

# A Forma Federativa de Estado Como Cláusula Pétreia: uma Abordagem Hermenêutica\*

**INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO**

Professor de Direito Constitucional, Presidente do Instituto Brasiliense de Direito Público — IDP.

Não é novidade para ninguém, muito menos e com certeza para nenhum jurista, que, toda a vez que se cogita de levar a cabo qualquer alteração em nosso Texto Constitucional, sob a forma de emenda, reforma ou revisão, os adversários dessas propostas – independentemente de conhecerem o seu conteúdo – prontamente levantam a bandeira da intocabilidade das chamadas *cláusulas pétreas* ou *garantias de eternidade*, tal como elas se acham enunciadas no § 4º do art. 60 da Carta Política – a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais –, mas isso sem a menor preocupação em explicar, ligeiramente sequer, o que significam ou o que eles acham que significam esses enunciados constitucionais, o mesmo se podendo dizer, e com mais razão, quanto ao sentido e ao alcance da expressão *tendente a abolir* qualquer das *coisas* a que se refere esse preceito constitucional.

Noutros termos, limitam-se esses adoradores de textos a proclamar a existência dos mencionados vocábulos – e só com isso se dão por satisfeitos –, numa atitude de ingenuidade, digamos, linguística, que a tanto equivale acreditar que as palavras falem por si ou que possuam apenas um sentido e, ademais, um sentido evidente e incontroverso, quando é sabido que – felizmente para as línguas em geral – nenhuma palavra desfruta desse “triste privilégio”, que a vagueza dos enunciados linguísticos é um dado objetivo e, assim, ineliminável de todo, e que, se algum dia conseguíssemos realizar essa proeza, isso empobreceria por demais a nossa linguagem (SCHAFF, Adam. *Introducción a la semántica*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992. p. 356, 358 e 362).

Pois bem, ao contrário do que pensam os ideólogos dessa univocidade de sentido dos textos e vocábulos, o que se tornou lugar comum – sobretudo a partir do *giro linguístico* verificado nos domínios da hermenêutica filosófica, de resto com imediata irradiação para a hermenêutica jurídica –, é o reconhe-

---

\* Comunicação apresentada no 17º Encontro de Direito Constitucional – *Vinte Anos da Constituição* –, promovido pelo Instituto Pimenta Bueno, em 31 de outubro e 1º de novembro de 2008, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

cimento, expressado, entre outros, por Alchourrón e Bulygin, de que somente nas linguagens puramente formais – como as da lógica e da matemática puras – não se colocam problemas de vagueza, mas isso não porque os seus conceitos sejam mais exatos do que os das outras ciências, e sim porque não são conceitos empíricos. Observação enriquecida pela citação, logo a seguir, do precioso ensinamento de Einstein, a nos dizer que, “na medida em que se referem à realidade, os conceitos são vagos e, na medida em que não são vagos, não se referem à realidade” (ALCHOURRÓN, Carlos E.; BULYGIN, Eugenio. *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Buenos Aires: Astrea, 1998. p. 62/63).

Nessa mesma direção, Alf Ross, um dos expoentes do realismo jurídico escandinavo, anota que a maioria das palavras não possui um campo de referência único, porém dois ou mais espaços semânticos, sendo cada um deles dotado de uma zona central ou *domínio nuclear*, a que se acrescenta um círculo de imprecisão ou de incerteza, conhecido por *domínio marginal* (*Sobre el derecho y la justicia*. 4. ed. Buenos Aires: Eudeba, 1977. p. 111/112). Problema que se complica, ainda mais, se aceitarmos que a tarefa de interpretar consiste em destrinchar o conteúdo “correto” de um determinado signo, que a grande questão consiste em sabermos qual é o conteúdo “correto” e como poderemos chegar a ele, mas que, afinal, não dispomos de nenhum critério seguro para comprovar ou negar a existência de conteúdos que se possam reputar corretos (DASCAL, Marcelo. *Interpretação e compreensão*. São Leopoldo: Unisinos, 2006. p. 435).

Pois bem, lançadas essas dúvidas de natureza linguística sobre as certas semânticas de quantos se manifestam pela rigidez de nossa *forma federativa de Estado*, com suporte exclusivamente no seu enunciado verbal (art. 60, § 4º, I, da Constituição), passemos à análise do referente externo – a coisa *federação* –, a que nos remetem aquelas palavras, independentemente de qualquer tomada de posição a favor ou contra a existência de cláusulas pétreas nos textos constitucionais e de sua eventual modificação, embora saibamos, ao menos por intuição, que a ruptura da ordem política não deva ser a única via para se atualizarem as constituições.

