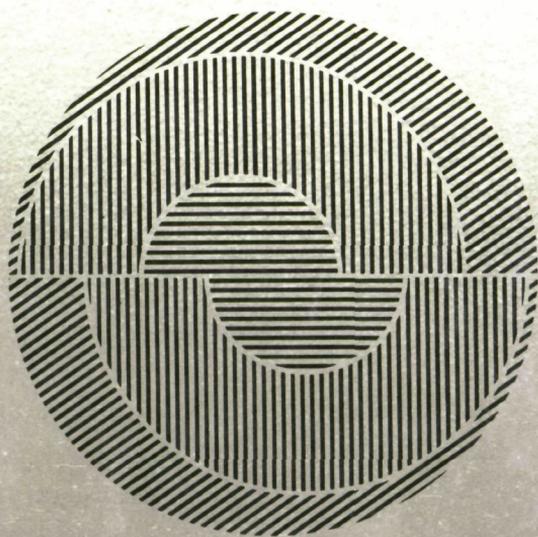


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
OUTUBRO A DEZEMBRO — 1989
ANO 26 • NÚMERO 104

O Estado brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988

CLÉMERSON MERLIN CLÈVE * e
MARCELA MORAES PEIXOTO **

SUMÁRIO

1. *Introdução.*
2. *Técnicas de distribuição constitucional de competências.*
3. *O princípio da autonomia do Estado-Membro na Federação Brasileira.*
 - 3.1. *Os poderes dos Estados-Membros.*
 - A. *O poder constitucional.*
 - A.1. *Princípios enumerados.*
 - A.2. *Princípios estabelecidos.*
 - B. *O Poder político-administrativo.*
 - 3.2. *As atribuições dos Estados-Membros.*
 - A. *Competência político-administrativa.*
 - A.1. *Competência internacional.*
 - A.2. *Competência militar.*
 - A.3. *Competência política.*
 - A.4. *Competência administrativa.*
 - B. *Competência financeira.*
 - C. *Competência legislativa.*
 - D. *Competência social-econômica.*
 - D.1. *A discriminação constitucional de rendas.*
 - D.2. *O problema do desenvolvimento.*
4. *Conclusão.*

(*) Procurador do Estado, advogado e professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

(**) Procuradora do Estado e advogada no Paraná.

1. Introdução

A análise da forma do Estado brasileiro pode conduzir a duas leituras. Uma leitura federalista, como quer aparentemente o texto constitucional, e outra leitura unitarista. Um simples perpassar de olhos sobre o texto constitucional de 1988 lembrará a sentença de Marx a respeito das declarações burguesas de direitos humanos⁽¹⁾: *cada direito expresso ou reconhecido por um artigo é desmentido, logo a seguir, por outro*. Assim é com a Carta Constitucional brasileira no que se refere à Federação. Cada afirmação da autonomia do Estado-Membro implica em outra que a limita, a restringe, a desmente. Talvez por isso alguns juristas⁽²⁾ chegam a afirmar que o Brasil, hoje, não é mais do que foi durante o Império, após o Ato Adicional de 1834 que concedeu uma relativa autonomia política para as, então, Províncias⁽³⁾: um Estado unitário descentralizado. Ora, esta leitura, como veremos adiante, desde que relativizada suficientemente, é tão legítima quanto aquela que vê em nosso País a arquitetura de um Estado Federal. Quanto a nós, procuramos ver a divisão espacial do poder, no Brasil (como em qualquer país), enquanto processo dinâmico animado pela relação de forças⁽⁴⁾ entre as classes (e frações delas) que dominam a cena política. Não podemos, pois, apreender o nosso federalismo senão através de suas duas faces: a face unitária e a face federal. Conforme a relação de forças cristalizada momentaneamente no processo político, privilegiar-se-á o momento federal ou o momento unitário do Estado brasileiro⁽⁵⁾. Essa constatação não contraria, entretanto, a evidência de que a partir de 1964 e, principalmente, a partir de 1967/69 se multiplicam as variáveis que reforçam o momento unitário do Estado brasileiro. Essa evidência não desmente a tese de Kelsen, segundo a qual entre o Estado

(1) MARX, Karl, *A questão Judaica*, São Paulo, Editora Moraes, s/d.

(2) BONAVIDES, Paulo, "O Caminho para um Federalismo das Regiões", *Revista de Informação Legislativa*, a. 17. n. 65, jan./mar. 1980, pp. 115-126. O autor chega a afirmar: "... O que existe é o Estado unitário de 90 anos, nascido a 15 de Novembro de 1889 sobre as ruínas da monarquia. O unitarismo do Império fora incomparavelmente mais verídico e autêntico, na sua projecção histórica, do que aquele trazido pela distorção republicana de 89".

(3) Com efeito, o ato adicional de 1934 concedeu uma relativa autonomia política para as Províncias, podendo as Assembléas locais editar normas com o status de leis. Com o advento da República, as antigas províncias foram transformadas em Estados, por ato do governo provisório, formalizado definitivamente pela Constituição de 1891.

(4) Sobre isso, conferir Clève, Clémerson em *O Direito e os Direitos*. S. R. Acadêmica, 1988.

(5) É evidente que a centralização, bem como a descentralização do poder político (e económico) acompanham, além de outras, a lógica do capital. As forças sociais dominantes em cada momento histórico são determinantes da forma através da qual o Estado vai se estruturar. Essa visão decorre da leitura que fizemos de Poulantzas, Nicos, *O Estado, o Poder, O Socialismo*, Rio, Graal, 1981,

Federal e o Estado Unitário complexo ou descentralizado não há diferença de natureza, mas de grau de descentralização ou de autonomia (6).

A distribuição de poder na Constituição vigente suprimiu aquelas variáveis conceituadas por Luiz Roberto Barroso como "distorções" (7). Ainda no quadro da Constituição revogada, restabeleceu-se o princípio do autogoverno mediante a eleição direta dos governadores e vice-governadores de Estado (8); restabeleceu-se o princípio da participação (9) dos Estados-Membros no Governo federal mediante a restauração do processo de eleição direta dos Senadores, suprimindo-se a figura esdrúxula dos Senadores biônicos (10); restabeleceu-se a autonomia política dos Municípios antes considerados de interesse da segurança nacional, que tinham seus mandatários (prefeitos) nomeados pelos Governadores de Estado mediante autorização do Presidente da República.

Todos sabem que a Assembléia Constituinte de 1987/88 procurou redesenhar a configuração do Estado brasileiro. A sociedade reclamava uma distribuição de poderes equilibrada, ainda que mantendo o princípio do federalismo cooperativo (11) contemporâneo do Estado-providência. Isto para se restabelecer a lei da coordenação, isto é, da relação igual entre a União e as unidades federadas. Ontem, essa lei no direito brasileiro não passava de mito, tantas eram as esferas nas quais os Estados se viam de fato (e não poucas vezes de direito) subordinados à vontade todo-poderosa do poder central.

Também a regra da participação estadual no Governo federal devia ser reforçada. Ontem, o Presidente da República encarnava o Estado Federal, detendo uma competência tão extensa que acabava por monopolizar todas as decisões de maior relevo, restando para o Congresso Nacional o exercício de um papel secundário, incompatível com o federalismo. É verdade que o Presidente era eleito por um Colégio Eleitoral formado

(6) KELSEN, Hans, *Teoria Pura do Direito*. Coimbra, Arménio Amado Editor, 1979.

