

TENDÊNCIAS ATUAIS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

RAUL MACHADO HORTA

SUMÁRIO — 1. O tema no Direito Constitucional Brasileiro. 2. Irreformabilidade da forma federativa de Estado. 3. Composição da República Federativa. 4. As características do federalismo constitucional. 5. Estado Federal e Regiões. 6. Repartição de competências, modelo tradicional e modelo contemporâneo. 7. Federalismo de equilíbrio e federalismo cooperativo. 8. Constituição Federal e Direito Internacional. 9. Formação de novos Estados e Municípios. 10. Conclusões.

1. A evolução secular da forma federativa de Estado no Direito Constitucional Brasileiro registra oscilações e desvios que contrariam a tendência do desenvolvimento linear e constante e identificam a presença de fatores heterogêneos, os quais conduziram a uma tipologia diversificada dentro do constitucionalismo federal e republicano, inaugurado em 1891. Na origem da ondulação secular, floresceu o *federalismo dual e centrífugo*, caracterizando atividade mais intensa da União e dos Estados, exercida nos domínios intransponíveis dos poderes enumerados da União e dos poderes reservados dos Estados. Esse quadro da plenitude jurídico-política concebida nos dois grandes ordenamentos da União e dos Estados, inerente ao federalismo de 1891, exprimindo a concepção de uma arquitetura constitucional edificada na lógica de princípios e de regras racionalmente enunciadas, sofreu o contraste de abalos e de tremores oriundos do conluio entre a expansão dos poderes presidenciais e as exigências dos interesses eleitorais da representação política, cuja forma mais típica de ação residiu no uso imoderado da intervenção federal. O federalismo dualista de 1891, que conviveu com o presidencialismo exacerbado do período posterior à Guerra européia de 1914/1918, praticado sob as presidências de Epitácio

Pessoa, Artur Bernardes e Washington Luiz, extinguiu-se com a Revolução de 1930 e foi substituído pela breve experiência do novo federalismo, estruturado nas regras mais abundantes da Constituição Federal de 1934. A Carta de 1937, apesar das referências nominais à forma federal de Estado, não ultrapassou o nominalismo vocabular, para erguer no texto autoritário o Estado sem fundamentos federais. A Constituição Federal de 1946 fixou o reencontro histórico das fontes do federalismo constitucional. Esse reencontro das origens não permaneceu no domínio da contemplação estática do passado. Avançou no tempo, para, retomando o ensaio esboçado na renovadora Constituição de 1934, aprofundar as regras do federalismo financeiro e do desenvolvimento regional, inaugurando a trajetória ainda em curso do federalismo cooperativo. A Constituição de 1967 exprimiu um esforço de conciliação entre a estrutura jurídica do federalismo, assentada na repartição das competências da União, dos Estados e dos Municípios e o fortalecimento do Poder político da União, sob o comando inequívoco do Presidente da República. O esforço de conciliação, que não disfarçava a rivalidade de forças contraditórias, acabou sendo esmagado pelo predomínio centralizador da União Federal, visível no enunciado que impunha a incorporação direta das disposições da Constituição Federal no “direito constitucional legislado dos Estados”, na linguagem da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, negando a autonomia do Estado-membro. O documento de 1969, expressão do autoritarismo político, realizou a centralização política no mais alto grau que se poderia conceber no período republicano.

A oscilação pendular, que percorre a evolução do federalismo constitucional brasileiro, marcada por fases de plenitude e períodos de queda e de negação, de alternância do federalismo hegemônico e centrípeto e do federalismo centrífugo e dualista atingiu, afinal, o seu momento de estabilização na Constituição Federal de 1988. Sob o ângulo da forma federal de Estado, a Constituição de 1988 é o coroamento da evolução secular e assinala o ponto de equilíbrio que se atingiu no estágio do amadurecimento das instituições federais.

2. No quadro pendular da evolução do federalismo brasileiro, que registra o desencontro de concepções e a contradição de soluções, buscou-se organizar a defesa da forma federativa de Estado na regra jurídico-constitucional que assegura sua imutabilidade na via da emenda ou da reforma da Constituição. A regra proibitiva despontou na Constituição republicana de 1891, associada à permanência da República, dando origem à dupla proteção, (art. 90, § 4º) que as Constituições posteriores reproduziram (Constituição Federal de 1934 — art. 178, § 5º — Constituição Federal de 1946 — art. 217, § 6º — Constituição

Federal de 1967 — art. 50, § 1º) e a Constituição de 1988 desfez, para isolar na irreformabilidade a forma federativa de Estado, (art. 60, § 4º, I) deixando de incluir na vedação a forma republicana de governo, o que se impõe restabelecer, considerando os resultados do plebiscito popular favorável à República, em pronunciamento soberano de 21 de abril de 1993.

