

DOUTRINA

PROBLEMAS DO FEDERALISMO

Raul Machado Horta

Professor de Direito Constitucional das Faculdades de Direito da U. M. G. e da Universidade Católica de Minas Gerais

1

PROBLEMAS GERAIS DO FEDERALISMO

I — PROBLEMAS DE CARACTERIZAÇÃO

A Caracterização do Estado Federal tem favorecido a difusão das mais variadas concepções sobre a natureza dessa forma estatal.

Há caracterizações que se fundam em elementos desgarrados da Confederação. São desse teor as caracterizações iniciais, quando o Estado Federal despontava no mundo das formas políticas e sua personalidade ainda não havia assumido configuração nítida.

Há caracterizações circunstanciais, como a de Dacey¹, que integra no Estado Federal as particularidades da organização norte-americana e essa identificação tem sido a causa, consciente ou não, do equívoco muito frequente, que afirma a incompatibilidade entre federalismo e regime parlamentar.

Não vamos reproduzir, por geralmente conhecidas, as diferentes caracterizações propostas para o Estado Federal. Basta salientar que: ultrapassada a fase inicial, quando a indiferenciação teórica das formas permitia atribuir a uma dada da outra, começou o Estado Federal, graças, sobretudo, às perspectivas abertas pelos estudos de Laband e de Jellinek, a receber caracterizações mais constantes, embora variáveis no aspecto quantitativo da enumeração.

Georges Scelle², que dedicou ao estudo do fenômeno federativo desenvolvido capítulo de seu «Précis de Droit des Gens», reproduz critérios de Laband e Jellinek, aos quais acrescenta critério isolado próprio, para oferecer as seguintes características gerais do Estado Federal:

I — participação do Estado-membro na formação da vontade federal;

II — autonomia constitucional do Estado-membro;

III — existência de atribuições exclusivas na área do Estado-membro.

Há, assim, campo para uma caracterização dominante do Estado Federal, que serve para reproduzir os elementos mais constantes desse tipo de Estado e afirmar a tipicidade do Estado Federal e, conseqüentemente, a necessidade de seu tratamento autônomo no domínio do conhecimento.

A tipicidade do Estado Federal pode ser sustentada com fundamento nas seguintes características dominantes da organização federativa:

I — dualidade de ordens governamentais e sua coexistência, cada uma dotada de órgãos próprios de expressão,

1) A. V. DICEY — "Introduction à l'étude du Droit Constitutionnel", Giard E. Brière, Paris, 1902, págs. 127.

2) GEORGES SCELLE — "Précis de Droit des Gens", Recueil Sirey, Paris, 1932, págs. 199.

II — repartição constitucional de competências, a ser feita de acôrdo com o método preferido pelo constituinte federal. No Brasil, a forma mais frequente de repartição é a que enumera a competência da União e reserva aos Estados os poderes não delegados, isto é, os poderes que, implícita ou explicitamente não lhes sejam proibidos pela Constituição Federal.

III — autonomia constitucional do Estado-membro, com maior ou menor limitação ao poder de auto-organização, segundo critério do constituinte federal;

IV — organização peculiar do Poder Legislativo federal, permitindo participação destacada do Estado-membro na formação de órgão daquele poder;

V — existência de técnica específica, a intervenção federal, destinada a manter, em caso de violação, a integridade territorial, política e constitucional do Estado Federal.

II — PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO

Como se sabe, não há tipo exclusivo de Estado Federal e, com propriedade, pode-se sustentar a existência de tipos nacionais de federalismo, para caracterizar a variação especial do Estado Federal.

Essa ausência de uniformidade cria problemas específicos de organização e determina, por outro lado, o aparecimento de técnicas plurais de organização federativa.

Fala-se em federalismo norte-americano, em federalismo brasileiro, em federalismo austríaco, em federalismo suíço, em federalismo soviético.

A técnica organizatória de cada um oferece notas típicas, facilmente identificáveis nos modelos a seguir referidos, a título exemplificativo.

A) FEDERALISMO NORTE-AMERICANO

O federalismo norte-americano encerra a técnica organizatória mais antiga do Estado Federal. A Constituição norte-americana não contém capítulo particularmente reservado à organização federativa. Esta última decorre da organização dos poderes federais — o Congresso, o Executivo e o Judiciário — que absorvem matéria substancial da Constituição.

A organização dos poderes dos Estados Unidos delimita, de forma explícita ou implícita, os limites da competência do Governo nacional e dos Governos estaduais, dentro da dualidade governamental, na qual os autores do «Federalist» foram surpreender o traço específico do Estado Federal.

As limitações dirigidas aos Estados, mencionando o que eles não podem fazer, encontram-se expressamente consignadas no artigo I, sec. X, cláusulas 1, 2 e 3; artigo 4.º, sec. I e II, cláusula 1.ª e sec. III, cláusula 2.ª e nas emendas constitucionais, especialmente a 14.ª e a 15.ª, posteriores à Guerra Civil.

São limitações restritas que cuidam de subtrair aos Estados as anteriores prerrogativas de Estados confederados soberanos. Não se tocou na organização interna dos treze Estados-membros, que, de resto, já se achavam pré-constituídos.

É sabido que o federalismo dualista de 1787 não permaneceu estático e intocável. São extensas as transformações do federalismo norte-americano, notadamente a partir de 1933, convindo, todavia, frisar que as transformações iniciais ocorreram muito antes e elas se encontram intimamente associadas ao esforço construtivo da interpretação constitucional inaugurada por John Marshall.

3) "The Federalist or the new Constitution", by ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON and JOHN JAY — Basil Blackwell — Oxford, 1948, n. LI, págs. 286.

É no processo das transformações que reside a originalidade do federalismo norte-americano, pois elas decorrem e se vinculam à missão constitucional da Suprema Corte, que, nos casos concretos, ampliou a repartição originária de competências, reconhecendo a legitimidade da legislação expansiva do Congresso dos Estados Unidos sobre matéria que a Constituição não lhe havia atribuído expressamente.

B) FEDERALISMO AUSTRIACO E FEDERALISMO ALEMÃO

O federalismo austríaco, de 1920, e o federalismo alemão, da Lei fundamental de Bonn, de 1949, ao contrário do federalismo norte-americano, distinguem-se pela normatividade constitucional de suas técnicas renovadoras.

