

CONSTITUIÇÕES FEDERAIS E PACTO FEDERATIVO

RAUL MACHADO HORTA

SUMÁRIO: 1. Noção de pacto. 2. Natureza do pacto federativo e sua proteção. 3. Concepção constitucional do pacto federativo. 4. Formas históricas do pacto federativo. 5. pacto federativo sem formalismo documental. 6. Pacto federativo em duas constituições contemporâneas. 7. Pacto federativo e o direito constitucional brasileiro. 8. Dimensões do compromisso federativo na Constituição Federal de 1988.

1. Noção de pacto

Na terminologia jurídica, Pacto é acordo entre duas partes, formalizado em documento. É o ajuste de interesses acertado no acordo de vontades. Na transposição do mundo jurídico para o domínio da atividade política, a palavra conserva a acepção dominante de acordo e de ajuste, celebrado entre as partes para solenizar as firmes intenções dos pactuantes na celebração do compromisso voluntarístico. Em antagonismo às Cartas Outorgadas, a Constituição pactuada inaugurou forma de organização política, fundada no acordo entre o Soberano, que admitia limitações ao seu poder, e os representantes reunidos nas assembléias políticas do século XIX. O Pacto Federativo insere-se na Constituição Federal, concebida como um pacto, fruto de um acordo entre as vontades e os órgãos constitutivos do Estado Federal: Poder constituinte, Congresso e Estado federado.

2. Natureza do pacto federativo e sua proteção

Deslocando a questão do domínio do documento constitucional, amplamente, para o da forma de Estado, restritamente, cabe indagar quando se

configura. o Pacto Federativo, sua forma instrumental e suas partes. O momento inaugural do Pacto Federativo coincide, de modo geral, com o estabelecimento da Constituição e a formação da Federação. O Preâmbulo constitucional tem sido a sede declaratória do Pacto Federativo, enunciando as razões inspiradoras e a natureza. do acordo federativo. Integrando a matéria da Constituição, o Pacto Federativo não tem forma contratual. A bilateralidade não é de sua essência. O Pacto Federativo apresenta-se como decisão constituinte, obrigando as pessoas jurídicas de direito público interno, que compõem a Federação — União, Estado-membro, Distrito Federal e Município — a acatá-lo. A sanção à violação do Pacto Federativo, no sistema federal brasileiro, por exemplo, deflagraria a intervenção federal, se a ruptura emanar de ato material concreto — ofensa à integridade nacional, repulsa à invasão estrangeira ou de um Estado-membro em outro, grave comprometimento da ordem pública, garantia do livre exercício de qualquer dos poderes das unidades da federação, quando embaraçados no seu funcionamento. Tomando por referência os instrumentos de defesa da Federação, que se confundem com a defesa da Constituição, previstos na Constituição Federal de 1988, a sanção para proteger o Pacto Federativo poderá decorrer, ainda, de ações adequadas à correção do comportamento inconstitucional em defesa de princípios constitucionais enumerados na Constituição, através da Representação de iniciativa do Procurador Geral da República (Constituição Federal de 1988 — Art. 36 III), ou, se a ofensa atingir mais amplamente normas da Constituição Federal, no conflito em tese, coloca-se a correção na via da Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal e estadual, pela iniciativa dos titulares da ação, amplamente contemplados na Constituição Federal (Art. 103 — I até IX). A defesa do Pacto Federativo, contemporaneamente exercitável por iniciativas eficazes, como as que se encontram previstas na Constituição Federal de 1988, impõe reconstituir as formas que foram adotadas para consagrar o Pacto Federativo na concepção de Constituições que precederam o constitucionalismo contemporâneo.

3. Concepção constitucional do pacto federativo

Residindo na Constituição Federal, com manifestações declaratórias geralmente formuladas no Preâmbulo, a dupla natureza do Pacto Federativo, — a existência na Constituição Federal e a sede do Pacto Federativo no Preâmbulo, — ficou inequivocamente consagrada na Constituição dos Estados Unidos de 1787, que instituiu modelo do Pacto Federativo no Estado Federal. Conferindo o comando ao povo¹, Preâmbulo enuncia, sucessivamente, o que

poderemos denominar de fins do Pacto Federativo na Constituição Norte-americana de 1787: tornar mais perfeita a União, fortalecendo os laços federativos; estabelecer a justiça; assegurar a tranqüilidade nacional; prover a defesa comum; fomentar o bem-estar geral e assegurar os benefícios da liberdade. Esses objetivos, que identificam o Pacto Federativo, precedem a matéria da Constituição e passam a vincular o documento constitucional à vontade do povo dos Estados Unidos, na versão democrática do Pacto Federativo, distinto do Pacto Monárquico, do qual o povo está ausente e no qual só ingressam o Monarca e os representantes reunidos nas Câmaras. Na Constituição dos Estados Unidos, o Pacto Federativo, originalmente concebido no preâmbulo, sob o impulso do povo, propagou-se a outros setores, dando nascimentos aos grandes compromissos que modelam o Pacto Federativo Norte-americano. Garcia-Pelavó² recolhendo as lições dos publicistas norte-americanos, resumiu os compromissos constitucionais em quatro matérias, a saber:

1. Compromisso da repartição de competências, distribuindo os poderes enumerados a União soberana e os reservados aos Estados autônomos.

2. Compromisso do sistema bicameral, chamado o “grande compromisso” da Convenção, que integrou o plano de governo da delegação do Estado de Virgínia, a Câmara dos Deputados formada por representantes em função da população de cada Estado e o Senado com igualdade da representação.