Na Constituição vigente, “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado”. A eliminação, a supressão, a derrogação, a extinção é que não poderão constituir matéria da proposta de emenda e, conseqüentemente, objeto de deliberação. Não poderá constituir objeto de deliberação a proposta da qual advenha, como conseqüência, a abolição da forma federativa de Estado. Não é apenas a emenda que proponha, diretamente, a abolição da forma federativa. Atinge-se, também, na vedação, deliberação proposta que tenda, que se incline, que conduza, que propenda, ou que possa acarretar a abolição da forma federativa de Estado. Nessa tendência ou nessa inclinação abolitória introduziu-se a forma oblíqua, o procedimento dissimulado, a técnica da escamoteação, visando alcançar, numa ou outra hipótese, o objetivo vedado da abolição. A forma federativa de Estado é conceito complexo, que envolve um conjunto de elementos, bastando que a proposta de emenda venha abolir um deles, para incidir na vedação da irreformabilidade. E quais são estes elementos, que, no seu conjunto, irão compor a forma federativa de Estado, excluída do âmbito do poder constituinte derivado ou do poder de reforma constitucional? A identificação desses elementos constitutivos, para delimitar o campo da investigação, adotará a referibilidade à Constituição Federal de 1988.

3. A República Federativa insere-se no domínio tipológico do Estado de composição complexa, reunindo na sua figura uma pluralidade de entes constitutivos. Essa pluralidade poderá abranger *entes homogêneos* ou *entes heterogêneos*. No primeiro caso, a forma federativa conterá uma pluralidade de Estados-membros, sem o acesso de ente de outra categoria ao nível da composição do Estado Federal. É desse teor a composição da forma federativa nas Constituições dos Estados Unidos, México, Argentina, Venezuela, Áustria, Alemanha, Canadá, Índia, Suíça e Austrália. Nesses modelos, a Federação resultou da associação de Estados ou de Províncias preexistentes, que encontraram na Constituição Federal o instrumento de sua aglutinação, como no caso dos Estados Unidos, ou de sua criação originária, como se deu no Brasil. Nos Estados Unidos, a União dos Estados, realizada pela Constituição, dissolveu a Confederação dos Estados Soberanos. No Brasil, a união das antigas Províncias, em regra da Constituição de 1891 (arts. 1º e 2º), criou os Estados-membros

da República Federal, extinguindo o Estado Unitário, *dividido em Províncias*, segundo dispunha a Constituição do Império de 1824. (Art. 2º)

A pluralidade de *entes heterogêneos* na composição do Estado Federal, para agregar entidades que não se esgotam na categoria do Estado-membro ou do Estado Federado, encontra correspondência em dois modelos do federalismo contemporâneo: o do Brasil e o da Bélgica.

A Constituição Federal de 1988, mantendo os Estados e o Distrito Federal na composição da Federação — o Distrito Federal para exercer a função de sede da Capital Federal (art. 18, § 1º) — suprimiu a presença do Território Federal naquela formação e contemplou os Municípios na composição da República Federativa (arts. 1º e 18), introduzindo o ente heterogêno na estrutura constitucional da organização político-administrativa do Estado Federal Brasileiro.

A Constituição da Bélgica de 1831, após a reforma constitucional de 1993, transformou a Bélgica em Estado Federal constituído por três comunidades — a Comunidade francesa, a Comunidade flamenga e a Comunidade germânica (art. 2º) —, e três regiões: a região walônica, a região flamenga e a região de Bruxelas (art. 3º). As regiões se dividem em províncias (art. 5º). Quatro regiões lingüísticas integram a estrutura complexa e heterogênea do Estado Federal Belga: a região de língua francesa, a região de língua holandesa, a região bilíngüe de Bruxelas — Capital e a região de língua alemã (art. 4º). O federalismo da Bélgica demonstra as vantagens da solução federal como fator de coesão nacional e de harmonização de tendências culturais diversificadas. Em outra perspectiva, e dos grandes espaços territoriais, a fórmula federal igualmente assegura a integridade das partes componentes, mediante a dosagem jurídico-político equilibrada na distribuição das competências nacionais, estaduais e locais.

4. Na estrutura mais heterogênea que o Estado Federal Brasileiro adquiriu na Constituição de 1988 são peças constitutivas e inelimináveis na fisionomia da forma federativa de Estado os seguintes elementos de sua configuração constitucional: I. Indissolubilidade do vínculo federativo entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (Constituição — art. 1º). II. Pluralidade dos entes constitutivos da República Federativa: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Constituição — art. 18). III. Faculdade de incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação, formação de novos Estados, bem como criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, mediante plebiscito (Constituição — art. 18, §§ 3º e 4º). IV. Vedações constitucionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Constituição — art. 19 — I — II — III) V. Soberania da União e autonomia dos Estados, Distrito Federal