O federalismo austríaco e o federalismo da Alemanha Ocidental enriqueceram a técnica organizatória do Estado Federal, especialmente na parte relativa à flexibilidade das formas de repartição de competência entre a União e os Estados-membros, prevendo ação legislativa mais ampla e maiores contactos intergovernamentais, dentro de minuciosa regulação constitucional prévia.

O federalismo alemão atual reabilitou o Estado-membro no domínio legislativo, pois incluiu no campo da legislação concorrente, a ser partilhada entre a Federação e os Länder, a matéria legislativa mais ampla e importante da repartição constitucional de competências.

C) FEDERALISMO SOVIETICO

Foi a aproximação entre capitalismo e federalismo burguês que levou Vyshinsky⁴ a sustentar a autonomia do federalismo soviético e a apresentá-lo como novo tipo de federalismo, o federalismo ideológico de Marx e de Lenine, que se opõe, radicalmente, ao federalismo capitalista e burguês, sobrevivência moderna do feudalismo fragmentário.

A fonte normativa do federalismo soviético encontra-se na Constituição de 1.936, que deferiu às Repúblicas Federadas o exercício de algumas atribuições soberanas.

O exame conjunto da Constituição soviética mostra a precariedade de tais concessões e somente se iludirão com elas os que apenas leram aqueles dispositivos isolados.

Com efeito, não se conhece Constituição Federal que tenha disposto de forma tão minuciosa sobre a organização prévia do Estado-membro como a Constituição soviética.

É verdade que o professor Jacques Lambert,⁵ em estudo dedicado às instituições políticas brasileiras, chegou a observar que o federalismo brasileiro está mais próximo do federalismo soviético do que do federalismo norte-americano, dada a técnica comum de amplo ordenamento constitucional prévio do Estado-membro. Todavia, Lambert situou o problema no terreno da mera aproximação e, em matéria de organização federativa, não há tipo de federalismo moderno que possa aproximar-se da técnica norte-americana, cuja limitada incidência constitucional do domínio do Estado-membro já tivemos a oportunidade de salientar.

A técnica soviética de enumeração da competência exclusiva da União é exaustiva e abrange, pode-se dizer, todos os setores possíveis da atividade

4) Lei fundamental da República Federal alemã de 23 de maio de 1949, artigo 74, I-23.

5) ANDREI VYSHINSKY — "The law of the Soviet State", MacMillan Company, New York, 1951, págs. 220-237.

6) JACQUES LAMBERT — "Le Brésil, structure sociale et institutions politiques" — Librairie Armand Colin, Paris, 1953, págs. 126.

do Estado socialista. Nada se reservou às Repúblicas Federadas e a referência a essa técnica residual seria supérflua, pois acabaria envolvendo simples reserva de competência negativa, isto é, competência para nada fazer.

A absorvente competência federal na União Soviética pode ser evidenciada com exemplo ilustrativo.

Nos Estados Federais, a competência para elaborar e votar orçamento estadual constitui atribuição privativa e típica do próprio Estado-membro, decorrendo da existência de administração autônoma.

Na União Soviética, os orçamentos das Repúblicas Federadas (Estados membros) são preparados por órgãos do Governo Central, para, em seguida, receberem a aprovação do Soviet Supremo da U. R. S. S., ao qual a Constituição ainda defere competência para votar os impostos e outras receitas destinadas, anualmente, à União, às Repúblicas Federadas e coletividades locais (Constituição da U. R. S. S., artigo 14, letra K), o que praticamente corresponde a uma discriminação de rendas operada pelo legislador federal, de acordo com as necessidades de cada órbita de governo.

O Soviet Supremo vota anualmente o chamado orçamento do Estado da União Soviética, que abrange o orçamento federal, os orçamentos das 16 Repúblicas Federais e os orçamentos locais das 16 Repúblicas autônomas e 9 regiões autônomas.

O gigantesco documento, que é o orçamento do Estado, unifica o processo orçamentário soviético e ele resulta da íntima vinculação desse processo com a planificação econômica global. O orçamento não é simples meio de financiamento das atividades governamentais, mas é, predominantemente, o instrumento financeiro da economia nacional e dos planos econômicos quinquenais.

De um modo geral, a técnica de organização do Estado Federal envolve restrições ao poder constituinte do Estado-membro, que encontra nos princípios da Constituição Federal e na regulação parcial prévia de matéria organizatória do Estado-membro limitações ao exercício de sua competência.

Todavia, por mais abrangente que possa ser a regulação prévia contida na Constituição Federal ela não deve exaurir a organização do Estado-membro, sob pena de acarretar o desaparecimento de princípio fundamental da organização federativa.

A técnica soviética dá-nos a impressão de total ordenação prévia, pois a Constituição Federal compreende a organização dos poderes estaduais e traça o quadro de sua respectiva competência. (Constituição da U. R. S. S., artigos 79, 84-88 e 106).

Portanto, a autonomia constitucional teoricamente reconhecida à República Federada tem sentido muito precário e o exercício dela não corresponde, propriamente, ao poder de auto-organização, mas ao de mera reprodução de textos da Constituição Federal.

III — PROBLEMAS DE EVOLUÇÃO

A organização do Estado Federal não se ajusta a figurino exclusivo e reclama, ao contrário, técnicas peculiares, que assinalam a existência de tipos de federalismo.

As técnicas organizatórias têm variado no tempo e essas variações se explicam não apenas em virtude das peculiaridades do espaço político nacional, como também por decorrência das transformações operadas na estrutura do Estado moderno.

Daf dizer-se que, em função do tempo, o federalismo evoluiu de um tipo originário, o chamado federalismo dualista, para outro tipo mais recente, o federalismo contemporâneo ou novo federalismo.

O federalismo dualista surgiu nos fins do século XVIII, identificou-se com os objetivos anti-intervencionistas do Estado liberal e o seu declínio coincide com o desfavor dessa filosofia governamental.

O federalismo contemporâneo surge com o Estado intervencionista, para oferecer a este último nova repartição de competências, funcionalmente vinculada aos objetivos econômicos e sociais do intervencionismo. A amplitude nacional das intervenções requer centro decisório dotado de competência correspondente e no Estado federal o intervencionismo encontra pré-determinado esse centro de poder.