3. Compromisso vedatório da proibição, antes de 1808, da importação de pessoas, que qualquer Estado considere adequada manter.

4. Compromisso da duração dos mandatos na Câmara e no Senado, dois anos e seis anos, respectivamente.

A Convenção, que elaborou a Constituição Norte-americana de 1787, estava dominada pelo espírito do compromisso Federativo. A ratificação da Constituição em cada Estado serviu para demonstrar a coincidência de objetivos comuns, que foram se consolidando na tramitação do processo de ratificação nos onze estados, reunidos no Congresso. Votada a Resolução de 13 de setembro de 1788, que fixava a vigência da Constituição, o acordo entre os Estados prosseguiu, determinando a data da eleição dos eleitores presidenciais, a da reunião dos eleitores e a abertura das sessões do Congresso, o que se deu, em 30 de abril de 1789, quando Washington instalou o Congresso na condição de primeiro Presidente dos Estados Unidos. O Pacto Federativo estava formalmente concluído, no texto da Constituição, e o funcionamento das instituições projetaria e concretizaria na realidade a idealização normativa dos formuladores da Constituição e do Pacto Federativo.

A Argentina oferece outro exemplo do Pacto Federativo, condensado em documentos formais, exprimindo o acordo celebrado entre as partes interessa-

das, as Províncias, representadas por seus Governos, posteriormente incorporados à Constituição Federal. No caso da Argentina, o Pacto Federativo não se formulou na Constituição. Dispõe de precedência em relação ao documento constitucional e se exteriorizou, formalmente, no acordo entre os signatários. Pertencem a esse conjunto, que antecedeu à Constituição Federal de 1853, o *Pacto Federal*, celebrado na cidade de Santa Fé, em 4 de Janeiro de 1831, entre os Governos de Santa Fé, Buenos Aires e Entre Rios, o qual, após as cláusulas de caráter defensivo da integridade temporal das respectivas Províncias, previa a reunião de Congresso federativo para regular a administração geral, sob o sistema Federal de governo (cláusula quinta); o acordo de San Nicolás de Los Arroyos, firmado em 31 de Maio de 1852, entre as Províncias da Confederação Argentina — Entre Rios, Catamarca, Buenos Aires, Corrientes, San Luiz, San Juan, Tucuman, Mendoza, Santiago Del Estero, La Rioja e Santa Fé —, por seus respectivos Governadores. Afirmou-se como objeto do acordo a designação da data de reunião do Congresso Geral Federativo, que, nos termos dos Tratados existentes, se incumbiria de redigir a Constituição política, para regular a administração geral do País sob o sistema federal, na sua atividade de Congresso Geral Constituinte. (Cláusulas 2-4-5-6). O Preâmbulo da Constituição Argentina de 1853, votada pelo Congresso Geral Constituinte, previsto no acordo de San Nicolás de Los Arroyos, expressamente invoca os Pactos preexistentes e os enuncia como objetivos do Congresso Constituinte: a união nacional, a garantia da justiça, a consolidação da paz interior, a defesa comum, o bem-estar geral e os benefícios da Liberdade. Na Argentina, o Pacto Federativo, celebrado entre os Governos Provinciais nele identificados, adquiriu autonomia e formulação, para promover a implantação do sistema federal, na linguagem dos *Pactos*, o que posteriormente se atingiu na Constituição Federal de 1853. O sistema federal era objetivo firme, pactuado entre Governos Provinciais, ainda não Confederados. A idéia do Governo Federal, acolhida nos Pactos Federativos e nos Pactos Interprovinciais, preexistentes à Constituição Federal, não surgiu do fato revolucionário isolado, das circunstâncias de uma conjuntura. O sistema federal configurou-se como idéia elaborada previamente, que se fixou no acordo do Pacto Federativo, traduzindo a vontade comum de Governos Provinciais. A identificação dos autores do Pacto Federativo, na Argentina, não envolve pesquisa laboriosa de autoria, a reunião de textos fragmentários, a recomposição de fatos diluídos na trama de acontecimentos históricos. Para identificar a autoria, a finalidade e a época dos Pactos Federativos Argentinos, basta a consulta aos respectivos documentos. A idéia do Governo Federal percorreu numerosos Pactos Interprovinciais, que antecederam o Pacto Federal de 1831, considerado Lei Fundamental da República, e o

acordo de San Nicolás, de 1852. *Gonzalez Calderon*³, incluiu na categoria dos Pactos Interprovinciais, o Pacto Del Pilar (1820), o Quadrilátero (1822) e os de 1827, 1828, 1829 e 1930.

4. Formas históricas do pacto federativo

Dispõem da natureza de formas históricas de Pacto Federativo, formuladas na organização política européia, no século XIX, o *Ato Federativo Alemão*, de 1815 (*Deutsche Bundesakte — DBA*) e o Pacto Federativo Suíço, de 7 de agosto de 1815, celebrado entre os 22 Cantões da Suíça. O Ato Federativo da Alemanha projetou a criação de uma Federação permanente; previa a fidelidade ao Pacto; a lealdade à Federação (*Bundestreue*); vedava a secessão dos Estados-membros e proclamava como fins da Federação a manutenção da segurança externa e interna, a independência e inviolabilidade dos Estados-membros (Art 2º). As regras de direito internacional, que organizaram a Federação Alemã, no ato final do Congresso de Viena de 1820, justificaram a caracterização de Lahand⁴, atribuindo ao Ato Federativo a condição de suplemento constitutivo do Ato do Congresso de Viena. A Confederação Alemã, nele consagrada, não era, na análise de *Laband*, um corpo político sob a forma de Estado, mas uma criação do Direito internacional, em razão da predominância das regras do direito internacional no mencionado texto. O *Pacto Federativo Suíço* de 1815 significou o coroamento de cinco séculos de experiência política, reunindo os Cantões soberanos da Suíça, para preservar a liberdade, a independência e a segurança contra qualquer agressão estrangeira e manter a paz e a ordem, internamente, como se proclamava no Preâmbulo do Pacto Federativo de 7 de agosto de 1815, objetivos que foram reiterados na Constituição da Confederação Suíça de 29 de maio de 1874, em seu artigo 2º.

