

Reconstrução do federalismo brasileiro

RAUL MACHADO HORTA

Professor Catedrático da Faculdade de
Direito da Universidade Federal de Minas
Gerais

SUMÁRIO

1. Estrutura do Estado Federal
2. Características dominantes
3. Federalismo formal e federalismo real
4. Reconstrução federativa. Modernização da repartição de competências
5. Revisão do casuismo da intervenção federal
6. Restauração da autonomia do Estado-Membro
7. Devolução ao Estado-Membro da iniciativa de propor emenda à Constituição Federal
8. Repartição da receita federal e a cooperação financeira
9. Federalismo e Regionalismo
10. Renascimento das instituições federativas

1. Na estrutura complexa do Estado Federal atuam forças contraditórias e já se observou que nela coexistem o princípio unitário e o princípio federativo. Há no Estado Federal um só Estado, que o torna distinto da Confederação de Estados, e, de outro lado, essa forma estatal compreende uma pluralidade de Estados vinculados pelo laço federativo, e nisso ele se diferencia do Estado unitário (cf. R. CARRÉ DE MALBERG — **Contribution à la Théorie Générale de l'État** — vol. I, Recueil Sirey, Paris, 1920, pág. 102). A dualidade estatal projeta-se na pluralidade dos ordenamentos jurídicos dentro da concepção tridimensional dos entes federativos: a comunidade jurídica total — o Estado Federal —, a Federação, uma comunidade jurídica central, e os Estados-Membros, que são comunidades jurídicas parciais (cf. HANS KELSEN — **Teoria Generale del Diritto e dello Stato** — Edizioni di Comunità, Milão, 1952, pág. 322).

A Constituição Federal é o instrumento de integração dessa estrutura complexa de Estados e de ordenamentos jurídicos. Daí a estabilidade normativa que é essencial à natureza do Estado Federal pela aderência da forma de Estado ao documento constitucional.

2. Sendo múltiplo na sua edificação constitucional, o Estado Federal não se acomoda a uma concepção única e exclusiva, repartindo-se, ao contrário, em espécies variáveis no tempo e no espaço: federalismo dual, federalismo centrífugo, federalismo centrípeto, federalismo de segregação,

Conferência proferida no Seminário de Direito Constitucional promovido pelo Instituto dos Advogados de Minas Gerais em 19 de maio de 1981.

federalismo clássico, novo federalismo e federalismo cooperativo. Na diversidade de seus tipos constitucionais e históricos, recolhem-se, entretanto, elementos definidores, às vezes mais nítidos e constantes, outras vezes fluidos e imprecisos, mas, de qualquer forma, presentes na estrutura federal: a composição plural dos entes estatais, a indissolubilidade do vínculo federativo, a repartição de competências, a autonomia do Estado-Membro, a intervenção federal, o sistema bicameral, a repartição tributária, a existência de um Supremo Tribunal, dotado de jurisdição conclusiva na interpretação e na aplicação da lei federal e da Constituição Federal, conforme o modelo federal norte-americano, ou de um Tribunal Constitucional Federal, para o exercício concentrado da jurisdição constitucional, na mais recente criação do federalismo europeu.

3. A Constituição Federal de 1967 e suas emendas constitucionais posteriores mantiveram essas características formais do Estado Federal, o qual a Constituição protegeu com a intangibilidade, quando tornou defeso ao poder constituinte de revisão abolir a Federação (art. 47, § 1º).

As características formais e externas podem desempenhar a função do disfarce ou da máscara, escondendo da visão exterior a realidade interior da face, de modo a operar a separação entre o Estado Federal formal e o Estado Federal real, que a máscara dissimulou e encobriu.

Tornou-se generalizada a impressão de que, não obstante as características formais do Estado Federal que a Constituição acolheu, o federalismo brasileiro encontra-se esmagado pela exacerbação centralizadora de poderes e de competências da União, convertendo o federalismo constitucional em federalismo puramente nominal e aparente.

A difundida insatisfação com o modelo federal brasileiro está reclamando a proposta de reconstrução federativa, objetivando eliminar o conflito entre a Federação intangível na norma abstrata da Constituição e a Federação desfigurada pela centralização autoritária e absorvente dos poderes federais.

4. Como é geral a convicção de que se deve retificar essa deformação, que se localiza na Constituição vigente, cabe, então, examinar quais as soluções adequadas a esse propósito de reconstrução federativa. Pela ordem de grandeza, impõe-se rever a técnica constitucional da repartição de competências, pois nela reside a fonte de onde brota a tendência centralizadora da Federação. Em noventa anos de federalismo republicano poucas inovações se introduziram na técnica brasileira da repartição de competências. Continuamos fiéis ao sistema norte-americano dos poderes enumerados da União e dos poderes reservados aos Estados. Na sua origem, admitiu-se que essa técnica não só explicitaria, desde logo, os poderes nacionais da União, como também permitiria que, no tempo, os Estados-Membros fossem progressivamente absorvendo os poderes novos e não incluídos na expressa catalogação dos poderes federais. A dinâmica dos fatos frustrou essa expectativa, seja pela revelação judiciária dos poderes implícitos da União, na área da Constituição estática, seja pela mudança constitucional freqüente, fazendo com que toda Constituição

ulterior alargasse progressivamente o campo dos poderes da União com reflexos negativos no domínio dos poderes reservados aos Estados, submetidos ao sucessivo retraimento qualitativo e quantitativo de sua matéria.

É hora de abandonar a rigidez da técnica do federalismo clássico para consagrar soluções modernas, dotadas de maior flexibilidade operacional e que, assegurando o primado da União soberana nos assuntos de sua competência nacional, não inibam, de outro lado, a exploração das potencialidades dos Estados-Membros.