De plano, é de se registrar que não existe apenas um tipo ou modelo exclusivo de Federação ou de Estado Federal, algo que se possa chamar de *regime federal*; existem, antes, as mais variadas formas federativas de Estado ou “regimes federais no plural”, como dizia Orlando Bitar, embora orientados, todos, pelo vetor da *descentralização* do poder político – em contraposição a formas centralizadoras, o que não impede, antes recomenda, que se trabalhe com a ideia de um *núcleo essencial* dessas espécies estatais, aquilo que o saudoso Orlando Bitar chamou de *estrutura axial do federalismo* ou *mínimo federativo*, na prova escrita do concurso público em que conquistou, com distinção, a cátedra de Direito Constitucional, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, *verbis*:

Só a título de compleção estrutural, nos ocuparemos, para posterior subsunção do Federalismo brasileiro, das bases nucleares do Federalismo, *in abstracto*. Releva liminarmente espancar e aborrecer uma ideia feita que tem sido perniciosa no próprio enriquecimento de nosso sistema federal, deformando-o para o encaixar em um modelo ou paradigma preestabelecido e teórico de um tipo padrão racionalizado. É a ideia de que existe um regime federal único e, por uma lógica torcionária, a de que não seja federal uma forma atípica e heterodoxa. Sobre tal ponto voltaremos quando aprofundarmos a natureza moderna do Federalismo instituído pela lei *mater* de 46. Cada sociedade secreta historicamente o seu esse político, condicionado por inúmeras infraestruturas, ensina Georges Scelle; entre elas pode haver certo denominador comum, talvez por uma acidentalidade contingente. É legítima tanto uma quanto outra forma política, porquanto independentes na sua eclosão e gênese. Lançando a estrutura axial do Federalismo, tal ressalva se fazia fundamental, pois daremos bases teóricas, articuladas por um mínimo de uniformidade na conceituação de tal forma de Estado. Estaria fora do assunto sorteado alongarmo-nos sobre este item – ele aqui é acidente e não substância. Tentaremos, pois, ser sucintos. Não insistindo sobre a configuração essencial do Estado Federal, como o tentaram Le Fur, Borel, Seydel, Laband, Jellinek e, finalmente, o grande Kelsen (com a sua original e profunda teoria de uma divisão tripartite de competências – das unidades membros, *Laender*, da constituição total, *Gesamtverfassung*, e da comunidade total, única soberana, *Gesammtgemeinschaft*), adotaremos a tese de Georges Scelle para guia neste tópico: ensina Scelle que há, antes do federalismo institucional (desta prova), o federalismo normativo, dado que entre as próprias regras de Direito há coexistência e convivência coordenadas e harmônicas – como se vê, *verbi gratia*, entre as ordens federal e local e mesmo entre as ordens nacional e internacional. Mas o nosso objeto se confina no federalismo institucional. Neste, prossegue o grande internacionalista francês, o eixo conceptual se oferece ao estudioso pela conciliação harmônica, coordenada (nunca subordinada), existencial, de duas leis aparentemente antinômicas, uma polarização e equilíbrio, que são a medula do regime: a *lei de segurança e ordem* e a *lei de autonomia e liberdade*. Considerando paradigmaticamente duas ordens compactuadas (sabe-se que federação vem do latim *foedus*, *foederis*, pacto) elas se articulam sob uma forma federal, porque nenhum prevalecimento se registra entre aquelas duas forças referidas: *se houve apenas entre elas a sobre-excelência da força de segurança e ordem, se tal princípio se exasperou ou se exacerbou – chegaremos ao Estado unitário, negação do Federalismo; se, ao contrário, predominou o princípio de autonomia, se este delirou, até refugar o outro, teremos Estados independentes, desconectados, sem qualquer liame ou coesão que lhes dê unidade perante o Direito das Gentes*. Naquela polarização existencial, digamos, mais do que essencial puramente, está o Federalismo: *o equilíbrio que resulta do convívio daquelas duas leis conciliadas, equiponderadas, é a definição do próprio Federalismo*. Este o valor basilar de tal forma de Estado, ensina Scelle e, decorrente dele é que se retrata, já depois de existente a Federação – a sua faceta exterior: explicitada pela participação das entidades-membros na formação da vontade federal e pela coordenação, nunca subordinação (teríamos estado vassalo ou colonialato) entre as ordens federadas. Fazendo sinopticamente a apresentação deste elemento da matéria *sub specie*, lançamos os princípios cardeais que serão individuados e concretizados, a seguir, na investigação do Estado federal brasileiro. (*Obras completas de Orlando Bitar*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura/Departamento de Assuntos Culturais do MEC, v. 3, 1978. p. 32/33 – grifos nossos)