5. Pacto federativo sem formalismo documental

Nos ordenamentos federais, de modo geral, a concepção do Pacto Federativo não se apresenta com o formalismo documental verificado nos Estados Unidos da América e, sobretudo, na República Argentina. O *Pacto*, sem a indicação das partes acordantes, é uma ilação, extraída de uma referência do Preâmbulo ou de palavras indicativas de intenções, desvinculadas do ajuste e do acordo, elementos que integram a figura jurídico-política do Pacto.

A Constituição do Canadá de 1867, "*The British North America Act*" faz a coincidir sua origem com o *Ato Constitutivo* da União do Canadá, Nova Escócia e New Brunswick, para formar único *Dominio*, com base federal, sob

a proteção da coroa do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda. Não obstante o acordo de união das três Províncias e a desejada solução federal enunciada no documento, o ato constitucional de 1867 não encerra um Pacto Federativo, no estilo dos modelos Norte-americano e Argentino. O Ato de 1867 não foi concebido entre Províncias pactuantes, como na Argentina, nem emanou de Constituição Federal elaborada por Estado soberano, como nos Estados Unidos. Proveio do Parlamento inglês, fonte do Direito Constitucional canadense, situação que perdurou até o chamado repatriamento da Constituição, a partir de 1949, com a aprovação pelo Parlamento de *Westminster* do *British North America (N.2) Act*, quando se reconheceu ao Parlamento Central do Domínio a competência de emendar a Constituição da Canadá. Não apresentando a autonomia de um Pacto Federativo, pela origem externa do documento, o *Act* de 1867, que invocou a união das Províncias e sua base federal, encerra regras que parecem assemelhadas a compromissos estabelecidos no ordenamento canadense, na organização de poderes e na competência de órgãos governamentais. Presumem acordo as regras que dispõem sobre a competência do Governo Geral (12-13-24), a vigência de Leis eleitorais Provinciais (41), as disposições aplicáveis às eleições dos representantes de Ontario e Quebec (84), a legislação sobre a paz, a ordem e o bom governo do Canadá (91), a uniformização de leis em matéria de propriedade de Ontario, Nova Escócia e New Brunswick, normas de processo nas Cortes dessas três Províncias (94), nomeação de funcionários pelos Governadores Provinciais de Ontario e Quebec (134). O mecanismo difuso de audiência de órgãos, para atos de natureza diversa, se não chega a caracterizar o Pacto Federativo, evidencia a flexibilidade do Ato Constitucional canadense com o objetivo de alcançar a composição e o acordo entre órgãos e autoridades provinciais e federais.

6. Pacto federativo em duas constituições contemporâneas

A existência de um acordo, de um ajuste entre as partes componentes de um Estado em formação ou já estabelecido, como nas formas históricas dos Estados Unidos, no século XVIII, e da Argentina, no século XIX, é requisito definidor do Pacto Federativo. Na Argentina, o Pacto Federativo precedeu a existência da Constituição Federal. Nos Estados Unidos, o Pacto Federativo estabeleceu-se na Constituição Federal, conforme objetivos enunciados no Preâmbulo, dentre eles, o de tornar mais perfeita a União, estabelecer a justiça, assegurar a tranquilidade e prover a defesa comum. Pacto Federativo na Constituição, na sua finalidade de ato criador da Federação, é a forma dessa modalidade de acordo político. Associando Constituição e Pacto. Carlos Maximilia-

no⁵, qualifica a “Lei suprema como produto de um Pacto entre os Estados”. A afirmação do intérprete da Constituição Federal de 1891 é abrangente, referindo-se à Constituição Federal no seu todo, sem a particularização de temas realmente pactuados ou que resultaram do compromisso entre as vontades participantes na fase de elaboração da Constituição Federal.

Nem sempre a Constituição Federal favorece a identificação direta e imediata do Pacto Federativo, para cuja localização toma-se necessário o esforço dedutivo da ilação de princípios e de regras ou reclama a colaboração da interpretação construtiva. Duas Constituições Federais contemporâneas, a da Alemanha de Bonn (1949) e da Federação da Rússia (1993), exemplificam a ambigüidade e a imprecisão do Pacto Federativo, no caso da Federação da Rússia, e a maior transparência do acordo, na edificação da República Federal da Alemanha, na qual a presença dos Estados da Federação, na origem da Lei Fundamental (*Grundgesetz*), autoriza a invocação do Pacto Federativo.

