

FEDERALISMO SOLIDÁRIO E DESENVOLVIMENTO *

ORLANDO BITTAR **

Antecedentes históricos. O regime unitário do Império. A república federativa. Exemplos norte-americanos. Auxílios da União aos estados. Distribuição de rendas. Federalismo cooperativo. A Constituição de 1967. Tribunais de contas. Conclusão.

Diante de um conclave desta magnitude, ao qual convergem as expressões mais lídimas das cortes estaduais, da União e do Município de São Paulo, pareceu-nos pertinente, numa tomada de consciência nacional, abordar o tema da evolução do federalismo brasileiro e da missão cardeal dos tribunais de contas, na assecuração da legitimidade do regime e suas constantes éticas.

As dimensões continentais do Brasil pareciam predestiná-lo à forma federal de Estado. Todavia, a colonização se processou debaixo de um controle inexorável da metrópole, inclusive pela aplicação rigorosa do Código Filipino, cuja vigência, entre nós, sobreviveu de 50 anos em relação a Portugal, em face de seu Código Civil de 1867 (hoje revogado), enquanto em nosso país, após aquela data, remanesca válida, através de consolidações, a parte civil do ordenamento reinol, até 1.º de janeiro de 1917. É o fenômeno assinalado pelo saudoso Valdemar Ferreira, em sua monumental *História do direito brasileiro*.

Entretanto, é nosso dever salientar o papel decisivo das câmaras municipais, algumas denominadas senado da câmara, cuja organização e funcionamento, até 1.º de outubro de 1828, obedecia ao livro I, títulos 66 a 76

* Nota da Redação — Conferência pronunciada perante o VII Congresso Nacional de Tribunais de Contas, realizado em Belém, outubro de 1973.

** Professor de direito constitucional na Universidade Federal do Pará.

das Ordenações de 1603, certa a lição do preclaro Castro Nunes de que, somente com a Lei de 1.º de outubro, começa realmente o municipalismo brasileiro. Memorável foi a atuação das câmaras como praticamente os únicos órgãos de representação popular, no período colonial e dispensável seria invocar seus surtos patrióticos e precursores do sentimento autonomista, mesmo truculentas, ao ponto de deporem governadores, o que ocorreu mais de uma vez. É sintomático que, ao proclamar as câmaras municipais (art. 24) corporações meramente administrativas, não mais exercentes de jurisdição alguma contenciosa (são aqui pertinentes as páginas de Victor Nunes Leal, em *Coronelismo, Enxada e Voto*), disponha em seu artigo 78: “É proibido, porém, todo ajuntamento para tratar ou decidir negócios não compreendidos neste Regimento, como proposições, deliberações e decisões feitas em nome do povo e por isso nulos, incompetentes e contrários à Constituição, art. 167 e *muito menos para depor autoridades*, ficando entendido que são subordinadas aos presidentes das províncias, primeiros administradores delas.” Levando-se em conta, ainda, a ação resoluta das câmaras na precipitação do movimento de 22, sem esquecer que a seu beneplácito foi submetida a Carta de Pedro I, não é sem razão que se diz deva ser escrita uma história municipal da Independência.¹ Se somente existimos como Estado, na acepção político-constitucional moderna, a partir de 1822, não é falso afirmar a cristalização de um sentimento nacional já no século XVII, quando se fundem, em comunhão mística, os elementos fundamentais da raça, irmanados na causa sagrada da expulsão do holandês.

Face às dificuldades de comunicação e à rarefação demográfica, em uma área espacial fabulosa, é estarrecedor se tenha mantido a unidade nacional até 22 e mesmo preservada, com o império unitário, até 89. Euclides da Cunha, em *A margem da história* já denunciara: “Destarte, insulados no país vastíssimo em que a perdiam, os nossos patrícios de há cem anos tinham frágeis laços de solidariedade. Distanciava-os o meio: isolavam-nos destinos divergentes; separavam-nos profundamente as discordâncias étnicas. A diretriz de nossa história retorcia-se sem uma caracterização precisa, em movimentos parcelados, estritamente locais. E punha-se de manifesto um corolário único: a formação de algumas repúblicas turbulentas, sem a afinidade fortalecedora de uma tradição secular profunda.” Por que se frustrou tal vaticínio aparentemente implacável? É o milagre que vai realizar, com as condicionantes patéticas da história, a transmigração da família real, lançando “a nossa terra”, é ainda Euclides, “o único estadista capaz de a trans-

¹ *As câmaras municipais e a independência*. Edição do Conselho Federal de Cultura, 1973.

figurar". Na verdade, a proto-imagem de um rei constitucional, agindo pelo conselho, ao figurino britânico, de altos espíritos que o assessoravam — Cairu, Anadia, Linhares, Aguiar, Barca, Portugal, Palmela, Arcos — D. João VI, príncipe regente até 1818, verdadeiro rei do Brasil, como lhe chamou Pedro Calmon, desde a abertura dos portos até a promulgação do decreto de liberdade de imprensa, em 2 de março de 1821, chanta os alicerces indestrutíveis do novo Estado. "D. João VI", escreveu Euclides, "lançou todos os fundamentos essenciais de nosso destino".

Convocada a Constituinte antes mesmo de 7 de setembro, isto é, a 3 de junho, pela iniciativa arrojada de José Bonifácio ("pequenas considerações só devem estorvar pequenas almas"), malogrou-se em sua missão, evada do pecado mortal de cumular funções legislativas, sendo dissolvida, após uma "noite de agonia", na manhã de 12 de novembro de 23. Outorgada a 1ª Constituição do Brasil independente e submetida à aprovação das câmaras municipais, é o império estruturado sob forma unitária, tão exacerbada ao ponto de Carlos Maximiliano dizer que foi o regime anterior a 89 "ferrenhamente unitário". É verdade que, com a abdicação, nacionalizando-se, no 7 de abril o 7 de setembro,² abre-se o período vulcânico da Regência e, ousada reforma constitucional, aprova a Câmara projeto revolucionário (Miranda Ribeiro), que sofrerá a ação moderadora do Senado, e nele se lê: "art. único — os eleitores dos deputados para a seguinte legislatura lhes conferirão, nas procurações, especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição, que forem opostos às proposições que se seguem:

§ 1º — O governo do Império do Brasil será uma monarquia federativa;

§ 2º — A Constituição reconhecerá somente três poderes políticos: o legislativo, o executivo e o judicial;

§ 5º — A Câmara dos Senadores será eletiva e temporária; a eleição de seus membros será na terça parte dos que a compõe, e terá lugar todas as vezes que se renovar a Câmara dos Deputados;

§ 8º — Será suprimido na Constituição o capítulo relativo ao Conselho de Estado;

§ 12 — Nos municípios haverá um intendente que será, neles, o mesmo que os presidentes nas províncias." É sabido que o Ato Adicional, primeira e única reforma solene da Constituição, no rito de seu artigo 178, sendo as demais de procedimento ordinário, resultou da atenuação, pelo Senado, do projeto radical da Câmara. Realmente, transformaram-se os conselhos ori-

2 Valladão, Alfredo. *Da abdicação à maioria*. GEN, 1949. Col. Brasileira, vol. 149.

ginários em assembléias provinciais; os presidentes de províncias, presença imponente do centro, continuaram nomeados até 89, sem transigência da Coroa; elimina-se o Conselho de Estado (elaborador da Carta, *ut* Decreto de 13.11.23) recriado outro pela Lei n.º 231, de 23 de novembro de 1841, seguindo-se, a 3 de dezembro, a Lei n.º 261, reforma do Código de Processo Criminal de 32, a “Lei de Justiça russa” dos liberais, causa putativa da revolução de 42 (Minas e S. Paulo), exprimindo os dois documentos cruciais a política equilibrada do regresso, de Uruguai e Vasconcelos; mantém-se o poder moderador, já anteriormente dispondo a lei da regência, de 14 de junho de 31, sobre as restrições ao exercício pelo regente daquela “suprema inspeção da Nação”, como lhe chamará, em 57, Pimenta Bueno. A faculdade de dissolução antecipada da Câmara dos Deputados foi negada a estranhos à dinastia, de onde o impasse de Feijó, em setembro de 37, arastado dramaticamente à renúncia e precipitando a maioria.

