:

“XVI — *organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;*

XVII — *organização judiciária do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios e organização administrativa destes;*

XVIII — *sistema estatístico e sistema cartográfico e de geologia nacionais;*

XIX — *sistemas de poupança, consórcios e sorteios;*

XX — *normas gerais de organização, efetivos, material bélico e garantia, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;*

XXI — *competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;*

XXII — *seguridade social.*”

31. Os poderes decorrentes (art. 22) do capitulado (incisos) surgem originariamente *implícitos*. Apontando a necessidade de *organização, de sistemas e normas* que venham a dar substância jurídico-administrativa às ordenanças constitucionais.

Em virtude dos poderes implícitos (*implied powers*) que lhe cabem *discriminados* como adiante afirmamos, a União fica forçada a usar dos *meios jurídicos* necessários ao perfeito exercício das atribuições constitucionais expressas, ficando a escolha dos *meios jurídicos* sujeita aos fins essenciais estatais e conformes com a ordem jurídica positiva.

Os termos explícitos constitucionais, abrangentes de situações variadas e públicas, descritas em linhas gerais, necessitam portanto de leis que os decompondo ou explicando nos efeitos programados, tornem a execução viabilizada de acordo com a natureza da matéria versada e do que à União cabe cumprir imperativamente.

Leis orgânicas serão indispensáveis à organização do exercício das profissões, dos serviços judiciários e afins, aos sistemas estatísticos, de poupança, para os consórcios, para a organização dos corpos militares ou para diferenciar as polícias pela ordem das funções e que disponham sobre a seguridade social.

Compete privativamente à União legislar sobre:

“XXIII — *diretrizes e bases da educação nacional;*

XXIV — *registro público;*

XXV — *atividades nucleares de qualquer natureza;*

XXVI — *normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, para as fundações e empresas sob seu controle;*

XXVII — *defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa civil e mobilização nacional.*

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

32. Abrindo razoável exceção (parágrafo único) aos Estados para legislarem “sobre questões específicas”, a União não perde sua competência privativa, apenas busca descentralizar atividades obediente a premissas federativas.

Embora na competência privativa da União, a lei complementar (parágrafo único) poderá *autorizar* “os Estados a legislarem” sobre a matéria constitucional enfocada (art. 22) em “questões específicas”, ou seja, naquelas questões que disserem respeito ou sejam conexas com interesses das unidades federadas.

O vocábulo *autorizar* não obriga, apenas é facultativo. Nada concede aos Estados. À União, *sim*, deve saber, no interesse nacional (federal), até que ponto pode dar sua autorização. Se a autorização é necessária num sentido da colaboração ou se faz indispensável para o alcance dos objetivos determinados.

No mais, a matéria constitucional argüida, sobretudo sobre “diretrizes e bases da educação nacional”, encontra seu fundamento principal (Título VIII, Capítulo III) quando regra os princípios sobre os quais recaem as obrigações do Estado para com a educação, a cultura e o desporto.

Atividades nucleares, defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa civil e mobilização nacional, fazem problemas que ao Estado (União federal) compete *disciplinar* juridicamente e *prevenir* buscando a colaboração ou não dos Estados nos problemas básicos (Título V, Capítulo III) de segurança pública.

As normas gerais de licitação e contratação em todas as modalidades “para a administração pública, direta e indireta, nos três níveis de governo, inclusive para as fundações e empresas sob seu controle”, deságuam naqueles princípios que motivaram a edição do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Incluindo a administração federal, estadual, municipal e dos entes situados na administração indireta que realizam serviços públicos, o disposto constitucional tem caráter imperativo, mandando que as regras adotadas no regime licitatório federal se estendam a todas as jurisdições administrativas.

Regras essas que, para efeito das contratações públicas, obedecem a critérios igualitários para compras, obras, serviços e alienações, observando nas postulações não somente o interesse público a perseguir, mas também questões de legalidade, de moralidade e de exação nos julgamentos licitatórios.

Destarte, as contratações administrativas, para a devida formalização jurídica, na terminologia constitucional, estão sujeitas a licitações, ou seja, a concorrência *intuitu personae* e a julgamentos conforme condições *a priori* convencionadas já ao início dos procedimentos e processos licitatórios.

Embora alterado, no seu espírito, o Decreto-lei nº 200 continua presente na legislação brasileira, mesmo depois da vigência dos Decretos-leis

n^os 2.300 e 3.348, respectivamente, de 21 de novembro de 1986 e 24 de julho de 1987, pois na verdade o que se quer diante da legalidade, é licitude nos procedimentos licitatórios.

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I — zelar pela guarda da Constituição, dos bens e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;*
- II — cuidar da saúde e assistência pública, bem como da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;*
- III — proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como os sítios arqueológicos;*
- IV — impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens, de valor histórico, artístico ou cultural;*
- V — proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;*
- VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*
- VII — preservar as florestas, a fauna e a flora;*
- VIII — fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.”*

33. A competência chamada *comum*, no sentido de paralelismo ou unidade de intenções administrativas, trata, via de regra constitucional, de princípios gerais a serem respeitados a partir de interesses nacionais regionalizados ou localizados.

Por isso, fica *comum*, a competência. Muito embora, pela hierarquização dos fatos, caiba à União determiná-la, isto é, dizer dos casos onde há comunhão com os Estados, Distrito Federal e Municípios, impondo orientação e coordenação.

A competência *comum* (não concorrente) recomenda atividades exercitadas conjunta ou isoladamente, pela União, Estados, Distrito Federal

e Municípios, tendo como linha de conduta preambular “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”.