(7) BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação*. Rio, Forense, 82.

(8) Emenda Constitucional nº 15, de 19 de Novembro de 1980.

(9) *Idem*.

(10) *Senadores (1/3 das representações estaduais no Senado) eleitos por um processo de votação indireta (Colégio Eleitoral), processo este imposto pelo Presidente da República de modo arbitrário visando, casuisticamente, a manutenção da maioria do governo na casa senatorial. Essa medida, tomada com base no Ato Institucional nº 5, entre outras, igualmente autoritárias, constituiu a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 77.*

(11) Sobre a Cooperação intergovernamental no Estado brasileiro conforme Machado Horta, Raul, *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte, Ed. Santa Maria, 1964. Tb. Barroso, Luís Roberto, op. cit. Ainda, Seabra Fagundes, Miguel. *Novas Perspectivas do Federalismo Brasileiro. A expansão dos poderes federais*. Revista de Direito Público, nº 10, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1969.

pelos componentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e por delegados das Assembléias Legislativas estaduais, o que pode indicar a participação da vontade dos Estados na escolha do chefe do Estado Federal. É verdade, ainda, que esse sistema de eleição indireta cedeu lugar, ainda na vigência da Constituição revogada, a um sistema de eleições diretas para a presidência, o que implica na manifestação da vontade dos povos dos Estados-Membros. Mas isso não é suficiente para que a regra da participação estadual se efetive. Necessário o crescimento das funções do Legislativo federal, notadamente por meio da multiplicação das atribuições do Senado da República, órgão por excelência de ligação entre a vontade do poder central e aquela dos poderes locais. Pois bem. A Constituição de 1988 aumentou as matérias de competência do Senado. Restabeleceu, pois, a regra da participação. Há dúvidas, porém, quanto ao restabelecimento da lei da coordenação.

Lei da coordenação, regra da participação: esses dois pilares do federalismo não subsistem sem a democracia. A história das instituições políticas brasileiras demonstra. A cada golpe, a cada ditadura ou regime de exceção, morria o Estado Federal para ceder lugar a uma espécie de Estado Unitário não assumido. Alguns autores atribuem o eterno mimetismo do federalismo brasileiro à sua origem⁽¹²⁾. De fato, nossa federação nasceu não do reconhecimento das autonomias locais reivindicantes, mas da deliberada vontade do poder central. Não cremos, porém, que essa origem influencie de maneira decisiva os destinos da distribuição espacial do poder no Brasil. Em nosso País, como a História demonstra, a questão federal tem sido companheira da questão democrática. Quando tivemos democracia, tivemos relativa autonomia estadual, e nunca o contrário. E de se aguardar, então, que com a nova lei fundamental outra vez o federalismo renasça em nosso País.

Tentaremos a partir de agora estudar o terceiro princípio indispensável à configuração do Estado Federal: o princípio da autonomia do Estado-Membro. O cerne deste princípio está na prévia distribuição de poderes, operada via Constituição⁽¹³⁾ (rígida). Sem uma repartição constitucional de funções, que atribua às unidades federadas um mínimo irredutível de poder, não há federação. Veremos como essa distribuição se opera na nova Constituição federal. Mas antes, vejamos as técnicas jurídicas que delimitam os campos de atuação dos governos estaduais e central.

2. *Técnicas de distribuição constitucional de competências*

A experiência jurídica tem mostrado uma variedade de técnicas, das quais são as principais: 1. Atribuição dos poderes enumerados à União,

(12) BONAVIDES, Paulo. *O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões*. In *Reflexões e Política*, Rio, Forense, p. 81.

(13) Cf. sobre o tema: *Ribeiro Bastos, Celso. Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1983, pp. 95-101. *Tb. Temer, Michel. Elementos de Direito Constitucional*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1983, pp. 45-65.

cabendo os remanescentes aos Estados-Membros. Essa é a técnica adotada pelos Estados Unidos da América e pela Suíça. 2. Atribuição dos poderes enumerados aos Estados-Membros, e dos remanescentes à União. Esta é a técnica preferida pelo Canadá. 3. Atribuição dos poderes enumerados para as duas esferas do governo. Esta é a técnica jurídica adotada pela Índia (14).

Quanto à federação brasileira, esta, desde a Constituição de 1891 optou pelo primeiro método. Ou seja, enumera as competências da União, cabendo aos Estados os poderes remanescentes. É o que estipula o § 1.º do art. 25 da Constituição federal, segundo o qual "são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição". Entretanto, essa regra sofre várias exceções, como teremos oportunidade de ver. Por exemplo, em matéria tributária a técnica adotada, e isto desde a Constituição anterior, é a da enumeração, para os três (15) níveis de governo, dos casos que autorizam o poder de tributar, ficando, porém, a União igualmente com a competência residual (16).

Alguns autores insistem que da técnica adotada decorre uma maior ou menor autonomia para as unidades federadas. Quer nos parecer que essa hipótese não é totalmente verdadeira. Não é a técnica adotada, mas o grau de assimetria ou simetria entre as forças atuantes na cena política que oferecerá o quadro a partir do qual uma maior ou menor centralização poderá ocorrer. Note-se que o Brasil vem utilizando o mesmo método desde a implantação da República Federativa, passando esta por vários regimes que influíram decisivamente sobre o comportamento da federação. Passamos de uma federação de caráter dualista, na qual as esferas de governo comportam-se como mônadas isoladas, detendo os Estados-Membros uma ampla autonomia política (17), para outra de caráter cooperativo, sem que o método de distribuição de competências fosse radicalmente modificado. Note-se que até nos momentos pelos quais passamos por um "federalismo de integração", eufemismo através do qual Buzaid (18) procurou caracterizar o quase desaparecimento da estrutura federal promovido pelo regime militar pós-64, aquele método foi mantido à custa evidentemente de um progressivo crescimento dos itens enumerativos indicadores da competência do poder central.

(14) Sobre as técnicas de distribuição de competências, consultar: da Silva, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, S. P., Ed. RT, 1984, p. 53. Tb. Ribeiro Bastos, Celso, *op. cit.*, p. 56. Ainda, Brandão Cavalcanti, Themistocles. *Os Estados na Federação*. In *As tendências atuais do direito público. Estudos em homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco*. Rio, Forense, 1976.

(15) Conferir arts. 153, 154, 155 e 156 da Constituição Federal.

(16) Art. 154, § 1º

(17) É o caso da federação durante a primeira República. Sobre isso ver Bonavides, Paulo. *O Federalismo e a necessidade de uma Revisão da Forma de Estado*, in *Reflexões: política e direito*, *op. cit.*, pp. 121-161.

(18) BUZAID, Alfredo, *O Estado Federal Brasileiro*, Brasília, 1971. *apud* Barroso, Luís Roberto, *op. cit.*, p. 55.