Bernard Schwartz⁷⁾ no seu «American Constitutional Law», associou esses dois tipos de federalismo a duas épocas, a duas concepções do Estado:

«A century ago, the state acted mainly as policeman, soldier and judge. Today, the state acts also as doctor, nurse, teacher, insurance, organizer, house builder, sanitary engineer, chemist, railway controller, supplier of gas, water and electricity, town planner, pensions distributor, provider of transport, hospital organizer, road maker, and in a large number of other capacities».

Nos Estados Unidos, o período de Franklin Roosevelt, assinalou o fim do federalismo dualista e inaugurou a expansão do federalismo contemporâneo ou new federalism.

O federalismo segregador, entrincheirado nas resistências estaduais, cedeu lugar ao federalismo cooperativo, fundado na ajuda financeira federal e na intensidade das relações intergovernamentais.

No Brasil, o federalismo dualista se inaugura e se expande sob a vigência da Constituição de 1891, datando seus primeiros abalos da reforma constitucional de 1926.

A Constituição de 1934 marca a recepção inaugural do federalismo contemporâneo, que vai, afinal, revelar a plenitude de suas linhas expansivas na Constituição Federal de 1946.

A evolução do federalismo inverteu a frase clássica de Tocqueville⁸⁾, pois, em face da organização dos Estados federais modernos, não constitui exagero afirmar que, sob muitos aspectos, o governo federal é a regra e o governo estadual é a exceção.

2

PROBLEMAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

I — PROBLEMA ORIGINÁRIO DE ORGANIZAÇÃO

A organização originária do Estado federal no Brasil provocou na Constituinte de 1891 largos debates sobre a natureza do Estado-membro, chegando-se a sustentar a soberania desse último como decorrência da dualidade soberana do Estado federal.

Os chamados ultra-federalistas brasileiros transplantaram para o nosso ambiente político as caracterizações ideológicas que tiveram curso nos Estados Unidos, no período anterior à Guerra da Secessão, e que ali se explicavam como sobrevivência da organização política anterior; mas, no Brasil, equivaliam a pura sugestão imitativa.

Registram os «Anais» da Constituinte as intervenções de Campos Sales, João Barbalho, Homero Batista, Nina Ribeiro e outros, preconizando a soberania dual, por entendê-la princípio organizatório típico do Estado fede-

7) BERNARD SCHWARTZ — «American Constitutional Law», Cambridge University Press, 1928, págs. 164-165.

8) ALEXIS DE TOCQUEVILLE — «De la démocratie en Amérique» — Librairie de Médicis, Paris, 1961, vol. 1, págs. 92.

ral, o que, aliás, foi reconhecido no amanhecer da República, através do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, onde é expressa a alusão à legítima soberania dos Estados.

É certo que Rui Barbosa⁹ se insurgiu contra a «super-excitação mórbida» do ultra-federalismo, denunciando o plano dos que pretendiam reduzir a «União à miséria e ao descrédito».

É inegável, todavia, que se os ultra-federalistas não obtiveram vitória completa, o êxito parcial deles alcançaram, imprimindo na Constituição federal de 1891 a marca do federalismo dualista.

A autonomia organizatória deixada ao constituinte do Estado membro vai ser posteriormente interpretada como consequência da soberania do Estado, expressão que se encontra, por isso, no pórtico das Constituições estaduais promulgadas em 1891 e 1892, assim a da Bahia (art. 1.º); a do Espírito Santo (art. 1.º); a do Rio de Janeiro (art. 3.º); a de São Paulo (art. 1.º); a do Paraná (art. 1.º); a de Goiás (art. 1.º); a do Mato Grosso (art. 4.º).

O constituinte mineiro de 1891 não incorreu na demasia, mas elaborou dentro da competência que lhe tocava, texto constitucional que impressiona pela amplitude da matéria reservada, em 1891, ao Estado membro, bastando recordar, a título exemplificativo, que nela se incluía:

- I — legislar sobre ensino secundário e superior (art. 30-5);
- II — processo civil, comercial, penal (art. 30-7);
- III — correios e telegrafos (art. 30-15);
- IV — bancos (art. 30-16);
- V — código florestal e rural (art. 30-28);
- VI — direito eleitoral (art. 30-35).

Na Constituição de Minas Gerais, de 15 de junho de 1891, é extenso o capítulo dedicado ao Município, campo predileto da auto-organização estadual, e nele se previa a anulação de deliberações, decisões e outros atos das Câmaras Municipais (art. 75-VII); como também é amplíssimo o título consagrado ao regime eleitoral ordenador das eleições estaduais e municipais, em todos os seus aspectos, desde as condições de elegibilidade até o processo de apuração eleitoral e verificação de poderes. (Artigos 81-102).

II — PROBLEMAS DE APLICAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO. FALSEAMENTO POLÍTICO DO FEDERALISMO CONSTITUCIONAL

O federalismo dualista é segregador e centrífugo, não apreciando contactos e relações frequentes com o Governo Federal.

Fiel a esse espírito, o constituinte de 1891 chegou ao detalhe de só admitir ajuda e auxílio da União às administrações estaduais nos casos de calamidade pública, condicionando a efetividade desse socorro à formal solicitação do Estado afetado.

É curioso observar que o texto constitucional¹⁰, para caracterizar a excepcionalidade da medida, prefere falar em prestação de socorro, forma extrema de ajuda, geralmente inspirada nos sentimentos de solidariedade humana.

O Governo Federal, em circular¹¹ de 1897, regulamentou o texto constitucional e, de forma minuciosa, especificou os casos ensejadores de socor-

9) RUI BARBOSA — "Comentários à Constituição Federal Brasileira", coligidos e ordenados por HOMERO PIRES, São Paulo, 1932, vol. 1.º, págs. 60.

10) Constituição Federal de 1891, artigo 5.º.

11) JOÃO BARBALHO — "Constituição Federal Brasileira", 2ª edição, F. Briguet Editores, Rio, 1924, págs. 27.

ros, consignando ainda nova restrição, para exigir que, além da formal solicitação, o socorro federal dependeria, a fim de ser apreciado e concedido, da cabal e documentada comprovação de que foram exauridos, sem êxito, todos os recursos disponíveis pelo Estado membro, para debelar a calamidade.

