

FACULDADE DE  
CIÊNCIAS ECO.  
NÔMICAS DA  
U. M. G.

# O PRINCÍPIO FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

## DOCTRINA E REALIDADE

J. PINTO ANTUNES

**SUMÁRIO :** I — Da intervenção nos Estados-membros. Constituições estaduais. A distribuição de competências. Intervenção nos Municípios. Do Municipalismo brasileiro. Regionalismo e Federalismo. II — Poder Econômico. Do seu abuso. O Poder do dinheiro e a Democracia. III — O «federal aid» no constitucionalismo brasileiro. Intervenções econômicas da União. Autonomia e Economia. A ditadura econômica condiciona a política. A ditadura econômica e política da União. Desaparece o federalismo. Fenômeno universal.

### I

#### DA DISTRIBUIÇÃO ESPECIAL DOS PODERES NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA UNIÃO, ESTADO-MEMBRO E MUNICÍPIO

A Constituição brasileira, sob o regime representativo, mantém a República e a Federação, logo no seu *artigo primeiro*.

E no seu último artigo, de estruturação do regime, afirma com ênfase: “não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação e a República”.

Isto quer dizer que nenhuma reforma ou emenda poderá suprimir o § 6º do *artigo 217* da Constituição. Somente o direito de revolução, de que o povo não abdica, poderá, destruindo toda a ordem jurídica vigente, erradicar, com a eliminação da Constituição, o dispositivo imutável da nossa constituição rígida.

Aliás, mais firmes que os textos constitucionais é o fundamento do preceito nas condições econômicas e históricas do povo brasileiro.

Uma norma imposta pelas tradições históricas e pela variedade econômica das regiões, quando passa à norma jurídico-constitucional, traz, da situação pregressa, a razão principal da sua imposição e o porquê fundamental da sua duração ou estabilidade.

E' por isso que, na prática, perde muito da importância a clássica divisão das constituições em rígidas e flexíveis. A rigidez das nossas constituições, de 1891 para cá, não impediu a instabilidade dos seus preceitos pelas continuadas agitações políticas. Na

Inglaterra, ao contrário, onde o Parlamento pode tudo, as convenções provindas de centenária tradição, são, de fato, respeitadas com unção religiosa pelos representantes do povo.

Conclui-se daí que a estabilidade das normas, a sua rigidez, não é só questão formal mas, principalmente, de conteúdo. A Federação, por exemplo, é destes princípios que trouxeram para a sua consagração reiterada nas constituições políticas brasileiras a força de imposição oriunda das condições históricas e econômicas do país.

E é, por conseguinte, sob a inspiração permanente e geral do princípio federativo que se deve entender, interpretar e aplicar os preceitos constitucionais referentes à distribuição das competências entre a União, os Estados e os Municípios.

A Constituição afirmando e reiterando o princípio federativo, não o fez à-toa. No *artigo 1.º*, consagra-o; no *artigo 217*, confirma-o e o investe do caráter de norma absolutamente imutável.

Por tudo isso, o *artigo 6.º* da Constituição, onde se enumeram os casos de competência supletiva ou complementar dos Estados-membros da Federação, tem uma importância extraordinária como *limitador do poder legislativo da União* (1). O Legislativo ordinário federal, ao por em prática sua competência, enumerada no *artigo 5.º*, deve ter, como inspiração, nos casos referidos no *artigo 6.º*, o princípio federativo da autonomia dos Estados-membros, porque é êle, com a República, o *Primeiro Princípio* do nosso sistema constitucional, alfa e ômega do alfabeto constitucional brasileiro.

Não tem fundamento na nossa história constitucional a afirmativa de que é profunda a diferença entre a origem da federação brasileira e a da Norte-América.

Rompidos os vínculos com a Metrópole, as colônias inglesas da América do Norte se transformaram em Estados independentes; daí, passaram para a Confederação e depois para a Federação.

Entre nós, sob o ponto de vista formal, deu-se o contrário. A federação foi estruturada pela Constituição de 91, que substituiu o chamado Estado unitário da Monarquia.

Partindo desta superficial consideração afirmam os unitaristas, intérpretes da Constituição, que o nosso sistema federal é criação puramente legal, criação do constituinte de 91.

No entanto, a verdade, fundada na *realidade social*, é que "a carta geográfica do Brasil é um imperativo de autonomia provincial (2), como diz ALBERTO TÔRRES.

E êste mesmo escritor continua mostrando que a federação no Brasil, tal como nos Estados Unidos, era já uma imposição do fato social, antes do seu reconhecimento político: "País extensíssi-

mo, diz êle, de climas variados, com regiões de caracteres, naturezas e produções diferentes, seria simples violência recusar-se cada uma de suas circunscrições a faculdade de governar seus interesses mais íntimos, de acôrdo com as inspirações próprias de seu meio, escolhendo livremente os seus mandatários. A forma longitudinal do país impõe a autonomia de suas grandes divisões. De fato, conclui o sociólogo patricio, a autonomia geográfica já era um fenômeno social, antes de ser um fato político: da terra de S. Paulo, do Rio Grande, da Bahia e do Pará, com suas profundas diferenças e do tipo do rio-grandense do sul, do baiano, do paulista e do paraense, com os seus traços característicos bem distintos, resultaram certas tendências locais, patentes em tôda história do regimen monárquico”.