A Áustria, a Alemanha Ocidental e a Índia criaram formas constitucionais inovadoras, em matéria de repartição de competências, apresentando experiências que devem ser consideradas na remoção de área crítica e comprometedora do funcionamento das instituições do federalismo brasileiro.

A Constituição da Áustria, de 1º de outubro de 1920, revigorada em 1945, distribuiu e enumerou as matérias da competência da União e dos Estados em três níveis distintos:

- A) Legislação e execução da Federação (art. 10-1 até 17).
- B) Legislação da Federação e execução dos Estados (art. 11-1 até 5).
- C) Legislação de princípios (Grundsätze) da Federação e legislação de aplicação e de execução dos Estados (arts. 12-1 até 8). Duas regras adicionais completam a repartição de competências. Uma, dispendo que a matéria não deferida pela Constituição Federal à legislação ou à execução federal remanescerá no domínio da ação autônoma dos Estados (art. 15). A outra regra esclarece que, sendo reservada à Federação apenas a legislação de princípio, a regulamentação complementar, dentro do quadro fixado pela lei federal, caberá à legislação do Estado-Membro (art. 15-6). A lei federal pode fixar prazo não inferior a seis meses nem superior a um ano, para que o Estado elabore a lei de aplicação. Se não observar esses prazos, a competência para elaborar a lei de aplicação é devolvida à Federação. Na Áustria, a repartição tributária entre a União e os Estados não é regulada diretamente na Constituição Federal, para constituir objeto separado da Lei Constitucional de Finanças (Finanz-Verfassungsgesetz).

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), de 23 de maio de 1949, prosseguiu e desenvolveu a repartição de competências originariamente sistematizada pela Constituição Federal da Áustria. A distribuição material de competências é precedida de regras enunciadoras de princípios, que são as matrizes da lógica constitucional aplicada ao domínio da repartição de competências, de modo a inspirar a interpretação do texto. Daí as quatro regras introdutórias que fixam os fundamentos do sistema alemão:

- 1) os Estados têm o direito de legislar quando os poderes legislativos não forem conferidos à Federação (art. 70-1);

- 2) as competências da Federação e as dos Estados são delimitadas pelas disposições constitucionais sobre a legislação exclusiva e a legislação concorrente (art. 70-2);
- 3) nas matérias da legislação exclusiva da Federação, os Estados poderão legislar, se forem autorizados pela lei federal (art. 71);
- 4) nas matérias da legislação concorrente, os Estados podem legislar enquanto a Federação não fizer uso de seu poder (art. 72-1).

A competência da Federação na matéria da legislação concorrente, que é a mais extensa da repartição de competências, não depende de sua vontade discricionária, mas da caracterizada necessidade de regulamentação legislativa federal com fundamento em requisitos que a Lei Fundamental explicitamente enunciou nas seguintes regras:

- I) quando uma questão não couber na regulamentação eficaz da legislação dos diversos Estados;
- II) quando a regulamentação pela lei estadual afetar os interesses de outros Estados; ou
- III) quando assim exigir a proteção da unidade jurídica ou econômica, e notadamente a manutenção da homogeneidade das condições de vida fora do território de um Estado (art. 72 — (2) — 1.2.3.).

Após o enunciado dessas regras matrizes, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha estabelece a repartição material de competências em três planos destacados:

- A) legislação exclusiva da Federação (art. 73-1 até 11);
- B) legislação concorrente da Federação e dos Estados (art. 73-1 até 23);
- C) legislação de regras gerais (Rahmenvorschriften) da Federação (art. 75-1 até 5).

A Constituição da Índia, de 26 de janeiro de 1950, adotou o sistema da repartição integral de competências concebido em três listas: Lista da União, Lista Concorrente e Lista dos Estados (arts. 245 e 246).

A Lista I ou **Lista da União** discrimina 97 matérias incluídas na competência federal exclusiva; a Lista II ou **Lista dos Estados** enumera 66 atribuições que identificam a competência estadual exclusiva; e a Lista III ou **Concorrente** individualiza 47 matérias, para o comum exercício da competência da União e dos Estados.

A inovadora repartição de competências concebida nas Constituições da Áustria, da Alemanha Federal e da Índia veio conferir notável flexibilidade e apreciável enriquecimento à técnica que individualiza o Estado Federal no campo das formas estatais. Deu-se nova substância à atividade legislativa do Estado-Membro, permitindo-lhe o ingresso no amplo setor

da legislação federal, sem prejuízo das regras de coexistência, que demarcam, com maior amplitude do que na técnica dual do federalismo norte-americano, as fronteiras normativas do Estado Federal. Essa repartição, flexível nos seus movimentos e diversificada na sua matéria, é instrumento capaz de preservar o duplo ordenamento do Estado Federal, impedindo que o crescimento progressivo dos poderes federais venha absorver, na exaustividade dos poderes enumerados, a matéria indeterminada dos poderes reservados. De outro lado, inserindo-se na concepção moderna do federalismo cooperativo, a participação dos Estados em matéria legislativa mais ampla permitirá o afeiçoamento das normas da legislação federal de princípios e de regras gerais às peculiaridades econômicas, sociais e culturais de cada Estado, mediante o desenvolvimento de particularidades que a absorvente e unificadora legislação federal central geralmente desestimula e ignora. As federações continentais, como a brasileira, marcadas por disparidades regionais, encontrarão nessa técnica um poderoso instrumento de modernização e de permanência no tempo.