Consagrar a legitimidade constitucional e a legalidade, preservar as instituições democráticas e resguardar o patrimônio público, torna-se uma obrigação fundamental sob responsabilidade direta tanto da União Federal, como dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

Comum vem a ser qualquer atividade pública ou administrativa em sociedade com as entidades federativas, junto com elas, com a colaboração ou a cooperação delas. Constituem *atividades*, na esfera constitucional, marcadas por iguais interesses e deveres, suscetíveis de serem alcançadas através instrumentos jurídicos apropriados, em certas hipóteses *conveniados*.

O “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições”, chama-se atuar sobre todas as atividades administrativas, públicas e privadas, tutelando, controlando ou fiscalizando, fazendo manter a ordem jurídica através de meios eficientes adequados aos fins constitucionais e nas formas legais permissíveis.

Cuidar, proteger, impedir, proporcionar, preservar ou fomentar, são expressões assemelhadas verbais, equivalentes no sentido de uma atuação administrativa dirigida, consentânea com postulados constitucionais, determinativas quanto ao conhecimento de situações gerais sensibilizando problemas (valores) culturais e naturais.

Saúde e assistência pública, bens históricos e artísticos, monumentos, paisagens naturais e sítios arqueológicos, fazem programação administrativa de interesse nacional, encontrando na Carta de 1988 as ordenanças a que se façam leis reguladoras capazes de gerar condições efetivas de realizar a vontade constituinte.

Essas medidas constitucionais de *competência comum*, contra a evasão ou a destruição de obras culturais, de meios que ofereçam acesso à educação e à ciência, resguardem o meio ambiente e a natureza, a produção agropecuária e o abastecimento alimentar, capitulados na Carta constitucional, implicar necessariamente em leis reguladoras de extensão nacional.

Na sua inteligência, o legislador constituinte reconheceu que os problemas ao serem estaduais também podem ser nacionais, que os problemas municipais por serem locais também podem ser estaduais ou nacionais, daí a razão de estabelecer para eles um regime de *competência comum*.

É competência comum da União:

- “IX — *promover programas de construção de moradias e fomentar a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*
- X — *combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração dos setores desfavorecidos;*
- XI — *registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;*
- XII — *estabelecer e implantar política de educação para a segurança de trânsito;*
- XIII — *promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.*

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

34. Os *incisos*, ao serem conhecidos, fazem *premissas administrativas*, correspondem a programas de governo ou administração, voltados para o equacionamento de problemas sociais. Denunciam a existência negativa ou de fatores adversos compelindo o poder público a tomar medidas legislativas para resolver carências humanas.

Temos, pela frente, de pronto, três problemas: “construção de moradias”, “melhoria das condições habitacionais” e de “saneamento básico”. São problemas distintos cada um deles, no conteúdo e nos aspectos materiais, recomendando *programas especiais*, uma ação administrativa diferenciada porém com suporte em leis reguladoras.

A competência privativa da União sobre matérias tão complexas, incluídas em textos compostos nas finalidades apontadas, dada a dificuldade de separar o direito material dos modos procedimentais, leva o hermenêuta a concluir que as soluções só serão previstas através *normas especiais* oferecendo disposições expressas pertinentes.

Erradicar “as causas da pobreza” ou “os fatores da marginalização”, a fim promover “a integração dos setores desfavorecidos”, é tarefa social que, no campo do direito, assume proporções mais vastas que as leis ordinárias possam regular, pois os assuntos de que a Carta trata em linhas gerais não dispensam preceitos tipificados.

Com respeito aos vocábulos *estabelecer* e *implantar* “uma política de educação para a segurança do trânsito”, prevalecem dois entendimentos: um de *estabelecer* que *in casu* significa regradar ou disciplinar; o outro de *implantar* o que antes foi regradado ou disciplinado conforme princípios que favoreçam primeiro a *educação* e depois a *segurança*.

O mal do legislador constituinte de 1988, em várias oportunidades da Carta ou em várias passagens da feitura de textos, foi o de traçar algumas normas dentro de *princípios gerais*, obrigando o analista a examinar com cautela o que necessariamente se segue de muitas das disposições, porquanto só assinalam possíveis direitos no momento não explicitados.

Não tratando aqui de competência concorrente (art. 24) o que fica com a União é *privativo* dela, e praticamente a diferença é fundamental. Nada se faz *supletivo*. Nas Cartas anteriores a matéria ficou melhor tratada. Evitando-se uma estafante enumeração de casos. Uma *enumeração* a pedir leis de adequada aplicação jurídica.

Com respeito ao firmado (incisos IX, X, XI e XII) o interesse é geral ou mesmo de legislação concorrente, abrangente dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, pois a todos toca a melhoria das condições habitacionais, combater as causas da pobreza ou de estabelecer uma política para a segurança de trânsito.

Os encargos de tantos *serviços públicos* catalogados na competência comum da União e a necessidade de tantos planos administrativos de natureza federal, nas diferentes áreas geopolíticas da federação afastam as entidades-membros de problemas que além de nacionais são sobretudo regionais e locais.

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- I — direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*
- II — orçamento;*
- III — juntas comerciais;*
- IV — custas dos serviços forenses;*
- V — produção e consumo, inclusive sua propaganda comercial;*
- VI — florestas, caça, pesca, fauna, proteção da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;*

- VII — *proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;*
- VIII — *responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*
- IX — *educação, cultura, ensino e desporto;*
- X — *criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;*
- XI — *procedimento em matéria processual;*
- XII — *previdência social, proteção e defesa da saúde;*
- XIII — *assistência judiciária e defensoria pública;*
- XIV — *normas de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;*
- XV — *normas de proteção à infância e à juventude;*
- XVI — *organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis."*

35. A competência *concorrente*, em face da *organização* político-administrativa, faz condição essencial do federalismo. Harmoniza *poderes* concorrentes. Pois a denominação *poderes concorrentes* implica naqueles que podem, por força de matéria constitucional, ser exercidos tanto pela União como pelos Estados. Aqui se incluindo também o Distrito Federal.