Não é segredo — e aqui são fontes obrigatórias o *Ensaio sobre o direito administrativo* do Visconde de Uruguai, particularmente volume II e seus *Estudos práticos sobre administração das províncias* — que as chamadas *franquezas* do Ato Adicional tímida abertura para um processo descentralizador, viram-se bem cedo mutiladas, numa reação definitiva, até 89, pela Lei de Interpretação (n.º 105) de 12 de maio de 40. Em especial fortalece-se a autoridade do presidente de província, à intensificação da interferência do centro, com a exegese do art. 16 do Ato pelo sétimo da lei. Reconhece-se, com justiça, a excelência da Carta de Pedro I, hoje sesquicentenária, que teve em São Vicente seu lúcido expositor, aditando Afonso Arinos: “Ela foi um grande código político, dos maiores produzidos pela ciência e experiência políticas do século XIX. Não precisamos, a rigor, demonstrar juridicamente esta opinião, porque ela se impõe, desde logo, como fato histórico. Não poderia deixar de ser uma grande lei aquela que, vencendo óbices e dificuldades sem conta, propiciou a consolidação de independência e das unidades nacionais e tornou possível, durante 65 anos, o desenvolvimento geralmente pacífico do império brasileiro, oásis de ordem, equilíbrio e relativa civilização, em comparação com o drama circundante da anarquia sul-americana. Com todos os seus defeitos e insuficiências, o império é uma página de glória na vida do Brasil e sua Constituição flexível, moderada, liberal e prudente, praticada por uma série de verdadeiros estadistas, se inscreve entre os mais felizes documentos políticos do século passado.”

Em 15 de novembro de 89, tríplice revolução ideológica se registra: a forma de Estado passa de unitária a federal, a forma de governo de monárquica a republicana, o sistema de governo transforma-se de parla-

mentar (ação admirável do costume constitucional, à margem e mesmo em contraste à letra da Carta) em presidencial. Somente o regime político se mantém coerentemente democrático, já tantas vezes exaltada a “democracia coroada”, título da festejada monografia de João Camilo de Oliveira Torres, também assinalada a transeficácia da Declaração de Direitos de 24, tantas de suas normas liberais avançadas, objeto de eloqüente reafirmação nos estatutos republicanos, do art. 72, de 91 ao art. 153, de 69.

O Decreto nº 1 da República enfatiza o estabelecimento da Federação, a partir de sua ementa, nos art. 1º, 2º, 5º e 7º. Seu artigo 3º declara os estados soberanos, num delírio de primeira hora que vem a ser siderado pela palavra candente de Ruy Barbosa, em seu discurso de 16 de dezembro de 90, na Constituinte: “Senhores, não somos uma Federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Da União nascemos A União é, talvez, o único benefício sem mescla que a monarquia nos legou Grassa, por aí, senhores, um apetite desordenado e doentio de federalismo, cuja expansão sem corretivo seria a perversão e a ruína da reforma federativa [Coteja as federações norte-americana e brasileira, em suas origens]. Ontem de Federação não tínhamos nada. Hoje não há Federação que nos baste. Essa escola não pensa, ao menos, no papel vivificador da União, relativamente aos estados, não sabe ver nela a condição fundamental da existência destes.” O ideal federalista, já o dissera Afonso Arinos, precede de muito o ideal republicano; e Levy Carneiro: o sentimento federalista constitui um objetivo constante de quatro séculos de nossa evolução política. No manifesto republicano de 70, proclamava-se: “No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia de nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modular a administração e o governo local, acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície de nosso território.” E, nas *Conclusões* a frase reveladora daquilo a que Nabuco chamava a *pulsção continental*: “Somos da América e queremos ser americanos”. O preclaro professor Alfredo Buzaid, hoje alçado à cúpula do Ministério da Justiça, responsável pelo ateiçoamento e convalidação da Revolução Nacional, através de atos da maior transcendência, focaliza a intangibilidade tradicional da Federação, no Brasil, estatuída entre as normas de reforma ou revisão: em 91, art. 90 § 4º; em 34, art. 178 § 5º; em 46, art. 217 § 6º; em 67, art. 50 § 1º; em 69, art. 47 § 1º.

Nossa Federação resultou de um movimento histórico de centrifugismo: as antigas províncias, entidades preponderantemente administrativas, transformam-se imediata e diretamente em estados, como reza o art. 2º do Decreto nº 1: “As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”. Em 1787, vem a lume famosa tese de Julian Barraquero — *Espiritu y Práctica de La Constitución Argentina* e, no capítulo IV, detém-se na discriminação do processo histórico do federalismo, retomada por Georges Scelle, saudoso e insigne internacionalista de nossos dias. Barraquero compara o processo centrípeto, por agregação (Scelle — associação) do federalismo com seu processo centrífugo, por segregação (Scelle — dissociação). No primeiro, entidades antes independentes tomam uma decisão política total, para usarmos a concepção de Carl Schmitt (*Gesamtentscheidung*) de se associar, para formação de novo Estado, sua criatura, antes inexistente, a cuja coordenação catalisadora passam a se vincular. Assim aconteceu com a Confederação Helvética, desde o pacto dos três cantões originários em 1291; assim com as 13 colônias americanas à margem do Atlântico, núcleo dos 50 estados atuais, galvanizadas pela arrancada da independência em 76, regidas pelos artigos de 78 e abrigadas sob um “novo teto” — *a new roof* — com a Constituição hoje quase bicentenária de 1787.

No segundo processo, preexiste o poder central, que se transformará em poder federal, as entidades locais sobrevivem como suas criaturas, dele recebendo vida e vigor. Assim se deu com o Brasil, criada a Federação por decreto, após tradição unitária multissecular. Não se trata meramente de uma bruta verificação fáctica. Barraquero aprofunda as graves repercussões político-constitucionais da distinção e aqui se revela arguto observador. No primeiro caso, preexistindo os poderes locais, pergunta-se: até onde vai a união, e a presunção normal, na dirimência de conflitos de competência, será a favor das unidades membros; lembre-se a trajetória dramática do federalismo, nos Estados Unidos e o debate acirrado, no Congresso e nos tribunais, em torno da emenda n.º 10. No segundo caso, preexiste o poder central, presume-se a seu favor a competência controvertida — recorde-se a tendência permanente de hegemonia da União, entre nós, as distorções crônicas sob 91, a intervenção como instrumento normal e, em 37, a constitucionalização violenta dessa hegemonia. Evidentemente, trata-se de um subsídio suplementar, na solução de eventuais conflitos de jurisdição política, sendo o critério básico estabelecido no texto constitucional.

Têm-se distinguido, na evolução constitucional norte-americana, com reflexos entre nós, aceitas como *tournant* a Constituição de 16 de julho de 34, duas etapas características do federalismo: a primeira, que se estende de 1789 aos anos 30 de nossa época, tipificada de duplo federalismo — *dual federalism* — como lhe chamou o saudoso cientista político, Edward S. Corwin, em seu magnífico comentário ao Código de 1787. Tal concepção, como é normal na sistemática jurídica norte-americana, acha-se corporificada em decisões líderes da Suprema Corte, tais *Ableman vs. Booth*, de 1859, relator o J. Taney (21 Howard 506); *Collector vs. Day*, de 1871 relator o J. Nelson (1 Wallece 113); *Hammer vs. Dagenhart*, de 1918, relator o J. Day (247 U.S. 251) e *U.S. vs. Butler* em 1936, relator o J. Roberts (297 U.S. 1). Como observam Cushman e Cushman, em seu repertório, é, sem dúvida, na opinião do caso *Butler*, que a Corte, pela voz do J. Owen & J. Roberts, representando a maioria conservadora e hostil ao *New Deal*, expôs de maneira paradigmática a doutrina do duplo federalismo, com ênfase na reserva de poderes aos estados, pela emenda nº 10. Em nossa dissertação para concurso — *A Lei e a Constituição* — detivemo-nos sobre o famoso duelo entre a Corte e Roosevelt, na demolição das medidas estruturais do novo governo, na exaltação do *laissez faire*, com fulcro no *due process* substantivo, sempre realçados os fecundos votos vencidos (*dissents*) da minoria progressista, em especial de Holmes e Brandeis, até a espetacular reviravolta de 29 de março de 1937, quando, no julgamento do caso *West Coast Hotel Campany vs. Parrish* (300 U.S. 397), mudou o tribunal de diretriz, expressamente superada a decisão do caso *Adkins* (261 U.S. 525), de 1923, padrão antes intangível do liberalismo delirante dos anos 20.