3. *O princípio da autonomia do Estado-Membro na Federação brasileira: a distribuição espacial de competências*

O federalismo hoje se estende por uma parcela considerável do solo universal. Ele nasce na América, passa pela Europa e pela África, cobre a Ásia e a Oceania. Dessa multiplicidade de Estados assumindo uma mesma forma de organização, decorre a multiplicidade de tipos possíveis de federalismo. O Estado Federal americano não é o mesmo que o alemão, e este não pode se confundir com o brasileiro, ou argentino, ou venezuelano, ou iugoslavo etc. De qualquer modo, todos esses Estados, notadamente a partir das últimas décadas, apresentam um ponto em comum. Uma tendência à centralização, exigida pelo *Welfare State*, que acaba por destruir a funcionalidade daquela classificação que distinguia os "Estados Federais de tendência unitária" daqueles "Estados Federais de tendência confederal" (19). Hoje, todo Estado Federal, com maior ou menor intensidade, vem-se aproximando do que se convencionou chamar de "Estado federal cooperativo". O Brasil não foge a essa regra. Mas ao lado desse ponto de convergência, há outro indispensável. Trata-se, como dissemos, da existência de um grau mínimo irredutível de descentralização, sem a qual não há federação.

A autonomia dos entes federados (Estados, Províncias, Cantões etc.) é a síntese de alguns elementos: 1. *Capacidade de auto-organização*, identificando-se com a possibilidade que cada Estado federado tem de se auto-organizar, por meio de uma Constituição própria, obra do Poder Constituinte decorrente (20). 2. *Capacidade de autogoverno*, consistente na escolha pelo próprio povo do Estado federado, e não pelo poder central, de seus representantes na Casa Legislativa, bem como do chefe do Executivo (21), o qual possui poder governamental submetido unicamente às Constituições federal e estadual, sem nenhum vínculo, seja hierárquico, seja de tutela, com as autoridades federais. 3. *Capacidade de autolegislação*, consistindo no poder de o Estado-Membro, por meio de seus órgãos competentes, editar suas próprias leis, as quais, no círculo de atribuições que lhe confere a Constituição federal, têm o mesmo valor que a norma oriunda dos órgãos legislativos federais; e 4. *Capacidade de auto-administração*, consistindo na faculdade (e mesmo dever) dos Estados disporem sobre a administração de seus serviços, bem como sobre o seu pessoal administrativo, podendo criar os órgãos que achar necessários ao cumprimento de

(19) PRÉLOT, Marcel. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel* (revue et mise à jour par Jean Boulouis). Paris, Dalloz, 1984, p. 260.

(20) Sobre essa noção ver Ferraz, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-Membro*, São Paulo, ed. RT, 1979. Tb. *Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. Direito Constitucional Comparado*. São Paulo, J. Buschatsky — Ed. da Universidade de São Paulo, vol. 1, *O Poder Constituinte*, 1974.

(21) Escolha do Chefe do Executivo, ou do Executivo (simplesmente) conforme a federação assuma a forma presidencialista ou parlamentarista de governo.

suas atribuições, inclusive outras pessoas jurídicas de direito público com capacidade administrativa⁽²²⁾.

A essas condições soma-se a necessidade de um mínimo de recursos financeiros, obtidos pelas unidades de governo quer por meio de capacidade impositiva própria, quer por meio de transferência de rendas disciplinada pela lei, mas sempre de modo a não limitar, na prática, pela falta de rendas necessárias e pelas imposições informais dos órgãos centrais encarregados de operar a transferência retroanunciada, a autonomia formalmente oferecida pelo Constituinte⁽²³⁾.

É verdade que essas capacidades variam de grau, de federação para federação, de tal modo que a sua síntese evidencia a maneira pela qual uma mesma forma de Estado admite tantos graus distintos de autonomia para as coletividades políticas componentes.

No caso do Estado brasileiro, veremos que os Estados-membros possuem, constitucionalmente, uma certa autonomia. As linhas a seguir tentam retratar a maneira como ela se manifesta, assim como os seus limites.

3.1. *Os Poderes dos Estados-Membros*

A. *O poder constitucional*

Alguns autores negam a existência de um poder constituinte estadual, principalmente em razão de sua limitação⁽²⁴⁾. Entretanto, a doutrina brasileira vem-se manifestando no sentido de identificar no poder de auto-organização das unidades federadas uma verdadeira função constituinte. É o caso, por exemplo, de Anna Cândida da Cunha Ferraz, de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, de José Afonso da Silva, além de outros⁽²⁵⁾. Trata-se de um poder constituinte condicionado, subordinado aos poderes constituintes, originário e constituído, federais, e decorrente do primeiro. É, então, um "poder constituinte decorrente", o qual, de acordo com a distribuição de poderes autorizada pela Constituição federal, institucionaliza e organiza a unidade federada, dando-lhe caráter de Estado.

Esta capacidade de auto-organização limita-se ao espaço de atuação deixado pelo texto constitucional federal ao Estado-Membro. As últimas Constituições brasileiras, inclusive a vigente, reduziram drasticamente a função dos constituintes estaduais, de tal modo que, se formalmente estes continuam a se manifestar, a prática político-jurídica exige o questionamen-

(22) DA SILVA, José Afonso, *op. cit.*, pp. 60-61.

(23) BARROSO, Luis Roberto, *op. cit.*, pp. 77-99.

(24) Veja-se, por exemplo, Dallari, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, São Paulo, Saraiva, 1972, p. 225 e Pacheco, Cláudio, *Tratado das Constituições Brasileiras*, Rio, Freitas Bastos, vol. I, 1965, pp. 319 a 320, apud Ferraz, Anna Cândida da Cunha, *op. cit.*, p. 59.

(25) FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-Membro*, Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Comparado; da Silva, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo*, *ob. cit.*

to e a relativização da noção de poder constituinte estadual. Afinal, os Estados ao organizar-se (por meio de suas Constituições) ⁽²⁶⁾ devem se conformar não apenas aos princípios explícitos, mas igualmente aos princípios implícitos, bem como às vedações ou proibições contidas na Carta federal. A descoberta dos princípios e vedações implica um trabalho de pesquisa minuciosa do texto constitucional, o que nem sempre pode ser feito sem algumas dificuldades. Diante disso, como afirma certo autor, “não é de espantar, pois (observe-se *a latere*) que o constituinte estadual praticamente “copie” a Constituição federal, induzido, talvez, pelo temor de “esquecer preceitos” ou, quem sabe, pela dificuldade de distinguir quais os preceitos que devem ser copiados, dos que devem ser assimilados ou adaptados e quais os preceitos da Constituição federal que não precisam ser necessariamente adotados pelos Estados” ⁽²⁷⁾.

Vigente a Constituição anterior, a melhor classificação dos princípios e vedações, explícitas ou implícitas, que deviam ser observados pelo constituinte estadual era aquela que dividia os princípios em *enumerados* e *estabelecidos* ⁽²⁸⁾. Os primeiros eram os que expressamente (i) obrigavam o cumprimento de certos preceitos sob pena de intervenção federal, ou obrigavam a observação de (ii) outros preceitos diretores da organização federal, mas extensíveis aos Estados federados. Quanto aos *princípios estabelecidos*, constituíam aqueles dispersos pelo texto constitucional, de tal modo que sua identificação demandava pesquisa, pois muitos deles eram implícitos ⁽²⁹⁾.