É certo que o alargamento dos poderes federais não decorre simplesmente de preferência formal por esta ou aquela técnica de repartição de competências. As causas dessa concentração de poderes residem nas mudanças operadas no comportamento do Estado moderno, na passagem do liberalismo econômico para o intervencionismo, o dirigismo, e a formas mais amplas da atividade social e econômica do Estado. As exigências centralizadoras do Estado intervencionista e dirigista concentraram na União, como centro do poder nacional, os instrumentos da intervenção e da direção nacional da economia. A repartição de competências serviu a esses objetivos, ampliando os poderes federais, o que acarretou o automático sacrifício do residualismo dos poderes estaduais.

Sem prejuízo do comando da União, que é indispensável à aceleração do desenvolvimento nacional e ao exercício de poderes soberanos, deve-se admitir que a profundidade adquirida pela expansão dos poderes centrais reclama nesta fase do federalismo brasileiro uma revisão na área da competência federal, de modo a aparelhar o Estado-Membro com os instrumentos de ação do Estado moderno, pois no âmbito estadual já repercutem intensamente as transformações desencadeadas pela industrialização, a massificação dos grandes centros urbanos e as exigências do intervencionismo econômico e social.

À luz desses pressupostos, a renovação da repartição de competências aqui preconizada conduziria à implantação de uma descentralização legislativa dentro do ordenamento federal e essa descentralização ampliaria a incipiente experiência federal brasileira no domínio da legislação estadual complementar ou supletiva (**Constituição Federal de 1934**, arts. 5º, §§ 3º e 7º, III. **Constituição Federal de 1946**, art. 6º **Constituição Federal de 1967**, art. 8º, § 2º **Constituição Federal Emendada de 1969**, art. 8º, parágrafo único).

5. A intervenção federal é instituto inerente ao Estado Federal, para nele desempenhar a função estabilizadora do complexo ordenamento

federativo. É remédio para manifestações patológicas, casos extremos de tumores malignos no organismo federal. A República Federal, no modelo clássico da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, concebeu a intervenção para casos limitados e anômalos, dentro da vocação autonomista do constituinte republicano. CAMPOS SALLES exprimiu esse sentimento da República nascente quando impugnou os propósitos de regulamentação do art. 6º da **Constituição de 1891** com as palavras candentes da metáfora que encerrava sua advertência:

“Se é possível um corpo político ter coração, eu direi que neste momento estamos tocando o coração da República” (**Documentos Parlamentares — Intervenção nos Estados — Regulamentação — 1891—1898**, volume I, 1913, pág. 302).

A prática do regime afastou-se dos escrúpulos do republicano da propaganda e perdeu-se, afinal, toda a cerimônia em matéria de intervenção, quando ela se tornou a regra geral em flagrante dissídio com a excepcionalidade contida na norma constitucional. Na evolução do instituto, passou-se do mínimo de intervenção, configurado nos casos restritos da norma constitucional, para alcançar o máximo de intervenção real na prática intervencionista da Primeira República. Paradoxalmente, do máximo de intervenção normativa, pela ampliação dos casos de intervenção no texto constitucional, caminhou-se para o mínimo de intervenção federal real sob a vigência das Constituições Federais de 1934, 1946 e 1967. Na verdade, os casos constitucionais reais de intervenção federal, notadamente a partir da Constituição de 1946, contrastam com a extensão consagrada ao tema no domínio formal da intervenção federal. Esse distanciamento entre o normativo e o real indica que uma transformação ocorreu na área da intervenção nos Estados e outras formas de ação acabaram dispensando a utilização traumatizante da intervenção federal. O desuso da intervenção federal, como instrumento coercitivo nas relações entre a União e os Estados, recomenda a revisão da Constituição Federal vigente no campo da intervenção federal para suprimir o casuismo exagerado que se alojou no seu texto, exprimindo desconfiança doentia na conduta anômala dos Estados. A intervenção para reorganizar as finanças dos Estados, por exemplo, que as Constituições de 1934 (art. 12, VI) e de 1946 (art. 7º, VI) resumidamente condensavam em um caso, triplicou-se na Constituição atual para transformar em motivo de intervenção a falta de entrega de quotas tributárias e a adoção, no Estado, de medidas ou a execução de planos econômicos ou financeiros, em desacordo com as diretrizes estabelecidas em lei federal. Este último caso, não obstante a prudente exigência de lei, denuncia a consagração circunstancial de ambiciosa versão tecnocrática de planejamento central, que a concepção constitucional da ordem econômica e social não autoriza. A própria intervenção para restabelecer a ordem pública perturbada ou coibir ameaça de perturbação, desacompanhada da cláusula da requisição do Governo estadual (art. 10, III), perdeu muito de sua eficácia pela mobilização federal mais rápida e direta das medidas de emergência, do estado de sítio e do estado de emergência (arts. 155-159). A revisão do texto, para ajustá-lo

às finalidades do instituto, conduziria à eliminação de casos de intervenção que ali se acham deslocados, como o da "corrupção no poder público estadual" (art. 10, III, *finis*) e o relativo aos impedimentos de Deputado estadual (art. 10, VII, alínea *g*), para os quais a legislação oferece corretivos adequados, sem a necessidade de deflagrar o curto-circuito da autonomia estadual.