Ao duplo federalismo vem substituir-se, diante de novas condições econômico-sociais, emergentes com a crise de 29 e a aspiração hegemônica do governo federal, consubstanciada no programa de Roosevelt, o chamado federalismo *orgânico* ou *cooperativo*, necessariamente também expresso em decisões chave da Suprema Corte. São, precipuamente: *U.S. vs Darby*, de 1941, relator o J. Stone, célebre por seus votos em matéria financeira, depois guindado à presidência do tribunal (312 U.S. 100), *overruled* aqui a decisão de *Hammer*, de 1918, então vencido o J. Holmes; e as questões de 1964, ligadas aos *Civil Rights Acts*, sendo relator o J. Clark: *Heart of Atlanta Motel vs. U.S.* (379 U.S. 241) e *Katzenbach vs. McKlung* (379 U.S. 294). É o golpe na jugular do *dual federalism*, repudiados os excessos e pruridos estaduais, num combate secular desde as duas antagônicas posições de Hamilton e Jefferson, no próprio ministério de Washington. Não mais se poderia compreender, diante do agigantamento do Estado moderno

e da metamorfose da primitiva sociedade agrária norte-americana na nova sociedade industrial altamente desenvolvida, a idéia de dois destinos estanques e paralelos para a União e os estados, ciosos estes da crescente hegemonia federal. Recorde-se a grita provocada em 1819, com a decisão do caso McCulloch (*this monster of iniquity has to be saddled upon us*) reputada a maior peça de Marshal como estadista — *his greatest state paper* (Cushman e Cushman). Nestes 30 anos, é evidente que se vem aprimorando o federalismo orgânico e cooperativo, sendo insondável, na época de Roosevelt, a estatura assombrosa que viria a atingir, em nosso tempo, o orçamento da União e a responsabilidade patética de liderança mundial dos Estados Unidos, compartilhada pela União Soviética.

Concentrando-nos no fenômeno brasileiro, também se denunciam as duas posições opostas do federalismo, a primeira vigorando de 89 a 34 e a segunda, deste último ano até os dias atuais, sempre evoluindo, num processo patente de aperfeiçoamento. Estremam-se nitidamente um federalismo segregacionista, com seu *tonus* na autonomia local e um federalismo orgânico, com seu *tonus* na cooperação. Sob a primeira república, cujas lindes se acham no movimento de 30, institucionalizado no Estatuto de 16 de julho, prevaleceu a exaltação estéril do sentimento de autonomia, quantas vezes agressivo contra possíveis tentativas de coordenação ou de assistência federal, posição verberada já na Constituinte com o discurso de Ruy, a 16.12.90: “Na possibilidade, senhores, da vida comum entre estados que, cada um de per si, não teriam meios de substituir, achamos uma aplicação evidente do princípio cooperativo, instintivamente ensaiado nas formas mais rudimentares da agregação humana, e explorado com resultados tão magníficos dos mais adiantados.” O artigo 5º da Constituição de 24 de fevereiro preconizava o princípio fundamental da autarquia econômico-financeira das unidades membros, pressuposto basilar e consecutório da autonomia política, rezando: “Incumbe a cada estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”. Em formoso artigo, aborda o culto professor Raul Machado Horta, da Universidade de Minas Gerais, as “tendências do federalismo brasileiro”, sob 69,³ retomando tema de sua brilhante tese de concurso, em 64, a autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro. Acentua o distanciamento normativo da Federação, ilustrado tal alheamento consciente, na realidade verdadeira alienação, com a suspicácia dos grandes estados, como atesta

³ Horta, Raul Machado. Tendências do federalismo brasileiro. *Revista de Direito Público*, n.º 9, jul./set. 1969.

o gesto de Silviano Brandão, Presidente de Minas, ao recusar, no governo de Campos Sales, assistência financeira do Banco do Brasil, “para não enfeudar a política do estado ao Governo Federal”, preferindo contrair empréstimo com a Companhia do Morro Velho, vinculada a Minas pela imposto da exportação do ouro.

Contraste impressionante se registrava na área sensível da intervenção federal, excepcional e mínima segundo a normação do texto excelso, objeto de um único artigo — o 6º — mais tarde ampliado em 1926 e pela reforma do qual clamava Ruy Barbosa, desde 1910, particularmente para enumerar os princípios constitucionais da União; normal e máxima, na realidade político-empírica, com abusos tantas vezes bradados, mancomunada a cúpula federal com as oligarquias locais e sempre frustradas as tentativas de regulamentação do art. 6º, fomentador de tantas deformações.

Como visto do teor do art. 5º da Constituição de 91, somente na hipótese catastrófica de calamidade pública prestaria a União socorro a uma unidade federativa. Daí escrever o Prof. Machado Horta: “A Constituição de 91, que inspirou a conduta reservada no domínio dos contactos inter-governamentais, encarava o auxílio financeiro como hipótese extrema, para só admitir a concessão de subsídio aos estados a título de socorro e em caso de calamidade pública, quando solicitado.” Amaro Cavalcanti, Ministro da Justiça, baixou circular em 22 de março de 97, dirigida aos governadores dos estados, provendo quanto a normas para concessão de auxílio, em caso de calamidade pública, versada em caráter emergencial. Textualmente expunha: “Como calamidade pública só podem ser consideradas, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, os grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um estado por moléstias contagiosa ou pestilencial, suscetível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversas daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprego dos meios conhecidos de profilaxia usual.” Prossegue, lançando o conceito relativo de calamidade, porquanto um daqueles flagelos, em se concretizando, pode ser debelado pela unidade federativa, sem o auxílio da União, se assim permitirem seus próprios recursos. Exigir-se-ia a prova da administração local de terem sido tomadas todas as providências pertinentes e exauridos, em vão, todos os recursos disponíveis. Finalmente, se o Governo Federal reconhecesse as condições constitucionais para o auxílio, este se perfaria na forma e condições do título IV do Regulamento da Diretoria Geral de Saúde Pública, então vigente. É da mais alta valia,

como documento histórico, nesta área, o trabalho de pesquisa de Humberto Haydt de Souza Melo.⁴