Na Alemanha, a decisão Federativa, identificada na clara preferência pela forma federal de Estado, recebeu o concurso de duas poderosas correntes. Uma, de origem externa, e a outra de origem interna, formada no Conselho Parlamentar (*Parlamentarischer Rat*). A influência de origem externa, favorável à implantação da forma federal de Estado, sob novos princípios, proveio dos Governadores militares da Alemanha, no período da ocupação do território alemão. Na primeira manifestação, em novembro de 1948, os Governadores militares indicaram os objetivos que o Conselho Parlamentar deveria seguir na elaboração da Lei Fundamental: A) instituir sistema federativo bicameral, garantindo a representação dos Estados-membros, em uma das Câmaras; B) enumerar os poderes do Governo Federal na Constituição; C) organizar Poder Judiciário autônomo, com a competência de controle da legislação federal; D) decidir sobre conflitos entre autoridades federais e estaduais, ou entre autoridades federais, e proteger os direitos e as liberdades individuais; E) contemplar, expressamente, na Constituição, as atribuições do Executivo. As recomendações federalistas dos Governadores militares, não obstante as reações que despertaram no Conselho Parlamentar, por repulsa à ingerência externa, repelida pelo Partido Social Democrata e a representação da Baviera, coincidiram na formulação do federalismo, adotado na Lei Fundamental de Bonn (*Bonner Grundgesetz — BGG*).

A influência interna, veio do Conselho Parlamentar, que elaborou a Lei Fundamental de 1949, consagrando a preferência pela forma federal, submetida a uma renovação na substância de seus princípios e nas técnicas de sua organização, de forma a estabelecer profunda diferenciação entre o federalismo de Bonn e o federalismo de *Weimar Charles Eisenmann*⁶, em estudo dedicado às

Constituições de *Weimar* e de *Bonn*, assinalou a profunda diferenciação entre o federalismo de uma e de outra. A terminologia adotada na Lei Fundamental coloca ênfase nas instituições federais, enquanto na Constituição de Weimar o termo *Reich*, precedendo à designação dos órgãos federais — *Reichstag-Reichsrat* — *Reichspräsident* — *Reichsgericht* — denuncia a natureza unitária do sistema. O estilo federalista da Lei fundamental ficou evidenciado no procedimento adotado, após a votação da Lei Fundamental, pelo Conselho Parlamentar. Procedimento que sugere, pelo menos, a idéia do Pacto Federativo, na aproximação entre o texto constitucional e as instituições federais: a Lei Fundamental foi encaminhada aos Primeiros Ministros dos *Länder*, para submetê-la às Assembléias dos Estados. Cumprida essa finalidade, registrada a recusa da Baviera, a Lei Fundamental, em 23 de maio de 1949, em ato solene, recebeu, também, a assinatura dos Primeiros-Ministros e dos Presidentes das Assembléias dos *Länder*, atendendo exigência de seu artigo 144, que impunha a aprovação pela representação de dois terços dos *Länder*, para aplicação imediata.

Precedido do esclarecimento que a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha foi ratificada pelos órgãos representativos do povo de mais de dois terços dos *Länder*, o Preâmbulo não contém o enunciado formal de um Pacto Federativo, celebrado entre partes signatárias, em instrumento portador de acordo. O Preâmbulo, na sua primeira parte, declara a vontade do povo alemão de colocar-se a serviço da paz mundial, na condição de membro, em igualdade de direitos, de uma Europa unida. A inspiração internacionalista convive com o princípio da “europeização” do Estado federal alemão, concebido em regras da Lei Fundamental, abrindo caminho para consolidação de uma “germania européia”, referida na obra e no pensamento de *Thomas Marin*⁷. Na Segunda parte, o Preâmbulo afirma que os alemães, isto é, o povo dos quinze *Länder*, mencionados destacadamente, um a um, resolveram, por livre auto-determinação, assegurar a unidade e a liberdade da Alemanha, voltado para a comunidade internacional, na primeira parte, a unidade e a liberdade da Alemanha, amplamente, na segunda parte. O Preâmbulo não condensa o enunciado clássico de um Pacto Federativo, correspondente a um acordo, a um ajuste, deduzido em cláusulas específicas, visando à união federal a à existência das partes acordadas, sob governo comum, no plano nacional e no plano estadual. No caso da Alemanha, desenvolveu-se um Pacto Federativo não formalizado, identificado nas inspirações federais do Conselho Parlamentar e no procedimento de aprovação da Lei Fundamental pela representação reunida nos *Länder*. O pacto informal alojou-se no texto da Lei Fundamental, especialmente nos capítulos reguladores da posição constitucional da Federação e dos

Länder, na função legislativa da Federação, sede da repartição de competências, em inovadora concepção da Lei Fundamental.

O Pacto Federativo, como idéia, inspiração ou instrumento de formalização de vontades, não se configura no texto da Constituição da Federação da Rússia, de 12 de dezembro de 1993. Incorporando as tendências que prevaleceram com a desintegração do Estado Soviético, que a derogada Constituição de 1977 qualificava de “Estado Plurinacional Federal Unitário”, a Constituição de 1993 eliminou de seu texto introdutório as longas declarações no estilo ideológico das Constituições de 1924, de 1936 e de 1977. No Preâmbulo da Constituição da Federação da Rússia de 1993, em redação mais contida e depurada do verbalismo retórico, invoca-se o “povo multinacional da Federação”, fazendo derivar dessa entidade, e não dos entes públicos constitutivos da Federação — a União, as Repúblicas, as Regiões, os Distritos Autônomos —, o renascimento do Estado soberano da Rússia, para assegurar o bem-estar e a prosperidade, sob a Constituição que o povo adotou, na linguagem do Preâmbulo⁸. O compromisso federativo, sem as características formais de um Pacto Federativo, está enunciado no artigo 1º da Constituição de 1993: “A Federação da Rússia é um Estado Democrático Federal de Direito, sob a forma republicana de governo”. As peças que compõem o compromisso federativo abrangem a organização da Federação (arts. 65/70), a competência da Federação (art. 71 a até r), a competência comum da Federação e dos membros da Federação (art. 72 a até nº 1 e 2), a Presidência da Federação (art. 80/93), a Assembléia Federal (arts. 94/109), o Governo da Federação (arts. 110/117) e o Judiciário (arts. 118/129).