Essa tipologia, com algumas adaptações, pode subsistir com a nova Constituição.

A 1. *Princípios enumerados*

Os princípios enumerados, segundo a classificação de José Afonso da Silva, ⁽³⁰⁾ são os *sensíveis* e os *extensíveis*. Quanto aos primeiros, trata-se daqueles estipulados no art. 34, VII, da nova Constituição, cuja inobservância pode suscitar intervenção federal (forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal e prestação de contas da administração pública, direta ou indireta).

Os princípios “enumerados extensíveis”, na Constituição anterior, eram os orientados para a organização federal mas transportáveis às unidades federadas, cuja inobservância, não sendo motivo de intervenção, desafiava o controle de constitucionalidade, notadamente por via de representação

(26) Art. 25 da Constituição Federal: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem...”

(27) FERRAZ, Anna Cândida da Cunha, *op. cit.*, p. 158.

(28) DA SILVA, José Afonso, *op. cit.*, p. 130.

(29) Cf. nota (28).

(30) Cf. nota (29).

ao Supremo Tribunal Federal ⁽³¹⁾. Constituíam basicamente aqueles dispositivos anunciados nos incisos II a IX do art. 13 da Constituição de 1969:

“Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitadas, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

I —

II — a forma de investidura nos cargos eletivos;

III — o processo legislativo;

IV — a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira, inclusive a da aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos Municípios;

V — as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal;

VI — a proibição de pagar a deputados estaduais mais de oito sessões extraordinárias;

VII — a emissão de títulos da dívida pública de acordo com o estabelecido nesta Constituição;

VIII — a aplicação aos deputados estaduais do disposto no art. 35 e seus parágrafos, no que couber; e

IX — a aplicação, no que couber, do disposto nos itens I a III do art. 114 aos membros dos Tribunais de Contas, não podendo o seu número ser superior a sete.”

Na nova Constituição abandonou-se o método utilizado pela Carta de 1967/69, no que se refere à disciplina da organização dos Estados, retornando-se ao sistema do constituinte de 1946. De tal modo que a Constituição de 1988 parece conferir mais liberdade para as coletividades federadas, quanto à sua organização. Com efeito, o art. 25 da nova Lei Fundamental dispõe que: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

Com isso, parece não ser correto, atualmente, falar-se em princípio constitucional extensível, pelo menos na linha de pensamento de José Afonso da Silva.

A.2. *Princípios estabelecidos*

Tais princípios, como afirmamos, são os implícitos, ou ainda, conquanto expressos, espalhados pelo texto constitucional que determinam não normas básicas de organização do Estado-Membro, nem a extensão a estes dos princípios aplicáveis ao Estado Federal, mas antes de tudo, segundo

(31) Trata-se de um controle *abstrato* da constitucionalidade do texto normativo.

Raul Machado Horta, o “retraimento da autonomia estadual”⁽³²⁾. De fato, essas normas estipulam regras proibitivas aos Estados, como na Constituição anterior, a interdição aos Governadores de Estado de editarem decretos-leis⁽³³⁾ ou as relativas à magistratura e ao ensino. Além das regras expressas, há outras, implícitas e mesmo aquelas decorrentes da estrutura política adotada pelo país, ou seja, decorrentes do regime representativo, do Estado de Direito, do federalismo mesmo etc.

É de se ver que, mesmo na Constituição de 1988, muito pouco resta para o constituinte estadual. Seu espaço de ação é reduzido, resumindo-se, no mais das vezes, à adaptação do texto federal às condições do governo local, tantos são os princípios cuja observação é obrigatória. Não há como negar que boa parte da organização dos Estados-Membros já se encontra desenhada anteriormente à manifestação do *Poder Constituinte Decorrente*, bastando a este completar uma arquitetura que já tem seus alicerces (e mesmo seu projeto) definidos. De qualquer modo, ainda que com uma autonomia reduzida, não se pode negar que os Estados-Membros do Estado Federal brasileiro podem se auto-organizar (como se organizam) por meio de suas próprias Constituições, o que é impensável no contexto de um Estado Unitário.

B. O poder político-administrativo

Este poder diz respeito, antes de tudo, a três capacidades: capacidade de autogoverno, capacidade de auto-administração e capacidade de auto-legislação.

Sabemos que as coletividades territoriais das federações apresentam-se sob a forma estatal, ou seja, “como uma miniatura do super-Estado”⁽³⁴⁾. Elas possuem um governo próprio, autônomo e, portanto, sem qualquer relação hierárquica ou de tutela com o poder central. Esse governo constituído por titulares cujos cargos são preenchidos na forma indicada pela Constituição, se manifesta por meio das funções de administrar, legislar e julgar, que se distribuem por órgãos distintos e independentes entre si. Os governadores e vice-governadores de Estado são eleitos por voto direto e secreto mediante sufrágio universal, a cada quatro anos (art. 28); os deputados estaduais, eleitos igualmente (§ 1.º, art. 27), escolhem a mesa diretora das respectivas Assembléias Legislativas. Quanto aos membros do Poder Judiciário, ingressam na magistratura de carreira mediante concurso público de provas e títulos, ascendendo aos tribunais de segunda instância por meio de promoção por antiguidade ou merecimento. Os presidentes dos Tribunais de Justiça estaduais são escolhidos pelos seus respectivos membros.

(32) MACHADO HORTA, Raul. *Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, op. cit., pp. 225-226, apud Da Silva, José Afonso, op. cit., p. 133.

(33) Art. 200, parágrafo único da Carta Constitucional de 1969.

(34) GICQUEL, Jean et Hauriou, André. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Editions Montchrestien, 1985, p. 125.

Corolário da capacidade governativa é a capacidade de auto-administração, através da qual o Estado-Membro assegura o cumprimento de suas atribuições por meio de seus próprios órgãos, criados por suas próprias leis e disciplinados por suas próprias normas, obedecidos, é evidente, os princípios estabelecidos ou enumerados pela Constituição federal.

3.2. *As atribuições dos Estados-Membros*

No sistema brasileiro, como dissemos linhas atrás, a competência estadual, em princípio, é aquela remanescente, ou seja, aquela que resta, a partir da enumeração das atribuições da União e dos Municípios. A peculiaridade da técnica adotada impõe que descrevamos as matérias de competência da União para, daí sim, vermos o que resta para as unidades federadas.

A. *Competência político-administrativa*

A.1. *Competência internacional*

Os Estados-Membros como entidades constitucionais não aparecem no direito internacional⁽³⁵⁾. Não possuem personalidade internacional. Não podem manter relações com os Estados estrangeiros. Na federação brasileira compete exclusivamente à União aparecer no plano internacional, quer celebrando tratados e convenções, quer participando de organizações internacionais. Os acordos internacionais porventura efetuados pelos governos dos Estados-Membros não têm forma de acordos de direito público, sendo assimilados àqueles da órbita privada. Compete, ainda, unicamente à União declarar a guerra e celebrar a paz⁽³⁶⁾.