Outra não é a visão da perspicaz constitucionalista e Ministra do STF, Professora Cármen Lúcia Antunes Rocha, quando, refletindo sobre essas nuances, prefere falar em Estados *federalizáveis* ou *autonomizáveis* – antes do que em Estado federado ou em Estado unitário –, consoante essas formas de organização estatal *tendam* para a concentração ou a desconcentração do poder, no âmbito das comunidades políticas totais (*República e federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 170/171), do que resulta identificáveis alguns traços comuns a todos os Estados federados, como apontou o ilustre Professor Luiz Alberto David Araújo, em festejado estudo sobre o tema (Características comuns do federalismo. In: *Por uma nova federação*. São Paulo: RT, 1995).

Embora sob perspectiva um tanto diversa – porque voltada, essencialmente, para a experiência constitucional brasileira –, essa mesma ideia de oscilações e tendências nos modelos de Estado mereceu atenção e desenvolvimento em conhecido estudo de Golbery do Couto e Silva sobre as diversas feições que o nosso federalismo assumiu ao longo da história, ora com acentuada concentração de poder nas mãos da União, ora com significativa dispersão em favor dos entes políticos locais, em estreita sintonia com a índole, aberta ou fechada, do regime político nacional, num movimento pendular que aquele refinado pensador político comparou aos batimentos cardíacos, com as expressões seguintes:

Dessa forma, como que pulsa, vivo, o coração do Estado, na sequência interminável de diástoles e sístoles – sujeita, como tal, a arritmias, isquemias e enfartes, bradi e taquicardias, quando não a fibrilações altamente perigosas. (*Conjuntura política nacional*. O poder executivo & geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981. p. 21)

De nossa parte, em estudo ligeiro – *Federalismo e descentralização* –, empreendido no clima dos anseios e preocupações que antecederam os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987/1988, tivemos ensejo de afirmar que, na hipótese de querermos vir a ser um genuíno Estado federado, não deveríamos olhar para trás, mas antes descortinar o futuro e trilhar novos caminhos para não continuarmos sendo uma federação apenas de fachada, em que os Estados e os Municípios, subjugados aos caprichos da União, transformaram-se em pedintes de migalhas federais, numa situação semelhante à que precedeu a proclamação da República, quando, no dizer de Rui Barbosa, sacudimos uma constituição unitária, na qual as províncias se arrastavam – oprimidas, afogadas e inertes –, sob a hipertrofia monárquica (BITAR, Orlando. Presença de Rui Barbosa nas Constituições de 91 e 46. In: *Obras completas*, cit., v. 3, 57).

Assim nos expressamos naquele estudo de circunstância, *verbis*:

Pois bem, no caso brasileiro, o controle da economia e das finanças, pela União, acabou reduzindo as demais entidades políticas humilhante condição de ver-

dadeiros mendigos, que a todo instante se veem obrigados a bater às portas do Tesouro Nacional, em busca de recursos para a satisfação das necessidades mais elementares de suas populações.

Por isso, como veremos adiante, entendemos que não se deve definir, aprioristicamente, sequer um esboço de partilha daquilo que será entregue à competência dos Estados e Municípios ou do que remanescerá aos cuidados da União, porque o importante é estabelecer mecanismos de permanente oxigenação federativa, capazes de prevenir e corrigir incidentes de percurso, toda a vez que, na prática, o modelo se mostrar inadequado à consecução dos objetivos que inspiraram a sua adoção.

Melhor será, enfim, discutir tudo, ampla e democraticamente, até porque o País de hoje, pela extensão e gravidade dos seus problemas, é inteiramente diverso do País de ontem e, por isso, pouco ou nada tem que aprender com o passado, salvo, é claro, quanto à consciência, que parece ser de todos nós, de que o tipo federativo concentracionista e centralizador, que experimentamos desde o alvorecer da República, sobre ser antidemocrático pela sua própria natureza, não se revelou capaz sequer de atenuar os nossos grandes desequilíbrios regionais e repartir, equanimemente, os dividendos da riqueza nacional.