Pacto federativo e o direito constitucional brasileiro

A idéia autônoma de um Pacto Federativo, antecedendo a Constituição Federal, como se concebeu nos documentos argentinos dessa natureza, ou implantado na constituição, conforme se procedeu no texto preambular da Constituição norte-americana de 1787, não é concepção dominante no direito constitucional brasileiro. O que recolhemos em nossos documentos constitucionais são intenções federativas, manifestações de fidelidade à federação, afirmações de indissolubilidade da federação. O Pacto Federativo na Constituição, como acordo e ajuste entre partes interessadas, explicitamente enunciado, ainda não se formulou com o rigor jurídico de documento formal dessa natureza. No caso brasileiro, como das Federações contemporâneas, de modo geral, pode-se identificar nas respectivas Constituições o *compromisso federativo*, na edificação constitucional do Estado Federal. A idéia do Pacto Federa-

tivo, de rara e histórica formalização nas Constituições federais, é, entretanto, idéia brilhante e sedutora que percorre a eloquência dos discursos parlamentares e a vibração dos manifestos de Partidos Políticos.

Na Primeira República, a questão federal, que poderia suscitar a consolidação ou a revisão do Pacto Federativo, não obstante a relevância do tema, viu-se sobrepujada pelo interesse concentrado no aprimoramento do regime de governo e seus fundamentos democráticos, especialmente no domínio do processo eleitoral. São representativos desse estado de espírito, mais voltado para as questões relacionadas com o funcionamento do governo republicano e, de certo modo, distante ou indiferente às questões da forma federal, duas manifestações culminantes do pensamento e da ação política na Primeira República: o Programa do Partido democrático de São Paulo e o Manifesto da Aliança Liberal. Fundado em 1926, na *Chácara do Carvalho*, residência do Conselheiro Antonio Prado, seu Presidente, o Partido Democrático preconizava a renovação republicana nas suas práticas e instituições. Nas *bases do Programa do partido*⁹, condensadas em cinco propostas; não se inscrevia matéria relacionada com o federalismo constitucional, na sua organização, instrumentos e competências. Concentrava-se o programa na defesa dos princípios democráticos e liberais consagrados na Constituição, na oposição a qualquer revisão constitucional que acarretasse restrição as garantias e liberdades individuais; na pregação da reforma eleitoral, com adoção do voto secreto obrigatório, nas medidas que interessassem à questão social e ao bem-estar das classes trabalhadoras.

A Aliança Liberal, que adveio da associação política formada sob a liderança dos Presidentes dos Estados de Minas Gerais (Antonio Carlos), Rio Grande do Sul (Getúlio Vargas) e Paraíba (João Pessoa), agitou nos comícios da campanha presidencial de 1929/1930 a condenação dos “vícios institucionais da Primeira República”. Foi um vigoroso toque de reunir, inspirado na regeneração republicana. As proclamações liberais não questionavam a prática da Federação e os desvios da Federação. Incepavam a corrupção e os abusos que maculavam nas impurezas de suas práticas os princípios do governo republicano. Ocupam largo espaço no *Manifesto da Aliança Liberal*, divulgado em setembro de 1929, os temas relativos ao regime eleitoral, ao voto secreto, às fraudes eleitorais, ao poder partidário. Ficou ausente do Manifesto o tema federal.

A idéia do *Pacto Federativo* não se projetou, com a intensidade que o assunto justifica, nos programas de Partidos Políticos e nos movimentos cívicos mais próximos do nascimento das instituições federais. Cabe verificar se a idéia, a noção ou a concepção do Pacto Federativo impregnou a Constituição federal, que estabeleceu, originariamente, a República e a Federação brasileira.

A implantação da República, em 1889, em razão de pronunciamento militar, inspirado na decisão da oficialidade republicana, consagrou a República Federativa em dois atos do governo provisório, chefiado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, que dispunha do comando do Exército e da Armada. O primeiro desses atos, o decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, proclamava provisoriamente e decretava como forma de governo da Nação a República Federativa e estabelecia as normas aplicáveis aos Estados. Dispunha o Decreto que as Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, constituiriam os Estados Unidos do Brasil (art. 2) e nesse documento previa-se a eleição de Congresso Constituinte (art. 4). Esclarecia o decreto nº 1 que a República Federativa era “a forma de governo proclamada” (art. 7). O segundo texto, o decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, emanado do Governo Provisório “constituído pelo Exército e a Armada”, como caracterizava o Decreto, depois de esclarecer nas considerações introdutórias que a “origem de todo o nosso Direito Público” residia nos “princípios que inspiraram a revolução de 15 de Novembro”, promovia a eleição e a convocação do Congresso Nacional, (art. 1) com “poderes especiais do eleitorado para julgar a Constituição”, então publicada, dentro da intenção inicial do Governo Provisório, posteriormente superada pela reunião de Congresso Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição Federal de 1891. No decreto nº 1, de 1889, e no Decreto nº 510, de 1890, a República Federativa proveio de decisão do Governo Provisório, investido no comando do Exército e da Armada. A Federação não surgiu de um pacto entre os Estados ou entre o Governo Provisório e os Estados. Impôs-se do alto para acatamento e obediência de ato fundado na titularidade do poder armado. O Congresso Constituinte, que se reuniu para organizar um regime livre e democrático, nos dizeres de seu Preâmbulo, consagrou e legitimou a decisão federativa do Governo Provisório, decretando e promulgando a Constituição federal de 1891. Inexistindo Pacto Federativo anterior, o Congresso Constituinte, composto de representantes do povo brasileiro, organizou, juridicamente, a Federação. Na organização federal, que absorveu a fixação da competência da União (art. 7), a discriminação de rendas (art. 9/12), a estrutura dos três poderes (art. 16/62), a Constituição incorporou no seu texto as regras elaboradas pelo Congresso constituinte, jurisdicizando a decisão fática que proclamou a República Federativa. Firmaram-se, a partir da Constituição federal de 1891, a ortodoxia da indissolubilidade do vínculo Federativo (art. 1), que os textos fundamentais de 1891 (art. 1) e de 1934 (art. 1) pretendiam na perenidade da “união perpétua e indissolúvel”, e a irreformabilidade, cláusula vedatória da abolição da Federação, que as Constituições de 1891, 1934, 1946 e 1967 estenderam á forma republicana de governo na locução forma republi-

