

PACTO FEDERATIVO: ASPECTOS ATUAIS

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO

Professor Universitário e da EMERJ. Procurador de Justiça do RJ

1. As clássicas formas de Estado são representadas pela confederação, pela federação e pelo regime unitário. Em virtude das variadas modalidades que os Estados podem assumir, na conformação de seu perfil político, nenhuma delas ostenta rigidez que impossibilite eventuais particularidades, nem impede que seja adotada forma de certo modo híbrida, com a presença de alguns elementos de uma das modalidades clássicas e outros próprios de modalidade diversa.

Na confederação, existe mera aliança política entre os países confederados. Todos eles, contudo, preservam sua soberania e atuam, na ordem internacional, com a independência própria dos Estados soberanos. Como possuem interesses comuns, submetem-se a regras gerais supraconstitucionais, mas sem que isso signifique perpetuidade da união. Alteradas as condições que conduziram o Estado a integrar a confederação, pode ele, em tese, abandoná-la e agir com poder político lastreado apenas nas normas de sua respectiva carta constitucional.

O Estado unitário se caracteriza pela centralização política. O poder político é atribuído apenas ao conjunto central da estrutura orgânica estatal, sem admitir descentralização política, mas somente a territorial. Neste tipo de divisão territorial, a descentralização é mínima e tem caráter administrativo, o que afasta a representatividade dos dirigentes.

É o Estado federativo que comporta a verdadeira descentralização política, sendo atribuídos poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema. A soberania é una e aos integrantes a Constituição reserva autonomia, maior ou menor, conforme o país, que lhes permite atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos na Carta federal.

2. O termo *federação* se origina de *foedus*, vocábulo latino, com o sentido de aliança, pacto, união. É exatamente o pacto entre as unidades federadas, no sentido de compor um único Estado, que marca o regime federativo.

Nem a Antigüidade nem a Idade Média conheceram o regime de federação. Embora alguns estudiosos indiquem a antiga Confederação Helvética como instituidora da primeira federação, após transformar-se na Suíça em 1848, parece mais consentâneo com a fisionomia atual desse regime considerar os Estados Unidos da América como a primeira soberania a adotar o referido regime. Depois que as 13 colônias britânicas na América se declararam independentes em 1776, firmando entre elas um tratado de união, nominado de *Artigos de Confederação*, decidiram rever o pacto confederativo para fortalecer o conjunto e evitar o enfraquecimento de cada integrante isoladamente, e em 1787, na cidade de Filadélfia, converteram a confederação em federação. Nesse novo Estado federal, os entes federados abdicaram de suas respectivas soberanias em favor do governo federal, reservando-se-lhes, entretanto, todos os poderes locais constitutivos de suas autonomias.

A despeito de ser forma de Estado, a federação americana sofreu notória influência das idéias de MONTESQUIEU para a formação de seu regime de governo, principalmente a que sugeria que o Estado ideal deveria adotar a separação de Poderes. A firme crença em tal sistema, levou o Estado americano a adotar o presidencialismo como forma de governo e a distinguir, com linhas claras, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em relação aos quais, todavia, foram instituídos mecanismos de mútuo controle, denominados de *freios e contrapesos* (*checks and balances*), para que não houvesse o risco de qualquer deles perseguir superposição em relação aos demais.

3. No regime de federação, podem distinguir-se algumas características marcantes que delimitam o perfil político do Estado.

A primeira delas consiste em que, na federação, só há um Estado soberano na ordem internacional. As entidades componentes, se a possuíam anteriormente, perdem a soberania em favor do governo federal. Passam a ser apenas Estados-membros, sem soberania, mas com certa liberdade de ação dentro dos *standards* fixados na Constituição federal. Como bem observa o saudoso WILSON ACIOLI, “o Estado federal é um Estado que se compõe de um certo número de Estados, um Estado de Estados, consoante a expressão alemã *Staatenstaat*, culminando por asseverar que “as manifestações políticas que ocorrem num Estado federal são de duas ordens: as manifestações do próprio Estado federal e a dos Estados integrantes, denominados Estados federados ou Estados-membros” (**Instituições de Direito Constitucional**, Forense, 3. ed., 1984, p. 90).