Esses escrúpulos excessivos, e até egóticos, não tardaram a desaparecer e o federalismo brasileiro de 1891, na aplicação, sofreu profundo falseamento.

O Governo Federal, é o que nos revela a história republicana, empregou instrumentos de aglutinação coercitiva e nesse particular nenhum outro foi mais poderoso e eficaz do que a intervenção federal.¹² Técnica do sistema federal, para garantir a normalidade de seu funcionamento, a intervenção federal muito cedo degenerou em meio de intimidação política, através da prática deformadora dos princípios constitucionais. Reproduziram-se pela primeira República as intervenções políticas, visando manter no poder parcialidades desfavorecidas nas urnas estaduais, que encontravam na intervenção o remédio para solver os artificiais casos eleitorais de dualidade do Poder Legislativo e de dualidade do Poder Executivo.

Outro instrumento aglutinador residiu na política dos governadores, que Campos Sales,¹³ seu idealizador, preferiu chamar «política dos Estados», através da qual preconizava entendimentos diretos entre o Presidente da República e os Governadores estaduais, reputando esses contactos indispensáveis à base parlamentar do Governo Federal.

Para Campos Sales, a política dos governadores era instrumento de relação e de estabilidade governamental, visando suprir o vácuo partidário. Todavia, a evolução do processo exacerbou o propósito originário e a referida política converteu-se em forma oficial de intervenção eleitoral, o que contribuiu para viciar irremediavelmente o sistema representativo da 1.ª República.

No fim da Primeira República, o federalismo dualista do texto constitucional já se havia tornado ideal distante, cuja reconquista então alimentava os projetos dos liberais reformistas.

III — FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1934

O federalismo dualista de 1891 não se restaurou posteriormente. Ao contrário, veio a conhecer seu ocaso na Constituição de 1934, que operou a recepção originária do federalismo contemporâneo.

A Constituição de 1934 inovou a técnica organizatória do federalismo brasileiro, quer na adoção de processos novos, como o da ordenação prévia de matéria do Estado membro, quer na ampliação da competência legislativa da União, enriquecida com os instrumentos do Estado intervencionista e com a incorporação de matéria anteriormente confiada ao Estado membro.

O professor Milton Campos, então deputado constituinte em Minas Gerais e relator geral da Comissão Constitucional, anotou esses novos rumos do federalismo brasileiro e acentuou o papel limitado que a Constituição Federal reservou ao constituinte do Estado-membro;

«ao constituinte estadual se depara em grande parte já feita a organização que lhe compete. E, ao lado do problema político, que é o

12) Exemplo típico desse processo de deformação do instituto, para atingir objetivos políticos partidários, é oferecido pela intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, solicitada ao Congresso Nacional, em fins de 1922. Recordar AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO que, no episódio, o «eterno truque das dualidades» serviu à obra de «desmontamento da máquina militar». ("Um Estadista da República" (Arinós de Melo Franco e seu tempo) — Livraria José Olympio Editora, Rio, 1956, vol. II, págs. 1092-1103).

13) CAMPOS SALES — "Da propaganda à Presidência", São Paulo, 1906, págs. 216.

da estrutura do Estado, defronta êle um problema técnico-jurídico, que é o da delimitação de competência. Daí o duplo caráter com que há de trabalhar o constituinte estadual, ao mesmo tempo legislador e intérprete, com a função organizadora tolhida pelas limitações constitucionais que lhe cumpre interpretar. A Comissão Constitucional procurou compreender e respeitar a ordem jurídica federal, tal como a instituiu e impôs a Constituição da República, e, cativa a essa ordem, dentro dela esboçou a reorganização política do Estado de Minas, sem levar a audácia até a exorbitância e sem levar a prudência até a timidez.¹⁴

Essas lapidares palavras do constituinte mineiro fixaram os problemas que o federalismo contemporâneo trouxe para a organização política do Estado membro e que hoje incidem perturbadoramente no amplo domínio das relações intergovernamentais.

IV — DO ESTADO FEDERAL NOMINAL AO ESTADO UNITÁRIO DESCENTRALIZADO.

O novo federalismo de 1934, dada a curta duração do texto constitucional, teve o seu funcionamento praticamente frustrado e, por isso, muitas de suas inovações nem sequer chegaram a ser tentadas.

Entre 1934 e 1946, quando se restaura o sistema federal, ocorreu o interregno unitário de 1937.

É verdade que a Carta de 10 de novembro de 1937, em seu artigo 3º, afirmava ser o Brasil «um Estado Federal».

Trata-se, contudo, de dispositivo nominal, como tantos outros da referida Constituição, que não impediu, mas antes favoreceu, a substituição da estrutura federal anterior pela de um Estado unitário descentralizado.

O Decr.-lei federal n° 1.202 de 8 de abril de 1939, que dispunha sobre a administração dos Estados e dos Municípios, lançou os fundamentos normativos da conversão dos Estados-membros em coletividades territoriais descentralizadas, submetidas a permanente supervisão, controle e fiscalização do Presidente da República. Instituiu-se completo regime de tutela administrativa, política e financeira, que condicionava a vigência dos atos da administração estadual à aprovação hierárquica do Chefe de Estado.

V — O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946. HIPERTROFIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL.

A partir de 1937, os órgãos governamentais centrais passaram a ocupar o espaço deixado pelo retraimento dos Estados membros e, por isso, toda tarefa nova que surgisse correspondia a um acréscimo na órbita das dilatadas atribuições do Governo central.

Esse processo acumulativo agiganta a administração governamental central, contribuindo para manter vivo contraste entre as dimensões da primeira e a modesta inferioridade das administrações estaduais.

A Constituição de 1946, elaborada por constituintes que, na sua maioria, provinha dos quadros governamentais do Estado Novo, não tocou naquela estrutura e, afinal, a incorporou ao Governo Federal.

Pode-se incluir essa assimilação federal de máquina administrativa unitária entre as causas determinantes da atual hipertrofia da administração federal.

A organização federativa de 1946, ao lado dos problemas específicos, que decorrem do federalismo contemporâneo, ainda defronta com problemas

14) Projeto de Constituição do Estado. — Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 1936, págs. 4-5.

não específicos, que resultam da herança de estrutura administrativa do Estado unitário descentralizado de 1937 e de muitos de seus hábitos e práticas.