E as agitações de nossa história, que culminaram no Ato Adicional, demonstram que a Federação é dado irremovível da nossa constituição sócio-econômica e uma imposição, por conseguinte, ao reconhecimento pela nossa constituição política.

Assim sendo, a semelhança dos fundamentos tira a importância das diferenças formais entre o federalismo brasileiro e o americano. Em ambos trata-se de imposição do complexo meio social ao legislador constituinte e, mais ainda, ao legislador ordinário, a quem cabe explicar as competências distribuídas pela constituição.

A distribuição das competências entre o poder central e as autoridades locais pode processar-se por um destes três métodos:

- a) são enumeradas, tanto quanto possível, as atribuições da União e também as do Estado-membro;
- b) discrimina-se a competência do poder central e às autoridades locais cabem as atribuições remanescentes;
- c) o terceiro processo é o inverso do segundo: enumera-se a competência das autoridades locais e a matéria não mencionada é a da competência da União (3).

O sistema brasileiro de repartição e distribuição de competência é o segundo, conforme se infere do § 1.º do artigo 18 da Constituição, nestes termos: “Aos Estados se reservam todos os poderes que implícita ou explicitamente não lhes sejam vedados por esta Constituição”.

Em linguagem mais técnica é o mesmo princípio da Constituição americana (10.ª emenda).

“The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”.

Estas autonomias coordenadas dos órgãos centrais e dos órgãos regionais, com as respectivas competências distribuídas pela Constituição, constituem outra forma de *limitação dos poderes públicos*.

Além disso, os titulares dos poderes locais sofrem diretamente a influência da opinião do povo que os elegeu, o que não acontece quando as autoridades devem sua nomeação ao poder central. A presença continua do poder delegante contém as possibilidades do árbitro do poder delegado. A opinião pública é, para todos os poderes distribuídos, uma força que os retém nos limites traçados pela Constituição. Por isso é que se diz, igualmente, que a democracia é um regime de opinião. Para que a autoridade se sujeite à opinião pública, é de mister que a sua escolha dependa do beneplácito dela, através das eleições locais ou regionais.

Pode-se repetir como universal o que da França disse LAVERGNE:

“A autonomia das províncias é a cidadela da liberdade” (4)

O *poder de intervenção* do poder mais alto, na forma prescrita e nos casos taxativos da *Constituição*, completa a excelência do regime. Podem-se adaptar à espécie os argumentos de MONTESQUIEU, nestes termos: — «Esta espécie de República, capaz de resistir à força exterior, pode-se manter na sua grandeza sem que o interior se corrompa. A forma dessa sociedade prevê todos os inconvenientes. Aquêle que quisesse usurpar poderes não poderia ser igualmente acreditado em todos os Estados da União. Se êle se tornasse excessivamente possante em armas, alarmaria todos os outros; se subjugasse uma parte, as que restassem livres poderiam resistir com forças independentes daquelas aliciadas para a violência e submetê-las, afinal, antes que tivessem consolidado a usurpação dos poderes não delegados. Se uma revolta se manifesta em um membro da Federação, podem os outros dominá-la; se abusos se introduzem numa parte, corrigem-nos as partes sãs”. (5)

A simetria federal, isto é, certa semelhança na organização das parcialidades federais, é essencial, também, para êste equilíbrio de forças, harmonia do sistema e prestígio da União.

Com fundamentação histórica, o mesmo MONTESQUIEU sustenta a tese que encima um dos capítulos de sua obra, isto é, de que “a constituição federativa deve ser composta de Estados da mesma natureza sobretudo de Estados republicanos”. (6)

Por isso tudo, a intervenção nos Estados, para fazer respeitar os princípios constitucionais da União, constitui um comple-

mento essencial para que o regime conserve as suas virtualidades dando de si as excelências que constituíram o motivo da sua estruturação.

A intervenção é a possibilidade permanente de aferição da medida das atribuições outorgadas e distribuídas; com ela, a limitação especial dos poderes se torna efetiva, ou melhor cogentemente efetiva.

Tais fundamentos explicam e justificam a intervenção nas unidades federadas adotadas na Constituição americana e, por influência dela, nas nossas constituições republicanas.

A Constituição de 1946, no seu *artigo 7.º*, dá ao Governo Federal os poderes de intervenção nos Estados para assegurar a ordem, o sistema das competências distribuídas. E no *número VII*, do mesmo artigo, estabelece o mínimo de identidade que os Estados-membros devem respeitar ao pôr em prática a faculdade que lhes é outorgada pelo *artigo 18*, nestes termos: "cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observado os princípios estabelecidos nesta Constituição".

Semelhança quer dizer uma parte de identidade e uma parte de diversidade. O *n.º VII* do *artigo 7.º* contém os princípios que informam a simetria federal, dando os limites precisos até onde podem ir as dissemelhanças de organização entre os Estados da Federação.

Há uma tendência, que muitos afirmam ser universal, no sentido de acentuar a parte de identidade nas semelhanças de organizações dos Estados-membros. Sem dúvida, desde a Constituição de 91, as identidades do nosso sistema federativo são muito maiores que as da Federação americana. Agravando isto, as nossas constituições federais sucessivas vem precisando e estendendo os princípios constitucionais pelos quais são dirigidas as autonomias locais.