Uma vez reunidos num só Estado, não se permite aos entes integrantes o denominado *direito de secessão*, ou seja, o direito de denúncia unilateral do pacto federativo com o simples afastamento da entidade federada do conjunto federativo. O vínculo é o de indissolubilidade, marcada pelo caráter de permanência e definitividade da aliança. Para dissolução do regime só se vislumbra a possibilidade de revolução dos entes federados para a criação de soberanias isoladas, ou um pacto geral amigável, difícil de concretização, pelo qual as entidades decidam em conjunto separar-se para serem independentes. Não há possibilidade, portanto, de manifestação unilateral de caráter político para retirada do Estado-membro do pacto federativo.

Sinal inarredável da federação é o sistema de partilha de competências definido na Constituição, para que seja demarcada a área de atuação do governo federal e das unidades componentes do regime. Na verdade, não pode conceber-se federação sem a distribuição das competências, e a ela podem creditar-se duas ordens de conseqüências. Primeiramente, prestigia-se o poder local através da atuação autônoma dos entes federativos, apontando-se as matérias das quais poderão dispor. Além disso, a repartição de competências, por estar contemplada em nível constitucional, confere às pessoas integrantes da federação a garantia contra invasões perpetradas pelo governo central.

A autonomia conferida aos entes federativos, entretanto, tem que comportar lastro financeiro que lhes permita atuar nas áreas demarcadas pela Constituição. Assim, é necessário que a lei fundamental contemple sistema tributário por meio do qual se permita que tais entidades auferam renda própria, fator necessário, como sabido, para garantir a relativa independência de que gozam no regime. Poderá haver, é claro, a previsão de repasses de recursos provindos de outra esfera federativa, mas esses repasses não podem ser de tal dimensão que submeta a entidade destinatária à total dependência da pessoa repassadora. Repasses são (ou, pelo menos, devem ser) fontes auxiliares de recursos, mas a fonte primária deve ser realmente aquela que se origine dos tributos de sua competência.

Por fim, deve ser lembrada a natural e inafastável descentralização política. Com efeito, as entidades integrantes da federação devem ter capacidade política própria, o que significa que têm idoneidade para eleger seus próprios representantes. A estrutura de poder de tais entidades, como regra, obedece ao modelo federal, fato que reflete o princípio da simetria constitucional. Embora idêntico o modelo, serão sempre unidades dotadas

de autonomia, diferentemente da pessoa federal, a União, esta detentora da soberania como poder político maior.

4. As noções acima expendidas, de caráter introdutório, servem apenas para reafirmar as linhas básicas da federação. Em virtude do objetivo de apontar algumas questões atuais ocorrentes nesse regime, abstraímos de examinar a parte histórica da federação.

Para seguirmos com objetividade neste breve estudo, é necessário apenas relembrar que o Brasil adotou o regime de federação desde a instituição da República em 1889, sendo que as linhas do regime foram delineadas na Constituição de 1891. Logicamente, as referidas linhas sofreram alterações, positivas e negativas, evolutivas e retrógradas, no decorrer da história constitucional. Não se pode perder de vista a experiência que o país vai adquirindo no evoluir de seu curso constitucional progressivo, de modo que o tempo demonstrou a adoção de boas conquistas no que toca ao delineamento do regime federativo.

Estamos, pois, diante da federação alinhavada na Constituição de 1988, e é sobre o pacto federativo atual que teceremos alguns comentários.

5. Entre as críticas que o regime de federação sofre está a de propiciar um grande dispêndio de recursos públicos para manter a estrutura orgânica e funcional das entidades componentes. É a correta observação de DALMO DALLARI, de que, “*o Estado Federal, segundo se alega, provoca a dispersão dos recursos, uma vez que obriga à manutenção de múltiplos aparelhos burocráticos, sempre dispendiosos e desejando executar seus próprios planos*” (**Elementos de Teoria Geral do Estado**, Saraiva, 10. ed., 1983, p. 229).

