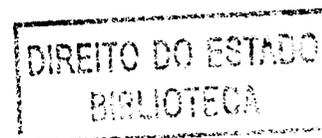


DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS
COORDENADOR

O FEDERALISTA ATUAL
TEORIA DO FEDERALISMO



Belo Horizonte
2013



Plato (1987) *The Republic*, Penguin Books London

Rodney (1972) *How Europe Underdeveloped Africa*, Panaf Publishers, Lagos.

Sklar R (1963) *Nigerian Political Parties .Power in an Emergent African Nation*, NOK International Publishers, Enugu.

Tamuno T.N (1998) 'Nigeria Federalism in Historical

Perspective' in *Federalism and Political Restructuring in Nigeria*, Amunwo, et al.

Uchendu, C et al (2010) *Perspectives on Leadership in Africa*,

Afro- Orbis Publications Limited, Nsukka.

Uwechue, R (1991) *Africa Today*, Africa Books Limited

IMPLICAÇÕES DO PACTO FEDERATIVO¹

Dalmo de Abreu Dallari

Professor Emérito da Faculdade de Direito da USP. Professor Convidado da Universidade de Paris. Membro da Comissão Internacional de Juristas. Autor de muitos artigos e de obras jurídicas, entre as quais "A Constituição na Vida dos Povos", "Elementos de Teoria Geral do Estado", "O Estado Federal", "O Futuro do Estado", "Constituição e Constituinte".

1. FEDERALISMO BRASILEIRO: OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL

Desde a primeira Constituição republicana brasileira, de 1891, o Federalismo foi associado à República. A partir daí e em todas as Constituições posteriores, a organização federativa do Estado brasileiro foi declarada cláusula pétrea, irremovível, que só uma nova assembleia nacional constituinte poderia rever. As constituintes posteriores a 1891, que produziram as Constituições de 1934, 1946 e 1988, mantiveram o federalismo como cláusula pétrea, o que se acha expresso na atual Constituição, de maneira direta e expressa, sobretudo em dois pontos. No artigo 1º, proclama-se que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. E no artigo 60, parágrafo 4º, dispõe-se que não será objeto de deliberação a proposta de Emenda Constitucional tendente a abolir "a forma federativa do Estado".

Como fica evidente, o federalismo é parte essencial da Constituição brasileira, o que significa, obviamente, que a organização e o funcionamento do Estado brasileiro devem ser coerentes com as implicações da opção federativa. Em meu livro *O Estado Federal*, publicado em 1986 (Ed. Ática), registrei a existência de variadas concepções do Estado Federal e, paralelamente, de divergências teóricas a

¹ Nota do editor: Este artigo foi incluído em momento posterior à execução do prefácio da presente obra, motivo pelo qual não constam observações acerca deste texto naquele que faz às vezes de introito do livro.

respeito do que se deva entender por *princípio federativo*. Entretanto, ao mesmo tempo em que apontava a pluralidade de concepções assinala que a adoção dessa forma de Estado tem implicações inevitáveis, que podem e devem ser reconhecidas apesar das divergências conceituais.

O respeito ao princípio federativo deve condicionar a legislação, as iniciativas e ações dos governos e também as decisões judiciais. Uma vez acolhido o federalismo pela Constituição todo ato com implicações jurídicas que for anti-federativo será, por isso mesmo, inconstitucional. Não cabe, no momento da aplicação das normas e enquanto for essa a determinação constitucional, argumentar com eventuais inconvenientes do federalismo ou alegar que poderá ser mais vantajoso agir como se a Constituição não consagrasse o Estado Federal. A Constituição brasileira de 1988 declara expressamente, no artigo 1º, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito. Modernamente, a expressão "Estado de Direito", usada com autenticidade e respeitando seu conteúdo intrínseco, significa estar submetido a uma Constituição elaborada com ampla participação popular em ambiente de liberdade. Foi exatamente assim que se elaborou a Constituição brasileira de 1988.

Estando em vigor no País uma Constituição democrática, impõe-se o respeito a um princípio fundamental: **não há inconstitucionalidades convenientes**. Assim, pois, quando qualquer ocupante de cargo público no Brasil, seja ele do Legislativo, Executivo ou Judiciário, despreza a Constituição por motivos de conveniência -sua conveniência pessoal ou alegada conveniência pública- está praticando uma inconstitucionalidade, agredindo a democracia, prejudicando seriamente o povo. E obedecer a Constituição, no Brasil, significa, entre outras coisas, respeitar o princípio federativo e as normas constitucionais e legais que a ele se ligam ou dele decorrem.

2. AUTONOMIA POLÍTICA E FINANCEIRA

Numa obra dedicada ao estudo das implicações econômicas e financeiras do federalismo, significativamente denominada *O Preço do Federalismo*², Paul E. Peterson, professor de Government na Harvard University, aponta duas características do federalismo que no seu entender são fundamentais. A primeira delas é a existência de diferentes níveis de governo, cada um deles com governantes próprios eleitos pelos cidadãos. Observa ele que se o governante de um desses níveis não tiver seu poder apoiado diretamente no povo ele se torna mero agente do outro.