No exercício permitido dos poderes concorrentes, cabe aos Estados e ao Distrito Federal a obrigação de respeitar as atribuições privativas da União. Havendo *planos nacionais* (federais) não poderão deixar de ser observados. Na hipótese contrária estarão livres para legislar.

Constituições anteriores (1891 como exemplo) permitiam cumulação de atribuições. Na atual Constituição, porém, tal não pode acontecer, tendo em vista as exatas especificações constitucionais. Se vedada a *bi-tributação* prevalece o decretado pela União mesmo quando a competência for concorrente.

Há para apreciar, na estrutura dos Estados *federais*, duas ordens de normas jurídicas, as nacionais e as estaduais, ambas formando a *ordem fundamental*. Na espécie de poderes concorrentes, a *ordem fundamental* tem grau superior, submete as unidades federadas conforme a validade formal e a supremacia dos preceitos.

Não cabe nas hipóteses (incisos) pensar-se em delegação. Os critérios são exclusivos, os legislativos. Como também não cabe a idéia de vedação. Uma condicionante do disposto (art. 24) é a de a União deixar aos Estados-membros legislarem sobre pontos *não legislados*, vazios (1º e 2º) de regras jurídicas compatíveis.

Supondo a existência da regra federal, é preciso que a legislação estadual ou distrital não dispense as exigências da norma superior. Em enumeração tão larga, o preencher lacunas é uma questão de *atos* recomendados já que nas hipóteses capituladas o direito federal não excluiu o local, nem deixou de prever interesses concorrentes.

1º — No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

2º — Inexistindo lei federal sobre matéria de competência concorrente, os Estados exercerão a competência legislativa suplementar para atender às suas peculiaridades.

36. Ao estabelecer *normas gerais*, está a União regulando tudo quanto podem fazer os Estados federados e o Distrito Federal. Porque as *normas gerais*, nas finalidades aventadas (art. 24), chegam para na eficácia *regular* situações e interesses públicos. Para impor regras de ação administrativa tutelando valores jurídicos.

Pelo que se depreende da leitura do texto (incisos) as normas se fazem *programáticas*, vinculando a Administração (federal, estadual e distrital) aos mandamentos constitucionais. Existindo planos nacionais nascidos de normas gerais não há como senão agir de acordo com os ditames programáticos.

A cada *inciso* aprovado pelo legislador constituinte cabe um programa de ação conjunta ou não. Ao reconhecer a possibilidade de uma legislação suplementar para atender peculiaridades regionais, a Carta de 1988 está a recomendar que inexistindo leis federais consentâneas os Estados poderão legislar em causa própria.

No texto constitucional (art. 24 e incisos), os preceitos com precisão distribuem-se conforme a sua natureza e finalidade. Consagrando elementos administrativos ao lado de elementos variáveis nos fins, a divisão deles entre entidades territoriais, podem ou não exceder a legislações concorrentes.

Na verdade, somente nas hipóteses de lacunas, não havendo normas gerais ou inexistindo lei federal, fica possível aos Estados e ao Distrito Federal, preencher os vazios finalísticos, legislando em caráter pe-

culiar sobre questões que a própria Constituição *ordena* capitulando objetivos declaradamente específicos.

O que não se pode, na inexistência de normas gerais *federais*, é invadir competências prefiguradas na Constituição. A competência legislativa *suplementar*, a rigor, também decorre do que vem atribuído aos Estados federados no plano da *lei maior* estadual. Há um limite a ser observado, o da finalidade objetiva.

É preciso que o legislador estadual, ao tentar legislar suplementarmente, examine antes o que em matéria de competência esteja sujeito à iniciativa federal. A duplicidade de leis (incisos I a XVI) fere o princípio federativo assim infringindo a hierarquia das pertinentes normas constitucionais.

Essa hierarquia permanece mesmo na legislação concorrente e no tocante a princípios-regras, isto é, em tudo aquilo que se refere a planos nacionais ou a diretrizes legais nacionais de interesse federal. As normas gerais *particularizam-se* nas esferas menores sem quebrantar fundamentos constitucionais.

37. Sobre os arts. 22, 23 e 24, permanece incidente pela ordem, uma vasta legislação vigente ou em vigor:

- Código Civil: Lei n.º 3.071, de 1.º-1-1916; Código Comercial: Lei n.º 556, de 25-6-1850, Código Penal: Decreto-lei n.º 2.848, de 7-12-1940, Código de Processo Civil: Lei n.º 5.869, de 11-1-1973; Código de Processo Penal: Decreto-lei n.º 3.689, de 3-10-1941; Código Eleitoral: Lei n.º 4.737, de 15-7-1965; Código Aeronáutico: Lei n.º 7.565, de 19-12-1986 e Consolidação das Leis do Trabalho: Decreto-lei n.º 5.452, de 1.º-5-1943.
- Desapropriação: Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-1941; Decreto-lei n.º 554, de 25-4-1969, Lei n.º 4.132, de 10-9-1962; Lei n.º 6.602, de 7-12-1978 e Decreto-lei n.º 1.075, de 22-1-1970.
- Código Brasileiro de Telecomunicações: Lei n.º 4.117, de 27-8-1962.
- Serviço Postal: Lei n.º 6.538, de 22-6-1978.
- Código de Trânsito: Lei n.º 5.108, de 21-9-1966 e Decreto n.º 62.127, de 16-1-1968 (regulamentação).
- Estatuto dos Estrangeiros: Lei n.º 6.815, de 19-8-1980.
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei n.º 4.024, de 20-12-1961.