ca-federativa (Constituição federal de 1934, art. 178 § 5º) ou na referência destacada — Federação e República (Constituição de 1946 — art. 217 § 6º — Constituição de 1967 — art. 50 § 1º). Proibição abolitória, que a Constituição de 1988 reduziu “à forma federativa de Estado” (art. 60 § 4º), excluindo a República da cláusula da intangibilidade, o que merece ser reexaminado, para restaurar o tradicional e duplo princípio vedatório da cláusula da irreformabilidade constitucional. C) plebiscito sobre a forma de governo (República ou Monarquia), com a ampla consagração do pronunciamento do eleitorado, favorável à República, aconselha e impõe essa providência restauradora.

7. Dimensões do Compromisso Federativo na Constituição de 1988

A Constituição federal de 1988 inclui, entre os seus méritos, o da restauração do federalismo brasileiro. Com efeito, no período do regime autoritário, especialmente a partir da Emenda Constitucional nº 1, desfigurou-se a forma federal de Estado. Ingressamos na vigência de Constituição semântica, na qual o Estado federal não passava de uma referência nominal, sem correspondência nas características da forma federal. A mutação constitucional, em ritmo de grande velocidade, substituía, ao sabor dos interesses do poder autoritário, as regras constitucionais, que se superpunham, uma às outras, sem unidade e sistematização. A centralização do sistema federal, que havia atingido proporções apreciáveis no texto da Constituição de 1967, foi exacerbada e substituída pela construção unitária do sistema, a partir da emenda nº 1 de 1969. Neste documento, que emanou da anômala competência de Ministros militares, no exercício da Presidência da República, o desprezo à forma federal de Estado expressou-se na regra que mandava incorporar “ao direito constitucional legislado dos Estados”, em terminologia que mistura conceitos, as disposições constantes da Constituição Federal (art. 200), ferindo nesse automatismo da reprodução compulsória a autonomia constitucional do Estado-membro, princípio nuclear da Federação. A Constituição Federal de 1988, eliminando os entulhos da Emenda nº 1, reconstruiu, peça por peça, o edifício federal, repondo o federalismo no curso de suas regras definidoras. A Assembléia Constituinte de 1987-1988, acolhendo aspirações generalizadas do Povo, da Sociedade, dos Partidos, da opinião pública, promoveu a inserção do federalismo na Constituição. A Constituinte prescindiu da elaboração de trabalho preparatório, na forma de um Anteprojeto, como se fez em 1891 e 1934, preferindo recolher na longa experiência constitucional brasileira os subsídios e as fontes de referência, que os membros da Comissão de Sistematização e os especialistas no

Direito Público, reuniram e unificaram no texto da Constituição Federal, que a Assembléia Constituinte aprovou.

No prosseguimento destas considerações, cabe indagar: onde se localiza o Pacto Federativo na Constituição de 1988?

Vimos, inicialmente, que a aspiração federativa se difundiu na alma coletiva da Nação e nos órgãos de sua captação: os partidos políticos, os meios de comunicação social, as instituições representativas de profissões, a Universidade, as lideranças das categorias sociais, entre outros. Não obstante o sentimento difuso da alma coletiva, a Assembléia Constituinte não concebeu um Pacto Federativo, identificável nas palavras do documento constitucional. É curiosa e estranha a alienação federativa no Brasil. Para comprová-la basta ler o inspirado Preâmbulo da Constituição de 1988. O Preâmbulo, como assinalamos, é geralmente a fonte na qual se Louvam o intérprete e o pesquisador, para identificar o pacto, o esboço de pacto ou o compromisso federativo consagrado na Constituição. Nas eloqüentes e generosas palavras do Preâmbulo — “instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” — nenhuma locução identifica o Pacto Federativo, o compromisso Federativo, que a *união indissolúvel* dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal realiza, diuturnamente, no funcionamento do Estado Federal. No Preâmbulo, não há referência ao equilíbrio federativo, para reduzir ou eliminar as desigualdades regionais. O Preâmbulo não se vincula ao Estado Federal. Vincula-se ao Estado Democrático. Na redação atual, o Preâmbulo é neutro, agnóstico e indiferente à forma de Estado. Suas nobres palavras, sob a fervorosa invocação de Deus, o que enaltece o sentimento religioso do Constituinte, poderiam constituir objeto do Preâmbulo de Estado Unitário. O que se infere do Preâmbulo, na sua interpretação, é a existência nele de um pacto democrático, celebrado pelos representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Constituinte, para instituir um Estado Democrático, comprometido com os valores supremos de uma sociedade fraterna, na ordem interna, e a solução pacífica das controvérsias, na comunidade internacional.

