

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

CARLOS FIGUEIREDO MOURÃO

UMA INTERPRETAÇÃO DO FENÔMENO JURÍDICO-POLÍTICO DO MUNICÍPIO
E SUA INSERÇÃO CONSTITUCIONAL

MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

SÃO PAULO

2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

CARLOS FIGUEIREDO MOURÃO

UMA INTERPRETAÇÃO DO FENÔMENO JURÍDICO-POLÍTICO DO MUNICÍPIO
E SUA INSERÇÃO CONSTITUCIONAL

MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito Constitucional, área de concentração Direito do Estado, sob a orientação da Professora Doutra Maria Garcia.

SÃO PAULO

2010

BANCA EXAMINADORA

O verdadeiro conhecimento é aquele adquirido no dia a dia, ao lado de quem você compartilha as mais simples vivências. Dedico este estudo à minha família, Alessandra, João e Ana, pessoas com quem aprendi o que é realmente importante na vida.

Agradeço Patrícia Ulson Pizarro Werner e Maria Garcia que mostraram que a ética e o conhecimento transformam o mundo. Agradeço, também, a colaboração de Márcio Morano Reggiani, pois sua sabedoria trouxe algo a mais para este trabalho.

RESUMO

O estudo objetiva demonstrar a importância do Município na democracia brasileira. Utiliza o método estruturante do Direito para desvendar a norma constitucional que inseriu o Município na Federação brasileira e a história das instituições político-administrativas desde o Brasil - colônia. O estudo aponta, também, que os ditames da Constituição devem ser concretizados. Para tanto, propõe uma interpretação que dê primazia ao interesse local na solução dos conflitos de competência entre as três esferas da federação.

Palavras-chave: Município; Federação; Constituição; História; Interesse local; Autonomia; Democracia; Federalismo.

ABSTRACT

The study aims to demonstrate the importance of Municipality in Brazilian democracy. It unravels the constitutional standard that inserted the municipality in the Brazilian Federation and the history of political and administrative institutions since Brazil-colony based on structuralism of the law. The study also points out that the dictates of the Constitution must be implemented. Therefore, it proposes an interpretation that favors local interest in the resolution of disputes of competence among the three spheres of the Federation.

Keywords: Municipality; Federation; Constitution; History; Local interest; Autonomy; Democracy; Federalism.

Introdução	01
Capítulo 1 – Hermenêutica Constitucional	05
1.1 A Constituição como sistema aberto de regras e princípios	05
1.2 Método de estudo	10
1.3 Hermenêutica e interpretação	15
1.4 A história do direito como discurso legitimador	27
Capítulo 2 – O fenômeno jurídico-político do Município na história	33
2.1 A origem do Município	33
2.2 O Município na Grécia antiga e em Roma	35
2.3 O Município na Idade Média	38
2.4 O Município em Portugal	40
2.5 O Município no Brasil	42
Capítulo 3 – O processo de formulação da norma constitucional que integrou o Município à Federação na Constituição de 1988	48
3.1 O Município na Constituição Federal	49
3.2 A Constituinte	52
3.3 As emendas constitucionais e a interpretação do STF	58
Capítulo 4 – Federação, autonomia e subsidiariedade	65
4.1 Autonomia e a autonomia municipal	65
4.2 Federação e federalismo: O Município	69
4.3 Interesse local e princípio da subsidiariedade	72
4.4 Interpretação concretizadora	75
CONCLUSÃO	79
BIBLIOGRAFIA	81
APÊNDICE	85

Introdução

O estudo utilizará como metodologia científica aquela elaborada por Canotilho, com base em Friedrich Muller, denominada de “metódica estruturante”. Partirá da análise das regras e princípios da Constituição Federal de 1988, para depois buscar a formação histórica das cidades e dos Municípios, seus fenômenos sociológicos, políticos e econômicos, para, finalmente “oferecer princípios hermenêuticos e de argumentação de forma a possibilitar um procedimento de concretização racional”¹.

À “metódica estruturante” canotilhiana, agrega-se enfaticamente o fator histórico da formação das Cidades/Municípios, uma vez que é premente na realização de qualquer projeto alimentar-se no cálice do passado, principalmente ao entender que o presente não existe, pois quando pensamos nele, já se passou e o futuro quem saberá o que virá?

Nas palavras de Rizzatto Nunes, “a verdade é que toda percepção já é memória. Nós só percebemos, praticamente, o passado. O presente puro é o inapreensível avanço do passado a roer o futuro.”²

Por outro lado, também não podemos ficar somente olhando ao passado, com medo de enfrentar o que vem à nossa frente, como bem descreve Walter Benjamin sobre o quadro *Ángelus Novus* de Paul Klee:

“Representa um anjo que parece preparar-se para se afastar do local em que se mantém imóvel. Os seus olhos estão escancarados, a boca está aberta, as asas desfaldadas. Tal é o aspecto que necessariamente deve ter o anjo da História. O seu rosto está voltado para o passado. Ali onde para nós parece haver uma cadeia de acontecimentos, ele vê uma única e só catástrofe, que não para de assentar ruínas sobre ruínas e as lança aos pés. Ele queria ficar, despertar os mortos e reunir os vencidos. Mas do paraíso sopra uma tempestade que se apodera das suas casas, e é tão forte que o anjo não é capaz de voltar a fechá-la.

Esta tempestade impele-o incessantemente para o futuro ao qual volta as costas, enquanto diante dele e até o céu se acumulam ruínas. Esta tempestade é aquilo que chamamos progresso”³

1 CANOTILHO, J. J. Gomes – Direito Constitucional e Teoria da Constituição – Edições Almedina – 2006 – 7ª edição – 2ª reimpressão – pág. 1117.

2 RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. A Intuição e o Direito – Um Novo Caminho, Del Rey, São Paulo, 1997, pág. 163.

3 BENJAMIN, Walter, Sobre Arte, Técnica, Linguagem e Política, Lisboa, 1992, p. 162, citação de J.J.

Essa tempestade, no nosso entendimento, é a força vital em cada um de nós, que impulsiona inapelavelmente para frente, no avanço em busca da construção do novo e na inerente e fundamental razão de existir do ser humano, que é fomentar o conhecimento através dos tempos.

Para iniciar um estudo sobre a concretização constitucional das regras e princípios norteadores do fenômeno jurídico-político do Município, devemos, antes de qualquer ação, tentar encontrar a sua gênese, as razões de sua existência e sua evolução histórica. Sem tal pesquisa, nunca conseguiremos entender suas contradições ou formular explicações racionais sobre as estruturas jurídicas que hoje nos deparamos.

Aléxis de Tocqueville descreve com precisão tal necessidade, traçando um paralelo com a história do homem, propondo que voltemos “aos primeiros anos; examinemos a criança, mesmo nos braços da mãe; vejamos o mundo exterior refletir-se, pela primeira vez, em seu olhar, obscuro espelho da inteligência; contemplemos os primeiros exemplos que marcam esse olhar; escutemos as primeiras palavras que despertam nele as potencialidades adormecidas do pensamento; assistamos, enfim, às primeiras lutas que há de travar; somente então compreenderemos de onde vêm os preconceitos, os hábitos e as paixões que dominarão sua vida”⁴.

Esse paralelo para encontrar o código genético de uma nação apresentado por Tocqueville, serve, também, para examinarmos os dados históricos originais do Município, podendo, inclusive, segundo o autor citado, “encontrar a explicação de usos que, hoje, parecem contrários aos costumes reinantes; de leis, que parecem opor-se aos princípios reconhecidos; de opiniões incoerentes que se chocam, vez por outra, na sociedade”.

Nos tempos de hoje, quando é possível sobrevoar bem alto, não conseguimos nesse voo, ao sentarmos ao lado da janela, diferenciar um país de outro, ou um Estado de outro. Vista do alto, tal divisão, que conhecemos dos mapas, onde cada Nação tem uma cor

Gomes Canotilho prefácio de História Constitucional Brasileira, OAB Editora, 8ª EDIÇÃO, Brasília, 2006, p. 09.

4 TOCQUEVILLE, Aléxis de. A Democracia na América - Os Pensadores, 1ª edição, Abril, São Paulo, 1973. Pág. 193.

específica, cada Estado de uma Federação é delimitado por uma linha tracejada, inexistente.

Por outro lado, nesse mesmo voo, para todos nós é fácil constatar a olho nu as nuances dos aglomerados urbanos, mormente à noite, momento em que é até possível apreender o tamanho das cidades ao vislumbrarmos a claridade da iluminação de suas ruas e casas.