VI — FEDERALISMO COOPERATIVO E FEDERALISMO FINANCEIRO.

Ao contrário do federalismo segregador de 1891, que só admitia ação federal nos Estados para prestação de socorros, estamos vivendo atualmente o período do federalismo cooperativo, através do qual a União, mediante processos vários e recursos hauridos nos setores orçamentários, bancários e creditícios, dispensa aos Estados-membros ajuda financeira abundante, assinando a primazia do federalismo financeiro nas relações intergovernamentais.

O orçamento federal é uma das fontes substanciais da ajuda financeira da União e a magnitude desse documento explica a extensão do federalismo financeiro.

O orçamento federal brasileiro supera, em grandeza, todos os orçamentos estaduais e municipais reunidos.

Em 1955, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹⁵ a situação financeira das três órbitas de Governo, em números globais, foi a seguinte:

a) Receita Orçamentária Arrecadada.

União	Cr\$ 55.670.936.000,00
Estados	Cr\$ 40.873.995.000,00
Municípios	Cr\$ 10.875.536.000,00

b) Despesa realizada

União	Cr\$ 63.286.949.000,00
Estados	Cr\$ 44.425.238.000,00
Municípios	Cr\$ 11.214.113.000,00

A execução orçamentária do exercício de 1956, nas três órbitas referidas, apresentou os seguintes resultados¹⁶:

(Em bilhões de cruzeiros)

	Receita	Despesa	«Deficite» do exercício
União	Cr\$ 74.082	Cr\$ 107.028	Cr\$ 32.946
Estados e Distrito Federal	Cr\$ 57.690	Cr\$ 63.401	Cr\$ 5.711
Municípios	Cr\$ 13.854	Cr\$ 15.380	Cr\$ 1.526
Total Geral	Cr\$ 145.626	Cr\$ 185.809	Cr\$ 40.138

Apesar de suas dimensões, o orçamento federal não abrange a totalidade das receitas da União.

É o que ocorre, por exemplo, com a receita proveniente dos ágios,¹⁷ receita extra-orçamentária, cuja arrecadação nos exercícios de 1953, 1954,

15) Anuário Estatístico do Brasil — 1956, IBGE, págs. 398.

16) Banco do Brasil S. A. — Relatório de 1956, pág. 19.

17) Os ágios constituem receita cambial, de natureza fiscal, proveniente de flotações para importação de mercadorias estrangeiras. O esquema primitivo dessa receita cambial foi estabelecido pela Instrução n° 70, de 9 de outubro de 1953, que, para fixação de taxas cambiais múltiplas, distribuiu as mercadorias importáveis em cinco categorias, incidindo sobre cada uma ágios diferentes, por dólar ou seu equivalente, de acordo com a maior ou menor essencialidade das mercadorias classificadas.

1955 e 1956 atingiu a cifra de Cr\$ 127.329.000.000,00,¹⁸ representando arrecadação anual média da ordem de Cr\$ 31.000.000.000,00, soma que se rivaliza com a receita total do orçamento do Estado de São Paulo — o mais volumoso da Federação — cuja proposta orçamentária, para 1957, estimava a receita geral em Cr\$ 31.557.790.000,00.¹⁹

Há outra receita não orçamentária do Governo Federal, largamente usada, que é a emissão de papel-moeda, mediante o obliquo processo do redesconto.²⁰

O Balanço financeiro da União, exercício de 1956, contabiliza a emissão de papel moeda na conta «operações de crédito» e por ela se verifica que o Governo Federal emitiu, em 1956, Cr\$ 15.300.000.000,00.

Com o resgate de 3 bilhões e oitocentos milhões de cruzeiros, a emissão remanescente aumentou o papel-moeda circulante de Cr\$ 69.339.910.000,00 (dezembro de 1955) para Cr\$ 80.819.139.249,00 (dezembro de 1956).²¹

Ora, dispondo de recursos de tamanha envergadura, a União redistribui parcelas de suas rendas com os Estados e os Municípios.

Há repartição de rendas federais que a Constituição obriga. Assim, a do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos (Constituição Federal, art. 15 § 2º); a do imposto de renda (Constituição Federal, art. 15 § 4º) e a das dotações constitucionais com aplicação especial em obras de caráter regional: Defesa contra os efeitos das secas do nordeste (art. 198); Valorização econômica da Amazônia (art. 199); Aproveitamento econômico do Vale do São Francisco (art. 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

De acordo com os dados da proposta do orçamento federal, para 1958²² a repartição constitucional de rendas federais em favor de outras órbitas de Governo, excluída a parcela referente ao imposto único sobre lubrificantes, que não figura no documento orçamentário, atingiu a soma de Cr\$ 8.555.459.860,00, assim distribuída:

Cota do imposto federal de rendas atribuída aos Municípios — Cr\$ 2.451.919.860,00.

Defesa contra as secas do Nordeste — Cr\$ 2.891.620.000,00.

Valorização econômica da Amazônia — Cr\$ 2.351.800.000,00.

Aproveitamento econômico do Vale do São Francisco — Cr\$ 890.120.000,00.

Ao lado dessa repartição de rendas vinculadas, que decorrem de imposição constitucional, a União destina aos Estados parte apreciável de seu orçamento de despesas, absorvida na execução de obras regionais e que, em

18) Boletim da Superintendência da Moeda e do Crédito, agosto de 1957, vol. III, n. 8, págs. 47.

19) Na arrecadação dos ágio, deve-se ainda levar em conta que o exercício de 1953 apenas compreende o período outubro-dezembro, pois a Instrução n. 70, data do último trimestre daquele ano.

20) Revista de Finanças Públicas, maio-junho de 1957, pág. 74.

21) Embora os títulos governamentais estejam, por lei, excluídos do redesconto, o Governo Federal é o maior beneficiário desse processo obliquo de emissão, pois, através dele, o Banco do Brasil obtém recursos para emprestar ao Governo Federal, realizando operação típica de Banco Central. Em agosto de 1957, os empréstimos do Banco do Brasil ao Governo Federal eram contabilizados em 60 bilhões e oitocentos e oitenta e cinco milhões de cruzeiros, registrando-se aumento da ordem de 20 bilhões setecentos e trinta e nove milhões de cruzeiros, com relação ao mês de dezembro de 1956. Fonte: Comércio Internacional, Boletim mensal do Banco do Brasil, agosto-setembro de 1957, págs. 14.