6. A autonomia do Estado-Membro é requisito básico para qualificar a natureza do Estado Federal e sem ela a coetividade estadual não se distinguiria da Província do Estado unitário dotada de descentralização administrativa. Desde a Constituição Federal de 1891 (art. 63), a autonomia do Estado pressupõe, necessariamente, a capacidade de auto-organização, mediante a elaboração da Constituição e das leis que vão preencher o ordenamento autônomo do Estado. É certo que essa capacidade de auto-organização, sendo peculiar a ente autônomo, não pode exteriorizar-se em competência incondicionada, de que os Estados não dispõem. É natural que se submeta o poder constituinte do Estado-Membro às limitações impostas pelos princípios constitucionais que definem a fisionomia do federalismo constitucional e assegurem a primazia da União na matéria de sua competência. Por isso, o poder constituinte do Estado-Membro, seja o originário como o de revisão, é sempre um poder constituinte derivado, pois tem sua sede e suas limitações na Constituição Federal que o consagrou. As normas centrais da Constituição Federal condicionam a atividade do constituinte estadual e lhe traçam o campo de sua atuação autônoma. A Constituição Federal de 1891 e as Constituições Federais posteriores sempre fixaram essa precedência das normas constitucionais centrais sobre as normas constitucionais estaduais. A diferença substancial entre essas Constituições Federais localiza-se no preenchimento do conteúdo material dos princípios constitucionais federais, e não propriamente, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1934, na técnica da limitação e do controle do ordenamento constitucional do Estado-Membro, que é elemento comum a todas elas, não obstante a intensidade variável no exercício desse controle em função da designação quantitativa e qualitativa dos princípios constitucionais centrais. Da indeterminação de seu conteúdo, que assinalou o texto originário da Constituição Federal de 1891 (art. 63), modelo clássico do federalismo brasileiro, passou-se ao conteúdo expansivo e transbordante, como na Constituição Federal de 1967 e suas emendas (arts. 10, VII, alíneas *a* até *g*, 13, I até IX). A conseqüência final desse processo expansivo — que está impondo a revisão depuradora dos transbordamentos — é a transformação da Constituição Federal em Constituição total, que paralisa o razoável esforço criador do constituinte estadual, submetido ao processo de uniformização dos ordenamentos estaduais com sacrifício das peculiaridades locais. A Constituição Estadual tornou-se o produto da passiva transplantação de normas simétricas que jorram da Constituição Federal e deságuam no ordenamento pré-confeccionado da Constituição Estadual. A longa experiência brasileira do federalismo constitucional, que tem proporcionado criações singulares no Direito Constitucional Federal, aconselha uma parada e uma inversão nessa tendência centralizadora, para retirar do capítulo dedicado

aos Estados (art. 13) tudo o que nele representa o policiamento despersionizador e intimidante da Constituição Federal. A tendência uniformizadora e centralizante converteu em princípios constitucionais de obrigatoria observância pelos Estados as regras da Constituição Federal que disciplinam o processo legislativo, a elaboração do orçamento, a fiscalização orçamentária e financeira, a função pública, a fixação de subsídios, a emissão de títulos da dívida pública, a perda do mandato de Deputado ou Senador e a composição dos Tribunais de Contas (art. 13, III até IX).

A mutilação da autonomia estadual prossegue na intromissão da União na competência tributária do Estado, para conceder isenções de impostos estaduais (Constituição Federal, art. 19, § 2º), converter o Presidente da República em titular de iniciativa de ato normativo federal e nele fixar alíquotas máximas do imposto estadual de circulação de mercadorias nas operações internas, interestaduais e de exportação (Constituição Federal, art. 23, § 5º), ou ainda se valer de iniciativa federal do Presidente da República, para estabelecer limitações federais ao montante da dívida consolidada dos Estados; fixar taxas de juros e outras condições nas obrigações lançadas pelos Estados, e mesmo proibir a emissão e o lançamento de títulos estaduais da dívida consolidada, vedando ao Estado a captação da poupança pública (Constituição Federal, art. 42, VI). Outra disposição constitucional que se distancia da autonomia do Estado e se identifica com a filosofia centralizadora da Constituição vigente é a que converteu a concessão de isenções do imposto estadual sobre a circulação de mercadorias (ICM) em matéria de competência pluriestadual, na via instrumental dos Convênios celebrados entre os Estados, sob a vigilância e o comando indissimulável do Governo Federal, como impõe lei complementar em desdobramento da norma constitucional (Constituição Federal, art. 23, § 6º; Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, art. 2º) É fora de dúvida que, não obstante os invocáveis propósitos de harmonização tributária, a regra que subtraiu a cada Estado-Membro o poder de isentar na área do principal imposto de sua política fiscal fere e lesa o exercício da competência tributária estadual. Por outro lado, em discutível ampliação do conceito de **isenção**, a lei complementar incluiu nesse domínio benefícios de outra natureza, os quais também ficaram vedados de modo a anular qualquer tentativa fora da imperiosa fiscalização central. E para tornar eficaz esse comando centralizador, o legislador criou as sanções ameaçadoras da suspensão das quotas do Fundo de Participação, dos impostos especiais e a presunção de irregularidade das contas do exercício (Lei Complementar nº 24, art. 8º, parágrafo único). Os Municípios também não escaparam a esse tratamento, pois a parcela que a eles se destina do ICM está gravada com as mesmas proibições, embora a norma constitucional tenha no Estado o único destinatário das limitações que ela concebeu (Lei Complementar nº 24, art. 9º).

A concepção antifederativa que se consagrou na Constituição é responsável pelo princípio que autoriza a criação de Estado na via exclusiva da **lei complementar** (Constituição Federal, art. 3º), bastando a manifestação unilateral dos órgãos federais com total indiferença pela vontade da

unidade federativa interessada. Rompeu-se, desnecessariamente, com a sedimentada tradição de nosso Direito Público Federal, recomendando na formação de novos Estados a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em deliberações reiteradas (Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, art. 4º; Constituição de 16 de julho de 1934, art. 14), requisito que recebeu, no art. 2º da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, o acréscimo do "plebiscito das populações diretamente interessadas", para que se pudesse finalmente alcançar a aprovação do Congresso Nacional, na última fase do ato complexo de criação de nova unidade do Estado Federal.