Então, diferente dos países e dos Estados de uma Federação, que são criados de forma intelectual, mediante convenções, lutas, armistícios, as cidades nascem pela necessidade humana de conviver com o seu semelhante, em uma busca constante de satisfação de suas necessidades.

A interpretação do fenômeno jurídico-político do Município deve ter como base fundamental, para a construção de uma estrutura que suporte a aplicação concreta da hipótese normativa, os princípios democráticos norteadores de nossa Constituição.

Não podemos afastar da *intertextualidade* do Direito Constitucional diante, por exemplo, da História do Direito e da formação Jurídica Municipal, ou, ainda, diante da Sociologia, em face da existência da sociedade de fato, pré-existente ao próprio Direito posto a ser estudado.

Para a elaboração de um conceito legal M. Teixeira traz a necessidade da verificação das circunstâncias históricas de sua formação:

“a definição legal da competência municipal é que se acha presa, por laços de subordinação, ao conceito de autonomia, e não esse àquela, e aos Estados, longe de assistir, portanto, o direito de fixar com ‘honestar arbitrariedade’ tal conceito, cabe apenas, orientando-se por este, e tendo em vista as circunstâncias históricas delimitar as atribuições realmente compreendidas na esfera dos interesses predominantemente municipais, deixando-as à livre direção dos governos dos Municípios”.⁵

5 MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. O estatuto dos funcionários e a autonomia municipal – Editado pelo Departamento Jurídico da Prefeitura do Município de São Paulo, Procuradoria Administrativa, 1947, pág. 41.

Assim, a democracia e a concretização das regras e princípios estabelecidos na Constituição passam pela implementação plena do fortalecimento da participação popular no controle do município, implicando na obrigatoriedade de que as pessoas que ali vivem decidam qual o caminho a ser seguido, e, qualquer ingerência, seja de um poder estadual ou federal se mostrará, portanto, inconstitucional e antidemocrática.

Então, há a necessidade de um estudo direcionado sobre a formação do Estado brasileiro pretendido pela Constituição, para se estabelecer quais os seus fundamentos, pois a liberdade e o exercício pleno da democracia tem de emergir do poder popular municipal, pois no município é que “reside a força dos povos livres” e que sem “instituições comunais, uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade”.⁶

O enfraquecimento do Município, com o não exercício da democracia propugnada na Constituição, coloca em xeque esse ente que é parte integrante da Federação, dificultando o desenvolvimento saudável da nação.

A cidade é a origem de tudo, é o ponto de partida, o mundo real, local de interações de pessoas, e, assim, qualquer proposta de humanização de um país, deverá ser formulada e gerida a partir do Município nunca para o Município, mas pelo Município.

Qualquer proposta em sentido contrário afasta-se da Constituição Federal, enfraquecendo o espírito do Estado de Direito.

6 TOCQUEVILLE, Aléxis de. 1973. Pág. 202.

Capítulo 1 – Hermenêutica Constitucional

1.1. A Constituição como sistema aberto de regras e princípios

Todos os países hoje tem uma Constituição, seja escrita ou consuetudinária. Assim, é possível afirmar que o fenômeno Constitucional decorre do estabelecimento social de regras e princípios para a convivência pacífica e duradoura de uma nação.

Antes da existência de uma Constituição formal, ou seja, da formulação escrita do contrato social, é possível apontar que organizações políticas já viviam sob um ordenamento que decorria das convicções da própria comunidade.

Karl Loewenstein⁷ afirma:

“O primeiro povo que praticou o constitucionalismo foram os Hebreus. Flavio Josefo criou para a forma de sua sociedade o termo de <teocracia>. Desde então este conceito tem sido aplicado a aqueles sistemas políticos os quais os súditos vivem e pretendem viver sob o domínio de uma autoridade divina O dominador, longe de ostentar um poder absoluto e arbitrário, está limitado pela lei do Senhor, que submetia igualmente governantes e governados..”⁸

O autor aponta, ainda, que na Grécia existiu um governo constitucional, com a criação inovadora da democracia direta, com plena identidade entre os governantes e governados. Por sua vez, na República Romana, há um exemplo clássico de uma sociedade estatal, fundamentalmente constitucional, mas sem a participação democrática existente nos áureos anos da Grécia antiga.⁹

Na República de César eliminaram-se todos os limites da Constituição Republicana, sendo que, em seu derradeiro declínio, constituía-se de um protótipo de monarquia

7 LOEWENSTEIN, Karl – Teoría de La Constitución – Ediciones Ariel – Barcelona – Pág. 154.

8 "El primer pueblo que practicó El constitucionalismo fueron los hebreos. Flavio Josefo acuñó para La forma de su sociedad el término de <teocracia>. Desde entonces este concepto ha sido aplicado a aquellos sistemas políticos en los cuales los súbditos viven o pretenden vivir bajo El dominio de una autoridad divina.... El dominador, lejos de ostentar un poder absoluto y arbitrario, estaba limitado por La ley Del Señor, que sometía igualmente a gobernantes y gobernados..."

9 Ob. Cit. Pág. 155/156.

absolutista, com fortes elementos teocráticos, fundado na fusão na pessoa do imperador de autoridade secular e religiosa.

O fenômeno “constitucionalismo” surgiu dos movimentos de criação de um Estado de Direito, a partir do século XVIII, passando-se a considerar a Constituição como um “conjunto de regras jurídicas definidoras das relações (ou da totalidade das relações) do poder político, do estatuto de governantes e de governados”¹⁰, e que aparece como contraponto ao poder Estatal, buscando limitá-lo.¹¹

Nas palavras de Canotilho¹², “[c]onstitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”.

Aponta, ainda, que Constitucionalismo é uma teoria normativa da política, diferenciando-se de Constitucionalismo moderno, o qual entende ser um movimento político, social e cultural.

O Constitucionalismo pauta-se em bases dogmáticas, com a assertiva de ser a Constituição um sistema normativo aberto de princípios e regras, considerando:

“(1) é um sistema jurídico porque é um sistema dinâmico de normas; (2) é um sistema aberto porque tem uma estrutura dialógica (Caliess), traduzida na disponibilidade e «capacidade de aprendizagem» das normas constitucionais para captarem a mudança da realidade e estarem abertas às concepções cambiantes da «verdade» e da «justiça»; (3) é um sistema normativo, porque a estruturação das

10 MIRANDA, Jorge – Teoria do Estado e da Constituição – Editora Forense – 2005 – 1ª edição – 3ª tiragem – Rio de Janeiro – pág. 319.

11 ¹ A expressão Constitucionalismo designa sobretudo os movimentos constitucionais modernos, como a sua gênese mais longínqua na Revolução Inglesa do séc. XVII (ou as várias revoluções desse período), a qual, partindo decerto da memória das velhas liberdades que tiveram como marcos a *Magna Carta* ou o *Habeas Corpus*, atualizou a consciência da dignidade e dos direitos, começando com a recusa simbólica de um imposto relativo a embarcações (ship money). A palavra de ordem era a favor de idéia que o imposto implicava consentimento popular prévio: *no taxation without representation*.

De forma semelhante (sempre com base última, ou causa próxima, em questões de constitucionalidade tributária) se vão passar as coisas com a independência dos Estados Unidos da América (onde avulta, como mito inicial a *Boston tea party* – originado por um problema de impostos sobre o chá) e com a Revolução Francesa, desencadeada depois de o Rei Luis XVI, sem meios financeiros, se decidir a convocar os Estados gerais (de há muito esquecidos pelo poder), com a finalidade de que consentissem em mais impostos. (CUNHA, Paulo Ferreira, in Direito Constitucional Geral – Uma pesquisa Luso-brasileira – Editora Método – 1ª edição – 2007 – São Paulo – pág. 187/188.

12 CANOTILHO, J. J. Gomes – Direito Constitucional e Teoria da Constituição – Edições Almedina – 2006 – 7ª edição – 2ª reimpressão. Pág. 51.

expectativas referentes a valores, programas, funções e pessoas, é feita através de normas; (4) é um sistema de regras e princípios, pois as normas do sistema tanto podem revelar-se sob a forma de princípios como sob a sua forma de regras.”¹³

O objeto de nosso estudo é a inserção do Município como ente integrante da Federação brasileira, ao lado, não acima ou abaixo, da União e dos Estados. Assim, a questão principiológica da Constituição, que traz em seu artigo 1º tal inovação, deve ser analisada em face do seu princípio informativo, ou seja, o do federalismo.

Mas qual a dimensão de um princípio constitucional frente às regras?

A ciência do Direito denomina princípio as normas fundamentais encontradas dentro do próprio sistema jurídico positivado. Não é um conceito existente prioristicamente à lei, mas é a síntese encontrada na própria Lei.