22) Parecer do Tribunal de Contas sobre as contas do Presidente da República, in Diário do Congresso Nacional, Seção I, junho de 1957, págs. 4.188.

23) Diário do Congresso Nacional, maio de 1957, págs. 3.004.

alguns casos, atinge somas superiores ao total das despesas orçamentárias do Estado beneficiado.

Ao Estado do Piauí, por exemplo, a proposta orçamentária federal para 1958 destinou verbas totais da ordem de Cr\$ 386.699.400,00.²³

O orçamento do Piauí,²⁴ para 1957, fixou a despesa geral do Estado em Cr\$ 239.448.000,00 e estimulou a receita geral do Estado em Cr\$ 216.950.000,00.

Além do auxílio financeiro direto, que resulta da repartição de parcelas dos recursos federais em proveito dos Estados-membros e dos Municípios, a União ainda põe à disposição dessas órbitas de governo recursos bancários mediante empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil S. A. e que se destinam a aliviar compromissos financeiros inadivels.

As relações entre o Banco do Brasil e os Estados membros vêm provocando crescente dependência das unidades de Governo local em face do Governo federal.

Os empréstimos solicitados ao estabelecimento ficam na dependência de concessão por parte das autoridades federais e essas não se limitam a encarar tais empréstimos como operações bancárias normais. São notórias as interferências de fatores políticos, que facilitam, dificultam ou impedem o deferimento da operação financeira.

De qualquer forma, é significativo o quadro oferecido pelos empréstimos do Banco do Brasil aos Governos estaduais.

Esclarece o Relatório de 1956²⁵ que, até 31 de dezembro daquele ano, os empréstimos globais aos Estados importavam em — Cr\$ 14.652.000.000,00.

Foram melhor aquinhoados os Estados de São Paulo (dez bilhões trezentos e quinze milhões de cruzeiros); Minas Gerais (um bilhão oitocentos e vinte nove milhões de cruzeiros) e Rio Grande do Sul (um bilhão duzentos e um milhões de cruzeiros).

Os Estados do Amazonas, Mato Grosso, Maranhão e Piauí figuram com as menores dívidas, sendo de dois milhões de cruzeiros o valor dos empréstimos dos dois primeiros Estados e de vinte e sete milhões e de trinta e quatro milhões a dívida dos últimos.

VII — FEDERALISMO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os programas de desenvolvimento econômico vieram ampliar os empréstimos bancários federais, até então limitados ao Banco do Brasil, determinando novo tipo de financiamento federal, decorrente da ação específica do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

O Governo Federal, para atender objetivos do desenvolvimento econômico, alimenta novo sistema de relações intergovernamentais que o federalismo político de 1891 certamente identificaria como intolerável invasão na órbita da competência estadual.

Na verdade, o Governo Federal não se limita ao campo das relações, pois vai à ação federal direta dentro do território estadual, atraindo para sua órbita a realização de empreendimentos típicos da economia regional.

Exemplifica esse processo amplificador da ação federal a lei federal²⁶ que criou a Comissão de Desenvolvimento do Planalto de Ibiapaba, no Estado do Ceará, órgão federal subordinado ao Ministério da Agricultura.

A referida Comissão, que tem sede na cidade de Viçosa do Ceará e cujos membros são nomeados pelo Presidente da República, objetiva desen-

23) Diário do Congresso Nacional, agosto de 1957, págs. 1.941.

24) Revista de Finanças Públicas, maio-junho de 1957, págs. 74-77.

25) Banco do Brasil S. A. — Relatório de 1956, págs. 123.

26) Lei federal nº 3.161, de 10-8-1957.

volver e melhorar a produção agrícola na área do Planalto, no Estado do Ceará, e, para isso, poderá promover diretamente ou através de financiamento aos interessados, a mecanização agrícola, a ensilagem e armazenamento de produtos, a perfuração de poços, a construção de barragens e a instalação de usinas hidrelétricas.

Encarando a política do desenvolvimento econômico como tarefa do Governo Federal, o Conselho do Desenvolvimento, órgão subordinado à Presidência da República, instituiu o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, ao qual conferiu, entre outras, as seguintes atribuições:

I — analisar a estrutura e o funcionamento da economia do Nordeste, com o fim de identificar as dificuldades que se opõem à ativação do processo de crescimento econômico da região;

II — sugerir ao poder executivo federal, após o balanço das necessidades e dos recursos, providências destinadas a fomentar o desenvolvimento da área, consubstanciadas em projetos concretos interdependentes;

III — analisar as atribuições administrativas dos órgãos federais, com atuação no Nordeste, a fim de sugerir medidas que visem a maior coordenação e eficiência de suas atividades no que respeita à região;

IV — promover o exame analítico das propostas orçamentárias, a fim de se apurar o grau de concordância entre os planos das entidades federais que atuam no Nordeste.

O Conselho do Desenvolvimento, órgão federal, recomenda o planejamento de economia regional (área do Nordeste), sem levar em conta a existência do Governo regional.

Ora, essa ação federal na órbita econômica regional, embora alimentada por louváveis propósitos, mas ignorando a existência do Governo estadual, não é compatível com a estrutura federativa e, sob tal aspecto, o planejamento central dos economistas do desenvolvimento introduz outra distorção no federalismo brasileiro.

VIII — FEDERALISMO E MUNICIPALISMO

A intensificação dos contactos entre os Municípios e o Governo Federal constitui dado novo no federalismo brasileiro.

Já se tem dito que esse tipo de relações afeta a estrutura federativa e, sobretudo, a clássica compreensão do Município como planta do Estado-membro.

O professor Orlando Carvalho²⁷⁾, examinando proposta de criação de uma Fundação dos Municípios, lembrou que a relação direta do Município com a União Federal, sem a intervenção do Estado membro, fere «a tradição do direito público estadual do país» e representa «ataque à Federação e enfraquecimento das unidades federadas».

A realidade contemporânea desfavorece a posição doutrinária do federalismo clássico e se encarrega de ampliar os laços relacionais entre o Governo Federal e os Municípios.

De início, impõe-se observar que a iniciativa dos contactos partem, indiferentemente, do Governo Federal, dos Municípios e do legislador, demonstrando generalizada convergência de propósitos.