O Legislativo federal ordinário tem o vêzo de interpretar a Constituição no sentido de reduzir cada vez mais a parte de dissemelhança possível no *self government* local. E o Supremo Tribunal, ao analisar as Constituições estaduais, elaboradas após a Constituição de 1946, ainda mais apressou êste movimento para redução das dissemelhanças das Constituições estaduais. Forçam os Poderes centrais a simetria federal.

Essa simetria federal, que caracteriza a Federação, é baseada, como dissemos, numa parte de identidade e noutra de diversidade; no unitarismo, tôda a diferença é sacrificada e hipertrofiada a identidade, até à abolição das autonomias locais. Na parte da diversidade está um dos característicos e o limite da federação.

No sistema federativo brasileiro, o povo, pelo instrumento constitucional, distribui *diretamente* poderes à União, aos Estados e tam-

bém aos Municípios. Dentro da esfera da respectiva competência, a União, o Estado e o Município são titulares de competências *originárias*, porque delegadas diretamente pelo povo brasileiro através da Constituição.

A União, como vimos, é distribuída a competência em artigos discriminatórios (*art. 5.º*). Aos Estados são reservados os poderes que explícita ou implicitamente não foram outorgados à União. Daí o se dizer que a União, na distribuição de poderes, possui poderes explícitos (7) e o Estado poderes reservados ou remanescentes.

Mas há competências de certa forma concorrentes — são as do *artigo 6.º*. Dizemos — *de certa forma*, porque, nestes assuntos, há sempre uma parte que é de princípios e outra de corolários. À União caberá legislar sobre os princípios e aos Estados legislar sobre a forma da aplicação destes princípios às peculiaridades regionais. E, nesta distribuição está a essência, o respeito à Federação.

A chamada *competência concorrente* é, sem dúvida, o ponto nevrálgico do sistema federativo. Por aí se conserva ou se atrofia, até à morte, o sistema federativo de competências.

Neste sentido, com este espírito, com tais cautelas é que se deve compreender o *artigo 6.º* quando diz que nos casos enumerados é supletiva ou complementar a competência estadual.

Mas não só o Estado recebeu *diretamente* competências outorgadas pelo povo em Assembléia Constituinte. Também o Município, de maneira explícita, viu-se aquinhado na partilha de poderes de auto governo, em virtude do *artigo 28* da Constituição.

O poder de *intervenção* nos Municípios, concedido aos Estados-membros respectivos, o foi com as mesmas cautelas com que se permitiu ao Governo federal intervir nos negócios privativos dos Estados. Os casos de intervenção são taxativos e, violados ou desrespeitados pelo Estado, cabe então, ao Governo federal intervir, por sua vez, no Estado que ultrapassou os limites da competência outorgada, conforme expressa disposição do *artigo 7.º, VII, letra e*.

Fomos, nisto, fiéis à nossa tradição. O Município brasileiro, muito mais que os Estados-membros, tem uma longa tradição de autonomia que algumas vezes atingiu às raias da independência. As rivalidades entre os Municípios coloniais, os movimentos políticos que encabeçavam, revelam, no fundo, uma consciência solidária, entretecida de interesse comuns de vizinhos, que vai atravessando os séculos da nossa história e constituindo um destes fatos imponentes na estruturação constitucional do país.

A aclamação de Amador Bueno da Ribeira, Rei de São Paulo, em 1.º de abril de 1641, foi antes de tudo um movimento municipal da velha Piratininga, embora a sua vitória pudesse trazer consequência que atingisse o governo da Colônia. A autonomia de que

se orgulharam os naturais era, primeiramente, municipal, pelo menos em se tratando dos Municípios paulistas. No caso da aclamação de Amador Bueno, é a Câmara Municipal de S. Paulo que leva ao conhecimento do Rei, pela palavra de Luiz da Costa Cabral e Baltazar de Borba Gato, a notícia do “desprendimento do seu leal súdito aos encantos da realeza”, segundo a narrativa do *Brigadeiro Machado de Oliveira* (8). E, ainda, anota este historiador, foi à Câmara de Piratininga, a quem o rei, em carta régia, de 21 de setembro de 1643, agradeceu a dedicação dos paulistas à legitimidade da monarquia portuguesa.

A rivalidade existente entre as cidades, que veio até os nossos dias, revela, no seu pitoresco, este vivo sentimento de que cada Município brasileiro é uma comunidade.

E' ainda a história dos Municípios paulistas que nos dá a notícia da ancianidade do espírito de unidade municipal fundada em peculiaridade de interesses.

“Desde que Taubaté deixou de ser aldeia de índios, e com a descoberta de minas em terras da sua vizinhança, narra o historiador em quem nos vimos documentando (9), desde então, começou a emulação e a desinteligência entre o povo dessa vila e a de São Paulo, e, isso, como se pensa, por aspirações de preponderância que uma queria ter sobre a outra, alardeando a vila de São Paulo sua precedência na edificação, e sua categoria como cabeça da capitania, e a de Taubaté, a sua casa de fundição que tinha como predicamento, e onde se amoedava o ouro de Minas, conjuntamente com o que em São Paulo era extraído da serra do Jaraguá.”

“A cessação desta rivalidade, que se pode dizer doméstica, e por ventura a de alguns choques havidos durante o seu domínio, deveu-se ao tempo, como ao acôrdo em que ambas as parcialidades estiveram em debelar a insurreição dos emboabas.”