Canotilho estabelece quais são os critérios que distinguem as regras dos princípios:

“a) Grau de abstração: os princípios são normas com um grau de abstração relativamente elevado: de modo diverso, as regras possuem uma abstração relativamente reduzida.

b) Grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as regras são suscetíveis de aplicação direta.

c) Caráter de fundamentalidade no sistema das fontes do direito: os princípios são normas de natureza estruturante ou com papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais) ou a sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do Estado de Direito).

d) «Proximidade» da idéia de direito: os princípios são «standards» juridicamente vinculantes radicados na exigência de «justiça» (Dworkin) ou na «idéia de direito» (Larenz); as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.

e) Natureza normogénica: os princípios são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a “ratio” de regras jurídicas desempenhando, por isso, uma função

13 CANOTILHO, J. J. Gomes – Direito Constitucional e Teoria da Constituição – cit. - pág. 1159.

normogenética fundamentante.”¹⁴

Na lição de Bandeira de Mello, princípio é o “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico”.¹⁵

A importância da distinção de princípios e regras encontra relevância no Direito Constitucional quando da sua interpretação, tendo em vista que os princípios servirão de mola propulsora para a concretização da “vontade” da Constituição, otimizando esta concretização em diversos campos de interpretação.

Canotilho fundamenta essa importância:

“Esta perspectiva teórico-jurídica do sistema constitucional, tendencialmente principialista é de particular importância, não só porque fornece suportes rigorosos para solucionar certos problemas metódicos (cfr. infra colisão de direitos fundamentais), mas também porque permite respirar, legitimar, enraizar e caminhar o próprio sistema. A respiração obtém-se através da textura aberta dos princípios; a legitimidade entrevê-se na idéia de os princípios consagrarem valores (liberdade, democracia, dignidade) fundamentadores da ordem jurídica e disporem de capacidade deontológica de justificação; o enraizamento prescreta-se na referência sociológica dos princípios a valores, programas, funções e pessoas; a capacidade de caminhar obtém-se através de instrumentos processuais e procedimentais adequados, possibilitadores da concretização, densificação e realização prática (política, administrativa, judicial) das mensagens normativas da Constituição. Por último, pode dizer-se que a individualização de princípios-norma permite que a Constituição possa ser realizada de forma gradativa, segundo circunstâncias factuais e legais (Bin). A compreensão principal da Constituição serve de arrimo à concretização metódica quer se trate de um texto constitucional garantístico [...] quer se trate de um texto constitucional programático (ex.:

14 CANOTILHO, J. J. Gomes –2006. Pág. 1160/1161.

15 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25ª edição. 2ª Tiragem. Malheiros Editores. 2008. Pág. 53.

Constituição Portuguesa de 1976, Constituição Brasileira de 1988).”¹⁶

A Lei Maior irradia toda a sua força para vários contextos nessa nova ordem Constitucional, não tendo mais como escopo somente a limitação do Poder do Estado, mas sim como suporte material das edificações interpretativas.

As Constituições não só fixaram parâmetros de conduta da sociedade, mas apresentaram objetivos a serem alcançados pela coletividade, não só para a denominada classe política, como também para os cidadãos.

Meirelles Teixeira traz a lição de Rui Barbosa, enfatizando que “desde o chefe da Nação, até o último dos habitantes do país, todos os que tem de sujeitar-se a um ditame imperativo da autoridade superior hão de começar entendê-lo. E como entender a lei equivale a reconstruir o pensamento do legislador, a interpretação é o ato inicial de toda a obediência”.¹⁷

A nova ordem constitucional estabeleceu normas programáticas que não podem ser consideradas letras frias e desnaturada de importância, mas estruturas fundamentais que devem ser densificadas na ordem fática das relações humanas, mormente no estudo do Município como parte integrante da Federação brasileira.

No processo de interpretação não é possível considerar a hipótese de que há palavras inúteis na Constituição. Assim, o princípio federalista foi reforçado em 1988 ao integrar em seu conceito o Município. Esse princípio deve ser aplicado na solução de todas as questões que permeiam os conflitos aparentes de competência, na interpretação da repartição das receitas tributárias, na participação democrática do cidadão e, por derradeiro, na função do Município no estado brasileiro.

A constituinte de 1988 ressuscitou uma visão de sistema democrático de franca descentralização, ou como já afirmado anteriormente, partiu do entendimento de que o fortalecimento de uma sociedade democrática deve partir diretamente do indivíduo que age sem intermediários no âmbito do Município.

16 CANOTILHO, J. J. Gomes – 2006. Pág. 1163/1164.

17 MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. – Curso de direito constitucional. Revisto e atualizado por Maria Garcia – Rio de Janeiro. Editora Forense Universitária. 1991. Pág. 266.

Esse renascimento não veio dissociado de uma carga histórica, muito pelo contrário, foi o reencontro com os primórdios da nação brasileira, onde havia naturalmente uma relação institucional fundada na auto-gestão municipal.

1.2 Método de estudo

No estudo de qualquer fenômeno jurídico só se é possível chegar a algum lugar com a utilização de uma metodologia, com a qual há o esclarecimento das idéias a serem formatadas e ordenadas em proveito da comunidade científica.

Método, segundo o Houaiss é o “procedimento, técnica ou meio de fazer alguma coisa” ou “o processo organizado, lógico e sistemático de pesquisa, instrução, investigação e apresentação”.¹⁸

Há vários métodos citados na doutrina, todos eles com a sua justificativa plenamente válida e eficaz, desde que o estudo se utilize de signos pacificados. Caso contrário a discussão seria infundável.

Nessa busca há que se analisar o entendimento de alguns conceitos jurídicos como Federação, Município e Democracia ao longo da História e nas diversas doutrinas filosóficas. Mas antes devemos fazer um alerta, trazendo a lição de David Hume:

“Seria razoável esperar, em questões que têm sido examinadas e discutidas com grande ardor desde os primórdios da ciência e da filosofia, que os debatedores já se tivesse posto de acordo pelo menos quanto ao significado de todos os termos e que nossas indagações, no curso destes dois mil anos tivessem sido capazes de passar das palavras para o verdadeiro e real assunto da controvérsia. Parece efetivamente bastante simples prover definições exatas dos termos empregados no raciocínio, e fazer dessas definições, e não do mero som das palavras, o objeto de futuros exames e análises. Se considerarmos, porém, o assunto mais perto, tendemos a extrair uma conclusão diametralmente oposto. O mero fato de que uma controvérsia tenha se estendido por tanto tempo, sem chegar a nenhuma decisão, torna lícito presumir que há aí alguma ambigüidade da expressão, e que os debatedores associam diferentes idéias aos termos em uso na discussão. Pois, como as

18 HOUAISS, Antônio e Villar, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa/ Antônio Houaiss e Mauro de Salles Villar, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa. 1ª edição. Rio de Janeiro. Objetiva. 2009.

faculdades da mente são supostas naturalmente iguais em cada indivíduo (caso contrário, nada mais inútil que argumentarmos ou debatermos com os outros), seria impossível, se as pessoas associassem as mesmas idéias e seus termos, que pudessem entreter por tanto tempo diferentes opiniões sobre o mesmo assunto, especialmente quando comunicam uns aos outros essas opiniões, e cada uma das partes volta-se para todos os lados em busca de argumentos que possam dar-lhes vitória sobre seus antagonistas.”¹⁹

Assim, os conceitos jurídicos devem ser pesquisados para que a construção de uma interpretação tenha como base signos unívocos e pertinentes à matéria.

Virgílio Afonso da Silva, mesmo manifestando severas críticas aos métodos, traz a síntese produzida por Böckenförde:

“Böckenförde analisa os seguintes métodos de interpretação constitucional: método hermenêutico clássico, método tópico-problemático, método científico-realista, método hermenêutico-concretizador.”²⁰

Na análise desses métodos Virgílio apresenta o que denomina de sincretismo metodológico, pelo qual fixa sete premissas para a sustentação de qualquer interpretação constitucional. Mas, apesar das críticas veementes à opção por um dos métodos, destacamos sua afirmação sobre a necessidade preliminar de uma teoria da Constituição como ponto de partida.²¹

19 HUME, David. *Investigação Sobre o Entendimento Humano e Sobre os Princípios da Moral* – Editora UNESP, 2004, pág. 119/120.

