

REFORMULAÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL

GILBERTO DE CASTRO MOREIRA JUNIOR

*Advogado em São Paulo, doutorando em Direito Tributário
pela Universidade de São Paulo e membro do IBDT*

SUMÁRIO

Estruturação do Estado Federal.....	111
O Federalismo Brasileiro	111
Reformulação Federativa no Brasil	112
O Problema da Intervenção Federal.....	113
Restauração da Autonomia do Estado-membro.....	114
Distribuição de Receitas e Federalismo Cooperativo.....	115
Cooperação Horizontal no Federalismo Brasileiro	118
Conclusões	120
Bibliografia	121

Estruturação do Estado Federal

O Estado Federal é composto por um só Estado, que o distingue de uma Confederação de Estados e, por outro lado, essa forma estatal compreende uma gama de Estados federados, diferenciando-o do chamado Estado unitário. É mister destacar que, dentro da estrutura do Estado Federal, atuam forças contraditórias e já se observou que coexistem o princípio unitário e o princípio federativo.

Segundo Hans Kelsen, a dualidade estatal projeta-se na pluralidade de ordenamentos jurídicos dentro da concepção tridimensional dos entes federativos, ou seja, a comunidade jurídica total (Estado Federal), a comunidade jurídica central (Federação) e as comunidades jurídicas parciais (Estados federados).

E a Constituição Federal é o instrumento de integração desta estrutura complexa de ordenamentos jurídicos. Ela gera a estabilidade normativa, que é imprescindível à existência do Estado Federal.

O Estado Federal, por ser múltiplo em sua edificação constitucional, não permite uma concepção única, mas distribui-se em varias espécies no tempo e no espaço, em federalismo dual, federalismo de segregação, federalismo centrípedo, federalismo clássico e moderno, novo federalismo e federalismo cooperativo. Todavia, dentro de suas diversidades, pode-se apontar certos elementos básicos que, direta ou indiretamente, estão presentes na estrutura federal:

- a composição plural dos entes estatais;
- a repartição de competências;
- a indissolubilidade da Federação;
- o sistema bicameral no Congresso;
- a existência de um Tribunal Constitucional.

O Federalismo Brasileiro

O federalismo brasileiro, apesar de dotado das características formais de Estado Federal, está contaminado pela profunda centralização de poderes e de competências na União Federal, o que acaba por converter o federalismo constitucional em federalismo aparente, onde os Estados-membros quase não possuem competência legislativa própria.

A Constituição Federal de 1988 manteve essa característica formal de Estado Federal, protegendo, inclusive, a Federação, da possibilidade de ser abolida (art. 60, § 4º, I), repetindo o texto disposto na Constituição Federal de 1967 e suas Emendas Constitucionais posteriores (art. 46, § 1º).

Apesar da existência da distribuição de receitas tributárias entre a União Federal, os Estados e o Distrito Federal, e os Municípios, a verdadeira distribuição da competência legislativa ainda não ocorreu. Assistimos à centralização da competência legislativa nas mãos da União, em detrimento dos Estados e dos Municípios, que são relegados a segundo plano.

Reformulação Federativa no Brasil

Para que possamos remodelar esta deformação presente na Constituição Federal em vigor, é necessário examinar as possíveis soluções para que haja uma maior e melhor distribuição da competência legislativa entre os Estados e a União Federal, visando atenuar a concentração de poderes na Federação. Em cem anos de federalismo brasileiro republicano foram poucas as inovações que se introduziram na repartição de competências. Sempre estivemos fiéis ao sistema dos poderes enumerados da União e dos poderes reservados aos Estados.

Chegou a hora de abandonarmos esta rigidez, característica do federalismo clássico, para buscarmos soluções modernas de integração entre o poder soberano da União, que é necessário à manutenção da Federação, e o poder dos Estados-membros.

A Constituição da República Federal de Alemanha de 1949 trouxe uma melhor distribuição de competências, através da elaboração de regras introdutórias, que fixam os fundamentos do sistema:

- . os Estados podem legislar quando os poderes legislativos não forem conferidos à Federação;
- . as competências da Federação e dos Estados são determinadas pela Constituição (legislação exclusiva e concorrente);
- . os Estados podem legislar, se forem autorizados por lei federal, nas matérias de legislação exclusiva da Federação;
- . nas matérias de legislação concorrente, os Estados podem legislar desde que a Federação não faça uso de seu poder.