e Municípios. (Constituição — arts. 21 — I — II — 25 — 29 — 32). VI. Repartição de competências. (arts. 21 — 22 — 23 — 24 — 30 — 32, § 1º) VII. Intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal. (art. 34) VIII. Intervenção estadual nos Municípios e intervenção federal nos Municípios de Território Federal. (Constituição — art. 35). IX. Organização bicameral do Poder Legislativo federal, assegurada a existência da Câmara dos Deputados, órgão dos representantes do povo e do Senado Federal, órgão dos representantes dos Estados e do Distrito Federal. (Constituição — arts. 44 — 45 — 46) X. A igualdade da representação dos Estados e do Distrito Federal no Senado (Constituição — art. 46). XI. Iniciativa das Assembleias Legislativas Estaduais, para proposta de emenda à Constituição (Constituição — art. 60 — III). XII. Poder Judiciário da União, com a inclusão neste de um Supremo Tribunal Federal, para exercer a função de Guarda da Constituição, e do Poder Judiciário nos Estados (Constituição — arts. 92 — I — 102 — 125). XIII. Ministério Público, na qualidade de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, de órgão da ação de inconstitucionalidade e da representação, para fins da intervenção federal da União e da intervenção estadual nos Municípios (Constituição — arts. 36 — III — 139 — IV). XIV. Poder e competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observada a particularização dos impostos atribuídos a cada pessoa de direito público interno. (Constituição — arts. 145 — I — II — III — 153 — 154 — 155 — 156). XV. Repartição das receitas tributárias, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios (Constituição — arts. 157 — 158 — 159 e 161 — II).

Estas características constitucionais da República Federativa abrangem a natureza, as situações, a organização e as competências que se localizam nos domínios da forma federativa de Estado e cuja abolição se acha proibida ao poder de reforma da Constituição, através da proposta de emenda. Vale dizer, somente o Poder Constituinte originário, na elaboração de nova Constituição Federal, poderá alterar essa configuração federativa, para abolir esta ou aquela característica e introduzir no seu lugar outra regra integradora da forma federativa de Estado.

5. A partir da Constituição Federal de 1946, começou a adquirir relevo a figura dos órgãos federais que receberam a incumbência de promover o desenvolvimento de determinadas regiões, inaugurando os ensaios embrionários do federalismo cooperativo. Os órgãos federais permaneceram no domínio da administração federal, representando formas descentralizadas da atividade desse nível, sem assumir as dimensões do Governo Regional, dotado de autonomia política e de base territorial própria. A finalidade desses órgãos localizou-se na política de desenvolvimento regional, sob o comando da União Federal, fazen-

do dos Estados localizados na área de insuficiência destinatários da ajuda federal. O primeiro momento dessa tendência de desenvolvimento regional pode ser localizado na previsão contida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1946, que impunha ao Governo Federal a obrigação de traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes, aplicando-se nesse plano, anualmente, quantia não inferior a um por cento das rendas tributárias da União. (Art. 29) Foi organizada a Comissão do Vale do São Francisco, de estrutura flexível, para elaborar o plano geral do Vale de São Francisco e exercer outras atribuições, como a de assinar convênios e acordos com os Estados e Municípios ribeirinhos. (Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948.) Sucederam à Comissão a Superintendência do Vale São Francisco, entidade autárquica (Decreto-Lei nº 292, de 28 de fevereiro de 1967), e a Companhia de Desenvolvimento do Vale São Francisco — CODEVASF —, empresa pública, que substituiu a anterior Superintendência — SUDEVALE (Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974). Em outra regra antecipadora do federalismo cooperativo, a Constituição de 1946 estabeleceu o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, no qual a União aplicaria quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária. (Art. 199) Dando seqüência ao comando constitucional, criou-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — SUDAM —, entidade autárquica, responsável pela elaboração do Plano de Valorização e atuação na região amazônica. (Lei nº 5.173 — de 27 de outubro de 1966) A Fronteira Sudoeste do País, abrangendo os Estados de Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, recebeu tratamento assemelhado ao do Vale São Francisco e da Região Amazônica, implantando, na fase inicial, a Superintendência responsável pela execução do Plano de Valorização, e, posteriormente, a Superintendência, entidade autárquica, com estrutura mais complexa e objetivos mais bem definidos. (Lei nº 2.976, de 28 de novembro de 1956. Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967) A figura do órgão regional de desenvolvimento, de natureza autárquica, projetou-se na Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste — SUDECO — (Lei 5.365, de 1º de dezembro de 1967), compreendendo na sua área de atuação os Estados de Goiás, Mato Grosso e o então Território de Rondônia, por ampliação da área na Lei nº 5.457, de 20 de junho de 1968, e na Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul — SUDESUL — (Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967). Na vigência da Constituição de 1946, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE — representou o modelo mais avançado de órgão de desenvolvimento regional, posição que ainda mantém. Criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, como entidade adminis-

tratativamente autônoma, subordinada diretamente ao Presidente da República, com área de atuação na região Nordeste, então abrangendo os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia e, ainda, no Estado de Minas Gerais, a zona compreendida no Polígono das Secas, a SUDENE submeteu suas atividades a sucessivos Planos Diretores do Desenvolvimento do Nordeste, dentro de política programada de investimentos, concessão de incentivos fiscais e dispêndios.