20 SILVA, Virgílio Afonso. *Interpretação constitucional*. Malheiros. 1ª edição. 2ª tiragem. 2007. São Paulo. Pág. 134.

21 “Mesmo assim, acho que é possível elaborar um sucinto programa, que poderá servir de base para os imprescindíveis desenvolvimentos futuros no âmbito da interpretação constitucional. Alguns dos tópicos desse programa poderiam ser algumas das teses defendidas neste artigo:

1. O catálogo tópico dos princípios de interpretação constitucional não é um ponto de chegada, mas sim - e quando muito - um ponto de partida já superado. O mais recomendável seria, portanto, dele se desvencilhar, visto que não há mais o que ser desenvolvido nesse âmbito.
2. Também é necessário se libertar da idéia de que princípios e métodos aplicáveis à interpretação constitucional devem ser aplicáveis exclusivamente à interpretação constitucional. Somente dessa forma passa a não haver problemas em se aceitar que os cânones de interpretação sistematizados por Savigny valem também para o direito constitucional.
3. Sobre os quatro ou cinco métodos de interpretação constitucional que são normalmente apresentados, deve-se ter em mente que eles não são necessariamente complementares e que, ao contrário, costumam ser conflitantes.
4. Além disso, quem se decidir por um desses métodos arcará com o ônus da demonstração de sua aplicabilidade e de sua primazia. Não há mais como se satisfazer com a mera exposição teórica de sua idéia básica. Se se trata de um método, é de se presumir que ele exista para ser aplicado, e não para ser meramente exposto. Não faz sentido que a apresentação de meras listas de métodos - tanto quanto a de meras listas de princípios - seja considerada como um objetivo no campo da interpretação constitucional.
5. Mais que isso, a discussão não pode se limitar à mera análise de métodos. A interpretação

Por outro lado, Muller ressalta a importância da escolha de uma metodologia:

“Metódicas jurídicas não fornecem à ciência jurídica e às suas disciplinas setoriais um catálogo conclusivo de técnicas de trabalho inquestionavelmente confiáveis nem um sistema de hipóteses de trabalho que podem ser aplicadas genericamente e devem ser tratadas canonicamente... No âmbito da objetividade restrita que lhe é possível e não obstante, com caráter de obrigatoriedade, a metódica jurídica deve empreender a tentativa de uma conscientização dos operadores jurídicos acerca da fundamentabilidade, da defensabilidade e da admissibilidade das suas formas de trabalho.”²²

Mas, mesmo diante das críticas de Virgílio, não é possível ao intérprete fazer o que bem entende, sem qualquer justificativa quando da concretização de qualquer norma, e, com maior relevância, a aplicação à realidade dos ditames constitucionais.

Assim, em face das considerações de Virgílio, ressaltamos a importância de uma metodologia voltada à realidade da Constituição de 1988, tendo como escopo uma discussão acerca da concepção de Constituição, da tarefa do direito constitucional, da interação da realidade constitucional com a realidade política do Brasil e, ainda, acerca da contextualização e da evolução histórica dos institutos constitucionais brasileiros.

A manutenção da segurança jurídica é obrigação primordial do intérprete no

constitucional pressupõe uma discussão acerca da concepção de Constituição, da tarefa do direito constitucional, da interação da realidade constitucional com a realidade política do Brasil e, ainda, acerca da contextualização e da evolução histórica dos institutos constitucionais brasileiros. É necessário, em suma, que se desenvolva uma teoria constitucional brasileira. Isso implica, por exemplo, discutir que tipo de Constituição era a Constituição de 1988 ao ser promulgada, e se as mudanças constitucionais ocorridas desde então alteraram seus fundamentos políticos, sociais e econômicos.

6. Mas talvez a discussão mais urgente acerca da interpretação constitucional- que não guarda qualquer relação com uma discussão acerca de meros métodos - diga respeito ao papel do STF na interpretação constitucional. Cabe a esse Tribunal fazer valer determinados valores constitucionais? Se sim, como decidir quais prevalecem em cada caso concreto? Ou ao STF cabe apenas zelar pelo bom funcionamento procedimental do regime democrático, deixando para o legislador a tarefa de decidir sobre os valores constitucionais a serem concretizados? Importante é ter em mente que a tarefa da interpretação constitucional irá variar de acordo com o enfoque acerca da função da Constituição e de seu guardião na vida política do país. E não há discussão metodológica que prescindida dessa discussão de base.

7. Desenvolver uma teoria da Constituição aplicável (pelo menos também) à Constituição Brasileira não significa que métodos ou pontos de vista desenvolvidos alhures não possam ser aplicados na interpretação da Constituição Brasileira. Significa apenas que o método adotado não pode existir independentemente de uma teoria constitucional. Significa, além disso, que cabe ao teórico constitucional fundamentar a compatibilidade de uma determinada concepção de nossa Constituição com um determinado método. Significa, em resumo, que não há mais espaço para o otimismo metodológico, isto é, para a crença de que o resultado da interpretação constitucional depende pura e simplesmente do método utilizado. (SILVA, Virgílio Afonso. 2007. Pág. 142/143)

22 MÜLLER, Friedrich – Métodos de trabalho do direito constitucional – 3ª edição – Renovar – Rio de Janeiro – 2005 – pág. 1/2.

enfrentamento de qualquer análise normativa, seja em decorrência de uma simples interpretação doutrinária, seja em face da aplicação ao caso concreto. Não é possível que o intérprete utilize vários métodos diferenciados, objetivando obter algum resultado previamente escolhido.

Qualquer norma de decisão deve ser o resultado de um processo de interpretação devidamente lógico, e, sobretudo, claramente explicitado.

Nesse sentido necessário fazer uma escolha. Assim, em nosso entendimento, o método que se coaduna com a problemática constitucional de se saber qual o alcance da justaposição do Município como ente federativo é a metodologia sistematizada por Canotilho:

“Através da metódica constitucional investigam-se os procedimentos de realização, concretização e cumprimento das normas constitucionais. Este desiderato metódico – realizar, concretizar, aplicar, cumprir as normas constitucionais – exige uma metódica tridimensional. Pretende-se: (1) saber como se estruturam as regras e princípios da Constituição positivamente vigente - teoria da norma constitucional; (2) captar todo o ciclo de realização das normas constitucionais desde o estabelecimento do texto da norma (teoria do poder constituinte) até à sua concretização pelo legislador ordinário e pelos órgãos de aplicação do direito - administração e juízes, - o que pressupõe uma teoria da legislação, uma teoria da decisão administrativa e uma teoria da decisão judicial (3) oferecer princípios hermenêuticos e de argumentação de forma a possibilitar um procedimento concretizador racional e objectivamente controlável (teoria da interpretação, teoria da argumentação, hermenêutica).”²³

Acrescentamos, ainda, na segunda fase da metodologia estruturante da norma, a pesquisa do percurso trilhado pelo instituto, verificando os fatos históricos de sua formação que eclodiram na imposição geral do dever-ser constitucional, na busca do espírito da Constituição.

Nessa metodologia há que se buscar o estudo da norma, da teoria da Constituição e da dogmática jurídica.

Aduz Canotilho:

“A teoria da norma constitucional conduzir-nos-á à análise da estrutura normativa da Constituição.

23 CANOTILHO, J. J. Gomes – 2006. Pág. 1117

A idéia fundamental resume-se assim: a Constituição é um sistema normativo aberto de regras e princípios.

A teoria da Constituição será aqui considerada [...] na medida em que a Constituição é um conjunto de textos de normas estabelecido por um poder normativo-constituente legítimo e ao qual se pode imputar a o de normas jurídico-constitucionais.

[...]

A aplicação de normas constitucionais implica uma dogmática jurídica. A dogmática jurídica concebe-se como uma disciplina pluridimensional (Alexy) abrangendo três actividades básicas: (1) descrição do direito vigente; (2) análise sistemática e conceitual deste direito; (3) elaboração de propostas de solução de casos jurídicos problemáticos. Há, assim, sempre, na actividade interpretativa-aplicativa de normas constitucionais, uma dimensão teórico-descritiva e práctico-normativa.”²⁴

Toda a metodologia deverá levar à norma jurídica, ou seja, à norma de decisão aplicável ao caso, que surge como resultado do exercício simultâneo das teorias da norma constitucional, da tomada de decisão e da hermenêutica, chegando e influenciando na realidade social.

Aparentemente é um movimento helicoidal, posto que algumas das teorias são formatadas a partir da realidade social e em benefício dessa mesma realidade social, mas que de certa forma não retornam ao mesmo ponto, mas avançam em um eterno evoluir para as novas realidades sociais em um dinamismo constante.

É um processo evolutivo e contínuo do saber constitucional.

Assim, a compreensão do tema proposto terá como ponto de partida a estrutura e a justaposição do Município como ente integrante na Federação. Verificaremos neste trabalho todo o ciclo de realização da referida norma, inclusive a formação histórica desse ente federativo. Será realizada uma análise crítica das decisões que enfrentaram o conflito entre a União, Estados e Municípios. Finalmente, apresentaremos uma teoria hermenêutica voltada para o Município visando à concretização da Constituição Federal.