É curioso que, em torno da execução do art. 5º, de 91, se vai criar embrionariamente a vivência inter-governamental e se esboçarão os tentames de cooperação e coordenação econômico-financeiras entre a União e os estados. Assim se deu mais intensamente em relação às secas do Nordeste, avultando a ação profícua de Epitácio Pessoa. E é uma ironia da história constitucional que o auxílio federal às entidades locais não raro se insinuava em uma cauda orçamentária, naqueles orçamentos rabilongos, como lhes chamava Ruy Barbosa, pugnando, na sua primeira campanha, pela reforma salutar que se viria a fazer, no quadriênio Bernardes, ao artigo 34 § 1º do Estatuto de 24 de fevereiro. Assim, sendo medida visceralmente saneadora das finanças públicas a vedação, na lei de meios, de disposições estranhas à previsão da receita e fixação de despesa (hoje art. 60), a reforma Bernardes veio estancar fonte apreciável de subsidio aos estados, sustando a incipiente cooperação que se vai institucionalizar após o movimento de 30. Seria imperdoável esquecer, nesta resenha, a atuação inteligente e a visão proeminente de Campos Sales, que, já em seu Manifesto à Nação, em 1898, pregara uma política de cooperação entre a União e os estados, a se praticar não apenas na conjuntura anômala da calamidade. E, em seu quadriênio, se formalizou aquela doutrina a que chamava *política dos estados*, com o tempo deturpada na famigerada política dos governadores, solução realista no quadro de imperfeição político-constitucional da época, fatora de agitados debates e controvérsias, como se colhe na obra apaixonada *A política geral do Brasil*, de José Maria dos Santos. Na mensagem presidencial de 3.5.1902, já se escrevera: “Neste regime, é minha convicção inabalável, a verdadeira força política, que, no apertado unitarismo do império, residia no Poder Central, deslocou-se para os estados. A *política dos estados*, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os estados e a União é, pois, na sua essência, a política nacional. É na soma dessas unidades autônomas que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os estados pensa a Nação.” Igual tese será desenvolvida em Da propaganda à presidência, publicada em 1908. Escreve o professor Machado Horta: “A política dos estados – título da preferência de Campos Sales – exprimiu, originariamente, um esforço de integração dentro do convívio federativo. A presença dos estados na política federal visava oferecer sólida base legislativa ao Executivo Federal, mas esse apoio não vio-

⁴ Melo, Humberto Haydt de Souza. O auxílio da União aos estados no caso de calamidade pública. *Revista de Informação Legislativa*, n.º 7, p. 251, do Senado Federal.

lentava a estrutura federativa, obediente ao quadro das competências federais, cujo exercício constitucional não ofuscaria a autonomia do estado-membro A política dos estados propunha-se a desarmar prevenções, muitas vezes justificáveis, para lançar, em plena República do federalismo dualista e sob a expressa invocação desse dualismo, as bases do entendimento e da cooperação entre a União e os estados-membros, naturalmente demarcados pelos objetivos governamentais restritos do estado liberal brasileiro.” Aborda, a seguir, a deterioração da política dos estados na política dos governadores e enfoca outra constante, no processo mórbido da primeira república — a intervenção federal. Era esta de proporção mínima, segundo seu tratamento normativo, mas, na realidade, de aplicação máxima, no cotidiano político-social do regime. E é incindível o abuso instrumental das intervenções federais do fastígio histórico do presidencialismo. É leitura compulsória, ainda, a obra citada de José Maria dos Santos, aqui sua segunda parte — Deformação republicana.

Enfim, para encerrar a análise da primeira etapa do federalismo nacional, merecem ser transcritas as palavras do Presidente Arthur Bernardes, em sua mensagem de 1924: “Em regra, o Governo Federal ignora oficialmente o que ocorre na vida administrativa e principalmente na gestão financeira dos estados.”

Vitoriosa a Revolução de 30, com o estertor e morte do estadualismo à *outrance* de 91, quando os destinos nacionais pendiam das opções das grandes unidades, em particular São Paulo e Minas (é a fórmula decantada do café com leite), numa pendularidade desafiada pelo Rio Grande do Sul, inaugurar-se-á o novo federalismo, impor-se-ão novas coordenadas, imanentes ao constitucionalismo racionalizado conseqüente ao primeiro conflito mundial, tão bem estudado por Mirkine-Guetzévitch e simbolizado na Constituição de Weimar, de 1919. A nova ordem se institucionaliza no Estatuto de 16 de julho de 34, o primeiro que promulgamos neste século, refletindo inelutável crescimento do Estado moderno e a publicação avassaladora, de que dão testemunho títulos inovados sobre a família ou a ordem econômica e social. Ao federalismo segregacionista da Primeira República sucede, em paralelo com a evolução constitucional, nos Estados Unidos, o federalismo orgânico e cooperativo. Normalizam-se as relações intergovernamentais, deixando estas de ser mera exceção, não mais prevalecendo como única abertura a ocorrência de calamidade pública. Foi cometido à União (art. 140) “organizar o serviço nacional de combate às grandes endemias do país, cabendo-lhe o custeio, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo exceder as possibilidades dos governos locais”. É ver-

dade que se repisa (art. 7º, II) o princípio autárquico já objeto do antigo art. 5º e se insiste no dever do auxílio federal, à calamidade pública. Era de competência do Senado (art. 91 — Coordenação dos Poderes): I — colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre K — socorro aos estados. A defesa contra os efeitos das secas (art. 177) nos estados do Norte obedeceria a um plano sistemático e seria permanente, ficando a cargo da União, que despenderia, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a 4% de sua receita tributária sem aplicação especial (cf. art. 5º, XV). Acentua-se o primado da União, como incremento de sua competência (art. 5º), não sendo demais, por suas óbvias conotações com a unidade nacional, ressaltar a competência privativa federal para o processo (XIX, a).

É, todavia, na discriminação de rendas que se vai iniciar, até sua perfectibilidade, em 67 e 69, a tendência nítida de um federalismo financeiro, como faceta da tonalidade de cooperação, conduzindo àquilo, que, na atual sistemática, passamos a intitular, no exercício de nossa cátedra, federalismo *solidário*. Tal tendência aflora no art. 10, VII, à competência concorrente da União e dos estados para criar outros impostos além dos que lhes são atribuídos privativamente: em tal caso, a arrecadação seria feita pelos estados, que entregariam, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, 30% à União e 20% aos municípios de onde tenha provindo; se o estado faltasse ao pagamento das cotas devidas à União ou aos municípios, o lançamento e a arrecadação passariam a ser feitos pelo Governo Federal, que atribuiria, nesse caso, 30% ao estado e 20% aos municípios. É o compartilhamento dos réditos públicos, que se vai exaltar em 46 e 67, aluindo as antigas rivalidades nocentes ao exercício do regime. Também é digna de realce a norma do art. 9º: “É facultado à União e aos estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.” Conquanto, em 91, se estadeasse a autonomia municipal, em seu artigo 68 (resultante de emenda na Constituinte, da bancada do Pará, aos art. 67 e 68 do Projeto de Governo) somente em 34 veio a ser outorgada em caráter privativo (art. 13) a competência do município, insuscetível de usurpação pela União ou pelos estados. Consolida-se, a partir daí, a tridimensionalidade do federalismo brasileiro, assentado na convivência harmônica de três jurisdições sobre os mesmos jurisdicionados, como há doutrinado o preclaro Ministro Aliomar Baleeiro. “A autonomia municipal hoje em dia, não pode mais ser considerada uma simples regra interna

de descentralização administrativa de cada estado, devendo-se notar que, se o município recebe do estado federado a sua personalidade jurídica, a configuração e os limites desta se encontram, entretanto, traçados na própria Constituição Federal.”⁵ E, incisivamente, Hely Lopes Meirelles: “O *município brasileiro* é entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nacional. Em nenhuma outra Nação se encontra o município constitucionalmente reconhecido como peça do regime federativo. Dessa posição singular do município brasileiro é que resulta a sua ampla autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais federações, em que o município é circunscrição territorial meramente administrativa.”⁶

Tendo vida efêmera, sucede ao Estatuto de 34 a Carta de 37, instituidora do Estado Nacional, mas, na verdade, como bem explica o Prof. Machado Horta, tratava-se de mero federalismo nominal, pois nominal era a Constituição, segundo conceito lapidar de Karl Loewenstein. Na prática do regime, deu-se permanente desconstitucionalização, pela eminência da legislação ordinária, emanada toda ela do poder executivo e tendo como instrumento normal o decreto-lei, erigido o Presidente da República em autoridade suprema do Estado (art. 73), diferenciadas expressivamente suas atribuições (art. 74) de suas prerrogativas (art. 75), estas indistiguíveis resíduo de um poder moderador, na República.