Após estas regras, a Constituição da Alemanha de 1949 determina a distribuição de competências em três patamares: legislação

exclusiva da Federação; legislação concorrente da Federação e dos Estados; e legislação de regras gerais da Federação.

A repartição de competências, prevista na Constituição da Alemanha, acabou por conferir uma nova substância à atividade legislativa dos Estados, preservando os dois ordenamentos do Estado Federal, impedindo que o crescimento do poderio federal absorva todo e qualquer poder reservado aos Estados, e, de outro lado, inserindo-se na concepção mais moderna de federalismo cooperativo, onde a participação mais ampla dos Estados em matéria legislativa permitirá o aperfeiçoamento das normas da legislação federal às particularidades de cada Estado-membro. Para as Federações continentais, como a brasileira, onde existem disparidades enormes entre as várias regiões, essa técnica pode tornar-se um instrumento de modernização e de prolongamento no tempo.

A concentração de poderes nas mãos da Federação não decorreu simplesmente da preferência desta ou daquela técnica de repartição de competências, mas das mudanças ocorridas no comportamento do Estado moderno, na passagem do liberalismo econômico para o intervencionismo e nas formas mais amplas da atividade social e econômica do Estado. Esta centralização concentrou o poder nas mãos da União Federal, que pode se utilizar, inclusive, dos instrumentos da intervenção e da direção nacional da economia.

É óbvio que o comando da União é indispensável ao desenvolvimento nacional e ao exercício de poderes soberanos. Contudo, na atual fase do federalismo brasileiro, faz-se necessária uma revisão na área da competência federal, a fim de aparelhar o Estado-membro com os instrumentos de ação do Estado-moderno.

Esta renovação da repartição de competências conduziria a implantação de uma descentralização legislativa, colocando freios no domínio da legislação federal sobre a legislação estadual complementar ou supletiva e concorrente, previsto em textos constitucionais anteriores e no atual, mas não aplicada corretamente até o presente momento (CF de 1946, art. 6º; CF de 1967, art. 8º, § 2º, CF de 1988, art. 24).

O Problema da Intervenção Federal

A intervenção federal é um instituto inerente ao Estado Federal, e visa desempenhar a função estabilizadora do ordenamento federativo. A Constituição de 1891 previu a intervenção para casos limitados e anômalos. Porém, na realidade, a prática fez com que este instituto deixasse de ser

excepcional para se transformar em regra geral. Nos tempos atuais, o instituto da intervenção federal está em desuso, apesar de estar previsto na Constituição Federal de 1988 (arts. 31, 34 a 36).

Para que cada Estado-membro possa desempenhar seu verdadeiro papel dentro da Federação, o instituto da intervenção federal deve ser revisto para suprimir o casuísmo exacerbado relativo à conduta anômala dos Estados federados.

Restauração da Autonomia do Estado-membro

A autonomia do Estado-membro é requisito básico para qualificar a natureza do Estado Federal, sem a qual os Estados não se distinguiriam das Províncias do Estado unitário, as quais são dotadas apenas de descentralização administrativa.

Desde a Constituição de 1891, a autonomia do Estado pressupõe a capacidade de auto-organização, mediante a elaboração da Constituição estadual e das leis que preencherão o ordenamento jurídico autônomo do Estado. É claro que esta capacidade de auto-organização não pode tomar o rumo de competência indeterminada, a qual os Estados não possuem. O poder constituinte do Estado deve submeter-se às limitações impostas pelos princípios constitucionais que definem o federalismo e asseguram a primazia da União Federal nas matérias de sua competência.

O poder constituinte do Estado-membro é sempre um poder constituinte derivado, que sofre as limitações previstas na Constituição Federal. A Constituição Federal de 1891 e as posteriores sempre fixaram esse privilégio das normas constitucionais centrais sobre as normas constitucionais estaduais. Da indeterminação do conteúdo material dos princípios constitucionais federais, previsto no texto da Constituição de 1891, passou-se ao conteúdo expansivo da atual Constituição Federal. À consequência deste processo é a transformação da Constituição Federal em Constituição única, limitadora dos ordenamentos estaduais. Isto faz com que as Constituições estaduais, promulgadas após a Constituição Federal de 1988, constituam verdadeiras cópias da Lei Maior, sem trazer qualquer alteração relevante.