Neste passo surge a prova deste outro sentimento autonômico — o da província, consciência de interesses superiores, aos quais os rudes sertanistas cediam os interesses menores da comuna, em hora de perigo, na compreensão perfeita da harmonia e hierarquia dos valores das comunidades abrangidas e abrangentes.

O santo padroeiro da vila, que muitas vêzes a denominava, é outra demonstração de que o nosso federalismo, integrado de municipalismo, não é criação legal somente, mas provém das raízes profundas da formação social do povo e trás, para imposição aos legisladores, até o fator religioso, que, segundo os sociólogos, constitui o mais forte elemento de fixação, duração ou imutabilidade dos preceitos legislados.

O nosso municipalismo é velho de quatrocentos anos. E também a concepção da unidade superior dos interesses regionais. O

direito da primeira Constituição republicana juntou-se ao fato e não o criou. Estas autonomias são fôrças histórico-sociais que impuseram o seu reconhecimento aos constituintes de 91.

Há a frase sentimental de um jurista que possui significação de verdade histórica e com valor de dado social que não pode deixar de ser ponderável ao legislador — “O município é o primeiro amor do cidadão”.

De fato, o município autônomo tem as suas fontes numa velha convicção feita de sentimento profundo e complexo de interesses e religião.

Esses sentimentos paralelos, harmônicos, de autonomia municipal e regional, nunca contrariaram a razão que os hierarquizava, nos momentos de insegurança ou desordens; contra os emboabas se uniram Taubaté e Piratininga e muitas vêzes na história as regiões se coligaram na defesa de um patrimônio maior, que é o nacional.

A tese de que o federalismo caminha para o unitarismo só seria verdadeira se essa forma de distribuição de competências fôsse, exclusivamente, uma criação legal. Por muito que se eliminem as dissemelhanças, muitas delas subsistirão e serão suficientes para justificarem e determinarem ao constituinte o respeito às peculiaridades regionais, através do reconhecimento do autogoverno local ou regional.

O tempo consolida as tradições e a fôrça destas dá, nos textos legais que as respeitam, um *mais* de estabilidade superior até à coacção resultante do reconhecimento estatal.

Atendendo ao fato de que a forma autonômica, no Brasil, tem, nas tradições, a sua preliminar e mais forte consagração, é que o constituinte de 1946, voltando a uma melhor compreensão do nosso passado histórico, declarou, solenemente, pelo *artigo* 195, que

“Os Estados e os municípios podem ter símbolos próprios.”

Símbolo da justa vaidade dos serviços prestados à coletividade. Insígnias do serviço de construção da unidade nacional. E’ o escudo de Minas recordando o seu martírio pela independência: “Liber-tas quae sera tamen.” São as armas de São Paulo lembrando que, em 1932, “desembainhou a espada em continência à lei”, e, exigindo uma Constituição para todos os brasileiros, fêz, assim, muito pelo Brasil: “Pro Brasilia fiant eximia”.

A limitação territorial dos poderes, assim como a limitação funcional, constituem “um método para dificultar que qualquer classe ou grupo da comunidade se apodere de todo o poder e exerça o poder concentrado com objetivo de subjugar por inteiro a outras classes ou grupos (10).”

O federalismo é uma forma espacial ou territorial de divisão dos poderes.

Quando o Senado participa do processo de declaração legal da vontade da Nação (elaboração das leis), é a voz das regiões, exprimindo os interesses das suas peculiaridades, que se faz ouvir e impor. Dizemos *impor*, porque sem a aquiescência do voto das regiões, através dos seus representantes no Senado, não é possível a elaboração de uma lei, na forma do prescrito pelos artigos 68 e 69 da Constituição federal. Com isso, o voto das regiões é um limite ao voto dos representantes na Nação. E' como se fôra uma Câmara de interesses regionais procurando, com representantes dos interesses nacionais, um termo comum de entendimento, onde a unidade da disciplina não sacrifique a diversidade de interesses ou *vice-versa*.

O regionalismo contém os excessos unitários do nacionalismo e este poda as exuberâncias daquele para um ajuste útil e eficiente da norma de interesse comum.

O Município, com mais razão em nossos dias, não pode ser sacrificado aos interesses regionais do Estado-membro, nem, tão pouco, aos nacionais da União. Se atentarmos para a realidade que nos cerca vemos, claramente, que dependemos, hoje, do Município, onde temos o centro das nossas atividades, tanto ou mais do que, outrora, o cidadão dependia do Estado em que vivia.

O federalismo é, pelas razões expostas, um elemento essencial ao regime democrático em países de condições históricas e geográficas como o nosso.

Em muitas ocasiões, a divisão espacial ou territorial de poderes, que realiza o federalismo, é, mesmo, mais importante, para a realidade democrática, que a clássica divisão funcional. "O federalismo dá aos grupos localizados um tratamento de certo modo análogo aos que recebem os cidadãos, a quem se garante, de igual maneira, uma esfera de relativa independência de liberdades civis (11)".

Em suma, trata-se do supremo poder de governo do povo pelo povo e como não pode o povo exercê-lo diretamente, vê-se na contingência de delegá-lo a representantes de sua vontade. Dado o fato da delegação, a fim de que os titulares do poder, pessoa física ou jurídica (União, Estado e Município), se limitem de modo recíproco, é o mesmo poder dividido e subdividido, funcional e territorialmente.