Redemocratizado o país, com a arrancada que se inicia em fevereiro de 45, é a Constituição de 18 de setembro que vem estruturar, de forma definitiva, o federalismo cooperativo, estreitando os laços de identificação e comunhão, tênues em 91, frágeis em 34. Reafirma-se o federalismo tridimensional, significativamente ampliada a competência privativa dos municípios, que, gozando de autogoverno e auto-administração, aspiram, desde a Carta de Petrópolis (I Congresso) em 1950, à plenitude de sua autonomia, simétrica à dos estados, com a conquista da auto-organização. Na monografia *Perspectivas do Federalismo Brasileiro* faz-se lúcida análise espectral da nova forma de Estado, nos seus aspectos mais representativos.⁷ Embora, ao inverso de 91, maximalizada a intervenção normativa, minimizada foi a intervenção real, somente se registrando 3 casos entre 18.9.46 e 14.3.67. Não

⁵ Reale, Miguel. O município na estrutura do estado federal brasileiro. In *Nos quadrantes do direito positivo*. São Paulo, 1960. p. 41 e seg.

⁶ Meirelles, Hely Lopes. O regime municipal brasileiro. In *Estudos e pareceres de direito público*. RT, 1971. p. 197 e seg.

⁷ Horta, Raul M., Bosón, Gerson de Brito Mello., Carvalho, Orlando M. Mendes Jr., Onofre & Souza, Washington P. Albino de. *Perspectivas do federalismo brasileiro*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Universidade de Minas Gerais.

é despicienda, neste balanço, a missão excelsa do Supremo Tribunal, no uso da faculdade do art. 8º e seu §, através daquele instrumento admirável — a ação direta, aprimorada em 67. A regra autárquica do art. 5º de 91 reincorpora-se no art. 18 § 2º (cf. art. 75 — abertura de crédito extraordinário). Mas, é no compartilhamento tributário que se traduz bem a solidariedade de destinos, pela comunicação vivificante de recursos. Instituiu-se, na competência federal, o imposto único sobre a produção, comércio, distribuição, consumo e exportação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos e da arrecadação respectiva seriam entregues 60%, no mínimo, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, proporcionalmente a sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei. É a seiva vitalizadora da política rodoviária nacional, estadual e municipal. Quanto ao imposto sobre a renda, a União, de seu produto, deveria entregar 10% aos municípios, excluídos os das capitais, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural. A Emenda Constitucional nº 5 (de 21.11.61) igualmente obrigou a entrega de 10% do imposto de consumo e, quanto ao imposto de renda, não somente elevou a participação para 15% e definiu o benefício de ordem rural como todo serviço que fosse realizado com objetivo de melhoria das condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações as zonas rurais. É, finalmente, com a Emenda Constitucional nº 18, de 1.12.65, promulgada já após a Revolução Nacional de 31 de março, que se vem organizar, de forma admirável, o sistema tributário nacional, base robusta de um Código Tributário Nacional, a ser baixado com a Lei nº 5.172 de 25.10.66. Sistematiza-se a competência impositiva, atribuídos à União os impostos sobre o comércio exterior (importação e exportação, este coerentemente transferido dos estados); os impostos sobre o patrimônio e a renda (propriedade territorial rural e renda); os impostos sobre a produção e a circulação (produtos industrializados à União — IPI e sobre a circulação de mercadoria — ICM aos estados; aos municípios o imposto sobre serviços); enfim impostos especiais para a União abrangendo lubrificantes líquidos e gasosos, energia elétrica e minerais. Racionalizou a distribuição de receitas tributárias, matérias que veremos adiante sob 67 e 69.

A tônica mais conspícua da Constituição de 46 é a cooperação financeira federal, além da co-partilha tributária, no atendimento de recursos para a execução do desenvolvimento regional, dirigido à meta de valorização e dignificação de grandes áreas do território nacional. De onde — art. 198 — o dispêndio, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econô-

mica e social, na execução do plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste, quantia nunca inferior a 3% da renda tributária da União. No art. 199 — igualmente, pelo menos durante 20 anos consecutivos (restrição que desaparece com a Emenda Constitucional n.º 21, de 21.11.66), aplicação de quantia não inferior a 3% da renda tributária na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. No plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes (Ato das D.T., art. 29) aplicação nunca menos de 1% da mesma fonte. “A intensidade da cooperação financeira dessas áreas constitucionalmente consagradas”, escreve o professor Machado Horta, “determinou a formação de verdadeiros orçamentos federais regionais dentro do orçamento da União, para abranger os encargos federais originariamente concentrados na Comissão do Vale do São Francisco, na Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e no Departamento Nacional de Obras contra as Secas.”

Compatibilizam-se federalismo e regionalismo, reamoldando-se os três órgãos medulares de desenvolvimento regional, com a reformulação da antiga SPVEA na SUDAM — Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; da antiga Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País na SUDESUD — Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste; da antiga Comissão do Vale do São Francisco — SUVALE. Anteriormente, como escalão de tais metamorfose e reajuste, já se organizara a SUDENE — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, modelo dos órgãos federais de desenvolvimento regional. Já mais recentemente, no vigor da Carta de 67, cria-se a SUDECO — Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro Oeste. Seja-nos perdoado repetir ainda o ensinamento do egrégio professor mineiro: “Alargaram-se consideravelmente os instrumentos da ação federal. A repartição de competências concentrou no domínio da União os grandes poderes nacionais de decisão e de disciplina legislativa. Atendeu-se a uma exigência do Estado moderno, intervencionista ou dirigista, na área do constitucionalismo ocidental, quando se localizaram no centro do poder nacional, que é a União, as apreciáveis atribuições que integram os poderes federais. As exigências do desenvolvimento nacional reclamam essa concentração, pois, na verdade, a União, através do Governo Federal, é que dispõe de recursos financeiros, técnicos e humanos para orientar o crescimento programado de Federação dotada de estrutura continental, como a brasileira, reduzindo disparidades regionais, mediante adequada repartição do produto nacional.”

Debrucemo-nos sobre o Estatuto de 15 de março, equacionando as bases que o fizeram responsável, na culminância do processo iniciado em 91, pelo padrão de federalismo, que, em trabalhos anteriores, temos crismado de *solidário*, quando atinge o seu *optimum* desejado. Lamentamos a impropriedade de, nesta circunstância exígua, aportar, com a sua riqueza, a este campo, a contribuição do direito constitucional comparado. De todo interesse, por exemplo, seria a abordagem da instituição alemã-ocidental do *Ausgleich* financeiro, consignado nos art. 106 e 107 (red. 1969) da Lei Fundamental de Bonn, de 23.5.49. Ali se prevê a equalização compensatória, por motivos de desigualdades de força tributária, quer verticalmente entre o *Bund* e *Laender* (*Vertikaler Finanzausgleich*) ou horizontalmente destes entre si (*Horizontaler Finanzausgleich*), matéria regulada pela lei de 14.8.52 e suas alterações (*Lastenausgleichsgesetz, LAG*). Citaremos sempre, nesta etapa, o texto reformado de outubro de 69. É da maior relevância a norma do artigo 8º, que, em seu inciso XIV, comete à União estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento, bem como planos nacionais de educação e saúde. No inciso anterior: “organizar a defesa *permanente* contra as calamidades públicas, especialmente secas e as inundações”, competência que se deve estudar em articulação com Ato Complementar nº 43, de 29.1.69. Cancelaram-se as vinculações de receitas para aplicação no desenvolvimento das áreas a valorizar. A programação do fomento federal ganhou maior flexibilidade, e a assistência da União tornou-se permanente, saturada de racionalidade. “O propósito do constituinte”, esclareceu o eminente professor Alfredo Buzaid (Arquivos, 117/ p. 1 ss), “não foi o de destruir as unidades federadas, cuja autonomia respeita, mas sim o de construir o Brasil Novo, cuja grandeza depende do desenvolvimento integrado de todas as regiões.” E chama atenção para o art. 10º, V, permissor da intervenção federal, para reorganizar as finanças do estado que: “a —; b — deixar de entregar aos municípios as cotas tributárias a eles destinadas; c — adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei”. A intervenção deixou de ser o espantinho imanescente à insegurança e imaturidade políticas, para se tornar veículo eficaz da unidade e integridade nacionais, magnificado aquele *minimo federativo* que se explicitou na reforma de 26 e hoje se alberga no desdobramento do inciso VII do art. 10. Seria imperdoável esquecer, neste passo, a missão político-constitucional do Supremo Tribunal Federal, como lúdimo guardião da pureza e autenticidade do regime, missão esta essencialmente instrumentada pela competência (ação direta) que lhe outorgou a Constituição, em seu artigo 110, I, letra l — representa-

ção do Procurador-Geral da República por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (cf. novo Regimento do STF, de 18.6.70 – art. 174 – 182).