A.2. *Competência militar*

Compete exclusivamente à União organizar as forças armadas. Aos Estados cabe apenas, nos casos de requisição, colocar as respectivas polícias militares, organismos administrativos destinados à manutenção da ordem pública, à disposição das autoridades militares federais. De natureza militar, são as seguintes atribuições da União: 1. assegurar a defesa nacional (art. 21, III); 2. autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (art. 21, III); 3. permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional e nele permaneçam temporariamente (art. 21, IV).

A.3. *Competência política*

Entre as competências políticas a cargo unicamente da União podemos citar a (i) decretação do estado de sítio e do estado de defesa (art. 21, V),

(35) Entretanto, algumas exceções confirmam a regra. A Baviera, no Império Federal Alemão de 1871 mantinha relações internacionais. A URSS decidiu, em 1944, dar à Ucrânia e à Bielorrússia competência internacional. Os Cantões Suíços também, em certos casos, aparecem na órbita internacional. Cf. *Gicquel, Jean et Hauriou, André, op. cit.*, p. 125.

(36) Art. 21, II da Constituição Federal.

bem como a concessão de anistia. Outra competência de natureza política exclusiva da União é aquela relativa à intervenção nos Estados (art. 21, II). É evidente que por ser este mecanismo a última garantia de permanência ou da unidade do Estado Federal, ele não pode ficar em outras mãos senão aquelas do Governo federal. Por outro lado, medida excepcional como o estado de sítio, pela importância que representa, e pelo perigo que suscita a sua utilização arbitrária, não pode ser decretada, ao mesmo tempo, por vários níveis de governo. Apenas a União é responsável pela segurança de Estado, e somente a ela cabe a possibilidade do uso de tais medidas. O estado de sítio, desde que utilizado com parcimônia, não é incompatível com o federalismo, como não é igualmente com a democracia.

A.4. *Competência administrativa*

Além das atribuições administrativas relativas à disciplina e organização de seus serviços e funções, cabe à União, com exclusividade, numa evidente manifestação de centralismo, explorar: I) diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações; II) diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água (embora em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos); c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura portuária; d) os serviços de transportes ferroviários e aquaviários entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres (art. 21 da CF). Compete, ainda, apenas à União manter o serviço postal e o correio aéreo nacional (art. 21, X), e organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional (art. 21, XV); executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira (art. 21, XXII); explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (art. 21, XXIII) etc.

Os Estados-Membros não possuem, o que é normal, competência internacional, nem competência militar. Quanto à competência política (no sentido que damos a essa locução no presente trabalho), as unidades federadas têm apenas atribuições relativas às suas capacidades de auto-organização, e autogoverno (inclusive autolegislação). Finalmente, em relação às matérias de natureza administrativa, o que se percebe é que a União, desde a Constituição de 1934, vem avançando sobre um terreno antes pertencente aos Estados. Veja-se como exemplo as matérias relativas à exploração dos serviços de energia elétrica e de telecomunicações. Atualmente, as administrações locais poderão participar da exploração de tais serviços,

mas mediante **autorização** (ou concessão) do governo federal, subordinando, portanto, sua política nesses setores à política instituída pela autoridade federal.

Em relação à função de polícia, a tradição brasileira tem sido no sentido de concedê-la, via de regra, aos Estados, cabendo ao poder central apenas excepcionalmente⁽³⁷⁾. O que se nota, porém, é um constante crescer da Polícia Federal, de tal modo que ela hoje desempenha atividades outrora deixadas a cargo das polícias dos Estados.

Embora durante a Constituição de 1946 a União dispusesse de um Departamento de Polícia, ele desempenhava função restrita⁽³⁸⁾, manifestando-se mais como órgão responsável pela censura de diversões públicas⁽³⁹⁾. Foi em 1967 que se criou o Departamento de Polícia Federal, subordinado ao Ministério da Justiça, exercendo uma gama de atividades retiradas das administrações estaduais. Essa fórmula foi mantida pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, e pela Constituição de 1988.

B. *Competência financeira*

A emissão da moeda (art. 21, VII), assim como a fiscalização das operações e crédito, capitalização e seguros, cabe apenas à União. Como lembra S. Fagundes⁽⁴⁰⁾, a capacidade de emitir moeda representa um imenso poder, podendo, com simples medidas monetárias, o Estado Central interferir positivamente nas atribuições dos Estados-Membros.

Sob o aspecto financeiro, a autonomia dos Estados se restringe à elaboração dos seus orçamentos (anuais e plurianuais), bem como à decretação ou instituição dos tributos autorizados pela Constituição federal. Compete, ainda, como veremos adiante, legislar, concorrentemente, sobre direito financeiro.

C. *Competência legislativa*

Vimos, até aqui, que a enumeração das atribuições da União é feita de tal modo a conferir uma competência exclusiva para ela, funcionando os dispositivos que os deferem como verdadeiras vedações implícitas às esferas estaduais de governo.

Em relação à competência legislativa, a enumeração das matérias deferidas à União, em alguns casos, não exclui a ação dos Estados. Isto quer significar que, além da competência legislativa residual ou remanescente, nos casos indicados pela Constituição federal, há uma partilha entre a autoridade central e as autoridades estaduais de algumas matérias. Com efeito. A nova Constituição mudou sensivelmente a técnica de repartição de competências entre os entes federados. No quadro da Constituição revo-

(37) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*, São Paulo. Saraiva, 1983, p. 74.

(38) *Idem*.

(39) *Ib. id.*

(40) SEABRA FAGUNDES, Miguel, *op. cit.*

gada, salvo a matéria tributária, cabia aos Estados a competência remanescente. Na nova Constituição, além de serem alargados os domínios de competência da União, outras matérias foram tratadas sob a rubrica de *Competência Comum* e *Competência Concorrente*. No campo da *competência comum* todas as esferas federadas, nos respectivos âmbitos de governo, são igualmente competentes. Ocorre que as matérias inscritas nesse campo configuram antes obrigações, verdadeiros ônus, do que propriamente competências. Já no contexto da *competência concorrente* subsiste em mãos do Estado-Membro dois poderes. O poder, em primeiro lugar, de *complementar* (*competência complementar*) as normas editadas pela União (à União cabe editar, sobre tais matérias, apenas normas gerais). E mais, à falta da norma geral, o *poder supletivo* de exercer competência legislativa plena. É claro que, neste último caso, conforme dispõe o § 4.º do art. 23 da CF, “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

O art. 22 da Constituição federal fixa o domínio legislativo privativo da União. Compete privativamente à União legislar sobre: *a*) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; *b*) desapropriação; *c*) requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; *d*) águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; *e*) serviço postal; *f*) sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; *g*) política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; *h*) comércio exterior e interestadual; *i*) diretrizes da política nacional de transportes; *j*) regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; *k*) jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; *l*) nacionalidade, cidadania, naturalização; *m*) populações indígenas; *n*) emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; *o*) organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; *p*) sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; *q*) sistema de poupança, captação e garantia da poupança popular; *r*) sistemas de consórcios e sorteios; *s*) seguridade social; *t*) diretrizes e bases da educação nacional; *u*) registros públicos; *v*) atividades nucleares; *x*) normas gerais de licitação e contratação, para a administração pública direta e indireta; *z*) propaganda comercial.