Se, no Preâmbulo, o Pacto Federativo é inexistente, o texto da Constituição Federal de 1988 é a sede de renovado compromisso Federativo, com a recepção das aspirações da alma coletiva, que a Assembléia Constituinte consagrou.

Em que consiste o Compromisso Federativo?

São elementos integrantes e caracterizadores do compromisso federativo, enunciados em regras da Constituição Federal: *a união indissolúvel* da República Federativa (Constituição, art. 1º) *a pluralidade dos entes constitutivos da República federativa* — União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Constituição, art. 18), *a repartição de competências* (Constituição arts. 22-23-24), *a autonomia constitucional e os poderes reservados aos estados* (Constituição, art. 24 § 1º), *a autonomia e o poder de auto-organização dos Municípios* (art. 29), *a intervenção federal* (art. 34 - I até V — letras a, b, VI, VII letras a, b, c, d, e), *a organização bicameral do Poder Legislativo* — Câmara dos Deputados, composta de representantes do povo e o Senado Federal, constituído de representantes dos Estados e Distrito Federal (Const. arts. 44, 45, 46), a permanência da federação, insuscetível de proposta de emenda abolitória (Const. art. 60 § 4º — 1), *a existência de um Supremo Tribunal*, para exercer a guarda da Constituição (Constituição, art. 102), *repartição da competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios* (Constituição, arts. 145 — 153 — 155 — 156), *a dualidade do Poder Judiciário*, repartido em Poder Judiciário da União e Poder Judiciário dos Estados, com órgãos e Juizes próprios a cada Poder. Esses doze elementos, que identificam o compromisso federativo na Constituição Federal, representam as decisões constitucionais fundamentais da Federação. A Constituição Federal reside nessas decisões e suas regras constitucionais. A matéria federal da Constituição Federal esgota-se nessas decisões, que formam o núcleo, o cerne, a substância da Constituição materialmente federal. A superação desse núcleo, para incluir matéria de outra natureza, converte a Constituição Federal em Constituição Nacional, como freqüentemente acontece no domínio das Constituições federais. A Constituição Nacional inclui no seu domínio normativo os direitos e garantias fundamentais, a forma de governo, a organização dos poderes, a ordem econômica e financeira, a ordem social, a defesa das instituições democráticas e os demais temas não incluídos no núcleo definidor das matérias federais da Constituição.

O compromisso federativo experimentou apreciável renovação no texto da Constituição Federal de 1988, como demonstram a inclusão dos Municípios na composição da República Federativa, em caso isolado no conjunto dos Estados Federais; a dilatação formal e material da repartição de competências; o ingresso do Superior Tribunal de Justiça no procedimento da intervenção federal; a ampliação da competência do Supremo Tribunal como guarda da Constituição, para o julgamento ordinário da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e da ação declaratória da constitucionalidade da lei ou ato normativo federal; o alargamento da competência do Senado Federal no controle de atos financeiros do interesse da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a repartição das receitas tributárias.

A repartição de competências recebeu substancial modificação na Constituição de 1988. A clássica distribuição dos poderes enumerados à União e do poderes reservados aos Estados, técnica adotada na Constituição dos Estados Unidos, que se incorporou à concepção federal brasileira, desde 1891, com os breves acréscimos das Constituições de 1934, 1946 e 1967, para admitir a legislação complementar dos Estados, recebeu nova configuração, que conduziu a uma razoável ampliação dos poderes legislativos dos Estados e, subsidiariamente, dos Municípios. A repartição de competências constitui peça fundamental na organização do Estado Federal. Na apreciação dos publicistas, ora a repartição é qualificada de “la grande affaire du fédéralisme”¹⁰, ora de “key to the inter-federal power structure”¹¹, evidenciando-se nessas caracterizações a essencialidade da repartição de competências e a razão de sua localização direta no documento constitucional, como parte ineliminável da Constituição Federal material. A repartição de competências poderá acentuar a centralização, concentrando na União a maior soma dos poderes e competências, como se fez na Constituição Federal de 1967, ou consagrar a descentralização, reduzindo os poderes centrais e ampliando os poderes estaduais, ou, ainda, afastando-se de soluções extremas, operar a dosagem das competências federais, estaduais e municipais, de modo a instaurar o equilíbrio entre o ordenamento central da Federação e os ordenamentos parciais, como me parece ser a tendência dominante na Constituição Federal de 1988. No primeiro caso, a centralização de poderes gera o federalismo centrípeto; no segundo, a descentralização conduz ao Federalismo centrífugo e, no terceiro, implanta-se o federalismo de equilíbrio, que identifica modelo contemporâneo da forma federal de Estado. A repartição de competências é a técnica que, a serviço da pluralidade dos ordenamentos do Estado Federal, mantém a “unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade”¹².