A Constituição Federal de 1988 não interrompeu a política de desenvolvimento regional do federalismo cooperativo. Contemplou na União a competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21 — IX). A competência para elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento constitui uma das formas ativas do federalismo cooperativo, inaugurado na Constituição de 1946, em procedimentos fragmentários, para atingir instrumentos de atuação mais consistentes na Constituição de 1988. Introduziu-se no texto constitucional o tratamento reservado às Regiões, em seção própria (seção IV — art. 43) embora deslocada na sua referência, que caberia melhor em capítulo final do Título III, relativo à Organização do Estado. A finalidade cooperativa das Regiões transparece na regra constitucional que faculta a União usá-las como instrumento de articulação, “em um mesmo complexo geoeconômico e social”, visando o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. (Art. 43) Afastando a idéia da Região, entidade territorial, e preferindo manter a concepção dos órgãos regionais de desenvolvimento, já consolidados na experiência brasileira, a partir da Comissão do Vale do São Francisco, de 1948, a Constituição deferiu à lei complementar a missão de fixar as condições, definir a composição dos organismos regionais, sua competência na execução dos planos regionais, a integração destes últimos nos planos nacionais de desenvolvimento e a regulação dos incentivos regionais. (Art. 43, § 1º — I — II — § 2º — I — II — III — IV — § 3º). É pertinente, no caso, a invocação da lei complementar, para desenvolver os objetivos estabelecidos na Constituição, pela flexibilidade da lei ordinária, a correlação que ela permite apurar entre a matriz constitucional e as concepções dominantes no Congresso, não só em relação ao regionalismo administrativo, como também à extensão, maior ou menor, da ação da União nas áreas localizadas no território dos Estados abrangidos pelo órgão regional.

A Constituição de 1988 aprofundou o mecanismo do federalismo financeiro no plano regional, distribuindo 3% (três por cento) da arrecadação dos impostos sobre a renda e produtos industrializados, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Cen-

tro-Oeste, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, assegurando ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região. (Art. 159 — I — c). A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentou a disposição constitucional, instituindo os três fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. No rumo do desenvolvimento regional, a Constituição manteve a Zona Franca de Manaus, criada pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, como entidade autárquica de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, para propiciar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário de desenvolvimento regional. A disposição transitória fixou em vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição, a duração da Zona Franca. (ADCT — art. 40) A grandeza da Zona Franca, em termos financeiros, pode ser avaliada no volume dos recursos federais que ela absorve. Louvando a informação em dados recentemente divulgados, “de cada US\$ 10 que o Tesouro Nacional remete à Região Norte pouco mais de US\$ 8 ficam na Zona Franca”.¹

A experiência adquirida na formulação do desenvolvimento regional, a grandeza dos órgãos regionais, a extensão dos interesses envolvidos nas áreas de desenvolvimento, a permanência das insuficiências regionais e a necessidade de uma sistematização da política de desenvolvimento, mediante a articulação entre a União, os Estados e os Municípios, recomendam uma reformulação da seção constitucional das *Regiões*. Essa reformulação não deve abandonar a concepção da *região de desenvolvimento*, que dispensa a criação de outra pessoa de direito público interno no quadro da República Federativa, de modo a preservar a concepção que se acha consagrada na Constituição Federal de 1988.

6. A repartição de competência recebeu substancial modificação na Constituição de 1988. A clássica distribuição dos poderes enumerados à União e dos poderes reservados aos Estados, técnica adotada na Constituição dos Estados Unidos, que se incorporou à concepção federal brasileira, desde 1891, com os breves acréscimos das Constituições de 1934, 1946 e 1967, para admitir a legislação complementar dos Estados, recebeu nova configuração formal e material, que conduziu a uma razoável ampliação dos poderes legislativos dos Estados e, subsidiariamente, dos Municípios. A repartição de competências constitui peça fundamental na organização do Estado Federal. Na apreciação dos publicistas, ora a repartição é qualificada de “*la grande affaire du fédéralisme*”², ora de “*key to the inter-federal power structure*”³, evidenciando-se nessas caracterizações a essencialidade da repartição de competências e a razão de sua localização direta no documento constitucional, como parte ineliminável

da Constituição Federal material. A repartição de competências poderá acentuar a centralização, concentrando na União a maior soma dos poderes e competências, como se fez na Constituição Federal de 1967, ou consagrar a descentralização, reduzindo os poderes centrais e ampliando os poderes estaduais, ou ainda, afastando-se de soluções extremas, operar a dosagem das competências federais, estaduais e municipais, de modo a instaurar o equilíbrio entre o ordenamento central da Federação e os ordenamentos parciais, como me parece ser a tendência dominante na Constituição Federal de 1988. No primeiro caso, a centralização de poderes gera o federalismo centrípeto; no segundo, a descentralização conduz ao federalismo centrífugo e, no terceiro, implanta-se o federalismo de equilíbrio, que identifica modelo contemporâneo da forma federal de Estado. A repartição de competências é a técnica que, a serviço da pluralidade dos ordenamentos do Estado Federal, mantém a “unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade”.⁴