O Poder Executivo federal enviou ao Congresso Nacional, em 1956, projeto de lei no qual pleiteia autorização para financiar, em todo o território nacional, mediante empréstimo às Municipalidades, o estudo e construção de sistemas públicos de abastecimento de água potável nas sedes municipais e

distritais, excluídos os Municípios das capitais de Estado. Os empréstimos serão concedidos sem juros e se oferecerá para garantia dos mesmos metade da cota do imposto de renda atribuída aos Municípios.

É da autoria de legislador federal projeto de lei que prevê a criação de Departamento Nacional das Municipalidades, órgão centralizador, localizado na Capital da República, dotado de jurisdição sobre todo o território nacional e diretamente subordinado ao Presidente da República.

O projeto atribui ao órgão federal nele concebido as tarefas de sistematização e coordenação das relações diretas entre o Governo Federal e os Municípios, bem como o controle e a fiscalização dos serviços de utilidade pública financiados com empréstimos federais. Se prevalecer a ousada concepção do legislador, o Município passará a gravitar na órbita da administração federal.

A penúria financeira do Estado membro faz deslocar para o Governo Federal as reivindicações municipais sobre serviços e obras de nítido interesse local. Há pouco tempo, representantes de Municípios cearenses, em Congresso Nacional dos Municípios, dirigiram memorial ao Presidente da República solicitando o atendimento, através de Ministérios e órgãos federais, de longa relação de obras, para beneficiar os Municípios da chamada região do Cariri, na-quele Estado nordestino.

Já se vai tornando frequente a apresentação, na Câmara dos Deputados, de projetos visando o financiamento e a construção de obras municipais.

É desse teor o projeto n.º 4.377-A, de 1954, com pareceres favoráveis, que autoriza o Poder Executivo federal a abrir no Ministério da Viação e Obras Públicas, Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, o crédito especial de cinco milhões de cruzeiros, destinado à construção de uma ponte sobre o rio Jequitinhonha, na cidade de Almenara, Estado de Minas Gerais.

Iniciativa mais recente, refletindo idêntica tendência, é a do projeto n.º 3.386 de 1957, que autoriza o Poder Executivo federal a abrir crédito especial de quinze milhões de cruzeiros, no Ministério da Viação e Obras Públicas, para participar do esquema de financiamento do plano de desenvolvimento econômico e social do Município de Timbaúba, Estado de Pernambuco.

Os contactos entre os Municípios e o Governo federal não se encontram apenas projetados. Órgãos do Governo federal alimentam concretamente esses contactos, procurando torna-los mais frequentes, íntimos e numerosos.

A lei federal n.º 2.134, de 14 de dezembro de 1953, assegura aos Municípios com renda própria inferior a quinze milhões de cruzeiros, observadas as garantias e demais condições nela previstas, o financiamento federal, mediante empréstimos a longo prazo, para instalação ou ampliação dos seguintes serviços públicos, que a lei reputa de peculiar interesse municipal:

- a) captação, canalização e tratamento químico d'água potável;
- b) produção ou distribuição de energia elétrica;
- c) rede de esgotos;
- d) construção de edifícios adequados para hotéis, hospedarias e cinemas;
- e) cais de atracação de embarcações e respectivos armazéns;
- f) matadouros-módelos;
- g) mercados públicos;
- h) linhas intermunicipais ou interdistritais de transportes marítimos, fluviais ou rodoviários coletivos de passageiros ou cargas;
- i) linhas telefônicas, urbanas, intermunicipais ou interdistritais;
- j) pontes e estradas sob regime de pedágio;
- k) hospitais e casas de saúde.

O decreto federal n.º 41.446, de 3 de maio de 1957, atribuiu ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico a qualidade de financiador dos projetos de instalação dos serviços municipais de abastecimento d'água.

27) ORLANDO M. CARVALHO — "A Fundação dos Municípios", Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, outubro de 1950, págs. 147-149.

A Comissão do Vale do São Francisco, órgão subordinado à Presidência da República, o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, entre outros, vêm celebrando convênios com Prefeituras Municipais, visando a execução dos serviços locais de captação, tratamento, adução e distribuição d'água.

É de se destacar a atividade da Comissão do Vale do São Francisco, que, diariamente, firma convênios com Prefeituras Municipais situadas na sua área de ação.

A título exemplificativo, para se avaliar a influência do aludido órgão federal, basta lembrar que, através da exposição de motivos n.º 415, de 26 de fevereiro de 1957, a Comissão solicitou e obteve autorização do Presidente da República para firmar convênios com diversas Prefeituras Municipais, localizadas em Estados da região banhada pelo rio São Francisco, visando o financiamento e a execução de serviços relativos ao sistema local de abastecimento d'água.

IX — CORREÇÃO DO FEDERALISMO CENTRALIZADOR. A FÓRMULA DA REPARTIÇÃO DAS RENDAS FEDERAIS.

A solução de problemas do federalismo brasileiro reclama revisão da organização federativa de 1946, pois esta criou e favoreceu o desenvolvimento de deformações aqui examinadas.

A rígida distribuição de competências, além de ter deferido à União matéria absorvente, não permitiu tornar aquele capítulo constitucional de utilização mais plástica.

Outras formas de repartição precisam ser encaradas, fugindo ao sistema exclusivo da enumeração explícita em favor da União e da reserva dos poderes estaduais, técnica originariamente criada pelo federalismo dualista, para defesa dos Estados membros, mas que, no federalismo contemporâneo, tem acarretado efeito contrário, diminuindo e anulando a competência dos Estados membros.

A revisão da organização federativa há de preservar o federalismo cooperativo e financeiro, que não poderá ser sacrificado em benefício do federalismo político. Observou a Comissão Hoover que, no século passado, o federalismo era uma questão jurídica; mas, atualmente, nele predomina o problema econômico.²⁸

Ademais, no caso do Brasil, o desenvolvimento econômico e o demográfico ampliarão no tempo os benefícios do federalismo financeiro e cumpre prever, desde já, a utilização do mesmo em favor das três órbitas de governo.

Não se ignora que as relações financeiras intergovernamentais constituem o problema crítico do Estado federal moderno.