E tudo para se evitar o abuso do poder, pois a condição essencial à garantia das liberdades cívicas está no fato de o "poder conter o poder".

## I I

### PODER ECONÔMICO E DEMOCRACIA

A racionalização da produção no processo capitalista privado, por imposição da concorrência universal dos mercados, levou ao

agigantamento das empresas ou alianças delas a fim de reduzir os riscos da competição econômica.

O truste, na sua moderna expressão, é uma concentração principalmente financeira, que agrupa e funde, em uma só, várias empresas concorrentes; é concentração triplice porque não só financeira, como, igualmente, industrial e comercial; as duas espécies últimas de concentração são os instrumentos da primeira — a financeira, que é o objetivo último e determinante.

O cartel já é uma aliança de empresas que conservam, no entendimento, autonomia jurídica, econômica, financeira, com exceção do ponto objeto do acôrdo.

No truste, as empresas, num amplexo total, se confundem em uma só e grande empresa com unidade de direção e confusão de patrimônios; no cartel, as empresas se aliam para fins comerciais específicos, mas conservam a sua autonomia no restante. O truste é uma fusão e, por isso, constitui uma só empresa; o cartel é uma aliança, um acôrdo parcial e, assim, é composto de duas ou mais empresas.

São, ambas, formas de organização duradoura, porque de ades-  
tramento para a concorrência com outras empresas, cartéis e trusts. Em si mesmo, não constituem monopólio e, muito menos, se identificam com *ring*, *corner*, que, como outros tantos, são processos provisórios de açambarcamento.

Podem ser arma do bem e, também, do mal, quando degeneram.

Do bem, porque, pela racionalização, é reduzido o custo da produção e condiciona-se, assim, a venda por menor preço; quanto mais baratos os produtos, mais desejosos podem ser satisfeitos, o que é uma vantagem para a economia do povo. Também, pela redução dos riscos da concorrência e fortalecimento econômico do patrimônio industrial, os salários podem ser mais altos e a hierarquia empregatícia se eleva com possibilidade de mais emprego e melhores nos postos de responsabilidade da organização. O emprêgo se torna mais regular e são reduzidos os riscos da "chômage". Ganham todos com uma produção maior, variada e mais barata.

E nada disso é condenável; ao contrário, é a linha do progresso que espalha o maior conforto ao maior número.

Ora, o problema é quando o poder econômico degenera, opri-  
mindo a economia do povo e, também, quando entra pela política, corrompendo a eleição e organização dos poderes públicos.

O que constitui um mal não é o *Poder econômico*, como vimos, mas o *abuso do poder*, que é coisa diferente. Não é o truste e o cartel, em si, mas a sua degenerescência em forma de açambarcamento e exploração, como o *ring* e o *corner*, por exemplo.

E, na ordem política, o condenável é o emprêgo do dinheiro, da fortuna, pública ou privada, para corromper o voto ou dirigir as decisões dos poderes públicos.

Contra a primeira forma de corrupção há a disciplina jurídica do moderno Direito Industrial, com os institutos específicos que asseguram a concorrência não só *lícita*, como, igualmente, *leal* (12).

E, neste ponto, acertadamente prescreveu a *Constituição brasileira* o seguinte princípio, que é o do seu *artigo 148*:

“A lei reprimirá tôda e qualquer dt *abuso* do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de emprêsas individuais ou sociais, seja qual fôr a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros”. (13).

O que nos interessa, agora, é a questão da fôrça corruptiva do dinheiro nas instituições políticas democráticas. E' êste um problema que diz respeito às adiantadas democracias modernas e que coincidem, precisamente, com as de capitalismo privado em alto grau de sua racionalização.

Da Inglaterra, diz LASKI (14), referindo-se aos meios econômicos de que dispõe o Partido Conservador: “Não conhecemos, com certeza, a fonte dos seus fundos. Sabemos que dependem, principalmente, das grandes contribuições de homens ricos. Sabemos mais que quando em um distrito eleitoral, chamado *seguro*, se produz uma vaga no Parlamento, a disputa, para obtê-la, se parece a um leilão em que é um elemento importante de êxito a possibilidade do ofertante de pagar os gastos da organização local. Sabemos, ainda, continua LASKI, que não pequena parte dêstes fundos se há conseguido com a venda privada de honrarias, comparável em seu caráter ao método seguido por Jaime I, para reabastecer seu tesouro mercadejando baronias. Sabemos, finalmente, que em cada época de eleições gerais se faz um pedido em seu nome aos mais destacados líderes comerciais; e não há razão para supor que o esforço seja infrutuoso...”

E conclui o doutrinador do trabalhismo inglês com esta confissão: “Em realidade, a área dentro da qual cada partido tem liberdade de manobrar está muito rigidamente determinada pelo caráter econômico do apoio de que necessita (15)”.

E, em se tratando do Partido Trabalhista, é o mesmo LASKI que afirma, em páginas anteriores (16), que nenhum deputado se arrisca a indisciplinar-se contra a Direção central da agremiação porque ela detém os meios econômicos sem os quais tôda eleição é impossível.

Diga o que se disser, de um modo ou de outro, o *Poder do dinheiro é um poder de fato* que altera o livre jôgo dos poderes públicos, subordinando êstes à fôrça econômica de quem detém aquê-

le, seja a empresa econômica, o governo ou a direção central dos partidos.