Inspirando-se na concepção desenvolvida na Lei Fundamental da Alemanha, de 1949, que o Anteprojeto de Constituição Federal da Comissão Afonso Arinos (1986)⁵ adotou, a Constituição de 1988, introduziu na repartição de competências a técnica da legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, abrandando o volume da legislação que tradicionalmente compunha nas Constituições anteriores a legislação privativa da União. A legislação concorrente encerra apreciável conjunto de matéria legislativa, para ser objeto da atividade da União, dos Estados e do Distrito Federal, observadas as regras que a Constituição estabeleceu. (Art. 24, §§ 1º — 2º — 3º — 4º) Na *legislação concorrente* cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estados deferiu-se a competência de legislação suplementar, que poderá tornar-se competência legislativa completa, na ausência de lei federal de normas gerais. E não só na legislação concorrente se admitiu a atividade legislativa do Estado. No quadro privativo da legislação federal, que abrange o amplo domínio do direito codificado, admitiu-se a legislação estadual sobre *questões específicas*, mediante autorização de lei complementar. (Art. 22, parágrafo único) Para encarecer a aproximação entre os entes da República Federativa, a Constituição previu a *competência comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, reunidos em função de objetivos comuns de *natureza institucional* — zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas —, *preservacionista* — conservar o patrimônio público, proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico, cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis, os sítios arqueológicos, o meio ambiente, as florestas, a fauna, a flora, impedir a evasão, a destruição e a descaracterização

das obras de artes — de *caráter administrativo* — promover programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais, estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito —, de *política econômica e social* — aumentar a produção agropecuária, organizar o abastecimento alimentar, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Demonstrando que a *competência comum* é modalidade da *competência de cooperação*, integrada no *federalismo cooperativo*, a Constituição coloca na dependência de lei complementar a tarefa de fixação de “normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (Constituição Federal — art. 23, I até XII — parágrafo único)

A repartição de competências, não obstante os aperfeiçoamentos nela introduzidos pela Constituição de 1988, reclama algumas modificações, visando ampliar o campo de legislação concorrente e eliminar contradições que subsistem no quadro da competência legislativa da União. No sentido da ampliação, caberia incluir na legislação *concorrente* o direito agrário, o direito e processo administrativo, trânsito e transporte, seguridade social, os juizados especiais, para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, de modo a permitir legislação estadual em assuntos que se encontram mais próximos do ordenamento do Estado, permanecendo a União com a legislação de normas gerais. No Direito Constitucional anterior, já se encontrava consagrada a legislação estadual sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica. (Constituição de 1934 — art. 5º, § 3º — Constituição de 1946 — art. 6º) A federalização exclusiva desses assuntos deu-se na Constituição Federal de 1967, dentro da concepção do federalismo centrípeto e centralizador, do qual se afastou a Constituição de 1988. É necessário remover essa sobrevivência centralizadora, para restabelecer a coerência do *federalismo de equilíbrio*, adotado no texto de 1988. Outra retificação que se impõe é a de retirar da competência legislativa exclusiva ou privativa da União as matérias dependentes da legislação de normas gerais, como as normas gerais de organização, efetivos, garantias das Polícias Militares (art. 22 — XXI), licitação e contratação em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta (art. 22 — XXVII) e as diretrizes e bases da educação nacional (art. XXIV), para integrá-las na competência de legislação concorrente, que é o campo próprio de atividade legis-

lativa daquela natureza. A posição que o Município assumiu na composição da República Federativa aconselha que se abra ao Município uma participação explícita em determinadas matérias da legislação concorrente, indicando, caso a caso, essa matéria na competência de legislação suplementar dos Municípios. (Art. 30 — II)

Na análise da repartição de competências, não se pode desconhecer que a repartição da competência tributária, organizada no Sistema Tributário Nacional, contemplando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, é desdobramento econômico-financeiro da repartição constitucional de competências e nela se integra, como parte definidora da forma federativa de Estado. Nesta condição, como já se registrou na exposição, a repartição de competências tributárias dos entes da República Federativa é matéria que não pode constituir objeto de proposta de emenda, para aboli-la, estando protegida pela cláusula da irreformabilidade.

7. Há uma relação ontológica entre o federalismo de equilíbrio e o federalismo cooperativo. A relação entre federalismo, de modo geral, e cooperação surge na etimologia da palavra federal, que deriva de *foedus*: pacto, ajuste, convenção, tratado, e entra na composição de laços de amizade, *foedus amicitiae*. A associação das partes componentes está na origem do Estado Federal, tornando inseparáveis, como lembra Charles Eisenmann⁶, as idéias de união, aliança e cooperação. Carl J. Friedrich⁷ destaca a solidariedade como característica do federalismo, que envolve, na análise do Professor da Universidade de Harvard, permanentes contactos entre a comunidade central e as comunidades parciais. Em estudo concentrado no exame da cooperação na República Federal alemã, Enoch Alberti Rovira⁸ assinalou que o federalismo contemporâneo se distingue pela cooperação. A concepção do *dual federalism*, que se expandiu nos Estados Unidos, fundado nas relações de justaposição entre os ordenamentos da União e dos Estados, recebeu a contribuição do *novo federalismo*, a partir do Governo de F. D. Roosevelt, que intensificou a ajuda federal aos Estados, sob a forma de programas e convênios. O nascimento do federalismo cooperativo, no caso norte-americano, observa Rovira⁹, não se apresentou como o desenvolvimento planejado de um princípio, mas sob a versão de método pragmático, destinado a resolver casuisticamente problemas concretos. Ao contrário do pensamento dogmático alemão, orientado na criação de sistemas, o procedimento norte-americano não se deteve no tratamento global e sistemático da cooperação, dando origem ao impressionante casuísmo no desdobramento das relações cooperativas. Ilustram o federalismo cooperativo norte-americano, as técnicas da *legislação recíproca* (*reciprocal legislation*), pela qual dois ou mais Estados ajustam concessões recíprocas; a *legislação uniforme*