Todavia, a ajuda financeira da União aos Governos locais ou a solicitação desses aos órgãos federais não deve ser singelamente interpretada como preferência pelos processos unitários de governo.

O legislador federal que apresenta projeto de lei prevendo dotação para obra local e a Prefeitura Municipal que celebra convênio com repartição federal, para financiamento e execução de serviços tipicamente locais, não estão aderindo à concepção unitária de Estado. Não agem impulsionados por escolhas ideológicas, mas por pressões de ordem pragmática. Procuram recursos financeiros adequados e antecipadamente sabem que no Governo Federal eles são mais abundantes e fáceis.

Dai a generalizada distribuição dos recursos federais, fenômeno comum ao Estado Federal moderno.

28) The Hoover Commission Report — McGraw-Hill Book Company, págs. 491.

Nos Estados Unidos, segundo dados do relatório Hoover, quarenta por cento (40%) dos recursos dispendidos pelos governos municipais e quinze por cento (15%) dos recursos dos governos estaduais promanam da ajuda financeira do Governo federal.

Na Suíça, a subvenção federal representa média variável de 20% a 12% das receitas globais dos Cantões, tendo alguns publicistas que o aumento crescente das subvenções anuais venham finalmente a sacrificar o princípio da autonomia cantonal.²⁹

No nosso entender, a correção da centralização manifestada no Estado Federal é problema cuja solução depende, em grande parte, da repartição das rendas federais. Impõe-se substituir a repartição fragmentária e dissipadora por uma repartição sistematizada, obediente a critérios legais previamente estabelecidos. O critério legal prévio, pela impessoalidade e obrigatoriedade de que se reveste, impedirá a repartição caótica, geralmente vinculada a compromissos e decisões de natureza política e partidária. O critério legal da repartição preserva as posições partidárias, quando eventualmente antagônicas as situações dominantes no Governo Federal e no Estado membro, poupando constrangimentos recíprocos, e permite observância objetiva do caráter compensatório da repartição financeira das rendas federais.³⁰

Por outro lado, a utilização sistematizada da ajuda financeira federal limitará o quantitativo da mesma, o que oferece manifesta vantagem sobre o sistema brasileiro atual, quando não se conhece, com precisão, o valor global da multifária subvenção federal aos Estados e Municípios e cuja incontrôlada concessão tem contribuído para agravar a situação econômico-financeira do país.

Parece-nos que a disciplina da subvenção financeira federal poderá ser inicialmente obtida através da generalização do sistema da participação em cotas de impostos federais, hoje usado nos casos do imposto de renda³¹ e do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis³², e cuja vinculação a determinados objetivos transforma a respectiva cota em verdadeira subvenção condicionada, forma de auxílio federal tão louvada por financistas norte-americanos.

A extensão aos demais impostos federais do sistema das cotas, para beneficiar financeiramente os Estados e Municípios, importará em completa repartição das rendas federais, o que se ajusta aos objetivos do federalismo cooperativo.

Não é propósito deste trabalho oferecer, empiricamente, o critério quantitativo da preconizada repartição das rendas federais.

Seu objetivo é assinalar, de um lado, tendências anormais do atual federalismo brasileiro, que, conduzidas por inspirações contraditórias, põem em risco a estrutura federativa e, de outro, aventar fórmula corretora dessas tendências.

29) WILLIAM E. RAPPARD — "De la centralisation en Suisse", "Revue Française de Sciences Politiques", Janeiro-Junho de 1951, págs. 149.

30) O caráter compensatório da ajuda federal é aspecto muito encarecido por financistas alemães. Albert Hensel, por exemplo, observa que a política das subvenções federais deve estar relacionada com a estrutura econômica da nação, para atender às peculiaridades da mesma. Por isso, o Governo federal deve subvencionar mais fortemente os Estados de menor capacidade econômico-financeira, distinguindo Estados (Länder) industriais e Estados agrários. (Albert Hensel — "Diritto Tributario", A. Giuffrè Editore, Milano, 1956, págs. 42).

31) Lei n. 305, de 18 de julho de 1948, e 1.393, de 12 de julho de 1951, que regulam a aplicação do art. 15, parágrafo 4.º da Constituição Federal.

32) Lei n. 302, de 13 de julho de 1948, que estabelece normas para a execução do parágrafo 2.º do artigo 15, da Constituição Federal.

Com efeito, a fórmula da repartição das rendas federais, mediante a generalização do sistema da participação em cotas tributárias dos demais impostos, afigura-se-nos solução capaz de corrigir o federalismo centralizador.

São as necessidades financeiras que determinam os frequentes contactos entre a União, os Estados e os Municípios, mas esses contactos, na forma actual, tornam as demais órbitas avassaladas ao Governo Federal.

A destinação de cotas dos impostos federais, a exemplo do que ocorre com os impostos de renda e de lubrificantes e combustíveis, prevista na Constituição, além de remover arbitrio discriminador, tornará o recebimento da cota uma prática rotineira, que nada terá de comum com a aceitação de generoso donativo.

A certeza no recebimento dos quantitativos, com as naturais obrigações que o legislador há de prever, dará continuidade aos programas administrativos das órbitas beneficiadas, reduzindo os males decorrentes dos atuais desequilíbrios financeiros e económicos, que oneram as populações dos Estados brasileiros.

X — ATUALIDADE DO FEDERALISMO

O exame dos problemas gerais do federalismo e, em particular, dos problemas do federalismo brasileiro, deixou claro que o sistema federal reclama correções. É necessário, todavia, que a efetivação dessas últimas, dentro do processo constitucional, nos afaste, igualmente, do federalismo segregador do passado e da actual hipertrofia do federalismo brasileiro.

A atitude crítica em face do federalismo vigente não nos distancia da solução federal.

Seria ilógico prognosticar o desaparecimento próximo de instituição que exerce atração universal e se disseminou pelos continentes.

O federalismo é elemento constante da organização política moderna e traços federais despontam no Estado regional italiano, versão moderna do Estado unitário descentralizado.

É notória, portanto, a actualidade do federalismo como técnica de organização estatal.

O que nos cumpre é estudá-lo com isenção, pois, na variedade de seus tipos e na pluralidade de suas técnicas, o federalismo não se petrificou no tempo, não se imobilizou na rigidez dogmática e continua a florescer num processo de evolução que ainda não se interrompeu.