A Constituição Federal vigente não se limita a definir a autonomia municipal e a fixar o seu conteúdo, o que é benéfico à defesa e preservação da autonomia (art. 15). Ultrapassou esses cuidados e concebeu lei complementar federal que dispõe sobre os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para criação de Municípios (art. 14), matéria que sempre se contemplou, *originariamente, na área do Direito Estadual, agora submetido ao estilo paternalístico da legislação federal*. A Constituição podou a autonomia local tornando matéria federal a fixação da remuneração dos Vereadores (art. 15, § 2º) e desfigurou a autonomia estadual, para designar, exaustivamente, os casos de intervenção do Estado no Município (art. 15, § 3º, letras a até f) e fixar, rigidamente, o número máximo de Vereadores municipais (art. 15, § 4º), como se a transposição da regra numérica, pelo alargamento da representação local, pudesse comprometer a prática do governo representativo. Essa preocupação unitária de preordenar, verticalmente, a organização do Estado-Membro no quadro expansivo da Constituição Federal projetou-se na modelagem prévia do Poder Judiciário dos Estados, técnica que, no exercício razoável da competência, se justificaria pelas nobres inspirações de defesa da magistratura estadual em face de abusos do poder político, mas que se exacerbou, para introduzir na Constituição Federal princípios e regras da organização judiciária dos Estados (art. 144, II, a, *finis*, e c; VII, § 1º, a, *finis*, § 6º), matéria inerente ao princípio federativo da auto-organização na área indevassável dos poderes estaduais reservados.

Não se deseja, como se acentuou, autonomia estadual sem limitações, pois estas são inerentes ao conceito jurídico-político da autonomia. Propõe-se a revisão da tendência de *centralização normativa que se aclimatou* na Constituição Federal de 1967 e suas emendas, anulando o exercício da competência de auto-organização do Estado-Membro. Por outro lado, a eficaz defesa da Constituição e da legislação federal, quando seus preceitos forem violados no ordenamento estadual, encontra no Supremo Tribunal Federal o mais autorizado e conclusivo intérprete. É o que vem demonstrando a fecunda atividade do Supremo no controle da constitucionalidade da Constituição e das leis estaduais, mediante o poderoso instituto da Representação de Inconstitucionalidade, criação do Direito Constitucional brasileiro, que representa acréscimo substancial à versão norte-americana do controle judiciário da constitucionalidade das leis.

7. A participação do Estado-Membro na organização da Federação é um dos traços dominantes do federalismo, de modo geral, e do federalismo brasileiro, de modo particular. Essa participação conduziu ao sistema bicameral e à presença prestigiosa do Senado Federal, erigido à categoria de Câmara dos Estados, como sempre afirmaram as nossas Constituições Federais (Constituição Federal de 1891, art. 30. Constituição Federal de 1934, art. 89. Constituição Federal de 1946, art. 60. Constituição Federal de 1967, art. 43). Outra forma de manifestação dessa participação estadual na formação da vontade federal consubstancia-se no reconhecimento aos Estados-Membros, por suas Assembléias Legislativas, de apresentarem proposta de emenda da Constituição Federal. A proposta estadual, nessas condições, exprime a vinculação federativa e reforça os laços de solidariedade entre a Federação e os Estados. A iniciativa de proposta estadual de emenda à Constituição Federal constitui tradição sedimentada no Direito Público Republicano, desde a Constituição Federal de 1891 (art. 90, § 1º), e se prolongou nas Constituições Federais de 1934 (art. 178, § 1º, alínea b e § 2º), de 1946 (art. 217, § 1º), e de 1967 (art. 50, § 4º). Todavia, a Emenda Constitucional Federal nº 1, de 17 de outubro de 1969 (art. 47, I e II), retirou aos Estados-Membros o exercício dessa competência típica da forma federal de Estado. A Emenda Constitucional Federal nº 11 (art. 47, I e II), de 13 de outubro de 1978, não restaurou a competência perdida pelos Estados. A tarefa restauradora fica aberta ao constituinte federal, não tanto por devoção às formas, mas por respeito à substância das coisas.

8. A discriminação das rendas tributárias é uma questão crítica na organização federal. Desde a constituinte republicana de 1891, a matéria vem despertando antagonismos que favorecem o dissídio das tendências conflitantes. Naquela Assembléia, JÚLIO DE CASTILHOS, insurgindo-se contra solução que lhe parecia prejudicial aos Estados, denunciou "a partilha do leão", que tomava para a União as fontes mais produtivas (AGENOR DE ROURE — **A Constituinte Republicana** — vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920, pág. 117). RUI BARBOSA, então Senador pela Bahia e Ministro da Fazenda, antevia nas resistências ao plano da discriminação de rendas consagrado no Projeto do Governo Provisório, a "ruína da União" pelo seu empobrecimento (AGENOR DE ROURE — **idem, idem**, págs. 120/21). O Senador LEOPOLDO DE BULHÕES tornou evidente a insatisfação com a solução finalmente adotada pela nossa primeira Constituição Republicana, propugnando a revisão da discriminação de rendas no dia em que se promulgava a Constituição (AGENOR DE ROURE — **idem, idem**, pág. 171).

A evolução do comportamento da receita tributária demonstra que se aprofundou a vantagem da União e retraiu-se a participação do Estado no quadro da discriminação de rendas. Enquanto se estimou, por exemplo, a receita tributária da União, para o exercício financeiro de 1981, em Cr\$ 1.468.545.400.000 (um trilhão, quatrocentos e sessenta e oito bilhões, quinhentos e quarenta e cinco milhões e quatrocentos mil cruzeiros), a receita total do Estado de Minas Gerais, para igual período, é da

ordem de Cr\$ 158.369.647.000 (cento e cinquenta e oito bilhões, trezentos e sessenta e nove milhões, seiscentos e quarenta e sete mil cruzeiros), nesse cômputo incluída a receita oriunda de **transferências correntes** da União, representando Cr\$ 38.038.448.000 (trinta e oito bilhões, trinta e oito milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil cruzeiros).