Objetivando as “novas perspectivas do federalismo brasileiro”, assim se pronuncia o culto M. Seabra Fagundes: “Não incluindo a Rússia, cujas peculiaridades a colocam em categoria à parte, três são os fatores conducentes à acentuação da tendência centralizadora no Estado Federal contemporâneo; o panorama econômico, no plano da competição internacional (produção, importação, exportação, câmbio), a exigir unidade de ação governativa, que, convertendo a economia nacional de cada país em um todo harmônico, permita protegê-la diante das economias nacionais dos outros países; a atribuição ao poder público, em consequência de fatores sociais, de amplas tarefas, nos campos previdenciários da saúde e da educação, solicitando recursos financeiros de vulto nacional e planejamento nacional, sugerindo unidade de critérios e vigor de ação para preservação da soberania, e mesmo da tranqüilidade interna em um mundo abalado pela Segunda Grande Guerra e premido, ainda hoje, pelo da guerra fria e por lutas armadas em diversas áreas.”⁸ O federalismo solidário, unindo, em corpo inconsútil, o desenvolvimento nacional e os regionais, se radica fundamentalmente no sistema tributário, mediante próvidas disposições que asseguram aos estados e municípios a base recursal para a fundação e permanência de sua autarquia conceptual, quer pela privatividade das competências impositivas, quer pelo compartilhamento na arrecadação. O artigo 21 aquinhoa a União com os impostos sobre importação, exportação, renda, produtos industrializados (IPI), operações de créditos, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários; serviços de transporte e comunicações salvo os de natureza estritamente municipal); produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes ou combustíveis líquidos ou gasosos e energia elétrica (imposto único); a extração, a circulação, a distribuição ou o consumo de minerais do país, enumerados em lei. Aos estados e ao Distrito Federal couberam os impostos: sobre transmissão de bens imóveis *inter vivos* ou *mortis causa*; sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICM). Aos municípios – impostos sobre propriedade predial e territorial urbana e serviços de qualquer natureza. A solidariedade cimentadora do organismo nacional se nutre da co-participação dos réditos, de onde: art. 23 § 1.º – o produto da arrecadação do imposto sobre a renda incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública pagos pelos estados e Distrito Federal será distribuído a estes, na forma que a lei estabelecer, quando

⁸ Seabra Fagundes, M. *Revista de Direito Público*, n.º 10, p. 7 e seg.

forem obrigados a reter o tributo; homologamente, art. 24 § 2º em relação aos municípios. Art. 23 § 8º: do produto da arrecadação do ICM, 80% constituirão receita dos estados e 20% dos municípios. Art. 25 — do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e do IPI a União distribuirá 12% na forma seguinte: I — 5% ao Fundo de Participação do Estado, do Distrito Federal e dos territórios; II — 5% ao Fundo de Participação dos Municípios; III — 2% ao Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei. O § 1º manda: aplicação dos fundos previstos — Especial e de Participação dos Municípios será regulada pela Lei Federal, que incumbirá o Tribunal de Contas da União de fazer o cálculo das cotas estaduais e municipais, ficando a sua entrega a depender: *a* — da aprovação de programas de aplicação elaborados pelos estados, Distrito Federal e municípios, com assento nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo poder executivo federal; *b* — da vinculação de recursos próprios, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, para execução dos programas citados na alínea *a*; *c* — da transferência efetiva, para os estados, o Distrito Federal e municípios, de encargos executivos da União; e *d* — do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia. Finalmente, reza o artigo 26: a União distribuirá aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios: I — 40% do produto da arrecadação do imposto sobre lubrificantes líquidos ou gasosos; II — 60% do produto da arrecadação do imposto sobre energia elétrica e III — 90% do produto da arrecadação do imposto sobre minerais do país. Estatui o § 1º: a distribuição será feita nos termos de lei federal, que poderá dispor sobre a forma e os fins de aplicação dos recursos distribuídos, conforme os seguintes critérios: *a* — nos casos dos itens I e II proporcional à superfície, população, produção e consumo, adicionando-se, quando couber, no tocante ao item II (energia elétrica) cota compensatória da área inundada pelos reservatórios; *b* — no caso do item III — (minerais) proporcional à produção.

A condução superior do complexo federativo, por parte da União, enjoeu instrumentos portentosos quer do desenvolvimento nacional, quer do desenvolvimento regional, de onde o papel de organismos como: Banco Nacional do Desenvolvimento, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco Central do Brasil, Banco da Amazônia, Banco Nacional de Habitação, SERFHAU, SUDENE, SUDAM, SUVALE, SUDESUD, SUDECO. Duas metas constitucionais supremas: desenvolvimento e segurança nacional. Desenvolvimento: art. 4º, I; 8º, V e XIV; 24 § 4º; 43, IV e 160 *caput*. Segu-

rança: art. 4º, I; 8º, V e VIII, c; 15 § 1º, b; 32; 55, I; 57, VI; 81, VII; 82, IV; 83 a 89; 91 e 92; 129 § 1º; 153 § 34 e 163.

Escrevemos alhures: o desenvolvimento não é apenas objeto de uma conceituação macro-política, porque identificado aos destinos nacionais. Segundo a posição arrojada da encíclica *Populorum Progressio*, o desenvolvimento é o novo nome da paz. “Combater a miséria e lutar contra injustiça é promover não só o bem-estar, mas também o progresso humano e espiritual de todos e, portanto, o bem comum da humanidade. A paz não se reduz a uma ausência de guerra, fruto do equilíbrio sempre precário de forças. Constrói-se dia a dia, na busca da uma ordem querida por Deus, que traz consigo uma justiça mais perfeita entre os homens” (II, 76). O constitucionalismo posterior à II Guerra Mundial, tão bem analisado por Mirkine Guetzévitch, em *Les constitutions européennes*, reerguendo uma nova cidade, concentra sua essência na dignidade da pessoa humana (categoria teo-ândrica, disse Berdiaeff), tão vilipendiada no entre-guerra pelos ominosos totalitarismos, da direita ou da esquerda. Inconcebível é o respeito e a proteção a essa dignidade, fora da maturação do desenvolvimento. Daí, expondo a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948 (XX Assembléia Geral da ONU), pregar o prof. Franco Montoro, em brilhante estudo,⁹ a formação de novo direito social — o direito ao desenvolvimento de que são titulares todos os Estados; e, correlatamente, da mesma magnitude, no plano subjetivo, o direito do jurisdicionado *de participar do desenvolvimento*: não apenas de o receber passivamente como destinatário, senão também tomar parte nas decisões e no esforço para sua realizaçã. De outra forma, frustrada estaria a inspiração supra nacional da Declaração das Nações Unidas, pois estaria desprotegida a “dignidade inerente a todos os membros da família humana”.