O que assistimos hoje em dia são Assembléias Legislativas que aprovam leis apenas para alterar o nome de escolas, pontes, ruas e monumentos, e não fazem uso de sua verdadeira competência legislativa, aprovando projetos de interesse das coletividades locais.

Não se deseja uma autonomia estadual ilimitada, mas sim uma revisão da tendência centralizadora que se encontra presente na Constituição

de 1988, anulando o exercício da competência de auto-organização dos Estados.

Um exemplo desta limitação está previsto na própria Constituição Federal de 1988 que, no art. 24, § 3º, dispõe que os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, caso não haja legislação federal sobre normas gerais. Porém, o parágrafo seguinte do artigo citado determina que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia de lei estadual, no que lhe for contrário.

Cabe salientar, outrossim, que, apesar da limitação da competência legislativa dos Estados, podemos encontrar, na atual Constituição, sinais de reversão desta situação. O inciso III, do artigo 60, trouxe de volta a possibilidade das Assembléias Legislativas proporem emendas constitucionais, possibilidade esta retirada do texto constitucional de 1967 pela Emenda Constitucional 1, de 17.10.69 (art. 47, I e II).

Outro exemplo é o parágrafo 3º, do artigo 18, da atual Constituição, que, ao tratar da incorporação, desmembramento ou criação de novos Estados, prevê que, além da necessidade de lei complementar, a população diretamente interessada deve ser ouvida, através de plebiscito, diferentemente do que dispunha o texto anterior (art. 3º).

Diante dos exemplos citados, fica claro que é possível reverter a situação de penúria em que se encontram os Estados. Vencida a resistência dos "centralistas", o caminho para a cooperação entre os entes federados estará aberto.

Distribuição de Receitas e Federalismo Cooperativo.

A distribuição de receitas tributárias é uma questão muito importante na organização da Federação. Desde a Constituição Federal de 1891, a questão vem despertando posições antagônicas. Naquela Assembléia Constituinte, Júlio de Castilhos insurgiu-se contra a solução que ele entendia prejudicial aos Estados, e denunciou a "partilha do leão", que deixava para a União as fontes mais produtivas. Já Ruy Barbosa, na época Senador pela Bahia e Ministro da Fazenda, defendia que a resistência ao plano de discriminação de rendas consagrado no Projeto do Governo Provisório, ocasionaria a ruína da União pelo seu empobrecimento. Cabe frisar que, naquele momento, observou-se um aprofundamento da vantagem da União na distribuição de receitas, em detrimento dos Estados.

Com a existência de desníveis na economia nacional, o processo de repartição de receitas federais foi alterado, passando a ser distribuída, aos

Estados e Municípios, uma parcela dos impostos federais arrecadados. As Constituições de 1946, 1967 e 1988 ampliaram as formas clássicas de participação dos Estados, estabelecendo a participação dos mesmos em quotas dos impostos federais. Esta técnica insere-se dentro do conceito de federalismo cooperativo, desconhecida dos modelos de federalismo clássico de competências concorrentes.

A participação dos Estados na receita federal iniciou-se na Constituição Federal de 1946, que atribuiu aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, 60% da arrecadação do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis (art. 15, § 2º); e 10% da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza aos Municípios, excluídos os das capitais (art. 15, § 4º).

A Emenda Constitucional 18, de 01.12.65, ainda na vigência da Constituição de 1946, definiu a formação mais ampla dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (arts. 20 e 21), e ampliou a distribuição da receita oriunda da tributação única (art. 23), melhorando a repartição das receitas federais.

A Constituição Federal de 1967, e suas Emendas posteriores, ampliou a distribuição das receitas federais através da vinculação do produto de arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural aos Municípios (art. 24, § 1º); devolução aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios das parcelas de imposto de renda incidentes sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública pagos por esses entes federados (art. 23, § 1º; art. 24, § 2º); aumento dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 25, I e II), bem como do Fundo Especial (art. 25, III) e da receita distribuída aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com apoio na tributação única sobre lubrificantes e combustíveis, energia elétrica e minerais.

A Constituição Federal de 1988 acabou por ampliar, ainda mais, a repartição das receitas federais, deixando, todavia, bastante esvaziado o quinhão remanescente à União Federal, conforme se observa a seguir:

. aos Estados e ao Distrito Federal pertence o produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; e 25% do produto da arrecadação referente à competência residual da União.