24 CANOTILHO, J. J. Gomes. 2006 pág. 1118

1.3 Hermenêutica e interpretação

O Direito é um fenômeno cultural, que age como um sistema helicoidal, uma verdadeira espiral, partindo do homem em proveito do próprio homem, em um contínuo processo, ininterruptamente acrescido das experiências de vida que irão formatando entendimentos e compreensões jurídicas.

Celso Bastos²⁵, citando Emilio Betti, aponta que hermenêutica é ciência do espírito, a qual abarca o estudo da atividade humana de interpretar, sendo que interpretar é a aplicação da hermenêutica, pois enquanto a hermenêutica estuda abstratamente os enunciados, a interpretação é a aplicação concreta destes enunciados.

Afirma que interpretar é atribuir um sentido ou um significado a signos ou símbolos, dentro de determinado parâmetro, objetivando o caso concreto.

Interpretar não é extrair, posto que extrair pressupõe que este algo, ou seja, a solução do caso concreto, já exista na própria norma. A interpretação é um método de verificação do conteúdo da norma; não se trata de uma metodologia matemática. Se assim o fosse, bastaria um computador de grande porte para decidir todos os casos apresentados ao Poder Judiciário, a preencher uma série de questões para a obtenção de soluções pacificadoras de conflitos.

Segundo Houaiss²⁶ “interpr-”, antepositivo de interpretação, significa ajudante, intermediário, mensageiro, ou seja, aquele que se situa entre o objeto a ser interpretado e o resultado da interpretação, ou para quem a interpretação é direcionada.

O intérprete, portanto, é o intermediário do objeto a ser interpretado e do objeto interpretado. A interpretação é um processo que fazemos diariamente, em todas as nossas relações, posto que o ser racional cria símbolos de linguagem para a comunicação, e esses sinais expedidos devem ser analisados para que se encontre o seu

25 BASTOS, Celso. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. São Paulo, 2002. Celso Bastos Editor. Pág. 30 e 37.

26 HOUAISS, Antônio e Villar, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa/ Antônio Houaiss e Mauro de Salles Villar, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa*. 1ª edição. Rio de Janeiro. Objetiva. 2009. Pág. 1099.

conteúdo e aplicação concreta.

Da mesma maneira, a interpretação jurídica é fruto dos homens, feita pelas pessoas para as pessoas, e encontra-se dentro da realidade cultural, compreendendo essa realidade cultural em seu sentido mais amplo, ou seja, como um “conjunto complexo que inclui o conhecimento, as crenças, a arte, a moral, o direito, os costumes e as outras capacidades ou hábitos adquiridos pelo homem enquanto membro da sociedade”²⁷.

Assim, o Direito, como fruto de uma cultura, recebe a influência dos demais conjuntos ou sistemas que diretamente agem na formação deste mesmo Direito, e, assim, a sua formação é carregada de subjetividades.

Celso Bastos afirma que o Direito é parte de um sistema social, necessário, “constituindo-se em um segmento social-normativo, uma vez que é composto por normas disciplinadoras da conduta das pessoas, físicas ou jurídicas.”²⁸

O autor continua, ao propugnar que para a análise do fenômeno da interpretação jurídica há que se traçar uma correspondência entre as realidades físicas e culturais, apontando que há um verdadeiro abismo entre o mundo cultural e o material, afirmando que o mundo material “é formado por relações necessárias entre as coisas, que passam por experimentações, negações, testes de causa e efeito, até chegarem a formulação de leis próprias. No campo cultural não existem relações necessárias entre as coisas, é dizer, um elemento é vinculado ao outro tão somente por força de uma atividade humana. Os bens culturais trazem em si a marca do homem.”²⁹

Defende Celso Bastos, que o Direito atua racional e logicamente, devendo ser firmado mediante signos precisos.

Assim, a interpretação deve oscilar entre o rigor da objetividade ou a infinidade da subjetividade? Será possível ao homem tratar o Direito somente mediante uma análise objetiva? Existe análise objetiva?

27 CUCHE, Denys. A Noção de Cultura nas Ciências Sociais. 2ª Edição. Bauru. EDUSC. 2002. pág. 35, citando Edward Burnett Taylor, in *La Civilisation Primitive*. Paris. Reinwald. 1876-1878. Pág. 1.

28 BASTOS, Celso. Hermenêutica e Interpretação Constitucional. São Paulo, 2002. Celso Bastos Editor. Pág. 19.

29 Ob. cit. Pág. 19.

No nosso entendimento não, pois afirmar que a interpretação é fruto de uma análise completamente objetiva é lançar uma nuvem de fumaça sobre o objeto a ser interpretado.

É inarredável que o Homem, em suas posições perante a sociedade, age subjetivamente, e o intérprete jurídico, como, também é Homem, age da mesma maneira, subjetivamente.

Alerta Karl Engisch que houve “um tempo em que tranquilamente se assentou na idéia de que deveria ser possível estabelecer uma clareza e segurança jurídicas absolutas através de normas rigorosamente elaboradas, e especialmente garantir uma absoluta univocidade a todas as decisões judiciais e a todos os atos administrativos. Esse tempo foi o Iluminismo. Bockelmann em 1952 expôs uma vez mais a respectiva concepção fundamental em termos certos: «O tribunal, ao aplicar o Direito, deve funcionar como um autômato, com a única particularidade de que o aparelho em função não é um mecanismo automático mas um mecanismo lógico»...a adoração da lei animada por um espírito racionalista, fizeram com que a estrita vinculação do juiz à lei se tornasse no postulado central. Ao mesmo tempo, foi-se conduzido ao exagero de estabelecer insustentáveis proibições de interpretar e comentar a lei”.³⁰

Em contraposição a essa posição de escravo da lei, Karl Larenz apresenta a Teoria Psicológica do Direito de Bierling, que no final do século XIX introduz um conceito de Direito que deveria nortear o intérprete, pois segundo o seu entendimento “Direito, em sentido jurídico, é tudo aquilo que as pessoas, que convivem em qualquer comunidade, reciprocamente, reconhecem como norma e regra de viver em comum... Também, as «relações jurídicas» só existem enquanto obrigado ou os obrigados as reconhecem, o que leva BIERLING a afirmar que «todas as normas de Direito são queridas ou reconhecidas como pretensões jurídicas, por um lado, e como deveres jurídicos, por outro».”³¹

30 ENGISCH, Karl. Introdução ao Pensamento Jurídico. 10ª edição. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. 2008. Pág. 206.

31 LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. 4ª edição. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. 2005. Pág. 51.

Então, de um objetivismo tendente à busca de um verdadeiro conhecimento para a captação precisa dos objetos, de maneira não deformada pela subjetividade cognoscente, a um subjetivismo que procura a realidade do mundo mediante a subjetividade humana como fator preponderante no processo cognitivo, não encontraremos a solução para a pacificação de conflitos.

Maria Helena Diniz³² evoca, no processo de interpretação, a utilização da uma intuição racional apontando que devemos prescindir a análise de questões singulares, pois o individual é passageiro, objetivando a captação da pureza, registrando o fenômeno de modo neutro.

Kelsen por sua vez defende:

“Se por ‘interpretação’ se entende a fixação por via cognoscitiva do sentido do objeto a interpretar, o resultado de uma interpretação jurídica somente pode ser a fixação da moldura que representa o Direito a interpretar e, conseqüentemente, o conhecimento das várias possibilidades que dentro desta moldura existem. Sendo assim, a interpretação de uma lei não deve necessariamente conduzir a uma única solução como sendo a única correta, mas possivelmente a várias soluções que – na medida em que apenas sejam aferidas pela lei a aplicar – têm igual valor, se bem que apenas uma delas se torne Direito positivo no ato do órgão aplicador do Direito – no ato do tribunal, especialmente.”³³

Segundo a opinião de Kelsen há várias normas individuais, ou normas de decisão dentro do escopo de abrangência da norma geral, denominando esta norma individual como Direito Positivo.

Vejamos a metáfora elaborada por Eros Roberto Grau³⁴, na qual três escultores são chamados a reproduzir a Vênus de Milo e elaboram os seus trabalhos individualmente.

Cada escultor fará a sua Vênus de Milo, aparentemente semelhantes, mas nunca idênticas. O mármore bruto é o mesmo, mas o resultado da operação não será. Assim, da mesma forma, a interpretação do direito, que parte do mesmo mármore, encontra

32 DINIZ, Maria Helena. Conceito da Norma Jurídica como Problema de Essência. 4ª edição. São Paulo. Saraiva. 2003, pág. 15.