Quem examina o sistema federativo com isenção e sem emocionalismos, verifica com facilidade que a afirmação é verdadeira. A máquina estatal é dispendiosa e nem poderia ser de outra maneira, porque é inevitável que cada ente federativo precisa organizar-se através de estrutura que lhe permita agir com maior eficiência para beneficiar sua população.

Se nas federações em geral a afirmação é exata, com mais razão ela o é no regime federativo pátrio, em que, diversamente de outras nações, a Constituição adota federação de três graus, composta de União, Estados-membros e Municípios. Não cabe aqui entrar na discussão sobre se os Municípios são (ou devem ser) membros da federação. Cabe-nos somente trazer à colação o art. 18 da vigente Constituição, que não deixa qualquer margem à dúvida sobre a matéria: os Municípios são entes participantes da

federação e são dotados de autonomia, a mesma, aliás, conferida aos demais entes integrantes, embora com demarcação diferente. Sendo integrantes da federação, não há como alijá-los do pacto federativo, pois que *pacto* é exatamente o vínculo político-constitucional que deixa as entidades federativas atreladas entre si como células do Estado num todo.

Nosso pacto federativo, porém, está comprometido com o excesso de despesas para a manutenção do poder. Mesmo sem se ter conhecimento dos números exatos de tais despesas, pois que existem muitas maneiras de maquiá-las ou ocultá-las, não é difícil verificar que são realmente incompatíveis com a natureza de um país pobre. O Brasil precisa convencer-se - é preciso que alguém lhe diga com clareza - que sua natureza é a de um país pobre e que, embora com muitas perspectivas, não pode dar-se ao luxo de dispêndios irresponsáveis.

Todos sabemos que nosso espírito ostenta notória tendência de não conter gastos. Não consideramos a exceção, é lógico; consideramos apenas a regra. A máquina estatal gasta muito, tem estrutura muito pesada, não tem planejamento, joga recursos pela janela em muitas ocasiões. Construímos prédios públicos com sofisticação (e preço) apropriada para países ricos, em que a proporção entre o gasto e os recursos existentes é ínfima se comparada com a mesma proporção em nosso país.

Isso não poderia prevalecer em país como o nosso. O espírito público dos dirigentes deveria levar em conta que os recursos arrecadados se originam, em sua maior parte, dos indivíduos menos favorecidos da sociedade. Esse sacrifício não estaria a merecer gastos inconseqüentes, mas, ao contrário, redobrado cuidado em sua utilização. Não é justo o desperdício com o dinheiro mais duro de auferir, que é aquele conseguido a duras penas pelas pessoas pobres e médias da sociedade.

Esse aspecto tem preocupado, de algum modo, os dirigentes do país. A sensibilização, porém tem que ser geral, e não somente de alguns. Certos diplomas têm sido editados, em regulamentação a normas constitucionais, com vistas a permitir melhor controle dos gastos públicos. Já é um avanço, sem dúvida, e deve ser aplaudido. Mas não basta termos a lei; urge cumpri-la, aplicá-la com rigor. E mais ainda: não basta cumpri-la sem que na alma do aplicador não esteja infundido o sentimento de que o comedimento nos gastos públicos é fator que atende, direta e indiretamente, a toda a coletividade.

6. Aspecto ligado ao excesso de gastos públicos é o número excessivo de municípios em nosso País. Em nosso entender, a federação brasileira

precisa revisitar a questão do número de municípios, de sua natureza, de seus gastos, de sua necessidade como estrutura autônoma da federação. Note-se que, contrariamente ao que se poderia supor, nosso pensamento é plenamente favorável à descentralização política pelo sistema municipal. O que nos parece contestável é a forma como se tem admitido a proliferação desenfreada e injustificável dessas entidades federativas.

Há dados realmente impressionantes sobre a esfera municipal.

Difícilmente se encontra um número uniforme de municípios. Consta que alguns, em formação, figuram no montante fixado por alguns bancos de dados oficiais, ao passo que outras fontes só registram municípios já criados efetivamente. Tomando-se por base o número de 5.507 municípios em 1996 (atualmente são 5.549), tem-se que mais de 1.300 foram criados nos últimos dez anos. Mais de 1.584 deles empregam mais recursos com a manutenção da Câmara Municipal do que arrecadam com impostos. Ademais, 3.587 têm menos de 15.000 habitantes. Os dados constam da revista **Veja**, de 14 de junho de 2000, que buscou como fonte o IBGE/Instituto Fernand Braudel (pág. 34).