- Lei de Registros Públicos: Lei nº 5.015, de 31-12-1973.
- Estatuto jurídico das licitações e contratos: Decreto-lei nº 2.300, de 21-11-1986.
- Código de caça: Lei nº 5.197, de 3-1-1967.
- Código Florestal: Lei nº 4.771, de 15-9-1965.
- Código de Pesca: Decreto-lei nº 221, de 28-2-1967.
- Código Tributário Nacional: Lei nº 5.172, de 25-10-1966; Normas gerais de Direito Financeiro: Lei nº 4.320, de 17-3-1964; Lei de Execução Penal: Lei nº 7.210, de 11-7-1984.
- Registro do Comércio e Juntas Comerciais: Lei nº 4.726, de 13-7-1965, Lei nº 6.939, de 9-9-1981, Decretos nºs 57.651, de 19-1-1966 e 86.764, de 22-12-1981.
- Juizado Especial de Pequenas Causas: Lei nº 7.244, de 7-11-1984.

Enquanto outras leis não sejam votadas prevalecem *in casu* as leis anteriores. A questão, em princípio, é de ordem jurídica. De manutenção da ordem jurídica. O problema, porém, de aplicabilidade da norma constitucional, somente há de equacionar-se conforme a inteligência hermenéutica dos novos textos vigentes.

Embora, a citada legislação, na sua parte essencial, não contrarie normas da Carta de 1988, compete ao Legislativo ao seu querer, reformular posições ou colocações. A temporalidade aqui não se esgota na constitucionalidade. Cada lei apenas necessita de outra ou nova interpretação que lhe dê conhecimento atual.

Isso tudo é muito comum na ocorrência de normas novas constitucionais. Sobretudo quando ditas normas não se fazem de imediata aplicabilidade. Ou então quando as novas normas ficam à espera da palavra final do legislador. As leis *presentes* não perdem a sua temporalidade enquanto não revogadas.

38. Após uma nova Constituição, *in tempore*, a legislação se renova. Aos poucos, outras situações se criam. Confirmando ou reafirmando direitos. Restabelecendo ou estabelecendo outros direitos. Simplificando processos ou mantendo procedimentos anteriores. A relevância está em não conflitar com termos constitucionais.

Precisamente neste ponto reside a importância das decisões judiciais. Acolhendo as dúvidas diante dos novos textos constitucionalizados.

Dando às leis antes votadas ou vigentes graus de aplicação nas relações acontecidas. Uma Constituição jamais violenta a ordem jurídica anterior a ela e aos seus preceitos.

Não violentando essa *ordem jurídica anterior*, novas normas se aplicam também obedientes ao conhecimento histórico. É que o *constituído*, quase sempre, passa a *constitucional*. Dentro de critérios objetivos, em face da subjetividade dos direitos. Com mais razão com respeito às formas processuais consagradas.

Disso temos exemplo nas desapropriações, nos códigos existentes, no que compete privativamente à União legislar. Considerando fatos que envolvam serviços tipificados como os postais ou de telecomunicações, como os de trânsito ou de registros públicos. Não esquecendo os que digam com as licitações e contratos administrativos.

A tarefa legislativa fica sempre a vir, é uma tarefa de futuro. Cabe à administração, no exercício de funções, isso compreender. Procurando, em cada situação, entender a nova norma constitucional. Em cada situação, adequar fatos e atos, ao espírito constituinte. Respeitando o sentido dado aos problemas após a Carta política.

ÍNDICE ALFABÉTICO

- Abuso de direito — 258, 259, 271 e 306
- Abuso de poder — 246, 247, 250, 254, 256, 274, 293, 305, 313, 314
- Abusos na greve — 86
- Ação anulatória eleitoral — 252, 259, 293
- Ação popular — 252, 293
- Admissibilidade — 207, 242
- Adoção — 239
- Afinidade — 238, 239
- Aglomerados urbanos — 197, 295
- Agregação militar — 242
- Águas
 - da União — 353
- Alcides Greca (a sua influência) — 432
- Alemanha — 287, 288
- Alistabilidade — 208, 219, 228, 241, 276
- Alistamento
 - Eleitoral — 208
 - Militar — 240
- Analfabeto — 208, 209, 213, 219
- Antecedentes históricos do Município brasileiro — 383
- Anulação — 231, 251, 252, 253, 254, 255, 256
- Aposentado. Direitos de sindicalizado — 56
- Aquisição de diversa nacionalidade — 218
- Arquivo Público Municipal — 397
- Assembléia Legislativa — 189, 190
- Assistência social — 196, 297
- Associação — 283, 284, 285, 286, 290, 292, 297, 299, 300, 304, 308
314
- Associação profissional ou sindical — 23
- Ato Adicional e os Municípios (1834) — 409