Em se tratando dos Estados Unidos, a situação não é diferente e abundam os escritores que verberam a deturpação do regime pela corrupção exercida pelas grandes empresas.

O próprio ROOSEVELT afirma que ao assumir, pela primeira vez, o governo dos Estados Unidos, o ideal democrático estava morto porque de há muito a real direção do governo vinha passando da mão da maioria dos votantes para a de grupos econômicos fortemente organizados "groups which were not classes, as classes are know in Europe, but rather aggregations of power concentrated in a very small percentage of the population (17)".

Não se diga que o Brasil está isento desses males devidos ao nosso capitalismo incipiente. Numa das últimas eleições processadas no Estado de São Paulo, excluídos os elementos populares eleitos pelos votos do antigo Ditador, que encabeçou as chapas, os demais deputados, na sua maioria, foram sufragados nas cidades do interior a trôco do custeio das despesas das eleições, onde, igualmente, os grupos políticos disputavam as hegemonias municipais com eleições de prefeitos e vereadores. Muita gente foi votada em cidade onde nunca esteve ou passou, simplesmente porque, nas vésperas das eleições, foi o diretório municipal visitado pelo secretário particular do rico candidato... Outros fatos notórios, se repetidos aqui, far-nos-iam descer ao nível de impessoalidade que impõe trabalhos desta natureza.

Fatos deste naipe, que corrompem a representação popular e fazem da delegação dos poderes do povo aos seus representantes uma mentira e da democracia toda um regime de papel, são hoje tão generalizados que as constituições permitem cassação de mandatos quando provada a origem espúria dos votos dados a um certo candidato.

Nos Estados Unidos, por exemplo, onde este poder de apreciação cabe ao Legislativo, na verificação de poderes, o Senado, em 1928, se negou a admitir no seu seio um senador eleito por Illinois, fundando-se em que a aceitação, por sua parte, de certas importâncias para favorecer a própria candidatura havia sido "contrária a uma política sã, danosa à dignidade do Senado, perigosa para a perpetuidade do governo livre *and had tainted his credentials with fraud and corruption* (18)".

Nestes fatos, já universais, do regime democrático, é que encontramos a razão do *artigo 119, n.º VIII*, da Constituição brasileira. Entre as atribuições da justiça eleitoral, diz o referido artigo, está o "conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por

lei aos partidos políticos, quanto à sua apuração da origem dos seus recursos”.

Aos poderes jurídico-constitucionais Legislativo, Executivo e Judiciário, ao processo da escolha dêles, estão se sobrepondo *poderes de fato* que destroem a pureza do regime democrático: é o *poder do grupo*, seja o sindicato revolucionário, que despejou sua energia no comunismo, seja o partido, pela hipertrofia do vínculo partidário, que desvia para a sua direção imediata o governo da coisa pública; seja, ainda, o poder do dinheiro, somando ao proveito do seu possuidor a posse da direção suprema das funções públicas.

Isto tudo quanto à distribuição funcional dos poderes. Mas também a Federação não ficou isenta da deturpação dos seus princípios pela influência da má distribuição das fontes de renda entre os poderes espacialmente divididos. E é o que vamos ver a seguir.

### III

#### O ABUSO DO PODER ECONÔMICO E A DIVISÃO ESPACIAL DOS PODERES

A autonomia política das regiões é condicionada pelas suas possibilidades econômicas. Sem autonomia econômica, sem meios para realizar suas atribuições constitucionais, a distribuição territorial dos poderes não tem realidade prática. Aquêles poder que detiver ou dispuser de maior riqueza, tal como na ordem privada, acabará por estender a sua competência sobre a competência do outro poder sem base econômica para o cumprimento das suas atribuições.

A União, nos Estados federados, em virtude de uma distribuição de rendas que a favorece, acaba usurpando a autonomia dos Estados-membros diretamente, ou através do município que é atraído à órbita econômica dos seus cofres.

O «grants in aid», o “federal aid”, constitui processo de real intervenção e extensão do poder da União americana sobre as autonomias dos Estados-membros.

*Anderson*, um dos mais modernos constitucionalistas americanos, depois de mostrar a progressão dos “monetary grants” da União aos Estados, conclui que “in view of these figures, a return to the oldtime financial independence of state and national governments can hardly be expected. (19)”.

E este auxílio econômico da União aos Estados-membros, como observa este escritor, é acompanhado da capitulação da autonomia local, pois o Estado-membro deve conformar-se com a forma de organização imposta pelo sistema federal, inclusive com os funcionários que são da nomeação da União. E se os Estados não

se conformam com esta intervenção nos seus negócios peculiares a União retira, simplesmente, o seu auxílio econômico e o serviço perece pela incapacidade material, para provê-lo, do tesouro regional.

Atrás destas intervenções econômicas virão as exclusivamente políticas.

Entre nós o fato já se apresenta com extraordinária gravidade.