Definido na e pela Constituição – não em colóquios de iniciados – um novo modelo federativo, aberto e flexível, que se possa continuamente aperfeiçoar, as vontades locais concorrerão permanentemente para a formação da vontade nacional, o que é da essência do federalismo, fundindo-se e confundindo-se com essa vontade, para pôr fim ao longo período em que a federação brasileira existiu apenas no texto das Constituições republicanas e o unitarismo foi, de fato, a nossa única experiência como Nação independente.

Chegados, agora, ao final desta comunicação, num painel que se intitula *Federalismo brasileiro e seus desafios*, cabe-nos dizer que a grande provocação que a todos se impõe e, principalmente, a quantos possam alterar a nossa Constituição – no que for possível, mediante *mutações constitucionais* –, é não se deixarem intimidar pelo fantasma da intocabilidade do texto da *cláusula federativa* (o art. 60, § 4º, I, da atual Carta Política), mas, ao contrário, dar-lhe nova redação ou emprestar-lhe uma nova exegese, uma leitura que se mostre *temporalmente adequada*, de modo a equilibrarmos as relações entre a União e os Estados e Municípios – sobretudo nos domínios tributário e financeiro – porque, cronicamente endividados junto ao Tesouro Nacional, esses entes políticos acabaram se apequenando e perdendo, de fato, aquele mínimo de autonomia sem o qual não tem sentido falar-se em *pacto federativo*, nem aqui nem em qualquer outra comunidade política.

De par com essa alteração, por se tratar de domínio conexo, cumpre rever também as hipóteses e os mecanismos de intervenção federal nos Estados, e destes nos Municípios, para que essas entidades possam adquirir feição própria, livres, entre outros, do jugo de falsos princípios, como o da chamada *verticalidade*, que outra coisa não é senão uma forma – rebuscada embora – de reduzir esses entes políticos à condição de cópias servis do retrato federal, num crasso

erro de percepção, porque federalismo não é “unidade”, mas “união”, como já nos advertiu, há pelo menos 50 anos, o lúcido Washington Peluso Albino de Souza, em percuciente análise do Estado federado em perspectiva econômica (O federalismo sob o prisma econômico. In: *Perspectivas do federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1958. p. 107/171).

Em síntese, deixar que os Estados e os Municípios, conquanto obrigados constitucionalmente a respeitar o *mínimo federativo*, tenham liberdade para uma *adaptação ativa* ao modelo federal – sem subserviência nem excessos –, como preconizado e empreendido pelo saudoso mestre Orlando Bitar, quando da elaboração do *Anteprojeto* da Constituição do Estado do Pará, editada nos termos e para os efeitos do disposto no art. 188 da 5ª Constituição da República, promulgada em 24 de janeiro de 1967, *verbis*:

Preservada a forma federal (não raro em uma nominalidade bem lançada), a autonomia do Estado, ainda cerceada e corrigida em sua primeira plenitude (delírio da soberania, ao nascer da República) (Decreto nº 1), logicamente impôs à Comissão a diretriz que dominou toda sua faina e a iluminou em seu zelo cívico: Adaptação Ativa do texto estadual ao federal. Certo que a liberdade de diversificação é conceptual ao Federalismo, certo que tal diversificação, gerando uma heterogeneidade (normal), somente começa para as unidades membros onde termina o seu respeito a um *mínimo federativo* homogêneo, base uniforme e cimento da unidade nacional (sob 46 – art. 79, VII; sob 67 – art. 10, VII). Não nos deixamos fascinar pelo fetichismo verbal nem nos julgamos adictos à literalidade do texto padrão. A essência de cada norma foi o fulcro de nossos debates e duas metas nos propusemos atingir: primeira – transferir para a Constituição do Estado os princípios a ela obrigatórios pela Constituição Federal e, na medida do desejável, mesmo alguns optativos; segunda – preparar (a Assembleia o fará) *uma Constituição para o Estado do Pará* e não, dizemos sem despreço, um regulamento da Constituição de 67, aplicável nesta área, como um *Regimento* de Capitania, à semelhança dos que receberam Thomé de Souza e Antônio Cardoso de Barros. Na persecução das duas metas, o entusiasmo e a sinceridade, a pura inspiração do bem público e amor à terra, sem a jaça de desamor à causa nacional, foram o *tonus* constante das subcomissões, em sua ambição de corresponder ao encargo dignificante conferido a seus membros. (*Anteprojeto da nova constituição política do Pará*. Belém: Imprensa Oficial, 1967. p. 344/345)

Numa palavra, alterar para preservar, ao invés de conservar para destruir, a forma federativa do nosso Estado constitucional de Direito.