- Ausentes — 265
Autodeterminação — 168, 195
Autocracia — 185, 186, 277, 278, 280, 323, 324, 326, 328
Autogoverno — 220, 307
Autonomia dos Estados na Carta Magna de 1946 — 447
Autonomia sindical — 31
Auxílio do Governo Geral ou Provincial — 407
- Bairros — 198, 295, 301, 302
Bens da União — 353
Brasileiro — V. “Nacionalidade”
Brasil-Reino — 337
- Câmara dos Deputados — 201, 226, 227
Câmara Municipal — 189, 190, 193, 194, 195, 196, 199, 200, 203,
293, 295, 301, 331
Cancelamento de inscrição — 220
Cancelamento de nacionalidade — 218, 259, 262
Cancelamento de naturalização — 259, 262, 263
Candidato avulso — 223
Capacidade eleitoral — 220
Capital Federal — 343
Caráter nacional dos partidos — 310, 311, 334, 335
Casamento — 235, 236, 239
Casuísmos eleitorais — 221, 222, 273, 274, 275, 306
Cassação de direitos políticos — 259, 260, 261
Categorias econômicas ou profissionais — 36
Ceará — 204
Cédula de votação — 200
Centrais sindicais — 50
Chefe de Estado — 260, 268
Cidadania — 167, 169, 204, 229, 211, 212, 213, 215, 218, 222, 225,
227, 230, 241, 252, 261, 262, 272, 285, 286, 289, 290, 291, 293,
299, 302, 306
Classe política — 208, 323
Classe social — 280
Coabitação — 235, 236, 237
Código Filipino — 385
Colégio eleitoral — 185, 186
Colônia de pescadores — 63
Colonização — 167, 329, 332

- Comunicação social — 247, 274, 295, 300, 319, 332, 333, 334
- Conceito de Municipalismo de J. de Oliveira Machado (1868) — 393
- Conceito federativo de Castro Nunes — 445
- Concubinato — 235, 236, 237
- Concurso público — 218
- Condenação criminal — 220, 259, 265, 266
- Confederações sindicais — V. "Sindicalismo"
- Conflitos sociais — 182, 286, 299
- Congresso Nacional — 186, 187, 189, 191, 193, 199, 203, 204, 255, 260, 332
- Cônjuge — 235, 236, 237, 238
- Consangüinidade — 238
- Conscritos — 219
- Considerações gerais e o novo Direito Municipal — 499
- Constitucionalismo — 171, 173, 261, 233, 324
- Constituição — 173, 174, 176, 179, 184, 260, 261, 316, 317, 318
- Constituição de 1824 — 265, 266
- Constituição de 1891 — 266
- Constituição de 1934 — 210, 233, 266
- Constituição de 1937 — 210
- Constituição de 1946 — 210, 217, 233,
- Constituição de 1967 — 210, 217, 233, 260, 270, 272
- Constituição de 1969 — 210, 217, 233, 271, 272
- Constituição Federativa do Brasil de 1988:
- União, os Estados-membros, o município e o Distrito Federal, art. 1º — 501
 - Objetivos básicos da República, art. 3º — 501
 - Relações internacionais e os novos princípios constitucionais, art. 4º — 501
 - Constituição Federativa de 1988, a sua organização político-administrativa, quanto à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento dos Municípios, à unidade histórico-cultural do ambiente urbano, art. 18 — 502
 - Constituição de 1988, referência aos cultos religiosos ou igrejas; recusar fé aos documentos públicos, criar distinções entre brasileiros entre si, art. 19 — 502
 - Constituição de 1988: da competência institucional da União, dos Estados-membros e dos Municípios, art. 35 — 503
 - Constituição de 1988: Tratando das áreas metropolitanas e microrregiões, § 3º do art. 25 — 503

- Constituição de 1988: Dos bens dos Estados, art. 26 — 505
- Constituição de 1988, do número de deputados à Assembléia Legislativa, art. 27 — 507
- Constituição de 1988, tratando das eleições de Governador e Vice-Governador, o mandato é de 4 anos, art. 28 — 507
- Constituição de 1988, Dos Municípios, e do Poder Constituinte Municipal, determinando a elaboração pelos mesmos, de suas leis orgânicas ou suas Constituições Municipais, art. 29 — 508
- Constituição de 1988: da competência dos Municípios, art. 30 — 509
- Constituição de 1988, da Tributação e do orçamento, art. 31 — 512
- Constituição de 1988: quanto aos limites do poder de Tributar, art. 150 — 513
- Constituição de 1988, relativo aos impostos municipais, art. 156 — 514
- Constituição de 1988, da repartição das receitas tributárias, arts. 157 a 164 — 515
- Constituição de 1988, pertencem aos Municípios, art. 158 — 516
- Constituição de 1988, a União entregará, art. 159 — 517
- Constituição de 1988, quanto à entrega dos recursos atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, arts. 160 a 162 — 518
- Constituição de 1988, das finanças públicas, normas gerais, arts. 163 e 164 — 519
- Fiscalização do Município — 520
- Constituição de 1988, Distrito Federal, art. 32 — 523
- Constituição de 1988, dos Territórios, art. 33 — 542
- Constituição de 1988, não intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, art. 34 — 542
- Constituição de 1988, enumeração dos casos de decretação de intervenção, art. 36 — 526
- Contagem de votos — 200
- Contribuições sindicais — 47
- Controle de constitucionalidade — 206, 207, 310, 311, 312, 316
- Convenção partidária — 223, 311, 312
- Cooptação — 185
- Corpo eleitoral — 154, 208, 209, 210, 212, 213, 219, 220, 226
- Corporativismo — 225, 324, 326, 333
- Corregedoria eleitoral — 252, 253, 293
- Corrupção eleitoral — 251, 252, 253, 254, 255, 305, 306