(*uniform legislation*) na disciplina de matéria de interesse comum e a *legislação paralela* (*parallel legislation*), quando dois ou mais Estados promulgam, simultaneamente, uma lei com idêntica finalidade e conteúdo. Além das técnicas legislativas, situam-se no plano do federalismo cooperativo norte-americano os organismos de relacionamento entre o Governo Federal e os Governos Estaduais, como o *Conselho dos Governos Estaduais* (*Council of States Government*), criado em 1933, do qual participam os Estados-membros; a *Conferência dos Governadores* (*Governor's Conference*), formada pelos Governadores dos Estados; a Conferência Nacional para *uniformidade das leis Estaduais* (*National Conference of Commissioners on Uniform States Law*).

A cooperação no federalismo brasileiro originou-se com a implantação dos organismos regionais, como assinalamos anteriormente, para expandir-se no plano constitucional da repartição tributária de impostos federais e de impostos estaduais, beneficiando Estados e Municípios, mediante a atribuição de percentuais da arrecadação dos impostos que se tornaram objeto da repartição. Essa técnica, que surgiu, de forma embrionária, na *Constituição Federal de 1946* (art. 15 — §§ 2º e 4º), adquiriu formulação mais sistemática na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (arts. 20/24) e expandiu-se na *Constituição Federal de 1988* (arts. 157/162), de forma tão intensa, que os planejadores do sistema tributário vêm recomendando sua reformulação, para retomar o equilíbrio na área da repartição das receitas tributárias. Com efeito, é neste sentido que se orienta o Projeto do Sistema Tributário Nacional¹⁰, de autoria do ilustre Professor Sacha Calmon Navarro Coelho, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, que, mantendo a técnica de atribuição de percentuais de impostos federais aos Estados e Municípios e de impostos estaduais aos Municípios, reduziu a 33% a participação dos Estados e Municípios nos impostos federais. A Constituição de 1988 ampliou a 43% o percentual dos impostos federais sobre a renda e produtos industrializados, atribuídos aos Estados e Municípios. A este elevado percentual de 43% da receita federal devem ser adicionados 3%, para aplicação em programas de financiamento da Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e mais 10% da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. (Constituição — art. 159 — I — II — §§ 1º — 2º — 3º) Ao volume dos percentuais da receita repartida acrescentou-se a arrecadação retida pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (arts. 157 — I — II — 158 — I — II — III — IV — parágrafo único), em percentuais expressivos dos impostos de Renda, Propriedade Territorial Rural, Propriedade de Veículos

automotores e sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. No orçamento federal, para o exercício financeiro do corrente ano, as transferências financeiras da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios estão estimadas em R\$ 19.109.848.933 (dezenove bilhões, cento e nove milhões, oitocentos e quarenta e oito mil e novecentos e trinta e três reais), nos casos em que a lei determina a entrega dos recursos de forma automática. (Lei 8.980, de 19 de janeiro de 1995). No mês de dezembro de 1994, para uma arrecadação bruta do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, da ordem de R\$ 2.906.386.857 (dois bilhões, novecentos e seis milhões, trezentos e oitenta e seis mil e oitocentos e cinquenta e sete reais), foram distribuídos R\$ 1.226.730.991 (um bilhão, duzentos e vinte e seis milhões, setecentos e trinta mil e novecentos e noventa e um reais), aos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, representando 42,20% da arrecadação federal dos impostos federais vinculados à repartição da receita tributária.¹¹

O federalismo de equilíbrio e o federalismo cooperativo ficariam fortalecidos no seu funcionamento pela inclusão no texto da reforma constitucional de normas definidoras da composição básica dos organismos regionais e de previsão de órgãos de articulação das relações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, órgãos interestatais, sem prejuízo do desenvolvimento dessas normas na lei complementar, como prevê a Constituição de 1988 no parágrafo único do artigo 23 e no parágrafo 1º do artigo 43.

8. Constituições contemporâneas vêm consagrando, com maior ou menor extensão, a regra da incorporação de normas e princípios gerais do Direito Internacional no Direito Interno do Estado soberano. A *Constituição da França de 1958* confere aos Tratados ou Acordos regularmente ratificados ou aprovados autoridade superior às leis internas. (Art. 55) A *Constituição da República Portuguesa de 1976* reconhece que as normas e os princípios de Direito Internacional, geral ou comum, fazem parte integrante do Direito Português. (Art. 8º, 1). A *Lei Fundamental da Alemanha, de 1949*, no domínio da forma federal de Estado, afirma que “as regras gerais do Direito Internacional integram o direito federal. Elas prevalecem sobre as leis e geram direitos e deveres imediatos para os habitantes do território federal”.