Os dados são realmente impressionantes. Para quem tem interesse em refletir sobre dados concretos, seria de perguntar-se: seriam justificáveis mais de 3.500 municípios com população inferior a 15 mil habitantes? Será justo e legítimo para com as populações em geral reconhecer que mais de 1.500 municípios se preocupam principalmente em favorecer o Poder Legislativo local, numa orgia indesculpável com o dinheiro público?

São distorções que só não vê quem não quer. O Município de Oliveira de Fátima, em Minas Gerais, passou à condição de Município em 1997, mas sua população era de apenas 754 habitantes... O Município de Quatis, no Estado do Rio de Janeiro, tem 11.500 habitantes, mas a Prefeitura gasta cerca de 3,5 milhões de reais por ano, sendo que quase dois terços apenas com o funcionalismo público. São desvios claríssimos, tão eloquentes, que justificam a resignada conclusão do senador Geraldo Althoff, de Santa Catarina: *“Os políticos estão tirando dinheiro dos municípios viáveis apenas para criar currais eleitorais”*. Tais fontes e informações constam também da revista **Veja**, de 7 de julho de 1999 (p. 124/5).

Não param aí as deformações do sistema municipal. No Estado do Rio de Janeiro, 68 de 91 municípios tiveram gastos com seus vereadores até o incrível percentual de 181%, e isso contra inflação de 13% no mesmo período. Entre eles, estão os Municípios de Silva Jardim (o recordista, com elevação de 181%), Paraty (139%), Três Rios (130%), Búzios (128%), Sumidouro (124%),

Santo Antônio de Pádua (117%), Mendes (113%), Conceição de Macabu (105%) e Carapebus (102%). São realmente contas muitas elevadas.

Corroborando o absurdo na farra e na irresponsabilidade municipal, em vários Municípios o setor de saúde, essencial à população, principalmente a de baixa renda, recebeu em 1998 menos recursos do que as Câmaras Municipais. Pode aceitar-se tamanho absurdo e insensibilidade pública? Como se pode conceber que meia dúzia de pessoas (privilegiadas, é claro!) possa ter à disposição mais recursos do que o serviço de saúde para *toda* a população? Essas distorções ocorreram em Macaé (11,9% contra 8,55 para a saúde), Rio das Ostras (2,58% contra 2,52%), Três Rios (2,44% contra 0,713%), Araruama (2,11% contra 1,03%), Vassouras (1,47% contra 1,37%), Seropédica (1,7% contra 1,5%) e Paulo de Frontin (0,949% contra 0,714%). Esses dados têm como fonte as Prefeituras e o Tribunal de Contas do Estado, e foram noticiados no jornal **O Globo**, de 29.3.99 (p. 10).

Os dados acima vistos são apenas alguns dentre vários outros, mas são aptos a demonstrar claramente que é preciso reestudar a questão municipal em nosso País. Não se trata de eliminar municípios, mas de reorganizá-los, de exercer controle mais eficaz, de pôr um ponto final nesse inaceitável desperdício de dinheiro público.

7. Outro fator que atualmente compromete o pacto federativo reside na péssima fisionomia do sistema tributário previsto na Constituição. O sistema atual não mais pode subsistir, porque inteiramente descompassado com as linhas do regime de federação. Fala-se em reforma tributária há anos, num fatal reconhecimento de que é inservível para a Nação, mas, apesar desse reconhecimento, arrastam-se no Executivo e no Legislativo as gestões para levá-la a efeito.

Na mais pura noção do regime federativo, nada é mais evidente do que a necessidade de que a autonomia política do ente federativo seja acompanhada pela autonomia financeira. E esta só pode consumir-se quando a unidade federativa detém condições de arrecadar com os tributos de sua competência o *quantum* necessário para, ao menos basicamente, fazer frente aos gastos com sua estrutura orgânica e funcional e com os serviços públicos que lhe são atribuídos constitucionalmente. Sem isso, temos que aceitar uma federação fictícia, falsa, ilusória.