. aos Municípios pertencem o produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; 50% do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados; 50% do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; 25% do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Além disso, a União deve entregar 47% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, sendo vinte um inteiros e cinco décimos por cento para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, vinte um inteiros e cinco décimos por cento para o Fundo de Participação dos Municípios, e três por cento para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entregará, outrossim, 10% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, respeitados a limitação de transferência de 20% do montante arrecadado para cada unidade federada (os Municípios recebem 25% do valor que os Estados reberem a este título).

O quadro abaixo, extraído de artigo do deputado Antonio Delfim Netto, publicado no jornal "Folha de São Paulo", de 26 de abril de 1995, página 1-2, mostra a situação caótica do Tesouro Nacional no primeiro trimestre de 1995 (em bilhões de reais):

A. Receita tributária bruta	18,59
<i>Transferência p/ Estados/Municípios</i>	4,40
Despesas vinculadas	1,53
Receita livre	12,66
B. Despesas privilegiadas	
Pessoal	9,13
Encargos da dívida	2,27
Outros gastos	0,92
Total	12,32
C. Recursos livres	0,34

D. Receitas financeiras	0,86
E. Receita disponível	1,20
F. Gastos com custeio e investimento	2,75
G. Déficit de caixa	(1,55)

Podemos concluir, diante do quadro acima apresentado, que, no campo fiscal, após a Constituição de 1988, as receitas da União ficaram bastante reduzidas, enquanto tivemos um grande crescimento nas receitas dos Estados e, principalmente, dos Municípios. Contudo, no que tange à competência legislativa, observamos que os Estados sofreram uma diminuição considerável nesta área, e as Assembléias Legislativas passaram a ter somente funções secundárias, e legislar a respeito de materiais complementares de alçada da União.

Cooperação Horizontal no Federalismo Brasileiro

Diante da crise do federalismo brasileiro, é mister tentar salvar a Federação sem continuar mantendo o esvaziamento progressivo da competência legislativa estadual, através da cooperação vertical, isto é, reciprocamente entre a União e os Estados, buscando atingir o federalismo cooperativo, em substituição aos modelos que vigoraram durante mais de um século neste país.

Porém, esse federalismo cooperativo deve buscar, além da cooperação vertical, a chamada modalidade horizontal, estimulando a iniciativa e a própria ação dos Estados, como ocorre nas Federações norte-americana e alemã.

O desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado da Guanabara, Alcino Pinto Falcão, em artigo publicado pela Revista de Direito Público nº 33, página 22, intitulado “Aspectos da Cooperação Horizontal no Federalismo”, tece comentários a respeito dos convênios interestaduais norte-americanos (“Compact Method”) e dos ajustes e contratos interestaduais alemães, os quais reproduzimos abaixo, e que poderiam ser utilizadas para melhorar o federalismo brasileiro:

“A modalidade de cooperação horizontal, sem dúvida mais expressiva e a mais antiga, traduz-se nos convênios interestaduais (“Compact Methods”), dos quais o primeiro, na América do Norte, terá sido o de 1834, firmado sobre as águas comuns entre os Estados de Nova Iorque e de Nova Jérsei.

.....

Quanto aos 'compact' estrito senso (acordos escritos), tem-se como algo imprecisa a linguagem da Constituição Federal e, por isso, nem sempre foram levados à apreciação do Congresso, sendo que se tem até sustentado (o que tem dado margem a questões sobre validade) que não haverá necessidade de tal apreciação, em hipóteses em que o acordo não afete a autoridade de nenhum dos Estados em alto grau ou incremente os poderes de um à custa de outro.