A tradição de retraimento das Constituições federais brasileiras de 1891, 1934, 1946 e 1967, que se limitavam a repelir a guerra de conquista, a precionar a adoção do arbitramento e das negociações diretas, para solução de conflitos (Constituição de 1891 — art. 34 — inc. 11. Constituição de 1934 — art. 4º. Constituição de 1946 — art. 4º. Constituição de 1967 — art. 7º), foi

interrompida pela Constituição Federal de 1988, que acolheu no seu texto numerosos princípios reguladores das relações internacionais da República Federativa, dentre eles “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. (Art. 4º — parágrafo único). Deteve-se a Constituição na enumeração dos princípios e no aceno à formação da comunidade latino-americana de nações. Completando a superação do comportamento retraído, a reforma constitucional poderá encarregar-se de introduzir na Constituição Federal a regra da integração no Direito Interno das normas do Direito Internacional. Essa integração entre o Direito Interno e o Direito Internacional ou se fará de forma abrangente, para as regras gerais do Direito Internacional, como na *Lei Fundamental do Bonn*, ou de forma ainda limitada ou parcial, para as normas oriundas do Direito Comunitário latino-americano. Essa definição mais profunda em relação ao Direito Internacional é uma necessidade advinda da criação de Comunidades, em tendências que se difundiu nas relações internacionais contemporâneas, como evidencia o Tratado de Assunção, de 1991, fonte normativa do MERCOSUL, congregando o Brasil, o Paraguai, a Argentina e o Uruguai.

No Estado Federal Brasileiro cabe à União comparecer nas relações supra-estatais e na sua condição de pessoa jurídica soberana celebrar Tratados, Acordos, Atos internacionais ou participar de organismos internacionais, no exercício de competência conferida pela Constituição. (Art. 21 — I) A posição impartilhável e soberana da União está firmemente assentada na doutrina constitucional brasileira. Não se concebe que possam os Estados-membros nos assuntos de seus poderes reservados comparecer nas relações internacionais, para celebrar Tratados ou Acordos com Nações estrangeiras, como admitiu a *Lei Fundamental de Bonn*, no tocante aos *Länder* da Alemanha, nos domínios de sua competência legislativa. (Art. 32 — III) Sem aplicar a solução alemã, que atende às condições peculiares ao federalismo da Alemanha, a reforma constitucional, considerando a formação de Comunidades, resultantes da associação entre Nações Soberanas, como vem ocorrendo no sul e no norte do Continente Americano, poderia converter em matéria de deliberação inicial no Senado Federal os Tratados, Acordos, Atos internacionais, que possam repercutir diretamente nos serviços, na administração ou nos interesses dos Estados-membros. Não se excluiria o Congresso da deliberação e aprovação dos tratados e atos internacionais. Dar-se-ia preferência ao Senado, por ser a Câmara da representação dos Estados, para deliberar e discutir, inicialmente, os documentos internacionais com repercussão na economia e nos interesses estaduais.

28 9. Dispondo sobre a incorporação, a subdivisão, o desmembramento e a formação de novos Estados, a Constituição estabeleceu procedimento complexo, que compreende aprovação da população diretamente interessada através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. (Art. 18, § 3º). Na competência enumerada do Congresso Nacional, cujo exercício depende de lei, o texto constitucional, em linguagem mais breve, incluiu entre as matérias a incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas. (Art. 48 — VII) A comparação entre as duas regras, a do artigo 18 § 3º e a do artigo 48 inc. VI, permite concluir que, para a formação dos novos Estados, ficou dispensada a audiência das Assembléias Legislativas, requerida nos casos de incorporação, subdivisão ou desmembramento. Ora, como a *incorporação* se faz entre Estados e a *subdivisão* ou *desmembramento* acarrete a anexação a outros Estados, a Constituição eliminou a audiência das Assembléias Legislativas no relevante caso da *formação de novos Estados*, que o artigo 48 — inc. VI exigiu nos processos de incorporação, subdivisão e desmembramento. O § 3º do artigo 18 não submeteu nenhum dos casos — incorporação, subdivisão, desmembramento ou formação de novos Estados — à audiência da Assembléia Legislativa da unidade territorial atingida. Caberá à reforma constitucional corrigir o silêncio em que incorreu o parágrafo 3º do artigo 18, mediante proposta de emenda aditando a exigência razoável da audiência das Assembléias Legislativas, para, no final do procedimento complexo, captar-se a manifestação do Congresso Nacional, responsável pela elaboração da *lei complementar*. A introdução da exigência ora encarecida dará tratamento comum, sob o ângulo do procedimento, às etapas de criação, incorporação, fusão e desmembramento de *Estados* e *Municípios*, subordinadas à aprovação das populações diretamente interessadas, mediante plebiscito, e à audiência das Assembléias Legislativas, a qual se obtém, no caso dos Municípios, na *lei estadual*, requerida para os referidos atos. (Art. 18, § 4º)