A magnitude da receita tributária federal contrasta com a fragilidade dos recursos atribuídos pela Constituição Federal às demais órbitas do Governo, como revelam os índices da composição da receita pública global do Brasil, divulgados pelo Instituto de Pesquisas Econômica e Social:

UNIÃO	76%
ESTADOS	22%
MUNICÍPIOS	2%

(Fonte: Conferência do Ministro EWALD PINHEIRO, do Tribunal de Contas da União, publicada no **Diário Oficial** da União, de 2 de janeiro de 1980, pág. 52).

O contraste entre recursos federais e recursos locais (estaduais e municipais) ainda mais se aprofunda, quando acrescentamos ao campo da receita orçamentária da União o volume gigantesco dos recursos que se acham concentrados, atualmente, nos órgãos federais da administração indireta, situados fora do orçamento governamental da administração direta. O Relatório do Tribunal de Contas da União, relativo às contas do Governo Federal, no exercício de 1978, registrou esse dado pouco divulgado do Governo Federal, que concentra recursos pleróticos nos 436 órgãos da Administração Indireta, a saber: 383 autarquias, 23 Empresas Públicas, 23 Fundações, 3 Territórios Federais, 3 Órgãos Autônomos e 1 Fundo. Segundo o Tribunal de Contas da União, foi o seguinte o resultado apresentado, no exercício de 1978:

	Receita	Despesa
Orçamento Federal	Cr\$ 357.704.780.143 <i>(trezentos e cinquenta e sete bilhões, setecentos e quatro milhões, setecentos e oitenta mil, cento e quarenta e três cruzeiros) (3,6%)</i>	Cr\$ 356.000.370.435 <i>(trezentos e cinquenta e seis bilhões, trezentos e setenta mil, quatrocentos e trinta e cinco cruzeiros) (3,6%)</i>
Órgãos da Administração Descentralizada	Cr\$ 9.545.153.730.774 <i>(nove trilhões, quinhentos e quarenta e cinco bilhões, cento e cinquenta e três milhões, setecentos e trinta mil, setecentos e setenta e quatro cruzeiros) (96,4%)</i>	Cr\$ 9.480.905.523.949 <i>(nove trilhões, quatrocentos e oitenta bilhões, novecentos e cinco milhões, quinhentos e vinte e três mil, novecentos e quarenta e nove cruzeiros) (96,4%)</i>

(Fonte: Síntese do Relatório elaborado pelo Ministro LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA, in **Diário Oficial** — Seção I — Parte I — de 9 de julho de 1979, pág. 9.591).

No mesmo período, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a Caixa Econômica Federal movimentaram recursos superiores aos do orçamento da União. O Instituto Nacional de Previdência Social, isolado, dispôs de mais de quinhentos bilhões de cruzeiros, enquanto o orçamento federal de 1978 arrecadou trezentos e cinquenta e oito bilhões de cruzeiros.

É certo que a retirada do imposto da área da União e sua passagem para a competência tributária dos Estados ou dos Municípios redundaria no agravamento das disparidades entre os Estados, beneficiando a muito poucos, especialmente os Estados situados nas áreas prósperas e industrializadas, permanecendo a grande maioria à margem das vantagens da manipulação do imposto estadualizado. Os desníveis da economia nacional conduziram à adoção do processo da repartição da receita federal, que utiliza o imposto federal arrecadado pela União e redistribui parcelas ou percentuais desse imposto pelos Estados e Municípios. O orçamento federal desempenha a função do filtro, para nos valermos da "théorie du filtre" formulada por HENRY LAUFENBURGER (**Traité d'Économie et de Législation Financières** — Budget et Trésor, Recueil Sirey, 1948, pág. 233), mediante a arrecadação nacional da receita e a redistribuição ulterior representada nos percentuais da tributação para fortalecer, sobretudo, as disponibilidades financeiras dos Estados e Municípios mais carentes de recursos. Com o propósito de fortalecimento financeiro, as Constituições Federais de 1946 e de 1967 alargaram as formas clássicas de participação dos Estados, estabelecendo em favor das unidades federadas a participação financeira em quotas de impostos federais. É técnica que se insere no campo dinâmico das relações intergovernamentais e do federalismo cooperativo, desconhecida no federalismo clássico do Estado liberal. A participação financeira dos Estados na receita federal surgiu na Constituição Federal de 1946, que contemplava a atribuição aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de uma parcela da arrecadação do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis (art. 15, III, e § 2º), nos termos e fins estabelecidos em lei federal. A Constituição de 1946, denunciando sua inclinação municipalista, ainda deferiu aos Municípios, excluídos os das Capitais, 10% (dez por cento) da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza, em partes iguais, aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural (art. 15, § 4º). A Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, ainda na vigência da Constituição de 1946, deu considerável sistematização à distribuição da receita tributária federal, definindo a formação mais ampla dos Fundos de Participação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (arts. 20-21), e ampliando a distribuição da receita oriunda da tributação única (art. 23). É inegável reconhecer, entretanto, que a política de repartição da receita federal expandiu-se na vigência da Constituição Federal de 1967 e suas emendas, através da vinculação do produto de arrecadação do imposto de propriedade territorial rural aos Municípios

(art. 24, § 1º); devolução aos Estados, aos Municípios e Distrito Federal das parcelas de imposto de renda incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública pagos por essas Unidades de Governo (arts. 23, § 1º, e 24, § 2º); da alimentação crescente dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (art. 25, I e II), bem como do Fundo Especial (art. 25, III) e da receita federal distribuída aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com apoio na tributação única sobre lubrificantes e combustíveis, energia elétrica e minerais do País. Trata-se de conquista já incorporada ao Direito Constitucional Federal, a qual compensa, parcialmente, a extraordinária concentração de recursos na competência tributária da União (art. 21, I até IX), contribuindo, de outro lado, para reduzir desníveis da renda regional e da renda local, especialmente nas áreas mais carentes.