33 KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 7ª edição. São Paulo. Martins Fontes. 2006. Pág. 390/391.

34 GRAU, Eros Roberto. Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. 5ª edição. Malheiros. 2009. Pág. 33.

decisões diferentes, que, segundo Kelsen, são normas individuais dentre as possíveis no âmbito do quadro da norma.

Mas esse subjetivismo não pode ser livre, sem qualquer critério fundamentador, sob pena de ofender a segurança jurídica.

Benjamim Cardoso alerta:

“No extremo oposto estão as palavras do jurista francês Saleilles, em seu tratado *De La Personnalité Juridique*: ‘Primeiro, se almeja o resultado; depois, se encontra o princípio; é essa a gênese de toda interpretação jurídica. Uma vez aceita, a interpretação se apresenta, sem dúvida, no conjunto da doutrina jurídica, sob o aspecto oposto. Os fatores se invertem. O princípio aparece como causa inicial da qual se extraiu o resultado, que se acredita ter sido inferido dela.’ Eu não apresentaria o caso tão amplamente assim. Uma formulação tão incisiva exagera o elemento de livre volição. Ignora os fatores de determinismos que restringem e confinam, dentro de limites estreitos, o âmbito da livre escolha. Contudo, por seu próprio excesso de ênfase, fornece o corretivo necessário para um ideal de objetividade impossível.”³⁵

É comum o intérprete possuir de antemão a solução para o caso sem uma análise mais elaborada e, somente após tê-lo “solucionado”, procurar a fundamentação jurídica para tentar sustentá-la.

Na busca da melhor solução possível, dentro do sistema jurídico vigente, o intérprete deve utilizar-se de uma metodologia preexistente à solução. Somente depois de transcorrido todo o processo fixado pelo método é que o intérprete terá condições de atribuir a melhor solução para o caso, ou encontrar a norma individual.

O Juiz da Suprema Corte Americana arremata, ainda, que “a verdade é que todos esses questionamentos internos nascem da esperança e do desejo de transcender as limitações que tolhem nossa natureza humana. ... Meu dever de juiz talvez seja materializar em lei não as minhas aspirações, convicções e filosofias pessoais, mas as aspirações, convicções e filosofias dos homens e das mulheres do meu tempo. Dificilmente farei isso bem se minhas próprias simpatias, crenças e devoções fervorosas estiverem voltadas para um tempo que já se foi.”³⁶

35 CARDOZO, Benjamim N. A natureza do processo judicial. São Paulo. Martins Fontes. 2004. Pág.126.

36 CARDOZO, Benjamim N. 2004. Pág. 128

Finaliza o pensamento com a transcrição de François Géný:

“Nunca, em nenhum sistema de interpretação judicial, podemos nos congratular por termos eliminado completamente a medida pessoal do intérprete. Nas ciências morais, não há método ou procedimento que supere totalmente a razão subjetiva.”

Então, em face do carregado subjetivismo do intérprete, é fundamental que a ciência jurídica estabeleça critérios objetivos, para garantir a Segurança Jurídica, segurança esta que deve permear as relações humanas.

Qualquer ideologia que o interprete possua - todo intérprete tem a sua - não pode obnubilar a visão no processo de interpretação. A solução do conflito deve ser a síntese pretendida pelo sistema jurídico posto, em respeito à Segurança Jurídica que deve pautar as ações estatais.

O conhecimento mais puro é a fonte de toda a verdade, e para a formação de um Estado justo é necessário que todos os cidadãos sejam justos, consigo e com os outros. Assim, a interpretação jurídica, na procura do justo, inapelavelmente agregada à Segurança Jurídica, não deve partir de objetivos pragmáticos ou econômicos, mas deve agir dentro da sistemática jurídica, que garante a todos algum grau de previsibilidade na resolução de conflitos.

Como aponta Canotilho, o homem necessita de segurança jurídica para a realização de sua vida, posto que há de haver certa previsibilidade nas relações jurídicas, em obediência ao Estado de Direito.³⁷

Interpretação constitucional

A interpretação constitucional tem a sua especificidade com relação ao alcance dos seus termos, mas principalmente em face do escopo de sua atuação. Uma decisão judicial em um caso concreto, decorrente de um conflito entre poucos contendores, gera efeitos a toda uma sociedade, quanto enfrenta questões sobre a aplicação da Constituição.

37 CANOTILHO, J. J, Gomes. 2006. Pág. 257.

Uma interpretação constitucional não será somente uma solução para um conflito entre partes específicas. O resultado da interpretação, ou a norma de aplicação lançará efeitos para toda a coletividade, por ser a Constituição a estrutura fundamental, não só do Estado, mas de toda a sociedade.³⁸

Häberle ressalta que o cidadão deve participar do processo de formação da interpretação constitucional, pois “[t]odo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição.”³⁹

O Estado, nas suas mais diversas manifestações de poder/dever, precisa agir em conformidade com o sistema jurídico positivado, desde a formação da norma infraconstitucional, ou seja, no processo legislativo, até a manifestação da mais alta corte do país, mediante as decisões judiciais, perpassando pelas simples decisões administrativas exaradas pelas municipalidades, para que haja a observância da Segurança Jurídica.

Na manifestação Estatal é premissa básica a indicação do método e a justificativa de sua utilização. Não se pode esquecer, também, que as soluções nunca devem ficar distantes

38As interpretações constitucionais trazem em seu bojo uma repercussão no caminhar de uma nação. A ADI 295 é exemplo de como uma interpretação voltada para a análise de um problema específico, casual, dentro de condições factuais momentâneas, trouxe problemas de grave monta para as nossas Instituições. Trata-se da ação direta de inconstitucionalidade, intentada pela Ordem dos Advogados do Brasil em face da Medida provisória 186, a qual se encontrava em sua quarta edição, e tinha como escopo obstar a possibilidade de concessão de liminar em mandado de segurança. Apesar do brilhante voto vencido do relator, Ministro Paulo Brossard, que na simples afirmação de que a reedição tornaria totalmente inócuo o prazo de 30 dias, o Supremo entendeu que era possível a reedição. Ora, a medida provisória edificada na Constituição Cidadã vinha em contraposição ao malfadado Decreto-Lei, mas acabou por tornar-se um instrumento perigoso e centralizador de poder, enfraquecendo o legislativo. Recentemente, outra discussão, trouxe, também, uma interpretação que com certeza causará conseqüências para o País. Trata-se do RE 434.059-3, em que participaram do processo judicial somente o INSS e Marcia Denise Farias Lino, onde foi fixado o entendimento de que a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. Mesmo que o Supremo Tribunal Federal não tivesse exarado a súmula vinculante nº 5 com o mesmo teor, bastaria essa decisão para alcançar todos os processos administrativos disciplinares em andamento. Ora, a garantia constitucional da obrigatoriedade da presença de um advogado ao servidor acusado, visa proteger uma gama de direitos fundamentais, dentre eles o direito à vida, liberdade, segurança jurídica, igualdade, devido processo legal e a ampla defesa.

39 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição*. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre. 2002. Pág. 13/15.

do cidadão comum, partícipe desse processo, posto que, ou figura como agente ou como receptor do produto final desse exercício.

Assim, aponta Celso Bastos, que para dar início à atividade de interpretação é necessário que o intérprete além de conhecer as normas jurídicas, defina quais são os caminhos lógicos a serem trilhados, quais os recursos a serem utilizados, ou ainda, quais os métodos que podem ser adotados para se atingir um entendimento com foro de veracidade e legitimidade.

A racionalidade do método e a clareza de suas fundamentações pacificam os conflitos, elucidam as pendengas e asseguram a aplicação da Constituição.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior enfrentou a questão da interpretação sob o prisma da argumentação jurídica, apontando a necessidade da racionalidade no caminhar desse processo:

“A decisão, portanto, é ato de comunicação. É ação de alguém para alguém. Na decisão jurídica temos um discurso racional. Quem decide ou quem colabora para a tomada de decisão apela para o atendimento de outrem. O fato de decidir juridicamente é um discurso racional, pois dele se exige fundamentação. Não deve apenas ser provado, mas *com-* provado. Essa comprovação não significa necessariamente consenso, acordo, mas sim que são obedecidas regras sobre a obtenção do consenso que, aliás, nem precisa ocorrer. Por isso, uma decisão que não conquiste a adesão dos destinatários pode ser, apesar do desacordo, um discurso fundamentante (racional)”.⁴⁰

Assim, como produto do homem, a interpretação deve existir mediante um raciocínio jurídico elaborado segundo critérios racionalmente fundamentados, sendo que esses critérios devem ser explicitados no documento resultante do processo de construção da norma de decisão⁴¹, para que todos tenham a possibilidade de alcançar o caminho percorrido e entender as razões que fizeram com que se chegasse a esse resultado.