10. A Constituição Federal de 1988 conferiu novos fundamentos ao federalismo brasileiro, abolindo regras que comprometiam as características federais da forma de Estado. Abandonou as soluções superadas do *federalismo centrífugo* de 1891 e do *federalismo centrípeto* de 1967. Introduziu o federalismo de equilíbrio na concepção federal brasileira. No domínio tecnicamente configurado da forma de Estado, a tarefa da reforma constitucional consistirá no fortalecimento das linhas de sustentação do federalismo de equilíbrio. Prosseguindo nesse rumo, como se espera, ao constituinte da reforma constitucional caberá alargar o campo das matérias da *legislação concorrente*, ampliando a incursão da atividade legislativa do Estado e do próprio Município nesse

domínio; estabelecer as regras de estruturação dos organismos regionais e as de articulação na área das *regiões administrativas* federais e interestaduais; preservar a técnica da repartição da receita federal em benefício dos Estados e dos Municípios e a da repartição da receita estadual destinada aos Municípios, dosando o volume da repartição, sem sacrificar a finalidade desse processo do federalismo cooperativo; incluir entre os princípios das relações internacionais da República Federativa a integração obrigatória dos Tratados, Acordos ou Atos internacionais no Direito Interno; prever a deliberação inicial do Senado Federal, quando examinar Tratado, Acordo ou Ato internacional, que possa repercutir diretamente na economia, nos serviços e nos interesses dos Estados Federados, sem prejuízo da manifestação ulterior da Câmara dos Deputados; assegurar a audiência prévia das Assembléias Legislativas Estaduais nos casos de incorporação, subdivisão, desmembramento ou formação de novos Estados; incluir na competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios a celebração de *convênios*, para regular assuntos de interesse comum, dotados de repercussão interestadual e intermunicipal. Em face das matérias que, na estrutura da forma federativa de Estado, poderão constituir objeto de propostas de *emendas*, parece-nos que deverão permanecer inalteráveis a composição da República Federativa, a concepção do poder de auto-organização dos Estados e dos Municípios, a técnica e os casos da intervenção federal nos Estados e da intervenção estadual nos Municípios, a organização bicameral do Poder Legislativo, a iniciativa das Assembléias Legislativas para propor emenda à Constituição, a existência do Poder Judiciário da União e dos Estados, a função do Supremo Tribunal Federal como guarda da Constituição, o Ministério Público, na qualidade de instituição essencial à função jurisdicional e a enumeração da competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no texto da Constituição Federal.

Os temas reformáveis, se constituírem objeto de propostas de *emenda* à Constituição, poderão contribuir para fortalecer o *federalismo de equilíbrio*, que o texto de 1988 adotou. Restaurando as características fundamentais da concepção federal e aperfeiçoando os instrumentos de sua manifestação, o constituinte de 1988 introduziu na formulação constitucional brasileira o federalismo de equilíbrio, que representa o modelo mais avançado de organização do Estado nas Constituições Federais contemporâneas. Por isso, a missão do constituinte da reforma constitucional, no âmbito da forma federativa de Estado, deverá consistir no aprimoramento do modelo, para consolidar na Constituição o federalismo apto a enfrentar os desafios tecnológicos e as soluções globalizantes que assinalarão, em movimentos coincidentes, o crepúsculo de nosso século e o alvorecer de um mundo renovado no século XXI.

NOTAS

1. "O Estado de São Paulo" — 09 de abril de 1995 — A 10 —
2. Jean François Aubert — "Traité de Droit constitutionnel Suisse" — Éditions Ides et Calends — vol. I — Neuchatel/Suisse — 1967 — pág. 229.
3. Karl Loewenstein — "Political Power and the Government Process" — The University of Chicago Press — 1962 — pág. 288.
4. Manuel Garcia Pelayo — "Derecho Constitucional Comparado" — Alianza Universidad — Madrid — 1984 — pág. 218.
5. "Diário Oficial" — Suplemento Especial — 26 de dezembro de 1986 — Anteprojeto Constitucional — Arts. 72 — 77.
6. Charles Eisenmann — "Centralisation et Décentralisation" — Esquisse d'une théorie générale — Paris — LGDJ — 1048 — págs. 274/275.
7. Carl J. Friedrich — "Teoria constitucional Federal y propuestas emergentes", in "Practica del Federalismo" — Editorial Bibliográfica Argentina — Buenos Aires — 1959 — pág. 546.
8. Enoch Alberti Rovira — "Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana" — Centro de Estudios Constitucionales — Madrid — 1986 — pág. 345.
9. Enoch Alberti Rovira — obra citada — pág. 351.
10. Presidência da República — Comissão Especial da Revisão Constitucional — 1993 — volume II — Emenda nº 009799-0 — Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais — nº 1 — 1995 — págs. 296/298.
11. "Diário Oficial" — 26 de janeiro de 1995 — Seção I — pág. 1085.

--oOo--