No exercício de 1978, os mecanismos dos Fundos de Participação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios distribuíram àquelas áreas de Governo Cr\$ 16.911.525.627 (dezesesseis bilhões, novecentos e onze milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, seiscentos e vinte e sete cruzeiros), valores vinculados ao imposto de renda e de produtos industrializados, objeto da repartição compensatória (**Síntese do Relatório**, citado, **Diário Oficial** — Seção I — Parte I, pág. 9.590).

Quanto aos Municípios, os diversos recursos tributários a eles atribuídos pela União, no exercício de 1978, totalizaram Cr\$ 18.296.042.037,00 (dezoito bilhões, duzentos e noventa e seis milhões, quarenta e dois mil, e trinta e sete cruzeiros), assim identificados:

	Cr\$
1) Fundo de Participação aos Municípios	13.286.173.195
2) Imposto Territorial Rural	384.402.940
3) Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes	3.096.260.642
4) Imposto Único sobre Energia Elétrica	954.342.530
5) Imposto Único sobre Minerais	574.862.730

(**Síntese do Relatório**, citado, pág. 9.600).

A penúria em que vivem os Municípios brasileiros ficou retratada no seguinte comentário do Relatório do Tribunal de Contas da União:

"Somam 1.500 a 1.700 os Municípios que não tiveram condições, ainda, de organizar e manter um núcleo administrativo mínimo. São pequenas comunidades que vivem quase exclusivamente dos recursos do Fundo de Participação. Não contam com estabelecimento bancário, não possuem uma pessoa com nível de conhecimentos bastante para organizar um sistema de registro sistematizado dos recursos recebidos e dos gastos. Ficam à mercê de escritórios de contabilidade, geralmente, localizados na Capital, que lhes absorvem boa parte da receita..." (**Síntese do Relatório**, citado, pág. 9.601).

Partindo da verificação generalizada de que a concentração tributária da União agigantou o orçamento federal e empobreceu os orçamentos estaduais e locais, três conclusões, pelo menos, podem ser extraídas do

atual perfil da repartição tributária federal. **Primeira:** os percentuais constitucionais da participação dos Estados, dos Municípios, dos Territórios e do Distrito Federal devem ser majorados em função da grandeza dos recursos tributários da União e de seu processo de concentração. Seria conveniente, de outro lado, fixar no texto constitucional o percentual inicial e mínimo da participação, considerando a necessidade de seu reajustamento periódico. Nesta hipótese, a fixação de posteriores percentuais de participação nos impostos federais passaria a constituir objeto de **Resolução** do Senado Federal, mediante iniciativa exclusiva. A introdução do Senado nessa matéria corresponde a uma tendência já consagrada no Direito Constitucional Federal, para o exercício de atribuição inerente à Câmara dos Estados. **Segunda:** simplificar o processo de entrega dos recursos captados nos Fundos de Participação e na receita federal da tributação única, de forma a eliminar a subordinação das entidades beneficiadas às autoridades federais, que a Emenda Constitucional nº 17, de 2 de dezembro de 1980, não eliminou do texto da Constituição Federal vigente (art. 25, §§ 2º e 3º), refletindo o comando autoritário do processo de repartição da receita federal, incompatível com a fase atual de nossa evolução política e constitucional. O controle e a liberação das quotas tributárias foram melhor concebidos na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, que se limitava a prever a competência do Tribunal de Contas para calcular e autorizar a aplicação dos Fundos, efetuando-se a sua entrega, mensalmente, através dos estabelecimentos oficiais de crédito (art. 21, § 1º), sistema que deve ser restaurado na sua plenitude para que se possa alcançar a finalidade da norma constitucional de cooperação financeira entre as unidades de governo.

Terceira: impõe-se devolver ao Estado-Membro a plena competência legislativa em matéria do ICM, removendo a abundante legislação federal de regulamentação exaustiva do imposto estadual, notoriamente sacrificado na sua função fiscal de suporte do sistema tributário do Estado pela intromissão do comando federal.

9. A política de fortalecimento financeiro dos Estados e dos Municípios, que vem-se realizando mediante a utilização, ainda insuficiente, do mecanismo compensatório da repartição da receita federal, não esgota os instrumentos empregados na Federação brasileira, para superar e corrigir os desníveis econômicos e as disparidades regionais. Superada a concepção da ajuda excepcional aos Estados que se difundiu na fase inicial da República brasileira, sob a forma cautelosa da prestação de socorros, em caso de calamidade pública, conforme dispunha o art. 5º da Constituição Federal de 1891, incorporou-se ao federalismo brasileiro, de modo empírico, a princípio, e de forma sistemática, posteriormente, o princípio de que à União caberia a função de inverter a tendência negativa de processo circular acumulativo, que vinha historicamente empobrecendo os Estados e extensas regiões do território nacional. Demonstrou GUNNAR MYRDAL que, no chamado processo de **causação circular**, o fator negativo torna-se, simultaneamente, causa e efeito de outros fatores negativos, pois o processo acumulativo, quando não controlado, promoveria desigualdades crescentes (GUNNAR MYRDAL — **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvol-**