Em pesquisa que vimos coletando sobre o tema, encontramos registros, ainda na esfera municipal (embora não apenas nessa esfera), nos quais

se constata que alguns municípios praticamente não têm renda própria e sobrevivem à custa de repasses de outras esferas, notadamente a federal, que mais se parecem com mesadas ou óbolos de caridade. Alguns exemplos servem para ilustrar esse tipo de desvio no sistema, indicando-se para cada um dos municípios o percentual de repasse e o valor de sua receita total: São José do Ubá (97% de 4,9 milhões); Laje do Muriaé (97% de 5,8 milhões); Cambuci (97% de 8,2 milhões); Comendador Levy Gasparian (95% de 5,7 milhões); Natividade (95% de 7,9 milhões); São Sebastião do Alto (94% de 54,6 milhões); Engenheiro Paulo de Frontin (94% de 5,7 milhões); Trajano de Moraes (94% de 7,7 milhões). São alguns dos exemplos. Mas, como dado estatístico final sobre o tema, podem contabilizar-se 26 entre 81 municípios em que o repasse ultrapassa o percentual de 90%. A fonte de tais registros é do Tribunal de Contas do Estado e foram noticiados no jornal **O Globo**, de 9.10.2000 (p. 19).

Refletindo-se sobre tais dados, seria de todo pertinente indagar: que tipo de pacto federativo é esse em que entidades têm autonomia de um lado e dependência de outro? Ou em que unidades federativas são aquinhoadas com bônus, mas não se sujeitam aos respectivos ônus?

Todos os tributaristas são unânimes em apontar a justiça tributária como uma das formas de processar a justiça social. Sempre se realça o princípio da capacidade contributiva, segundo o qual deve o contribuinte carrear ao tesouro valor compatível com sua situação financeira e social. No entanto, pouca atenção tem sido dada à incidência normativa de alguns tributos, como é o caso dos tributos indiretos. Segundo pesquisa efetuada pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, os tributos indiretos são a maneira mais injusta de financiar a máquina pública, e isso porque incidem da mesma forma sobre todos os consumidores, independentemente de sua melhor ou pior situação financeira no cenário social. Na pesquisa, concluiu-se que quem ganha na faixa de R\$ 4.530,00 gasta 7,5% de sua renda com tais impostos indiretos, ao passo que quem tem ganho de apenas R\$ 302,00 gasta 26,5% de sua renda. Há dado estatístico mais claro e mais veemente para levar-se a cabo a reforma tributária? As conclusões da referida pesquisa foram publicadas também na revista **Veja**.

Em sã consciência, o *pacto federativo* como vinculação política e jurídica entre os entes que formam a federação não resiste a deformações de tamanha envergadura. Urge, portanto, proceder a uma reforma tributária de base, profunda o suficiente para restabelecer a linha de equilíbrio que deve reinar no

regime federativo. A não ser assim, ter-se-á regime unitário com o disfarce de federativo, só que com inúmeros defeitos que aquele regime não tem.

8. É claro que variadíssimos aspectos poderiam ainda ser trazidos para a análise do pacto federativo. Não obstante, com a síntese que o presente trabalho há de comportar, seja-nos permitido tecer mais uma ordem de considerações sobre nossa Federação.

E esse ponto de análise diz mais com os homens da federação do que com a própria forma de federação. Trata-se do trato da coisa pública com moralidade, com probidade, respeito pelo interesse público, único e exclusivo alvo da atividade pública. É preciso mudar o sentimento de “*vantagem própria*” cultivada pelas autoridades que direcionam a vida nacional. Difícilmente se poderá alterar essa cultura na atual geração. Mas, por isso mesmo, será necessário instilar os princípios morais da coisa pública na consciência das futuras gerações, porquanto a elas caberá o papel de gerar prosperidade para o povo, reduzindo as desigualdades sociais e diminuindo o abismo que hoje se forma entre os abastados e os miseráveis.