A segunda característica é que cada nível de governo deve obter seus recursos financeiros através de imposições tributárias sobre o povo que reside na área

² PETERSON, Paul E., *The Price of Federalism*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1995

pela qual é responsável. Quanto a este segundo ponto, acentua com bastante ênfase o professor Peterson: "A menos que cada nível

de governo possa arrecadar seus próprios recursos financeiros, ele não poderá agir com independência" (*The Price of Federalism*, Washington, The Brookings Institution, 1995, pág.14).

Aí está um ponto da máxima relevância, que tem sido causa de intensos conflitos entre as diferentes esferas de poder político que compõem a federação brasileira. A União tem evidente superioridade financeira, por força dos próprios dispositivos constitucionais, o que se agrava ainda mais quando o governo federal abusa de suas competências e coloca em plano absolutamente superior seus próprios objetivos, ignorando as exigências constitucionais relacionadas com o federalismo e impondo decisões que representam enorme constrangimento financeiro dos Estados e Municípios e acarretam, na realidade, uma situação de submissão e dependência, anulando a autonomia política implícita na organização federativa.

Esse desequilíbrio financeiro, com inevitáveis conseqüências políticas, já foi assinalado por mim no livro *O Estado Federal*, anteriormente referido. Ali se encontram as seguintes observações: "Nas Constituições mais recentes a supremacia do poder federal vem sendo estabelecida de modo indireto. Embora mantendo formalmente a equivalência entre os poderes da União e dos Estados-membros, faz-se de tal modo a fixação e distribuição das competências que resulta clara e incontornável a superioridade do poder federal" (págs. 69/70).

Tratando especificamente desse problema no federalismo brasileiro, seguem-se algumas observações que, em grande parte, continuaram válidas após o advento da Constituição de 1988. "Um exemplo bem expressivo dessa prática é a Constituição do Brasil. Em primeiro lugar, a enumeração das competências federais é tão ampla que abrange praticamente tudo o que é essencial em termos de direitos e deveres fundamentais, em relação à economia e às finanças, bem como sobre a organização e ação políticas. A par disso, a União tem também a competência para fixar regras gerais sobre muitas das matérias que figuram entre as competências estaduais. Desse modo, sem dizer que a União é superior e mesmo afirmando expressamente que os Estados e Municípios são autônomos, a Constituição assegura a supremacia do poder federal." (ob.cit.pág. 70).

3. DISTORÇÕES DO FEDERALISMO E ABUSO DO PODER FEDERAL

A correta aplicação das normas constitucionais já estabelece o risco de desequilíbrio entre os diferentes centros de poder político, favorecendo o poder da União. Isso tem sido muito agravado no Brasil, ultimamente, por vários fatores. O principal deles é o evidente descaso do Presidente da República pela Constituição, bastando lembrar que várias Emendas Constitucionais foram impostas

ao povo pelo atual governo, desprezando o que foi estabelecido pela assembléia constituinte de 1988, quando foi intensa a participação popular. Negociando com o Congresso Nacional em termos mal esclarecidos, havendo insistentes referências na imprensa à corrupção de parlamentares, o chefe do Executivo obteve formalmente as emendas mas ficou comprovado que, na melhor das hipóteses e considerando apenas o que ficou público e notório, os interesses particulares do presidente da República e de parlamentares ou de seus partidos contam mais do que os interesses do povo. Para satisfazê-los foi deformada a Constituição mediante degradação institucional, anulando-se direitos democraticamente conquistados pelos segmentos do povo tradicionalmente vítimas de discriminação, desprezando-se o princípio clássico do respeito pelo direito adquirido, destruindo-se a certeza dos direitos e de sua garantia.

Dentro desse quadro e coerente com ele, o Congresso tem sido mais do que omissivo, tendo-se chegado ao absurdo de uma sessão do Senado da República ter durado menos do que um minuto porque isso era da conveniência do presidente da República. O número escandaloso de Medidas Provisórias, praticamente todas inconstitucionais e usurpando competências da Câmara dos Deputados e do Senado sem que estes esbocem a mínima reação, é mais um claro sinal da deterioração das instituições e de nenhum apreço pela Constituição.

A par dessas ações que afrontam os princípios e as normas inerentes ao Estado Democrático de Direito, consagrado no primeiro artigo da Constituição, uma omissão gravíssima e inconstitucional teve e continua tendo efeitos imediatos, extremamente perversos, sobre o federalismo: contrariando o que estabelece a Constituição, o Executivo federal põe e dispõe sobre a vida econômica e financeira do Brasil, delapidando o patrimônio público nacional, assumindo compromissos internacionais danosos ao povo brasileiro, gerando recessão e desemprego e, obviamente, tornando inviável o equilíbrio financeiro dos Estados e Municípios. Isso é abuso de poder e negação do pacto federativo.