vidas — Rio de Janeiro, 1960, págs. 26-27). A União Federal, centro do poder nacional, assumiu a missão de promover o desenvolvimento regional nas áreas críticas, de modo a integrá-las no quadro mais amplo do desenvolvimento nacional. A eliminação das disparidades regionais ingressou na competência federal da União para atingir os objetivos da política nacional de desenvolvimento econômico. Sem desconhecer esforços anteriores, visando a redução de disparidades regionais, especialmente no campo das medidas governamentais de combate às secas do Nordeste, coube à Constituição Federal de 1946 a iniciativa histórica de inserir na área de atividade da União a promoção sistemática do desenvolvimento regional. O constituinte de 1946 concebeu três planos regionais e a eles conferiu a sustentação da receita tributária federal vinculada: o plano da defesa contra os efeitos da seca do Nordeste (art. 198), que se relacionava com a competência federal de organizar a defesa permanente contra os efeitos da seca (art. 5º, XIII), no qual se despenderia quantia nunca inferior a 3% (três por cento) da renda tributária da União; o plano de valorização econômica da Amazônia (art. 199), que se tornou permanente pela Emenda Constitucional nº 21, de 21 de novembro de 1966, nele se autorizando a aplicação de quantia não inferior a 3% (três por cento) da renda tributária da União; e o plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 29), para o qual se destinava a aplicação anual de importância não inferior a 1% (um por cento) da renda tributária da União.

Após a consagração constitucional da política de desenvolvimento regional na competência da União Federal, alcançou essa política notável expansão no plano da legislação ordinária, tanto no período de vigência da Constituição Federal de 1946, como na atual fase da Constituição Federal de 1967 e suas emendas. A política de desenvolvimento regional, através da **propagação** de recursos da União aos organismos regionais — SUDENE, SUDAM, CODEVASF, SUDESUL, SUDECO, SUFRAMA —, integrou-se na prática do federalismo brasileiro e nele desempenha relevante função de equilíbrio federativo, reduzindo as disparidades regionais. Essa política comporta, todavia, aprimoramentos na sua formulação, para adotar instrumentos capazes de assegurar a efetiva participação dos Estados no seu processo decisório, recolhendo-se as indicações da razoável experiência brasileira no domínio das relações intergovernamentais em órgãos de desenvolvimento regional.

A criação das Regiões Metropolitanas encerra outra manifestação do desenvolvimento regional, agora sob o impulso conjugado da União, dos Estados e dos Municípios, dentro da mais recente e promissora experiência brasileira do federalismo cooperativo. A Constituição Federal de 1967, em seu art. 164, deferiu à União a competência para estabelecer regiões metropolitanas, mediante lei complementar, visando a realização de serviços comuns aos Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica. Essa nova entidade aglutinadora de Municípios situa-se no título constitucional da **Ordem Econômica e Social**, que tem por fim realizar o desenvolvimento

nacional e a justiça social. É nessa ampla destinação que se introduziu a Região Metropolitana, para colocá-la a serviço do desenvolvimento e do bem-estar social das grandes massas urbanas que se aglomeram e se expandem nas cidades metropolitanas e aí padecem os sacrifícios humanos e sociais impostos pelos centros metropolitanos às populações das "megalópoles" modernas. A Região Metropolitana é a entidade geoadministrativa que se criou para o reerguimento de áreas saturadas pelo crescimento urbano e nelas difundir o bem-estar social. O Município, isoladamente, não seria suficiente para realizar essas tarefas. A técnica constitucional concebeu para isso a Região Metropolitana, dentro das tendências do moderno federalismo cooperativo. Implantaram-se as Regiões Metropolitanas na lei federal (Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973) e na legislação supletiva estadual. Recursos grandiosos estão sendo canalizados pela União e pelos Estados para enfrentar os dimensionados problemas metropolitanos de desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo metropolitano, transporte e sistema viário, aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental. Ganhando consistência no mundo real da administração intergovernamental, a Região Metropolitana desencadeou a questão de sua presença na estrutura do Estado Federal. A permanência indefinida da Região Metropolitana na área programática da Ordem Econômica e Social não parece ser a melhor solução. Região Metropolitana, pessoa jurídica de Governo Regional dentro do Estado-Membro, como unidade intermediária entre o Estado e os Municípios, ou a Região Metropolitana concebida como Território Regional Estadual, forma de descentralização administrativa de nível autárquico territorial, recebendo tratamento assemelhado ao que se dá ao Território Federal na área da União? São opções entre as várias alternativas que se abrem ao constituinte federal e estadual, para possibilitar a fixação definitiva da Região Metropolitana no ordenamento constitucional brasileiro.

10. A estrutura federal que a Constituição emendada de 1969 concebeu e projetou no plano constitucional afastou-se da concepção brasileira do federalismo republicano. O caráter conjuntural e episódico das soluções adotadas demonstram a precariedade e evidenciam a fragilidade da estrutura que se erigiu no terreno movediço das conveniências políticas. A União tornou-se absolutista na sua ambição de poder, e para servir ao autoritarismo do Governo Central a Constituição cancelou a autonomia do Estado-Membro. A forma federal de Estado pressupõe a existência de requisitos que lhe definem a fisionomia no quadro das formas estatais. A forma híbrida — federal e unitária ao mesmo tempo — equivale a um aleijão que torna irreconhecível a criatura assim concebida. A reconstrução do federalismo brasileiro impõe a eliminação desse hibridismo para que das cinzas dessa destruição possam renascer as instituições de um federalismo renovado e vigoroso. A tarefa de reconstrução reclama a modernização do edifício federal, sem o sacrifício iconoclasta das fontes permanentes da concepção federal brasileira, e assim o novo federalismo constitucional se converterá em instrumento duradouro do desenvolvimento político, cultural, econômico e social da nação brasileira.