Inspirando-se na concepção desenvolvida na Lei Fundamental da Alemanha, de 1949, que o *Antenprojeto de Constituição Federal da Comissão Afonso Arinos (1986)* adotou, a Constituição de 1988 introduziu na repartição de competências a técnica da legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, abrاندando o volume da legislação que tradicionalmente compunha nas Constituições anteriores a legislação privativa da União. A legislação concorrente encerra apreciável conjunto de matéria legislativa, para ser objeto da atividade da União, dos Estados e do Distrito Federal, observadas as regras que a Constituição estabeleceu (art. 24 § 1º — 2º — 3º — 4º). Na legislação concorrente, cabe a União estabelecer normas gerais e aos Estados

deferiu-se a competência de legislação suplementar, que poderá tornar-se competência legislativa completa, na ausência de lei federal de normas gerais. E não só na legislação concorrente se admitiu a atividade legislativa do Estado. No quadro privativo da legislação federal, que abrange o amplo domínio do direito codificado, admitiu-se a legislação estadual sobre *questões específicas*, mediante autorização de lei complementar (art. 22 parágrafo único). Para encarecer a aproximação entre os entes da República Federativa, a Constituição prevê a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, reunidos em função de objetivos comuns de natureza *institucional* — zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas —, *preservacionista* — conservar o patrimônio público, proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis, os sítios arqueológicos, a meio ambiente, as florestas, a fauna, a flora, impedir a evasão, a destruição e a descaracterização das obras de arte —; de caráter *administrativo* — promover programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais, estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito; — de *política econômica e social* — aumentar a produção agropecuária, organizar o abastecimento alimentar, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Demonstrando que a competência comum é modalidade da *competência de cooperação*, integrada no *federalismo cooperativo*, a Constituição coloca na dependência de *lei complementar* a tarefa de fixação de “normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (Constituição Federal — art. 231 até XII — parágrafo único).

A repartição de competências, não obstante os aperfeiçoamentos nela introduzidos pela Constituição de 1988, reclama modificações, visando ampliar o campo da legislação concorrente e eliminar contradições que subsistem no quadro da competência legislativa da União. No sentido da ampliação, caberia incluir na legislação *concorrente* o direito agrário, o direito e processo administrativo, trânsito e transporte, seguridade social, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, de modo a permitir legislação estadual em assuntos que se encontram mais próximos do ordenamento do Estado, permanecendo a União com a legislação de normas gerais. No Direito Constitucional anterior, já se encontrava consagrada a legislação estadual sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica. (*Constituição de 1934 — art.*

5^o § 3^o — *Constituição de 1946* — art. 6^o) A federalização exclusiva desses assuntos deu-se na Constituição de 1967, dentro da concepção do federalismo centrípeto e centralizador, do qual se afastou a Constituição de 1988. É necessário remover essa sobrevivência centralizadora, para restabelecer a coerência do *federalismo de equilíbrio*, adotado no texto de 1988. Outra retificação que se impõe é a de retirar da competência legislativa exclusiva ou privativa da União as matérias dependentes da legislação de normas gerais, como as normas gerais de organização, efetivos, garantias das Polícias Militares (art. 22 — XXI), licitação e contratação em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais (art. 22 — XXVII) e as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22 — XXIV), para integrá-las na competência de legislação concorrente, que é o campo da legislação de normas gerais. A posição que o Município assumiu na composição da República Federativa aconselha que se abra ao Município uma participação explícita em determinadas matérias da legislação concorrente, indicando, caso a caso, essa matéria na competência de legislação suplementar dos Municípios (art. 30 — 11).

Na análise da repartição de competências, não se pode desconhecer que a competência tributária, organizada no sistema tributário nacional, contemplando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, é desdobramento econômico-financeiro da repartição constitucional de competências e nela se integra, na parte definidora da forma federativa de Estado.

No desenvolvimento desta exposição, percorremos a trajetória do tema desde suas origens no federalismo clássico, quando o Pacto Federativo obteve formulação constitucional, até os modelos do federalismo contemporâneo, nos quais o Pacto se desvaneceu e foi substituído pelo Compromisso Federativo.

NOTAS

1. “We the people of the United States, in order to form a mere perfect union, establish, justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blissings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America”.

2. Garcia Pelayo — “Derecho Constitucional Comparado — Alianza Editorial — Madrid — 1984 — Págs. 336.337.

3. Juan Gonzalez Calderon — “Derecho Constitucional Argentino — História, teoria e jurisprudência de la Constitucion” — Tomo I — Lajoune — Buenos Aires — 1930 — págs. 338.

4. Paul Laband — “Le Droit Public de l’Empire Allemand” — Giard Briere — Vol. I — 1900 — Págs. 24/25.
5. Carlos Maxiliano — “Comentários a Constituição Brasileira” — Jacinto Ribeiro Editor — Rio de Janeiro — 1918 — Págs. 122.
6. Charles Eisenmann — “Bonn et Weimar — Deux Constitions de L. Allemagne — La Documentation Française — 1950 — Págs. 8.
7. “La Legge Fondamentale Tedesea” — Introduzione de Peter Haberle — Giuffré Editore — 1997 — Págs. 39.
8. “The Constitution of the Russian Federation” — Mockba — 1994 — Págs. 83.
9. Paulo Nogueira Filho — “Idéias e lutas de um burguês progressista — II — Editora Anhambi — São Paulo — 1958 — págs. 642.
10. Jean François Aubert — “Traité de Droit Constitutionnelle Suisse” — Éditions ides et Calendes — Vol. I — Neuschatel/Suisse — 1967 — págs. 229.
11. Karl Laewenstein — “Political Power and the Governmental Process” — The University of Chicago Press — 1962 — págs. 218.
12. Manuel Garcia Pelayo — “Derecho Constitucional Comparado” — Alianza Universidad — Madri — 1984 — págs. 218.