Com efeito, é da essência do federalismo a constante participação dos Estados no governo da União, sendo oportuno lembrar que aí está a justificativa para a existência do Senado, onde todos os Estados estão representados com o mesmo peso, sendo essa a razão pela qual todos os Estados têm igual número de Senadores. A par disso, as competências do Congresso Nacional, integrado pelo Senado, revelam, precisamente, que ao se construir o Estado Federal pensou-se num mecanismo institucional que, entre outras coisas, impedisse a supremacia do Executivo federal. O artigo 48 da Constituição da República, que dispõe sobre as atribuições do Congresso Nacional, contém vários incisos bastante expressivos em tal sentido, bastando lembrar alguns deles: II. dispor sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; IV. dispor sobre planos e programas

nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; XIII. Matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações.

O artigo 49 reforça o papel do Congresso Nacional como participante do governo da República, enumerando matérias que são da competência exclusiva do Congresso. É muito expressivo o inciso I, segundo o qual é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. É público e notório que todas essas matérias, tanto as do artigo 48 quanto do 49, têm sido objeto de numerosas e graves decisões, inclusive de sucessivos acordos internacionais celebrados pelo Executivo federal, sem que os membros do Congresso Nacional tenham a menor possibilidade de interferir ou sequer de opinar.

Levando ao extremo o desrespeito à Constituição, houve um caso em que o Chefe do Executivo, por sua iniciativa exclusiva e sem estar previamente autorizado, como exige a Constituição, denunciou acordo que fora celebrado com a Organização Internacional do Trabalho mediante a regular autorização do Congresso. Além de não atender a exigência constitucional de solicitar a decisão ao Congresso Nacional, o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, adicionou outra inconstitucionalidade, pois com aquela denúncia aboliu direitos individuais dos trabalhadores brasileiros, coisa que não poderia ser feita nem mesmo por via de Emenda Constitucional. Todas essas inconstitucionalidades, muitas delas acarretando mudanças substanciais na vida econômica e financeira do País, afetaram e continuam afetando, diretamente, a arrecadação dos Estados e Municípios, reduzindo consideravelmente sua capacidade financeira.

4. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ESTADOS: OBRIGAÇÕES PRIORITÁRIAS

Quando a Constituição fixa as competências da União, dos Estados e Municípios está distribuindo poderes. O que não se pode perder de vista é que, ao fazer isso, a Constituição, está conferindo atribuições, encargos geralmente onerosos, que são deveres daquele centro de poder que recebe as competências. O equilíbrio federativo exige que haja correlação entre as competências, que são encargos, tarefas a serem executadas, e os meios financeiros indispensáveis para seu desempenho.

No momento em que o governo da União, abusando de seus poderes, toma decisões que têm como conseqüência a redução da arrecadação estadual, está desrespeitando o pacto federativo e descumprindo a Constituição. Esse procedimento do governo federal tem maior gravidade quando, por causa dele, os Estados deixam de conseguir os recursos financeiros necessários para o cumprimento de seus deveres constitucionais, que são prioritários e irrenunciáveis.

Assim, por exemplo, de acordo com a Constituição brasileira os Estados são obrigados a proporcionar, ao povo que vive no seu território, educação, cuidados de saúde, segurança pública, serviços judiciários, devendo ainda manter um sistema penitenciário, uma rede viária e outros serviços básicos, que, obviamente, pressupõem a existência de um corpo de servidores remunerados, além do que são obrigados, também, a manter uma Assembléia Legislativa. Do ponto de vista jurídico, a essas obrigações dos governantes correspondem direitos dos governados, que os governadores devem atender, sob pena de serem responsabilizados por via judicial por falta de cumprimento de um dever legal. Assim, por exemplo, o cidadão de um Estado que tiver filho em idade escolar pode mover ação judicial contra o governador se não for assegurada uma vaga para que seu filho possa estudar. O funcionalismo do Estado tem direito à remuneração, podendo exigir judicialmente o atendimento desse direito.

Em conclusão, a obrigação de manter os serviços e satisfazer as exigências que decorrem de imposições constitucionais são as prioridades dos governos estaduais, quanto à destinação dos recursos financeiros de que dispuserem. Outros encargos, ainda que decorrentes de contratos ou acordos celebrados com particulares ou entidades públicas, ficam em plano secundário. A eventual impossibilidade de atendê-los, por falta de recursos financeiros, não deve acarretar qualquer consequência jurídica, pois estará claramente caracterizada uma hipótese de força maior. Entretanto, não basta a alegação de insuficiência de recursos, sendo necessário demonstrar, com base em dados objetivos, considerando os encargos correntes e as perspectivas realistas de arrecadação, bem como as prioridades estabelecidas com base nas disponibilidades prováveis, para que fique demonstrada a verdadeira impossibilidade financeira para atendimento de demandas sociais que correspondem a direitos fundamentais das pessoas e dos grupos sociais.

Na situação atual do Brasil, quando se sabe que os Estados tiveram reduzidas suas possibilidades de arrecadação e que isso se deve à política econômica e às diretrizes financeiras adotadas há alguns anos pelo Executivo federal, seria anti-jurídico, inconstitucional e injusto deixar de cumprir a obrigação constitucional de dar prioridade aos direitos do povo para atender às demandas de recursos financeiros do governo federal que não decorram de emergências nacionais.