- Criação de partidos — 303, 310
Crianças — 298
Cultos religiosos e liturgias — 349
 garantia de direitos — 349
- Delegado sindical e representante do pessoal — 96
Democracia direta — 203, 286, 293, 301, 302
Democracia mista — 203, 301, 302, 333
Democracia participativa — 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296,
 297, 299, 301, 302, 303, 333, 335, 336
Democracia representativa — 181, 182, 186, 191, 224, 225, 226, 236,
 247, 251, 260, 261, 277, 280, 281, 295, 307, 333, 336
Deputado estadual — 226, 255
Deputado federal — 226, 255
Desapropriação
 Competência legislativa — 370
Descentralização do Estado Moderno em três graus — 486
Descentralização política — 220, 323
Direito à educação — 212, 213, 299
Direito de ação — 258
Direito de greve — V. “Greve”
Direito de petição — 202, 204, 206, 207
Direito de representação — 252, 253
Direito Eleitoral — 236, 282
Direitos fundamentais — 309, 310
Direitos políticos — 188, 214, 217, 218, 219, 228, 230, 241, 243, 259,
 273, 276
Direitos sociais — 485
Diretorial, sistema — 319, 320, 321
Disciplina partidária — 223, 224, 226, 328
Diplomata — 216
Disposições Transitórias — 275, 276, 324
Dispositivos Inconstitucionais da Constituição do Estado da Bahia, de
 1947 — 438
Distribuição etária — 226, 227
Distrito Federal — 194, 226, 234, 255
Documentos públicos — 349
Domicílio eleitoral — 212, 219, 220, 221, 222, 223, 243, 296
- Educação — 196, 197, 212, 213, 298, 299
Elegibilidade — 214, 215, 216, 217, 218, 219, 223, 225, 226, 228, 232,
 234, 240

-
- Eleição — 208, 225, 230, 273, 292, 295, 299, 311, 332, 336
Eleitor — 179, 200, 202, 204, 212, 220, 267, 282, 286, 292, 304, 305
Eletividade — 176, 180, 181, 182, 185, 200, 218, 219, 220, 222, 225
226, 293
Empréstimo, autorização — 407
Estabilidade. Dirigente ou representante sindical — 56
Estado Democrático de Direito — 227, 270, 288, 310, 323, 328
Estado Federal — 179, 220, 311, 312, 323
Estados — 178, 190, 191, 192, 194, 198, 199, 202, 220, 245, 302,
311, 338
Estados na Federação brasileira — 446
Estados Unidos — 174, 182, 231, 299, 310, 311, 312, 316
Estrangeiro — 203
Evolução do pensamento municipalista — 489
- Família — 298
Federações sindicais — V. “Sindicalismo”
Federalismo de Rui — 444
Federalismo brasileiro no Estado Moderno — Vitória completa dos con-
ceitos de Yves de Oliveira — 464
Federalismo Brasileiro, desnaturamento: — 465
 Diversos tipos de autonomia municipal — 474, 475
 Teorias: dialética da autonomia municipal e a do Estado municipa-
 lista de Yves de Oliveira — 469, 470, 471
Fidelidade partidária — 224, 281, 282, 324, 326
Filiação partidária — 214, 222, 223, 225, 243
Fisiologismo político — 221, 222, 273
Forças Armadas — 216, 260
Fiança — 192, 229, 284
Fraude eleitoral — 252, 253, 254, 255
Fundo partidário — 330, 333
Fusão de partidos — 303, 304
- Governador de Estado — 217, 226, 230, 254
Governador de Território — 217, 234, 235
Greve
 Abusos — 86
 Atividades essenciais — 79
 Atos faltosos — 91
 Campo de aplicação das normas constitucionais — 69
 Conceito — 71

-
- Constituições estrangeiras — 67
 - de solidariedade — 71, 76
 - Dirigente sindical. Falta grave — 91
 - Histórico — 65
 - Locaute — 94
 - Objeto — 75
 - Oportunidade — 77
 - Piquetes — 89
 - Políticas — 71, 76
 - Procedimento — 78
 - Responsabilidade trabalhista, civil e penal — 91
 - Salários do período de greve — 85
 - Serviços essenciais — 79
 - Sujeito do procedimento — 73
 - Suspensão do contrato de trabalho — 84
 - Tipos — 71, 76
-
- Idoso — 228
 - Igualdade — 182, 187, 188, 215, 230, 248, 289, 290, 299, 309, 332, 334, 335, 336
 - Impeachment — 231
 - Imposto de Edificação — 405
 - Imposto de Licenças e Patentes — 409
 - Imposto de Naturalização — 406
 - Imposto de Portagem — 406
 - Imposto de Sepulturas — 405
 - Imposto de Talho de gado — 400
 - Imposto sobre carroças, carretões e zorras — 404
 - Imposto sobre Seges — 404
 - Imprensa — 247, 248, 274, 300
 - Improbidade administrativa — 228, 268, 273
 - Impugnação a diplomas — 251, 259
 - Impugnação à filiação — 223, 224
 - Impugnação de mandato — 256
 - Inalistáveis — 228
 - Incapacidade civil — 259, 263, 265
 - Incompatibilidades funcionais — 216, 217, 227, 230, 236, 254, 255
 - Incorporação de partidos — 303, 304
 - Índio — 193, 298
 - Inelegibilidade — 219, 227, 228, 229, 234, 235, 240, 251, 252, 255
 - Informática — 209, 210