40 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio, Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação – 4ª edição. Atlas. São Paulo. 2003, pág. 323/324.

41 “Uma norma jurídica adquire verdadeira normatividade quando com a «medida de ordenação» nela contida se decide um caso jurídico, ou seja, quando o processo de concretização se completa através da sua aplicação ao caso jurídico a decidir mediante: (1) a criação de uma disciplina regulamentadora (concretização legislativa, regulamentar); (2) através de uma sentença ou decisão judicial (concretização judicial); (3) através da prática de actos individuais pelas autoridades (concretização administrativa). Em qualquer dos casos, uma norma jurídica através da «passagem» a **norma de decisão** que regula concreta e vinculativamente o caso carecido de solução normativa.” (CANOTILHO, J.J.Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra. Almedina. 2003. Pág. 1221.)

Método clássico de interpretação

O direito positivo como objeto de estudo da ciência jurídica somente se externa mediante a linguagem. O primeiro doutrinador a elaborar uma metodologia para a compreensão desse fenômeno da linguagem foi Savigny em 1840, quando elaborou o que ele determina de elementos da interpretação das leis particulares.

Nessa tentativa de elaboração de uma sistemática, o que ele determinou de interpretação de leis imperfeitas, fixou a seguinte metodologia:

“El elemento gramatical de La interpretación tiene por objeto La palabra, que constituye el medio para que El pensamiento del legislador se comunique con El nuestro. Consiste, por consiguiente, en La exposición de las leyes lingüísticas aplicadas por el legislador.

El elemento lógico tiende hacia la estructuración del pensamiento, o sea hacia la relación lógica en la que hallan sus diversas partes.

El elemento histórico tiene por objeto la situación de la relación jurídica regulada pro reglas jurídicas en el momento de la promulgación de la ley. Esta debía intervenir en aquella de determinada manera: y el mencionado elemento ha de evidenciar el modo de aquella intervención: lo que por aquella ley se ha introducido de nuevo en el derecho.

El elemento sistemático, por último, se refiere a la conexión interna que enlaza a todas las instituciones y reglas jurídicas dentro de una magna unidad.”⁴² ⁴³

O conhecimento é a relação entre as significações construídas pelo homem e determinado objeto, mas que deve ser vertido em linguagem. O conhecimento é composto da linguagem na sua função descritiva, em geral utilizando-se da linguagem ordinária.

O conhecimento científico, por sua vez, requer linguagem rigorosa, para que construa o

42 Tradução livre: O elemento da gramática da interpretação tem por objeto a palavra, que constitui o meio pelo qual o pensamento do legislador se comunica. Consiste, conseqüentemente, na exposição das leis lingüísticas aplicadas pelo legislador.

O elemento lógico tem a estruturação do pensamento, ou seja, fazem a relação lógica em que se encontram as suas diversas partes.

O elemento histórico tem por objeto a situação da relação jurídica regulada por regras jurídicas no momento da promulgação da lei. Esta devia intervir naquela de determinada maneira; é mencionado elemento evidenciar o modo daquela intervenção: Porque aquela lei foi introduzida novamente no Direito. O elemento sistemático, finalmente, se refere sobre a conexão interna que conecta a todas as instituições e regras legais dentro de uma magna unidade.

43 SAVIGNY, F.Karl von. La ciencia del derecho. Losada. Buenos Aires. 1959. Pág. 83.

discurso sem os defeitos de ambiguidade que a linguagem comum possui, além disso, o conhecimento científico utiliza-se de um método para a interpretação do objeto (este em sentido lingüístico, tal como o Direito Positivo para a Ciência do Direito).

Paulo de Barros Carvalho, citando Vilém Flusser, assevera que “o universo, conhecimento, verdade e realidade são aspectos lingüísticos, de tal modo que a língua é, forma, cria e propaga a realidade”, continuando ao afirmar que o mundo tem uma aparência caótica, mas pela linguagem é possível ordená-lo.⁴⁴

No estudo da linguagem chegamos à semiótica, ou à teoria geral dos signos, que se divide em três partes denominadas de sintaxe, semântica e pragmática. Na sintaxe estuda-se a relação dos signos entre si, enquanto na semântica dá-se sentido aos enunciados, considerando a relação dos signos com os objetos que representam. Finalmente, na pragmática, verifica-se a relação dos signos com seus intérpretes.

Quem é considerado pela doutrina como o percussor da teoria dos sistemas é Karl Ludwig Von Bertalanffy, biólogo, que denominou como revolução organísmica uma visão sistêmica de mundo, acreditando ser o homem a única espécie que interfere ativamente na condução da evolução de um dado a ser estudado pela ciência.

Luís Roberto Barroso assim acentua a questão:

“O método sistemático disputa com o teleológico a primazia no processo interpretativo. O direito objetivo não é um aglomerado aleatório de disposições legais, mas um organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados ou subordinados, que convivem harmonicamente. A interpretação sistemática é fruto da idéia de unidade do ordenamento jurídico. Através dela, o intérprete situa o dispositivo a ser interpretado dentro do contexto normativo geral e particular, estabelecendo as conexões internas que enlaçam as instituições e as normas jurídicas. Em bela passagem, registrou Capograssi que a interpretação não é senão a afirmação do todo, da unidade diante da particularidade e da fragmentaridade dos comandos singulares.”⁴⁵

No método lógico ou teleológico, “[a]s normas devem ser aplicadas atendendo,

44 CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário, linguagem e método. 1ª edição. Noeses. São Paulo. 2008. Pág. 170.

45 BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. Saraiva. 6ª edição. São Paulo. 2004. Pag. 136.

fundamentalmente, ao seu espírito e à sua finalidade. Chama-se teleológico o método interpretativo que procura revelar o fim da norma, o valor ou bem jurídico visado pelo ordenamento com a edição de dado preceito. A formulação teórica da interpretação teleológica é tributária dos estudos de Heck, Geny e, sobretudo, Ihering.”⁴⁶

Tais métodos são o ponto de partida de qualquer interpretação, reafirmando que não são hierarquizáveis ou mesmo prescindíveis, devendo ser utilizados no processo de procura da norma de decisão.

Postulados de Celso Bastos

Celso Bastos fixou alguns postulados hermenêuticos, para o enfrentamento da aplicação das normas constitucionais, argumentando que tais postulados “[n]ão são propriamente extraíveis da Constituição. São uma série de regras que os autores que tratam do Direito Constitucional atualmente seguem. Extraem-se mais da experiência, da lógica, da evolução histórica, do surgimento e desenvolvimento do próprio constitucionalismo. São postulados, axiomas que se caracterizam pelo aspecto cogente com que se apresentam ao intérprete.”⁴⁷

Em que pesem tais assertivas, há que se afirmar que tais postulados são necessariamente decorrentes da própria Constituição, sob pena de sua não aplicação, dada a opção expressa desta Constituição pelo positivismo jurídico.

A Constituição estabelece no artigo 1º que “[a] República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. No artigo 5º que “[t]odos são iguais perante a lei”. Finalmente, no inciso II do artigo 5º que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Assim, no âmbito normativo da lei é que é possível caminhar o intérprete, sob pena de violação à segurança jurídica.

46 Ob. cit. Pág. 138.

47 BASTOS, Celso. 2002. Pág. 171.

Feitas tais observações, os postulados descritos por Celso Bastos, que precedem à própria interpretação e devem ser observados, são: supremacia da Constituição; unidade da Constituição; maior efetividade possível e harmonização.

A norma constitucional, segundo o postulado da supremacia da Constituição, é superior a qualquer outra norma, principalmente diante da constatação de que as demais tem razão de existência em face do que estabelece a própria Carta Magna, ou seja, “procedese à interpretação do ordenamento jurídico a partir da Constituição”⁴⁸.

Em face do postulado da unidade da Constituição, unidade que também pode e deve ser aplicada a todo o sistema jurídico, constata-se que a Constituição vive em homeostase, posto que todo o seu conteúdo não é nem deve ser considerado como contraditório ou conflituoso, tratando-se de um todo indivisível.