De uma ou de outra, os tribunais têm dado pela validade dos acordos, desde que, mesmo de modo indireto ou implícito, se possa deduzir a concordância do Congresso. Quando previamente solicitado o assentimento do Congresso, este pode exigir que participe, na fase de negociações, um representante federal (mesmo reservando-se para concordar, ou não, com o texto final), concedendo em geral ao Presidente da República poderes para fazer a designação. Note-se, porém, que o uso é o Congresso abster-se de prescrever o procedimento a seguir nas negociações, de que resolverá o acordo final. Mas pode impor condições para a aprovação... E essa anuência do Congresso tem uma repercussão muito grande, em razão da jurisprudência firmada em 1951 pela Corte Suprema (v. Anderson e Weidner, 'American Government', 4ª ed., pág. 253), segundo a qual o acordo passa a constituir matéria interestadual, dando competência à Suprema Corte para dele conhecer (não a teria se fosse puramente estadual), não podendo um Estado signatário, por sua vez, depois de ratificado pela sua legislatura, deixar de adimplí-lo por estimar que o acordo violaria a Constituição estadual (em contrário houvera decidido o Tribunal de West Virginia)."

Mais adiante, o magistrado cita exemplos de cooperação horizontal na Alemanha, após a Segunda Guerra Mundial:

"Como enumeração puramente exemplificativa, merecem ser lembrados o acordo de 1948, entre os Estados da Baviera, Hessen e Württemberg-Baden, para, em comum,

explorarem o serviço de loteria; o importantíssimo, de 1949, entre todos os Estados, de financiamento da pesquisa científica; o relativo à polícia dos rios Weser e Fulda, de 1953, entre Niedersachsen e Hessen. Ainda, com particularismos dignos de relevo: o de 1959, entre a Baviera e Baden-Württemberg, pelo qual a polícia de tráfego, de certa estrada do primeiro, que, por motivos topográficos, teve que passar por certa aldeia (Ulm) do segundo, continua a ser da responsabilidade, mesmo nesta área, dos guardas bávaros; e, finalmente, o de 1961, dando uma nova regulamentação ao problema da foz do Elba e ao porto de Cuxhaven, fora do território de Hamburgo, mas, no interesse comum, se deve incumbir de planificação, da polícia das construções, da de vias, água e navios, bem como da administração e obras do porto.” (po. cit. p. 29).

A atual Constituição Federal não traz, em seu corpo, norma que encoraje a cooperação horizontal, como dispunha, anteriormente, a Constituição Federal de 1891 que, no inciso I do artigo 65, dizia ser facultado aos Estados celebrar ajustes e convenções sem caráter político.

Precisamos rever as normas do nosso atual Ordenamento Jurídico, para instaurar a cooperação horizontal entre os entes federados, como ocorre na Alemanha e nos Estados Unidos da América, onde os Estados buscam auxílio de outros Estados em diversas áreas.

CONCLUSÕES

O atual texto constitucional esvaziou, conforme já dito anteriormente, a competência legislativa dos Estados. E não há como existir uma Federação coesa sem o fortalecimento dos Estados federados. Contudo, não se pode enfraquecer demasiadamente a União, sob pena de desestabilizar a Federação.

Por esta razão é que devemos afastar a forma híbrida brasileira - federal e unitária ao mesmo tempo - e buscar um federalismo renovado, que constituirá um instrumento de desenvolvimento político, cultural, econômico e social do Brasil, através da cooperação vertical e da renovação da competência legislativa dos Estados.

BIBLIOGRAFIA

- ANASTOPOULUS, Jean, *Les Aspects Financiers du Federalisme*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1979
- BALEEIRO, Aliomar, *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, Ed. Forense, 2ª edição, 1960
- BALEEIRO, Aliomar, *Uma introdução à Ciência das Finanças*, Ed. Forense, 14ª edição, 1987
- CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo, *Constituições do Brasil*, Editora Atlas, 7ª edição, 1984
- FALCÃO, Alcino Pinto, *Aspectos da Cooperação Horizontal no Federalismo*, Revista de Direito Público nº 33, página 22, 1975
- FALCÃO, Amílcar de Araújo, *Sistema Tributário Brasileiro*, Edições Financeiras, 1ª edição, Rio de Janeiro, 1965
- KELSEN, Hans, *Teoria Generale del Diritto e dello Stato*, 1952, Edizioni di Comunità, Milão
- MIRANDA, Pontes de, *Comentários à Constituição de 1946*, Ed. Max Limonard, 2ª edição, 1953, vol. I
- MIRANDA, Pontes de, *Comentários à Constituição de 1967*, Ed. Revista dos Tribunais, 1967, vols. I e II
- MORAES, Bernardo Ribeiro de, *Compêndio de Direito Tributário*, Editora Forense, 2ª edição, 1993
- ROURE, Agenor de, *A Constituinte Republicana*, vol. I, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1920