O novo federalismo é o quadro jurídico do desenvolvimento. A ordem econômica e social (art. 160) tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: I — liberdade de iniciativa; II — valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III — função social da propriedade; IV — harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; V — repressão ao abuso do poder econômico caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros, e VI — expansão das oportunidades de emprego produtivo. Definido o regime democrático (art. 152, I) pelo pluripartidismo e assecuração dos direitos fundamentais, é in-

⁹ Montoro, Franco. *Revista de Informação Legislativa*, n.º 19, p. 3 e seg.

tuitiva a atrofia de tais direitos e seu perecimento, se a comunidade não gozar da euforia do desenvolvimento, para cuja plenitude torna-se indeclinável rigorosa vigilância na aplicação dos recursos públicos. Daí as sábias disposições constitucionais e ordinárias, no sentido da moralidade administrativa, também alvo da faina dos tribunais, de que poderemos invocar decisão memorável do colendo Supremo Tribunal Federal, com os votos edificantes dos ministros Aliomar Baleeiro (relator) e Bilac Pinto.¹⁰ Apresentando os Rumos políticos da Revolução Brasileira, assim doutrinou o professor Alfredo Buzaid:¹¹ “A Revolução objetivou institucionalizar a moral dentro do Estado, sustentando que a política sem a ética se torna vazia de valores, passa a ser antes uma ciência de dados da experiência que ciência do comportamento social.” Nas instâncias administrativas e nas judiciais, coibem-se diuturnamente os abusos e excessos de poder, já mesmo legislada, sob inelutável cogência, a concepção sutil do desvio de poder, seja ou não ínsito ao princípio axial de legalidade, oriunda do recurso criado pelo Conselho de Estado, em França, do *doutournement de pouvoir*, a que o clássico Hau-riou chamava a consciência da administração.

Não poderiam o Tribunal de Contas da União e os dos estados ou municípios alienar-se do processo moralizador, sendo, por excelência, agentes de sua efetivação. Além de ocioso, seria de mau gosto, nesta oportunidade, perscrutar as raízes de uma corte de contas no Brasil ou traçar a evolução do colégio desde o Decreto nº 966 — A — a que associa a figura imortal de Ruy Barbosa — através dos Estatutos de 91 e 69. Neste conclave, irão sopesar-se, *de lege lata* e *de lege ferenda* (leia-se o temário), o alcance real e perspectiva almejada do controle externo empreendido pelos tribunais de contas, como órgãos auxiliares do poder legislativo. É elementar que, historicamente, partindo-se mesmo das instituições inglesas (*grievances before supplies*) a função impetiva dos parlamentos precedeu sua função normativa, sendo aquela sublinhada pela doutrina, bastando citar-se, entre os italianos, Morati, Cereti, Pergolesi, Calamandrei e Levi, d’Espinosa. Mais modernamente, Paul Marie Gaudemet substitui às noções clássicas do poder executivo e poder legislativo, as de *poder de ação* (governamental) e *poder de controle*, vencida, em face do papel do Estado moderno, a antipatia secular ao executivo, em confronto com a simpatia tradicional das assembleias deliberantes, expressão da vontade geral.¹²

¹⁰ Baleeiro, Aliomar & Bilac Pinto. *RDA*, vol. 106/251.

¹¹ Buzaid, Alfredo. Rumos políticos da Revolução Brasileira. *Arquivos*, n.º 113, p. 3 e seg.

¹² Gaudemet, Paul Marie. *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*. 1966.

“As contas públicas”, adverte o ministro Luis Zaidman, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, são espelhos, por onde se evidencia a realidade da atuação estatal, em determinado período. Crescem de vulto e complexidade na razão direta em que se intensifica a intervenção do Estado no domínio econômico e social. Sua importância, no contexto dos elementos para a ação política, ascende à medida que se acentuam, a par das funções que caracterizam o governo do consumidor de parte do produto bruto nacional, para a prestação de serviços tradicionalmente públicos, as de redistribuidor, por transferências, da renda nacional, investidor em serviços de interesse coletivo para os quais seja precária ou inexista iniciativa particular, e incentivador, em larga escala, do desenvolvimento e equilíbrio do sistema econômico. Transformados, hordiernamente, os orçamentos públicos em instrumentos de planificação, dada a imprescindibilidade de coerência entre os programas fiscais e orçamentários e a política econômica, os elementos sobre a execução assumem novo relevo e especial significado.”¹³

O preclaro constitucionalista prof. Josaphat Marinho, ao estimar o Tribunal de Contas da União “peça fundamental na apuração da responsabilidade política e administrativa do governo e seus agentes”, insiste: “O fortalecimento desse órgão é tanto mais indispensável dada a tendência crescente de elaboração de planos ou programas plurianuais, através dos quais os governos prevêem somas globais de aplicação a longo prazo.”¹⁴ Todo poder emanado do povo e sendo em nome dele exercido e sendo o orçamento o escudo da defesa do contribuinte (Baleeiro), é curial detenha o legislativo o controle e fiscalização das contas públicas, não podendo dispensar a participação técnica das cortes de contas, no zelo da probidade administrativa, em sua mais ampla acepção.¹⁵

Em conferência que proferiu perante a Escola Superior de Guerra, sob o título “O papel dos tribunais de contas e o desenvolvimento nacional”, assim se manifestou o ilustre ex-Presidente do Tribunal de São Paulo, prof. José Luis Anhaia Melo: “Não será o tribunal de contas a grande instituição que perenemente se fixe no processo de execução da vida pública, a examinar e a propor, a fiscalizar e a orientar e, por último, na revisão, na tomada de contas, nos exames *a posteriori*, chegar à conclusão de que uma

¹³ Zaidman, Luis. A apreciação das contas públicas anuais pelo poder legislativo. *Rev. de Informação Legislativa*, n.º 18, p. 83 e seg.

¹⁴ Marinho, Josaphat. Poder legislativo. *Rev. de Informação Legislativa*, n.º 11, p. 13 e seg.

¹⁵ Rosas, Roberto. Aspectos dos Tribunais de Contas. *Rev. de Informação Legislativa*, n.º 24, p. 28 e seg.

administração realmente cônica de suas responsabilidades públicas atingiu ou não em cheio os seus altos objetivos, em favor do bem comum?"¹⁶

Teria razão Frederico Nietzsche (*Assim falava Zarathustra*), em sua apóstrofe?: "O Estado – o mais glacial dos monstros frios mente friamente e de sua boca rasteja esta falácia: eu sou o povo" (*Staat heisst das kaelteste aller kalten Ungeheuer. Kalt luegt es auch; und diese Luege kricht aus seinem Munde: Ichder Staat, bin das Volk*). Monstruoso não é o poder, é seu exercente se o quadro jurídico-institucional não criar frenações e contenções: "C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait!? La vertu même a besoin de limites! Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir." "O êxito dos regimes", ensinou Afonso Arinos, "depende muito mais do espírito com que são aplicados e da correspondência com o meio social que pretendem governar do que de sua estrutura jurídica."

Encerrando esta conferência, sentimos gáudio especial em reproduzir as palavras do eminente senador por nosso estado Dr. Edward Cattete Pinheiro: "Se me perguntassem qual o modelo brasileiro de governo, não teria dúvida em qualificá-lo de democracia renovadora, que permite a liberdade de pensamento e ação, mas impede o desencadeamento de forças negativas, que intranquilizem e tumultuem o processo desenvolvimentista, no plano econômico, social e político. É praticando a *democracia vigilante* que o Brasil encontrou o seu caminho e passou, em poucos anos, de um país marcado por crises permanentes e inflação galopante a constituir exemplo de trabalho, tenacidade e progresso."¹⁷

Referências

Anais do Congresso Constituinte. 2ª ed., Imprensa Nacional, 1924. 3 vol. (I, p. 615-46. Discurso de Ruy em 16.12.90).

Baleeiro, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das finanças*. 7ª ed. Forense, 1971.

Idem. *Direito tributário brasileiro*. 2ª ed., Forense, 1970.

¹⁶ Melo, José Luís Anhaia. *Rev. de Informação Legislativa*, n.º 28, p. 55 e seg.

¹⁷ Pinheiro, Edward Cattete. O papel do parlamento no Estado moderno. *Rev. de Informação Legislativa*, n.º 34, p. 3 e seg.

Barbosa, Ruy. *Obras Completas*. MEC, vol. XVII, tomo I (A Constituição de 91), p. 141-204 (discurso de 16.12.90, na Constituinte, sobre Organização das Finanças Republicanas).