-
- Inglaterra — 173, 174, 299, 336
Iniciativa popular — 189, 198, 200, 201, 202, 203, 205, 293, 295
Inscrição eleitoral — 219, 220, 221, 228
Investigação de abusos eleitorais — 219, 253, 293
Itália — 227, 285, 286
- Judiciário, Poder — 206, 218, 224, 233, 273
Justiça Eleitoral — 199, 200, 209, 233, 244, 250, 251, 252, 255, 315, 316, 317, 324, 327, 331, 335
Justiça Militar — 233, 281, 282
Juiz Eleitoral — 256
Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a respeito da autonomia Municipal — 436, 490
- Landesgemeinde — 300, 301
Legados Pios não cumpridos — 408
Legislativo, Poder — 205, 206, 208, 232, 240, 271, 333
Legitimidade — 168, 173, 175, 176, 177, 191, 192, 195, 199, 220, 222, 251, 256, 257, 278, 292, 293, 295, 302, 307, 338
Lei Municipal de 1º de outubro de 1828 — 393
Leis flutuantes — 221, 273, 274, 275
Liberdade — 176, 180, 181, 186, 197, 211, 212, 223, 241, 242, 247, 249, 283, 289, 290, 308, 309, 334, 335, 338
Liberdade sindical — 19
Língua nacional — 165
Língua portuguesa — 165
Locaute — 94
- Mandado de injunção — 206, 293
Meio ambiente — 298
Método municipalista da pesquisa — o estatístico — 491
Militar — 240, 241, 242, 260
Ministério Público — 233, 254, 263
Ministro do STF — 216
Modernização — 280
Multas e Impostos pelos Códigos Criminal e de Processo e Infrações de Regulamentos e Posturas — 401
Multas e Impostos pelos Juízos de Direito de Correição — 402
Multas por motivos eleitorais — 402
Multas do Imposto de Patente — 403

- Município — 178, 190, 191, 194, 197, 198, 199, 201, 211, 292, 293, 301, 303
- Município na Constituição do Império de 1824 — 387
- Município na Constituição Republicana de 1891 — 413
- Município na Constituição Federal de 1934 — 417
- Município na Constituição de 1937 — 420
- Município na Constituição Federal de 1946 — 420
- Município da Constituição Federativa de 1967 — 423
- Município na Constituição Federativa de 1969 — 426
- Município na Constituição Federativa de 1988 — 506
- Método dialético — 483
- Municipalismo — 488, 489, 492
- Municipalismo Americano, Postulados (decênio) — 432
- Municipalismo, Evolução histórica do pensamento — 489
- Municipalismo, Conceito moderno — 490
- Municipalismo, Etapas importantes — 493
- Municipalismo, Programa doutrinário (Yves de Oliveira) — 494
- Municipalismo, Introdução de uma filosofia — 498
- Nacionalidade — 167, 169, 209, 214, 216, 217, 218, 259, 262, 310, 323
- Cargos privativos de brasileiros natos — 152
- Derivada — 121
- Igualdade de natos e naturalizados — 151
- Originária — 121
- Perda — 158
- Portugueses — 147
- Negociação coletiva. Participação sindical — 55
- Novo conceito do Direito — 482
- Oligarquia — 227, 229, 240, 244, 280, 305, 306, 309, 324, 326
- Opinião pública — 208, 219, 247, 248, 288, 299, 300, 308, 318, 332, 335, 336, 337.
- Ordem — 168, 171, 172, 181, 195, 306, 307, 323, 336, 337
- Ordem cultural — 195, 286, 291, 299, 313, 323
- Organização sindical — V. "Sindicalismo"
- Originalidade ou ineditismo dos tributos municipais no Império — 396
- Paramilitar — 336, 338
- Parecer do representante da Assembléia Legislativa da Bahia, na Representação nº 505 — 451
- Parentesco — 234, 240

-
- Parlamentarismo — 319, 320, 321
- Participação comunitária — 296, 297, 299, 300
- Participação popular — 179, 180, 181, 182, 185, 188, 192, 193, 194, 195, 196, 201, 202, 203, 204, 213, 217, 222, 225, 273, 274, 275, 276, 280, 285, 286, 288, 291, 292, 294, 295, 296, 299, 300, 307, 326, 336
- Partido político — 184, 218, 222, 223, 224, 243, 247, 248, 249, 251, 252, 254, 276, 277-338
- atividade parlamentar — 318, 322
 - autonomia — 323, 328
 - caráter nacional — 310, 311
 - criação — 303, 310
 - disciplina — 223, 224, 326, 328
 - extinção — 303, 310
 - fidelidade — 224, 281, 282, 324, 326
 - fusão — 303, 304
 - incorporação — 303, 304
 - recursos financeiros — 310, 311
 - registro e estatuto — 328
 - sanções — 223, 326, 327, 328
- Patrimônio municipal — 395
- Pesos e Medidas — 400
- Piquetes de grevistas — 78
- Plebiscito — 189, 190, 191, 193, 199, 200, 203, 260, 293, 295, 301, 331
- Pluripartidarismo — 308, 309, 310
- Plusvalia de Marx e Engels e o Federalismo Político em Três Graus, no Estado Moderno — 482
- Plutocratização — 231, 280
- Poder — 168, 175, 195, 221, 229, 230, 244, 245, 246, 249, 250, 260, 274, 277, 293, 295, 306, 308, 310, 333, 334, 335, 336
- Poder constituinte — 171, 172, 177, 178, 260, 261, 282, 295
- Poder econômico — 230, 244, 245, 246, 247, 250, 274, 313, 314, 331, 333
- Poder Executivo — 230, 231, 240, 272, 319, 320
- Poder político — 230, 244, 245, 247, 250, 260, 274, 280, 282, 313, 314, 323, 333
- Poder social — 247, 274, 275, 287, 288, 291, 297, 298, 299, 313, 314, 323, 333, 334
- Poder de sufrágio — 195, 200, 212, 215, 217, 301
- Política agrícola — 197, 295
- Política urbana — 197, 298