O Presidente EURICO DUTRA, na mensagem de Ano-Novo, dirigida à Nação, no limiar de 1950, dedicou todo um capítulo para acentuar a *assistência financeira* que o seu governo vinha dando aos Estados e Municípios. E se ufanava de que "nenhuma administração federal, tanto quanto a atual, escrevia então, o ex-presidente, procurou levar tão longe a colaboração com os outros níveis de governos". Todavia, neste mesmo trecho, que acabamos de citar, o Chefe da Nação num ato de sinceridade, critica a forma pela qual vinha se efetuando esta intervenção econômica da União nos negócios peculiares aos poderes locais, intervenção, diz a Mensagem, irregular sem sistema, beneficiando a um outro Estado, e não tôda a comunidade nacional. E, logo adiante, neste mesmo documento, confessava que, "tal como se vem procedendo, perde a União, perdem com ela os Estados e, ainda sem falar no que representa tal estado de espírito como *deperecimento do sentimento de responsabilidade e de autonomia* que, dentro da Federação, cada unidade de governo deve alimentar, no que diz respeito ao âmbito de ação que lhes é peculiar."

De fato, a Mensagem atribuía a culpa de tudo ao «malefício de uma elaboração orçamentária defeituosa», onde o auxílio federal não obedecia a programa, sistema, mas ao prestígio das bancadas ou dos partidos regionais. Esta observação final é nossa, mas está evidente nas palavras do ex-Chefe da Nação.

Assim, como vimos, é o próprio Legislativo que leva ao Executivo federal a autonomia das regiões em holocausto aos auxílios da União, pois, nas palavras do ex-Presidente, "não se pode negar à União o direito de estabelecer condições, para a boa e correta execução da finalidade prevista". Neste ponto, nesta barganha, neste auxílio ao preço da tutela é que se intromete todo o problema político da Federação, a qual vai se aniquilando ao passo que se hipertrofia a União.

A autonomia, sem economia bastante, será sacrificada, necessariamente, ao Poder econômico do governo central.

A União exerce, em realidade, uma verdadeira ditadura econômica sôbre os Estados ditos autônomos. E as cousas se passam desta maneira. Os Institutos de Seguro social espalhados através de agências, pelo Brasil afora, arrecadam a economia dos operários e a con-

tribuição dos patrões e tudo vai para os cofres do governo federal. O que sai em benefícios nada ou pouco, pois o próprio governo federal não paga a parte que lhe cabe na obrigatória contribuição tripartida. Depois, vem o Banco do Brasil, com as suas agências instaladas em todos os principais centros econômicos do país, para o fim principal de arrecadar o devido à União, em impostos e outras contribuições. Por outro lado, dada a insegurança econômica reinante, os depósitos das economias particulares são feitos, preferentemente, nos bancos oficiais. E o Banco do Brasil, tal como os institutos, recebe muito e dá pouco, pois em muito pouco favorece a produção nacional. Por esta via, o Poder federal concentra mais dinheiro em suas mãos. Mas não é só. Existem, ainda, com a mesma função, as Caixas econômicas federais que fazem concorrência aos bancos de depósitos. As pequenas economias são tôdas canalizadas pelas suas agências, para o mesmo centro econômico — o governo federal. Com tudo isso, e mais um distribuição de rendas, em que se lhe atribui a parte do leão, o Poder federal alia a si o mais forte poder econômico do país.

De fato na parte fiscal, a União é, na Federação, a mais beneficiada depois de 1930. Pois, “enquanto entre 1914 e 1929 a receita da União aumentou de quatro vêzes, a dos Estados e Distrito Federal de cinco, e a dos Municípios de três vêzes e meia, entre 1930 e 1946 o crescimento da renda tributária da União foi de 589%, enquanto os Estados tiveram de se contentar com uma elevação de apenas 112% e 317% respectivamente (20)”.

Agora, agravando o problema, a distribuição de funções, no Estado federal, não obedece a proporção das receitas. Crescem em desproporção com a União as funções que competem ao Estado-membro e conseqüentemente as despesas públicas.

É o mesmo Presidente da Federação do Comércio de S. Paulo, de quem vimos adotando os dados estatísticos, que nos dá os números para esta prova: “Em 40 anos a despesa da União elevou-se de 2.621 %, a dos Estados e do Distrito Federal de 3.741% e a dos Municípios 2.239%.”

Comparando as duas estatísticas vemos a razão do desequilíbrio dos Estados-membros e a posição a cavaleiro dos cofres da União.

E a razão desta situação fiscal está na discriminação constitucional das rendas públicas: “A receita da União se assenta sôbre quatro poderosos pilares; o impôsto sôbre a renda, os direitos de importação, o impôsto de consumo e o sêlo federal, dos quais se pode dizer, sobretudo dos três primeiros, que a curva do seu crescimento é inelástica e contínua; a tributação municipal tem hoje a garanti-la o impôsto territorial urbano, o de indústrias e profissões e o predial, também de bases certas e rendimentos seguros; os orça-

mentos estaduais todavia, contam com uma única mestra: o imposto sobre vendas e consignações, extremamente sensível aos movimentos das respectivas conjunturas econômicas. O de exportação, de rendimento mais modesto, tenderá fatalmente a desaparecer, como já ocorreu em alguns Estados, fulminado como é, pela sua nocividade, pelos economistas e tôdas as escolas (21)."

Voltemos aos fatos anteriores e somemos tôdas as vantagens econômicas da União como esta privilegiada situação fiscal, para compreendermos a razão de dependência econômica dos Estados-membros ao Poder federal.

Nas suas continuadas dificuldades financeiras apela o Estado-membro para União, a detentora do maior poder econômico do país, devido às várias razões expostas; e o preço do socorro (*federal aid*) é a submissão à política do Catete...