Idem. Plataforma apresentada em sessão pública, no Polytheama Bahiano, em 15.1.10, 2.^a ed., 1910, Bahia.

Barraquero, Julian. *Espiritu y práctica de la Constitución*. 2.^a ed., B. Aires, 1889.

Bitar, Orlando. Presença de Ruy Barbosa nas Constituições de 91 e 46. Tese apresentada ao Congresso de Direito Constitucional. Fortaleza, 1949.

Idem. Fontes e essência da Constituição Britânica. *Rev. da Faculdade de Direito da U.F.Pa.*

Idem. Origem e evolução do sistema parlamentar de governo na Inglaterra e no continente europeu. *Rev. de Ciências Jurídicas Ec. e Sociais da U.F.Pa.*

Idem. A lei e a Constituição (Alguns aspectos do controle jurisdicional de constitucionalidade). Tese. Belém, 1951 (400 p.).

Idem. A Lei Fundamental de Bonn e o sistema parlamentar de governo na República Federal da Alemanha. *Rev. de Ciências Jur., Ec. e Sociais da U.F.Pa.*

Idem. Missão constitucional de Pedro I. *Rev. do Tribunal de Contas do Pará*, 1973 e *Rev. de Cultura do Pará*, 1973.

Idem. O presidente dos Estados Unidos e o controle dos atos internacionais de sua competência. *Rev. do TRT da 8^a Região*, 1973.

Brasil, O. No Pensamento Brasileiro. Introdução, seleção, organização e notas biográficas de Djacir Menezes. Cons. Fed. de Cultura, 1972, às p. 535-53 o Manifesto Republicano, de 2.12.70.

Buzaid, Alfredo. *Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade, no direito brasileiro*. Ed. Saraiva, 1958 (2.^a parte — Estudo da Lei nº 2.771, de 22.7.54, hoje Lei nº 4.337, de 1.6.64).

Calmon, Pedro. *O Rei do Brasil — Vida de D. João VI*. CEN., col. Brasileira, 1943. vol. 228.

Cavalcanti, Amaro. *Regime federativo e República brasileira*. Imprensa Nacional, 1900.

Conselho Federal de Cultura. *As câmaras municipais e a Independência*. 2 volumes, 1973.

Cunha, Euclides da. *A margem da história*. 3ª ed., Lello, 1922 (III — Esboço de história política — Da independência à república).

Corwin, Edward S. *The Constitution of the U.S. — Analysis and Interpretation*. Imprensa Oficial (Senado), 1953.

Cushman, Robert & Cushman, Robert F. *Cases in constitutional law*. 3ª ed., Appl., Century, 1968.

Ferreira, Waldemar. *História do direito brasileiro*. ed. Freitas Bastos e Max Limonad, 1951-1954. 4 vol.

Gaudement, Paul Marie. *Le pouvoir exécutif dans les pays Occidentaux*. ed. Montchretien, 1966.

Hocjett, Homer C. — *The constitutional history of the U.S.* N.Y., McMillan, 1939. 2 vol. (I, 358 e seg. — repercussão, nos estados, do caso McCulloch, 1819).

Horta, Raul Machado. *A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro*. Tese. Belo Horizonte, 1964.

Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Forense, 1949.

Maximiliano, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. ed. Livr. do Globo, 1929.

Maunz & Duerig. *Gundgesetz — Kommentar*. Munique, ed. C.H. Beck.

Mirkin-Guetzévitch. *Les constitutions de L'Europe nouvelle*. 2ª ed., Delagrave, 1929.

- Idem. Les constitutions européennes. P.V. de France, 1951. 2 vol.
- Meirelles, Hely Lopes. O Regime Municipal Brasileiro. In Estudos e Pareceres de Direito Público. RT, 1971, p. 197 e seg.
- Melo Franco, Afonso Arinos de. História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro. Tese. Rio, 1948.
- Idem. *Curso de direito constitucional*. Forense, 1958. 2 vol.
- Idem. *Rodrigues Alves — Apogeu e declínio do presidencialismo*. ed. José Olímpio, 1973. 2 vol.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. De l'esprit des lois. In *Oeuvres Complètes*. Hachette, 1905. 3 vol. (vol. I, p. 252 e seg. livro XI).
- Nietzsche, Friedrich. *Werke*, 2 vol., ed. G. Stengel, 1952 (I, 303 e seg. *Also sprach Zarathustra*).
- Nunes, José de Castro. *Do Estado federado e sua organização municipal*. Rio, 1920.
- Oliveira Torres, João Camilo de. *Democracia Coroada*, ed. J. Olympio, 1957.
- Pimenta Bueno, José Antônio (Marquês de São Vicente). Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império. Rio, 1857.
- Reale, Miguel. O município na estrutura do Estado Federal Brasileiro. In *Nos quadrantes do direito positivo*. SP, 1960. p. 41-69 (o município categoria do Estado Federal, tridimensionalidade deste).
- Santos, José Maria dos. *A política geral do Brasil*. SP, ed. J. Magalhães, 1930.
- Scelle, Georges. *Cours de droit international public*. ed. D. Montchrétien, 1948, part. cap. IV, Le Federalisme, p. 291-360.
- Schmitt, Carl. *Verfassungslehre*. 3ª ed., Berlim, 1954.

Schmidt-Bleibtreu & Klein. *Kommentar zum Grundgesetz*. ed. Luchterhande, 1967.

Uruguay, Visconde de (Paulino José Soares de Souza). — Ensaio sobre o direito administrativo. Tipografia Nacional, 1862. 2 tomos.

Idem. Estudos práticos sobre a administrações das províncias no Brasil. 2 tomos.

Valladão, Alfredo. *Da abdicação à maioria*. 2.^a ed., CEN, 1949. a Col. Brasileira, vol. 149.

Arquivos do Ministério da Justiça. nº 113, p. 3 e seg. Prof. Alfredo Buzaid. Rumos políticos da Revolução Brasileira, (março 70); nº 117, p. 1 e seg. Prof. Alfredo Buzaid. O Estado Federal Brasileiro (jan. 71).

Revista de Direito Administrativo, vol. 106 (out./dez. 71), p. 251 e seg. ac. STF, MS nº 19.839, em 4.11.70, relator Min. Aliomar Baleeiro.

Revista de Informação Legislativa. Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado. nº 7 (set. 65). Humberto Haydt de Souza Melo. O auxílio da União aos estados, nos casos de calamidade pública. p. 215 e seg. (p. 252: Circular de Amaro Cavalcanti; nº 11 (set. 66). Josaphat Marinho. Poder legislativo. p. 3 e seg.; nº 18 (abr./jun. 68). Luis Zaidman: A apreciação das Contas públicas anuais pelo poder legislativo. p. 83 e seg.; nº 19 (jul./set. 68). Franco Montoro. Declaração Universal dos Direitos do Homem e o direito de participar no desenvolvimento. p. 3 e seg.; nº 24 (out./dez. 69). Roberto Rosas. Aspectos dos tribunais de contas. p. 28 e seg.; nº 28 (out./dez. 70). José Luis de Anhaia Melo. O papel dos tribunais de contas e o desenvolvimento nacional. p. 55 e seg.; nº 34 (abr./jun. 72). Sen. Edward Cattete Pinheiro. O papel do parlamento no Estado moderno. p. 3 e seg. Olimpico, 1973. 2 vol.

Revista de Direito Público (Fac. de Direito de São Paulo). nº 9 (jul./set. 69). Prof. Raul Machado Horta. Tendências do federalismo brasileiro. p. 7 e seg.; nº 10 (out./dez. 69). Des. M. Seabra Fagundes. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. p. 7 e seg.; Idem. José Afonso da Silva. "Participação do município na arrecadação da União e do estado. p. 81 e seg.; nº 16 (abr./jun. 71). José Afonso da Silva. O estado-membro na Constituição federal. p. 15 e seg.