Não há dúvida que, apesar do mito segundo o qual a nova Constituição teria restaurado a federação, ela é centralizadora. Tanto que ampliou o leque de matérias de competência privativa da União.

Para contrabalançar a ampliação das matérias de competência legislativa da União, o constituinte fixou no parágrafo único do art. 22 que “lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. Ora, isso não garante que tal lei complementar será editada. Por outro lado, é de se convir, essa técnica de transferência de competência legislativa do poder central para as coletividades periféricas, por via de norma infraconstitucional, não é própria do federalismo, mas sim do Estado Unitário descentralizado.

São as seguintes as matérias compartilhadas entre o poder central e os Estados-Membros, competindo a estes legislar em caráter complementar ou supletivo: a) direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; b) orçamento; c) juntas comerciais; d) custas dos serviços forenses; e) produção e consumo; f) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; g) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; h) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; i) educação, cultura, ensino e desporto; j) criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; k) procedimentos em matéria processual; l) previdência social, proteção e defesa da saúde; m) assistência jurídica e defensoria pública; n) proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência; o) proteção à infância e à juventude; p) organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Como se depreende da leitura da Constituição federal, a autonomia legislativa dos Estados-Membros é exercida sobre uma área mínima de competência. Um domínio residual reduzidíssimo face a vocação totalizadora do constituinte federal, somado a outro domínio complementar ou supletivo, freqüentemente diminuído pela vocação totalizadora do legislador federal. Resulta daí que o campo incidente da legislação estadual não excede o "terreno administrativo, financeiro, de serviços sociais, administração e gestão de seus bens, e quase nada mais" (41).

É de se trazer aqui o desapontamento de JOSÉ AFONSO DA SILVA para com a federação brasileira na Constituição de 1969, mas plenamente aplicável à atual.

"As Assembléias Legislativas compete, com a sanção do Governador, talvez não mais do que isto: elaborar e votar leis complementares à Constituição do Estado; votar o orçamento e os programas financeiros plurianuais de investimento; legislar sobre seus tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas; dispor sobre a dívida pública estadual e autorizar a abertura de operações de crédito; criar e extinguir cargos públicos, fixando-lhes os vencimentos e vantagens; dispor sobre a divisão administrativa do território; legislar sobre organização de seu ministério público; autorizar a alienação, cessão e arrendamento de seus bens."

D. Competência social-econômica

A partir dos anos 30, quando o Estado brasileiro, seguindo tendência mundial, resolveu intervir nos domínios social e econômico, a preferência do legislador foi no sentido de que tal intervenção fosse confiada ao Governo federal. A par de uma intervenção econômica propriamente dita, com o objetivo de dirigir e regular a economia, instituiu-se outra, cujos

(41) DA SILVA, José Afonso, *op. cit.*, p. 62.

objetivos menos econômicos visavam uniformizar certas medidas estatais necessárias à resolução de problemas que ultrapassavam as fronteiras estaduais, circunscrevendo-se ou estendendo-se, muitas vezes, por todo um espaço regional aglomerando várias unidades federadas.

A Constituição de 1891 orientou-se no sentido de construir um federalismo dualista, sem uma relação de cooperação entre os governos central e estaduais. Veja-se que a União ficava autorizada a prestar socorros aos Estados apenas nos casos de calamidade pública, e desde que solicitados (43). O papel da União sendo meramente complementar, cabia prioritariamente a defesa contra as calamidades aos governos dos Estados. A Constituição de 1946, centralizando essa atribuição, já confere à União o poder de "organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações" (art. 5.º, XIII). Essa orientação foi seguida pela Constituição de 1969 e pela de 1988. O art. 21, XVIII, estipula que compete à União "organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações".

Como se vê, os Estados vêm sofrendo progressivamente a restrição de suas autonomias, nem mesmo podendo participar das decisões sobre as formas de ação a serem operadas pela União em seus respectivos territórios.

A centralização da política econômica conduz ao crescimento da estrutura administrativa da União que se fará acompanhar da quase monopolição dos recursos de origem fiscal.

Isto implica, como veremos, na diminuição da capacidade de auto-determinação dos Estados-Membros e, além disso, na diminuição de sua capacidade de auto-suficiência econômico-financeira. A autonomia política e jurídica aparece como a fachada de uma construção inacabada, cujas portas apenas conduzem à verdade da subordinação real dos Estados à boa vontade do poder central, detentor de todas as decisões.

A opção desenvolvimentista brasileira sempre se materializou às custas da autonomia das unidades federadas. A institucionalização dessa opção conduziu à ampliação dos poderes da União, tanto em matéria legislativa como em matéria administrativa e econômica, concentrando-se, ainda, nas mãos desta a maior parcela dos recursos públicos. Isto ocorre, inclusive, com a Constituição de 1988.

A burocracia federal cresce com a sua supremacia: "A Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (Sudesul), a Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (Suframa), e tantos outros organismos, anteriores ou posteriores a 15 de março de 1967, assinalam a presença dominante da União nos diferentes planos da economia e da administração" (44).

(42) *Idem.*

(43) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "Comentários..." *op. cit.*, p. 78.

(44) SEABRA FAGUNDES, Miguel, *op. cit.*, p. 13.

O gigantismo da União, e a dependência dos Estados podiam, na vigência da Constituição anterior, ser aferidos pela observação da discriminação constitucional de rendas. A nova lei fundamental diminuiu o problema da pobreza dos Estados e Municípios, mas não o solucionou.

D.1. *A discriminação constitucional de rendas*

Afirma RAUL MACHADO HORTA que “a discriminação de rendas tributárias é uma questão crítica na organização federal”⁽⁴⁵⁾. Não obstante isso, o sistema tributário, regulado pelos arts. 145 a 162 da Constituição Federal, conferiu, mais uma vez, poderio econômico, financeiro e tributário à União, capaz de enfraquecer o regime federativo.

Como todos sabem, o governo militar racionalizou a discriminação de rendas entre as esferas de governo⁽⁴⁶⁾. O Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966) veio institucionalizar essa orientação, coroada mais tarde pelas Constituições de 1967, 1969 e mantida pela de 1988.

A Constituição atual, como a de 1969, prevê três tipos de tributos: — a taxa, a contribuição de melhoria e o imposto⁽⁴⁷⁾. Além destes, mister incluir as contribuições parafiscais e os empréstimos compulsórios. Estes dois últimos são de competência exclusiva da União (salvo o disposto no art. 149, parágrafo único). As taxas e contribuições de melhoria pertencem à competência cumulativa dos Estados, União e Municípios. Quanto aos impostos, a Constituição define aqueles de competência de cada entidade governamental, cabendo o poder residual à União, a qual poderá instituir outros impostos desde que não tenham base de cálculo e fato gerador idênticos aos previstos para os impostos discriminados.

Compete:

a) À União os impostos sobre:

1 — importação de produtos estrangeiros; 2 — exportações de produtos nacionais ou nacionalizados; 3 — propriedade territorial rural; 4 — rendas e proventos de qualquer natureza; 5 — produtos industrializados; 6 — operações de crédito, câmbio, seguros, ou títulos ou valores mobiliários; 7 — grandes fortunas;

(45) MACHADO HORTA, Raul. *Reconstrução do federalismo brasileiro*, Brasília, *Revista de Informação Legislativa*, ano 18, nº 72 (out./dez. 81), p. 22.