Aliás, já observava esta consequência, em relação aos Estados da União Americana, *Alfred G. Buehler*, da Universidade da Pensilvânia e com estas palavras: "dangeinherent in grants is the unwise expansion of central authority (22)." Não é, pois, um mal nacional, somente, o que estamos analisando.

A autonomia é fundamentalmente econômica; sem autonomia econômica não há autonomia política. E' o caso brasileiro onde a Federação está de fato desaparecendo porque a União exerce uma verdadeira ditadura econômica sobre os Estados-membros. E, com isso, até o jôgodos partidos, a ação oposicionista na limitação dos poderes públicos é viciada pela base.

Só podem ser oposicionistas as sessões estaduais dos partidos que não tenham a responsabilidade de govêrno; aquelas cujos chefes lideram o govêrno estadual estão submetidas à linha política do Catete, condição de vida, econômica e política, para o Estado-membro.

A Federação brasileira, a divisão espacial dos poderes públicos, no Brasil, é mais aparente que real. Aditadura econômica da União condiciona e leva à ditadura política.

Por isso tudo a autonomia política é um mito, pois os partidos políticos não passam de autômatos que se agitam mas ao ritmo da batuta do Poder Central.

E o pior é que o vício começa na fonte, isto é, na seleção dos titulares do poder. Tudo sai corrompido ou já em condições de sê-lo. Não havendo auto-govêrno falta um dos elementos da Federação. Influidando-se nos partidos, influir-se-á, igualmente, nos senadores eleitos pelos Estados; sem autonomia, isto é, sem poder próprio de govêrno, sem senadores de *sua vontade*, que resta da Federação para os Estados-membros ?

A *Limitação dos Poderes* transforma-se, assim, em mera formalidade sem conteúdo. E esta *limitação* está para a garantia dos di-

reitos fundamentais como o meio para o fim; e é, por igual, o que melhor caracteriza o Presidencialismo. É mesmo a sua essência.

Mas, êsse, também, não é um mal nacional, só da democracia brasileira. Dizem o mesmo do regime norte-americano e de outras federações, como a canadense.

Por conseguinte, para subsistir, a democracia precisa vencer os males nacionais e os universais.

Eis porque o problema democrático é agora, igualmente, um problema internacional. E sobretudo internacional.

- 1) Em se tratando das *Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (art. 5.º, XV, d), consulte-se a boa doutrina no relatório do PROF. ALMEIDA JNR., na publicação do Ministério da Educação, com aquêle título, págs. 55 e segs.
- 2) ALBERTO TÔRRES — *A Organização Nacional*, S. Paulo, 1938, pág. 263.
- 3) PINTO FERREIRA — *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno* — Recife, 1948, págs. 515 e segs.
- 4) E. LAVELEYE — *Essai sur les Formes de Gouvernement* — Paris, 1872, págs. 172-74-177.
- 5) *De L'Esprit des Lois*, liv. IX, cap. I, in fine.
- 6) Cap. II do cit. Livro IX.
- 7) PEDRO CALMON — *Curso de Direito Constitucional Brasileiro* — 1947, págs. 27 e segs.
- 8) *Quadro Histórico da Provincia de São Paulo* — São Paulo, 1897, pág. 90. M. E. DE AZEVEDO MARQUES — *Apontamentos Históricos, Geográficos Biográficos, Estatísticos e Noticiosos da Provincia de São Paulo* — Rio, 1879, vol. I, pág. 8.
- 9) BRIGADEIRO M. DE OLIVEIRA, obr. cit., pág. 109.
- 10) CARL J. FRIEDRICH — *Teoria y realidad de la organización constitucional democrática* — México, 1946, pág. 183.
- 11) CARL J. FRIEDRICH, obr. cit., pág. 216.
- 12) J. PINTO ANTUNES — *Da Concorrência desleal na legislação brasileira*. Sinopse do Direito Industrial — São Paulo, 1940.
- 13) A lei complementar, que se elabora, confunde poder econômico com abuso dêste poder e procura proibir, muitas vêzes, o que é de interêsse público, isto é — a racionalização empresária, a forma mais avançada da racionalização da produção. As razões do autor do Projeto, PROF. AGAMENON MAGALHÃES estão na Conferência que proferiu sôbre o "Abuso do Poder Econômico", no Clube Militar (D.F.), em 22 de Junho de 1949 e publicada na Revista Forense — Rio, 1949, vol. 124, págs. 285 e segs.
- 14) *El gobierno parlamentario en Inglaterra* — B. Aires, 1947, pág. 56.
- 15) Idem, pág. 57.
- 16) Obr. cit., pág. 50.
- 17) F. D. ROOSEVELT — *The public papers and addresses of Franklin Delano Roosevelt*, New York, 1938, vol. I, pág. IX (General Introduction).
- 18) EDWARD S. CORWIN — *The Constitution and What it means today* — Princeton, 8.ª edição, 1946, pág. 14.
- 19) W. ANDERSON — *American Government* — New York, 1946, págs. 226-227. Também A. F. MACDONALD, *Federal aid New York*, 1928; V. O. Key Jr. *The Administration of Federal Grants to States*, Chicago, 1937.
- 20) BRASÍLIO MACHADO NETO — Conferência proferida em Belo Horizonte e publicada no *O Estado de São Paulo*, de 30 de abril de 1949.
- 21) Aut. e loc. cits.
- 22) *Public Finance* — New York, 1948, pág. 110.