- Portugal 207, 210, 283, 284, 329
Português (língua oficial) — 165
Postulados do Municipalismo Americano (1948) — 430
Posturas — 397
Preclusão — 257
Prefeito Municipal — 199, 226, 230, 234, 254, 255
Presidencialismo — 319, 320, 321
Presidente da Câmara dos Deputados — 216
Presidente da República — 185, 187, 190, 214, 216, 217, 222, 226, 234, 253, 270, 271, 320
Presidente do Senado Federal — 216
Prestação alternativa — 267, 268
Privilégios — 215, 221, 230, 274, 305, 306, 309, 335, 336
Procedimento contraditório — 224, 269, 270, 324, 328
Processo eleitoral — 181, 185, 188, 222, 273, 274, 275, 276
Processo jurisdicional — 224, 269, 327
Processo legislativo — 207, 273, 274, 275
Procurador-Geral da República — 270, 272
Propaganda — 248, 276, 300, 333
Proteção ambiental — 194, 195
Publicidade — 209, 333
- Referendo — 191, 192, 193, 194, 195, 196, 199, 200, 203, 293, 295, 301, 331
Regime político — 240, 273, 277, 280, 281, 282, 286, 287, 292, 293, 294, 295, 300, 301, 302, 307, 308, 324, 333, 336
Registro de candidato — 219, 222, 223, 242
Recebimento da Representação nº 505 pelo Procurador Geral da República — 452
Regime de competências específicas, rígidas e inconcorrentes — 479
Registro sindical — 23
Rendas Municipais — Classificação — 422
Rendimento do Patrimônio Municipal — 406
Renúncia de investidura — 233, 234
Relatório e o voto contrário do Ministro Pedro Chaves — 455
Representação ao Supremo Tribunal, Conclusões — 452
Representação no Supremo, decisão — 465
Representação paritária em colegiados de órgãos públicos — 94
Representante do pessoal na empresa — 96
República Municipalista — 475
Responsabilidade — 242, 244, 258, 304, 309, 321, 322, 333, 334, 338

-
- Sanções partidárias — 223, 326, 327, 328
Saúde — 195, 296
Seção eleitoral — 200, 276
Segredo de justiça — 256, 257, 258, 259
Seguridade social — 296
Senado Federal — 187, 217, 226, 227
Serviço militar — 210, 211
- Símbolos
da República — 165
dos Estados, DF e Municípios — 165
- Simulação — 221, 237, 238
- Sindicalismo
Aposentado. Direito — 56
Associação profissional ou sindical — 23
Atividade preponderante da empresa — 41
Atuação. Diretrizes e métodos — 11
Autonomia sindical — 31
Categoria. Conceito e tipos — 36
Centrais sindicais — 50
Confederações — 36, 38
Contribuições sindicais — 47
Estabilidade do dirigente sindical — 56
Estruturação (representatividade) — 10
Evolução no Brasil — 15
Evolução no mundo moderno — 2
Federações — 35, 38
Filiação. Liberdade — 54
Finalidades — 9
Fundação de associação sindical — 23
Liberdade sindical — 19
Negociação coletiva. Participação sindical — 55
Organizações sindicais internacionais — 13
Registro sindical — 23
Representação da categoria e dos seus integrantes — 42
Rural — 63
Sistema confederativo sindical — 51
Sistemas de direito sindical — 7
Substituição processual — 42
Unicidade sindical por categoria — 35
Universalização do direito de sindicalização — 5
- Sindicato — 288, 293, 294

- Soberania — 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 306, 307
- Sociedade de massas — 204, 205, 286, 287, 288, 289, 300, 333, 334
- Substituição processual trabalhista — 42
- Sufrágio — 176, 177, 181, 182, 183, 184, 186, 187, 188, 189, 195, 200, 211, 292, 293, 301, 322
- Supremo Tribunal Federal — 270, 272
- Surdo-mudo — 264
- Suspensão de direitos políticos — 228, 259, 273, 324, 338
- Televisão — 332, 336
- Terças — 386
- Terras da União — 353
- Town meeting — 200
- Transferência eleitoral 221, 223
- Transformações sociais — 245, 285, 286, 287, 288, 293, 294, 300, 310, 311, 333
- Transplantações políticas — 229, 312
- Tribunal Regional Eleitoral — 254, 255
- Tribunal Superior Eleitoral — 190
- Tributos Municipais da Lei nº 1.828 — 399
- Tributos Municipais, na Constituição Federal de 1946 — 422
- União
- Bens — 353
 - Competência — 360
 - Competência comum com os Estados, DF e Municípios — 374
 - Competência concorrente com os Estados, DF e Municípios — 377
 - Competência legislativa privativa — 369
- Unicidade de representação sindical — 35
- URSS — 210
- Vacância de cargo — 233, 234
- Vereador — 226, 256
- Vice-Governador — 217, 226, 231, 232, 234, 254, 255
- Vice-Prefeito — 226, 231, 232, 254, 255
- Vice-Presidente da República — 214, 216, 217, 222, 231, 232, 254
- Voto — 208, 211, 217, 219, 222
- direto — 169, 183, 185
 - facultativo — 208, 209, 213, 214

- indireto — 185
- obrigatório — 208, 209, 213, 219
- secreto — 186, 187, 200
- Voto do Ministro Gonçalves de Oliveira na Representação nº 505 — 463
- Votos dos Ministros A. M. Villas Boas, Cândido Motta Filho, Ary Franco,
Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa — 464
- Voto do Ministro Victor Nunes Leal — 459

Este livro foi composto pela Linolivro S/C. Composições Gráficas Ltda., Rua Dr. Odilon Benévolo, 189, Benfica, RJ, e impresso pela Folha Carioca Editora Ltda., Rua João

同