(46) Cf. BALEEIRO, Allomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, Rio, Forense, 1977.

(47) “Imposto é a contribuição obrigatória, de caráter geral, arrecadada pelo poder público sem qualquer contraprestação específica, destinada a cobrir as despesas realizadas no interesse comum ... Taxas são prestações arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou como remuneração de serviço público específico e divisível prestado ou posto à disposição do contribuinte. Contribuição de Melhoria é o tributo instituído para fazer face ao custo de obras públicas das quais resulte uma valorização de determinado imóvel, devendo ser arrecadada do proprietário deste”. Cf. Luis Roberto Barroso, *op. cit.*, p. 83.

b) Aos Estados, os impostos sobre:

1 — transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; 2 — operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; 3 — propriedade de veículos automotores. Podem também os Estados cobrar adicional de até cinco por cento do que for pago à União a título do imposto de renda incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital.

c) Aos Municípios, os impostos sobre:

1 — propriedade predial e territorial urbana; 2 — transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos a sua aquisição; 3 — vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel; 4 — serviços de qualquer natureza, não compreendidos no ICM.

Os impostos mais significativos no sistema tributário brasileiro ficam nas mãos do Governo Central. Com isso, ele pode atingir dois objetivos: (i) subordinar a política fiscal àquela de natureza econômica por ele decidida; (ii) auferir os recursos indispensáveis à implementação da sua política econômica. Por outro lado, dos quatorze impostos previstos pela Constituição, 7 são da competência da União, 3 pertencem aos Estados e outros quatro pertencem aos Municípios.

O que é elogiável no novo texto foi a supressão do poder antes atribuído à União para, mediante lei complementar, conceder isenção de impostos estaduais e municipais (art. 19, § 2.º da CF de 1969). Hoje, apenas a coletividade com competência impositiva pode conceder isenção. Mas a alíquota do ICM, fixada pelas respectivas Assembléias Legislativas dos Estados-membros, tem seus limites máximos fixados por resolução do Senado Federal (art. 155, V, *b*, da CF). O mesmo ocorre com o imposto previsto no art. 155, I, *a*, da CF (art. 155, IV). Além disso, como cabe à União editar normas gerais de direito tributário, a obtenção de recursos estaduais de origem fiscal fica submetida a certos princípios que limitam a capacidade impositiva dos poderes públicos locais.

Os insuficientes recursos financeiros deixados aos Estados pelo Constituinte serão compensados por um sistema de transferência constitucional de rendas, que a pretexto de subsidiar um federalismo cooperativo através do qual as regiões mais ricas financiam o crescimento das regiões mais pobres, acaba por institucionalizar de vez, como na Carta revogada, a supremacia política do Governo federal sobre os governadores estaduais.

A autonomia financeira dos Estados se vê restringida por dois fatores: (i) insuficiência dos tributos de sua competência impositiva; (ii) subordinação desta capacidade impositiva à legislação federal.

Não há dúvida, porém, que a nova Constituição ampliou as possibilidades financeiras das coletividades locais.

A fragilidade dos recursos atribuídos aos Estados, na Constituição de 1969, podia ser medida pelos dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Social.

Em 1981 a composição da receita pública global, no Brasil, se verificou do seguinte modo: ⁽⁴⁸⁾

União	—	76%
Estados	—	22%
Municípios	—	2%

A participação dos Estados na Receita Pública ficava menor ainda quando comparada não apenas ao orçamento da União, mas igualmente àquele dos órgãos federais somados da administração indireta ⁽⁴⁹⁾. Com efeito, o orçamento federal, que representava o triplo dos orçamentos estaduais somados, não significava mais de 3,6% do total dos orçamentos acumulados das administrações direta e indireta.

A evolução do poder econômico da União, até a carta de 1988, pode ser medida pela seguinte informação: em 1955, embora o orçamento federal fosse superior à soma dos orçamentos estaduais e municipais reunidos, a superioridade em relação aos orçamentos estaduais não excedia de 40% ⁽⁵⁰⁾. Em 1981, a superioridade foi além de 350%.

Esses elementos demonstravam a necessidade da redefinição radical do federalismo brasileiro. Federalismo cooperativo, sim. Mas ainda federalismo. O que se processava ontem não conduziria a outra coisa senão à morte do Estado federal. Mas a nova Constituição, embora aumentando a capacidade arrecadatória dos Estados e Municípios, não deu a eles o que era reivindicado.

D. 2. O problema do desenvolvimento num Estado federal

A distribuição de riquezas não se efetiva de modo equilibrado em nosso País. Estados economicamente fortes, como os da região Centro-Sul, situam-se ao lado de outros, dotados de infra-estrutura econômica mais frágil, como os do Nordeste e mesmo os do Norte. Esse dado tem influenciado a arquitetura da Federação. Note-se que o Estado federal de tipo dualista proposto pela Constituição da primeira República não pôde manter-se. A

(48) Conferência do Ministro Ewald Pinheiro, do Tribunal de Contas da União, publicada no Diário Oficial da União, de 2 de janeiro de 1980, p. 52 *apud* MACHADO HORTA, Raul, *Reconstrução do Federalismo Brasileiro*, *op. cit.*, p. 22.

(49) A administração indireta conta com aproximadamente "436 órgãos", entre os quais: "383 autarquias, 23 empresas públicas, 23 Fundações, 3 Territórios Federais, 3 órgãos autônomos e 1 fundo". Cf. MACHADO HORTA, Raul, *Reconstrução do ...*, *op. cit.*, p. 22.

(50) Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Cf. *Anuário Estatístico do Brasil — 1956*, IBGE), em 1955 a União arrecadou Cr\$ 55.870.936.000,00 enquanto os Estados arrecadaram Cr\$ 40.873.995.000,00 ou seja, apenas 40% menos que o Estado Federal. Ver Machado Horta, Raul, *Problemas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 2, 1958, p. 30.

autonomia política concedida aos Estados era insuficiente face a precariedade de recursos de alguns governos, incapazes até de manter um aparato burocrático simples de característica liberal, adstrito às funções de legislar, administrar e julgar. Não foram poucas as vezes em que sob a forma de "socorros" o Governo central transferiu recursos para as administrações estaduais em momento de conjuntura desfavorável. Embora os Estados detivessem ampla autonomia financeira, a economia de alguns deles não permitia que se bastassem a si mesmos. Percebeu-se, então, que numa federação não podem subsistir um regime de disparidade econômica entre as unidades que a compõem.

Relativizou-se a partir de então, a noção de autonomia local, procurando-se instituir um sistema que permitisse um relacionamento mais estreito entre os vários níveis de governo. Esse processo, entretanto, acabou sendo descaracterizado depois de 1964, notadamente por meio das Constituições de 1967 e 1969, quando os Estados-Membros ficaram praticamente sob a tutela do poder central. De qualquer modo, o desvio de seu verdadeiro sentido não invalida o que o federalismo cooperativo carrega de melhor.