Na verdade, por mais que a Constituição e as leis disponham no sentido de conter os atos de improbidade na função pública, é preciso, antes de mais nada, que os dirigentes tenham esse sentimento por si mesmos, independentemente das normas de conduta a que estejam subordinados. Nenhum pacto, federativo ou de qualquer outra modalidade, subsiste sem que o trato com a coisa pública seja idôneo e respeitoso.

Em recente relatório sobre o *ranking* mundial da transparência no exercício da função pública nos diversos países, a Transparência Internacional, entidade não-governamental com escritório em 75 países e com orçamento na ordem de US\$ 5 milhões, doados por governos, companhias e particulares, na apresentação de seu sexto relatório, em Londres, classificou o Brasil em 49º lugar entre os países com maior registro de suborno e corrupção, sendo-lhe atribuído o grau 3,9 e caindo quatro posições em relação ao registro anterior. Logicamente, nunca nos poderemos igualar a países como a Finlândia (1º lugar, grau 10,0), a Dinamarca (2º lugar, grau 9,8) ou com a Nova Zelândia (3º lugar, grau 9,4). Mas é lastimável ver-nos colocados atrás de países como Botsuana (26º lugar, grau 6,0), Namíbia (30º lugar, grau 5,4), Malásia (36º lugar, grau 4,6) e El Salvador (43º lugar, grau 4,1). Realmente não se pode deixar de acolher as palavras de PETER EIGEN, presidente daquele entidade, sobre a pesquisa: “*A corrupção assume muitas formas e é um câncer universal*”. (Fonte: Transparência Internacional, com a notícia publicada no **Jornal do Brasil** de 14.9.2000, p. 2).

Há fatos que não se compadecem com a moralidade na função pública. Veiculam-se notícias de diversa natureza. De um lado, financia-se *passivo turístico* na Alemanha a 13 Deputados Federais e suas esposas; objetivo da viagem: participar de reunião da União Interparlamentar, algo totalmente inútil para o Brasil. Legisla-se em causa própria: parlamentares promulgaram lei (vetada pelo Executivo) de anistia de punições eleitorais aplicadas a alguns desses mesmos parlamentares, muito embora tenham eles cometido infração eleitoral, ou seja, tenham violado a lei eleitoral vigente.

Outras evidências de improbidade: no Município de Jaboatão de Guararapes, em Pernambuco, chegou a haver 1.042 cargos comissionados na Câmara Municipal, o que representa média de 49 cargos para cada Vereador. Em Betim, no Estado de Minas Gerais, o então presidente da Câmara local autorizou uma verba de correio de 460.000 reais, ou seja, 57 vezes o orçamento para a realização de obras na cidade. Dos 21 vereadores de Cariacica, no Espírito Santo, 13 foram denunciados em abril por formação de quadrilha e lavagem de dinheiro, desviando um total de 4 milhões de reais em três anos. Dos treze vereadores, dez já estavam presos. Esses registros foram veiculados na revista **Veja** de 26.7.2000 (p. 46 a 48).

Poder-se-ia perguntar qual a relação entre tais dados, reveladores da improbidade governamental, e o pacto federativo? A resposta é singela. Se para os países que adotam o regime unitário como forma de Estado a sangria com a improbidade já é considerável, imagine-se então o tamanho da conta em país que adota o regime de federação, onde, diferentemente dos países unitários, existem dezenas, e no caso do Brasil, milhares, de entes federativos, cada qual com sua máquina própria, seus próprios agentes e sua própria autonomia. Se a unidade já acarreta reveses irrecuperáveis no erário público, a pluralidade provocará esses mesmos reveses multiplicados por um número que não se sabe bem qual é, mas que equivale ao número de entes federativos onde predomine a improbidade.

Urge, pois, envidar esforços para educar a população no sentido de não se valer do Poder Público para conseguir vantagens pessoais, e que tal função deve ser considerada muito mais como ônus do que como privilégio pessoal.

9. Enfocamos apenas alguns dos aspectos atuais que pertinem ao pacto federativo. Repetimos o que foi dito anteriormente: outros e muitos outros fatos existem para análise. E devem ser realmente analisados em trabalho de maior aprofundamento, que não é o objetivo das presentes considerações. ◆