É evidente que as disparidades regionais existentes no Brasil devem ser suprimidas. É evidente, ainda, que o combate a tais disparidades exigem políticas que superem os limites estaduais, movimentando recursos, muitas vezes, superiores àqueles produzidos ou arrecadados pelos Estados envolvidos.

O sistema constitucional atual não desconhece essa realidade. A repartição constitucional de rendas assim como a de competências parece ser uma resposta a ela. Com efeito, o poder central atua de dois modos principais: (i) transferindo recursos para os Estados-Membros; (ii) diretamente, promovendo o desenvolvimento, por meio de seus órgãos administrativos, nas diversas regiões e, notadamente, no Nordeste.

A transferência de rendas previstas pela Constituição, a qual privilegia, de certo modo, os Estados mais débeis financeiramente, acaba sendo anulada pela transferência informal de rendas que beneficia as unidades federativas mais fortes. Um exemplo: "em 1968, o Nordeste exportou para a região Sudeste Cr\$ 373.622.000,00 e importou Cr\$ 2.553.376.000,00 o que significa dizer que pagou de ICM àqueles Estados Cr\$ 333.006.400,00, e deles recebeu Cr\$ 56.043.300,00. Houve, pois, uma diferença contra o Nordeste, em valores de 1968, de Cr\$ 326.963.100,00⁽⁵¹⁾. Essa situação deve permanecer com a nova Constituição. Alguns autores defendem como solução a esse problema uma redefinição do ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), agora ICM, único tributo importante de competência dos Estados, chegando mesmo a sugerir o rateio igual dos recursos oriundos de operações de circulação de mercadorias entre os Estados importadores e os exportadores. Não nos parece ser esta a melhor solução. Substituir-se-ia a situação atual de superioridade econômica dos Estados produtores, para uma situação de penúria de todos os Estados (produtores e consumidores).

(51) BONAVIDES, Paulo. *O Federalismo e a Necessidade de uma Revisão da Forma de Estado*, in *"Reflexões: Política e direito"*, Rio, Forense, 1978, p. 151.

Quer nos parecer que, como já afirmado, a melhor solução é aumentar o transporte de rendas da União em direção aos Estados, favorecendo-se as unidades federadas menos ricas.

(ii) Quanto ao segundo modo de intervenção do Governo central, como dissemos, se manifesta pela atuação direta dos organismos federais nos territórios dos Estados-Membros. A técnica do planeamento regional instituída pela Constituição de 1946 foi mantida pelas demais Constituições. O principal objetivo é “alterar o desequilíbrio verificado na estrutura do País e promover o desenvolvimento do Nordeste, área marcada pelo investimento rarefeito”⁽⁵²⁾. A atribuição da promoção do desenvolvimento à União carrega alguns inconvenientes. De fato, tal atividade é desenvolvida por órgãos administrativos federais que adquirem, face aos recursos disponíveis, um peso significativo nas regiões que atuam, manifestando-se com uma carga de poder não poucas vezes superior aos próprios governos estaduais.

Esses órgãos dispõem de orçamentos superiores àqueles da maioria dos Estados da Federação. Já em 1963 a Sudene dirigia um montante financeiro superior “à soma da receita prevista no mesmo período nos orçamentos do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, Estados que se situam na área de atuação do órgão federal”⁽⁵³⁾.

E o mais grave é que os recursos dos vários órgãos de promoção do desenvolvimento regional são aplicados tendo em vista planeamento realizado na órbita federal.

Face a esse problema começaram a circular na doutrina jurídica, e mesmo no cenário político, algumas propostas ousadas. Entre as teses, talvez a mais significativa seja aquela oferecida por Bonavides⁽⁵⁴⁾. Trata-se de transformar os entes administrativos federais de atuação regional em verdadeiras coletividades regionais autônomas, dotadas de capacidade política, constituindo um quarto nível governativo do Estado federal.

Em suas palavras: “... a questão é de extrema atualidade. Envolve necessariamente reformas constitucionais profundas que permitam criar e definir, em favor das regiões, uma instância política própria, convertendo-se em quarta esfera de governo dentro das dimensões federativas do novo sistema constitucional que venha, porventura, a estabelecer-se”.

Quer nos parecer que esta é uma tese que mereceria ser discutida e estudada. Sua institucionalização consistiria na realização de um casamento entre a doutrina do Estado Federal nascida nas Américas, com as novas técnicas de descentralização em curso atualmente na Europa, promovidas por vários países, entre os quais a Bélgica, a Espanha, a Itália e mesmo a França.

(52) MACHADO HORTA, Raul, *A Autonomia do ...*, op. cit., p. 135.

(53) Idem — p. 314.

(54) Sobre isso ler do autor citado *O caminho para um federalismo das regiões; O Federalismo e a Necessidade de uma Revisão da Forma de Estado e O Planeamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões*, obras citadas.

A Constituição de 1988, entretanto, não ouviu o reclamo de um bom número de juristas. Não há dúvida que inovou, ao prever, no seu próprio texto, a criação de organismos regionais. Mas na verdade, apenas elevou para o nível constitucional uma prática já presente há décadas no cenário político brasileiro. Dispõe o art. 43 da Lei Fundamental que "para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais". Lei Complementar disporá sobre a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes. Perceba-se que as regiões constituirão meras divisões administrativas da União, ligadas à ela e a ela subordinadas. Foi uma pena ter-se perdido a oportunidade de se instituir, desde logo, pessoas regionais, com capacidade, inclusive, política. Com isso a inevitável perda de poderes por parte dos Estados (a desigualdade dos Estados brasileiros, com efeito, dificulta a instituição de uma verdadeira federação) seria compensada pela descentralização política operada a nível regional, cabendo à União competência para legislar apenas sobre as matérias de nível nacional. Quanto às demais, haveria uma partilha entre os entes regionais, os Estados-Membros e os Municípios.

4. Conclusão

Não há dúvida que a Constituição de 1988 trouxe inúmeras inovações. É evidente que contribuiu para a consolidação do processo de democratização do País, processo esse que se desenrolava desde o governo Geisel.

No que se refere à Federação, a nova Lei Fundamental alterou sua configuração. Ela, por exemplo, deu mais liberdade aos Estados-Membros no que concerne ao seu poder de auto-organização. Atribuiu, inclusive aos Municípios, este poder. Por outro lado, ampliou a capacidade arrecadadora dos Estados (e, igualmente, dos Municípios), de tal sorte que os recursos que se encontravam em mãos da União foram, em parte, redivididos. Entretanto, o Governo federal continua com a maior fatia do bolo tributário.

Mas a Constituição de 1988 não pode ficar isenta de críticas. Ela aumentou, a despeito do que dizem os Constituintes, o processo de centralização, já que as matérias de competência da União foram significativamente ampliadas. De tal sorte que, hoje, como ontem, pouco resta para os Estados no que se refere à sua capacidade legislativa. A competência remanescente dos Estados-Membros é quase um nada, em face do número de matérias que são ou de competência privativa da União, ou de competência concorrente, cabendo neste caso, como se sabe, à União editar normas gerais.

Finalmente, no que se refere à política econômica (incluída a de desenvolvimento) foi uma pena a nova Constituição Federal não ter aproveitado a experiência descentralizadora emergente ora na Europa continental, instituindo um outro nível político representado pelas regiões.