Como acentua Celso Bastos “[é] necessário, pois, que o intérprete procure as recíprocas implicações, tanto de preceitos como de princípios, até chegar a uma vontade unitária da Constituição. Como consequência deste princípio, as normas constitucionais devem sempre ser consideradas como coesas e mutuamente imbricadas. Não se poderá jamais tomar determinada norma isoladamente, como suficiente em si mesma. É que a Constituição pode perfeitamente prever determinada solução jurídica num determinado passo seu, para noutro tomar posição contrária, dando lugar a uma relação entre norma geral e outra específica. Esta predomina no espaço que abrange. Não há, pois, qualquer fratura constitucional. E isso porque se a Constituição é una, e se é ela o documento supremo de uma nação, todas as normas que contempla encontram-se em igualdade de condições, nenhuma podendo se sobrepor à outra para lhe afastar o cumprimento. As duas normas vigem por inteiro, apenas que em situações diversas (nunca para a mesma situação). Assim, cada uma vige em seu campo próprio, do que resulta a aplicação de ambas.”⁴⁹

Por sua vez, o postulado da máxima eficiência ou, segundo a tese do Constitucionalista português JJ. Gomes Canotilho, o Princípio da Máxima Efetividade, verifica-se que “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um

48 Ob. cit. 2002. Pág. 172.

49 BASTOS, Celso. 2002. Pág. 174.

princípio operativo em relação a todos e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese de actualidade das normas programáticas (Thoma), é de hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia dos direitos fundamentais)”⁵⁰.

Como aduz Celso Bastos, todas as normas constitucionais devem produzir efeitos, ou seja, deve-se preservar toda a “**carga material que cada norma possui, e que deve prevalecer, não sendo aceitável sua nulificação nem que parcial**”⁵¹.

Por último aponta a existência de um postulado decorrente da unidade da Constituição, ou seja, o postulado da harmonização.

Mediante o princípio da harmonização “se busca conformar as diversas normas ou valores em conflito no texto constitucional, de forma que se evite a necessidade da exclusão (sacrifício) total de um ou alguns deles. Se por acaso viesse a prevalecer a desarmonia, no fundo, estaria ocorrendo a não aplicação de uma norma, o que evidentemente é de ser evitado a todo custo. Deve-se sempre preferir que prevaleçam todas as normas, com a efetividade particular de cada uma das regras em face das demais e dos princípios constitucionais.”

1.4 A história do direito como discurso legitimador

O Homem é sujeito de sua história, e, por diversas vezes se surpreende com fatos que enfrenta em sua vida, deixando de analisar que muitas das questões postas em sua frente são apenas os resultados de um caminhar, resultados estes nem positivos ou negativos, mas apenas a constatação de que é o responsável pela consequência em face do caminho trilhado.

A história não é um fenômeno que se repete e, também, não é o resultado de um acaso, e deve ser analisada sob um enfoque científico, posto que obedece a certa regularidade.

50 CANOTILHO, J.J.Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra. Almedina. 2003. Pág. 1224.

51 BASTOS, Celso. 2002. Pág. 177.

A questão colocada neste trabalho traz a necessidade da análise da história do fenômeno jurídico “Município” no Brasil e Portugal, qual a sua peculiaridade e o que fez que em 1988 a assembleia nacional constituinte resolvesse “criar” uma hipótese política totalmente inexistente até então nas Constituições, ou seja, a integração do Município na Federação.

Mas será que essa integração é uma inovação no Brasil? Será que surgiu somente em 1988? Tal inserção decorre de “geração espontânea” ou é fruto de um caminhar constitucional?

Uma nação não pode ficar de costas para a sua história. Não pode enxergar a sua história e interpretar seus institutos mediante “olhos estrangeiros”, teorias alienígenas, visões maniqueístas e distantes de outros países.

Temos sempre a impressão que qualquer país tem um sistema jurídico melhor que o nosso ou que funciona mais adequadamente que o nosso, posto que é natural para todos achar que aquilo que não vivemos deve ser hipoteticamente melhor. Como sempre é mais bonita “a grama do vizinho”.

Mas, ao trazer o jardineiro desse vizinho, com suas técnicas estrangeiras, nunca conseguiremos atingir o mesmo resultado. Ora, não somos as mesmas pessoas, não plantamos no mesmo terreno, não possuímos o mesmo material e não sentimos os mesmos efeitos da variação climática.

A grama não irá crescer como a dos nossos vizinhos, nunca.

No processo psicanalítico, para sabermos o que é melhor para nós, devemos primeiro elaborar um processo de autoconhecimento. Agora, no processo de interpretação da norma, precisamos saber como se desenvolveu tal e qual instituto, quem foram os atores principais, quais são as suas raízes, e quais os fenômenos que influenciaram a sua mutação no decorrer da história.

O Homem é história, e, como já foi objeto de anterior explanação, “toda percepção já é memória. Nós só percebemos, praticamente, o passado. O presente puro é o

inapreensível avanço do passado a roer o futuro.”⁵²

Afirma Philipp Heck na sua obra sobre a jurisprudência de interesses:

“A investigação histórica dos interesses é aconselhada pela simples consideração de que todos os interesses da comunidade que foram causa da lei e nesta devem achar proteção, são desse modo mais seguramente garantidos... É quase evidente que a comunidade jurídica tem um grande interesse em conseguir, por meio da lei, os resultados que pretendia e não outros, diferentes ou até opostos. Quem age conscientemente, quer alcançar os seus fins, mesmo quando a ação consiste só em dar ordens... A comunidade jurídica quer com a lei, obter determinados efeitos. Se estes efeitos se não produzem, os interesses legislativos são prejudicados”.⁵³

Continua Heck:

“Na verdade, os interesses que a lei pretende proteger são grandezas históricas, isto é, reais. São desejos e aspirações que existiram realmente na mente de homens reais. E não se sacia um homem esfomeado dando de comer ao seu retrato, por mais artístico que seja. Os interesses reais, determinantes da lei, só podem ser satisfeitos por método de interpretação que habilite o juiz a conhecê-los histórica e perfeitamente e a tê-los em conta na decisão dos casos concretos.”⁵⁴

Não obstante a posição de Heck representando um congelamento no tempo da edição da lei e suas razões, necessário afirmar que as palavras uma vez exteriorizadas ganham vida própria, independentemente de seus autores.

O que de maneira nenhuma afasta a importância da interpretação histórica, em face da necessidade do aprofundamento do conhecimento sob dado instituto jurídico, que não nasce como um passe de mágica, por geração espontânea, mas resulta sempre de uma série de fatos sociais concatenados.

Aponta António Manuel Hespanha que a história serve para a interpretação do direito, pois permite a identificação de valores jurídicos que duram no tempo, problematizando as disciplinas jurídicos-dogmáticas que tentam apenas criar certezas a cerca do direito vigente. Afirma o autor:

52 RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. 1997. Pág. 163.

53 HECK, Philipp. Interpretação da lei e da jurisprudência dos interesses. Livraria Acadêmica Saraiva e Cia. São Paulo. 1947. Pág. 66.

54 HECK, Philipp. 1947. Pág. 67

“A história do direito realiza esta missão sublinhando que o direito existe sempre “em sociedade” (situado, localizado) e que, seja, qual for o modelo usado para descrever as suas relações com os contextos sociais (simbólicos, políticos, econômicos, etc.), as soluções jurídicas são sempre contingentes em relação a um dado envolvimento (ou ambiente). São nesse sentido, sempre locais.”⁵⁵

Mas a utilização da história não deve servir para a manutenção de vícios do passado, ou mesmo a permanência de entendimentos que não se coadunam com a constatação da eterna mutabilidade das relações sociais.

O Direito como expressão social precisa de legitimação, haja vista a sua força como limitador da liberdade individual. Um dos processos de legitimação é a “tradição”, ou seja, o caminhar histórico dos sistemas normativos.

Segundo o entendimento de Hespanha, pautado na Escola Histórica Alemã, “o direito surge do próprio espírito da Nação (volksgeist), depositado nas suas tradições culturais e jurídicas. Por isso, a história jurídica devia desempenhar um papel dogmático fundamental, tanto ao revelar o direito tradicional, como ao proteger o direito contemporâneo contra as inovações (nomeadamente, legislativas) arbitrárias (“anti-naturais”, “anti-nacionais”).⁵⁶”

O estudo da história pode auxiliar no encontro da dimensão semântica de certos termos, posto que o “significado da mesma palavra, na suas diferentes ocorrências históricas, está intimamente ligado aos diferentes contextos, sociais ou textuais, de cada ocorrência. Ou seja, o sentido é eminentemente *relacional* ou *local*.”⁵⁷

No nosso enfoque o entendimento histórico da função do Município na construção da nação brasileira, desde o descobrimento, trará uma luz, uma força nesse instituto, e demonstrará o quão natural é uma Federação de Municípios.

Propugna o autor:

55 HESPANHA, António Manuel. Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio. Fundação Boiteux. Florianópolis. 2005. Pág. 21.

56 HESPANHA, António Manuel. 2005. Pág. 24.

57 HESPANHA, António Manuel. 2005. Pág. 24.

“Na verdade, os juristas tem uma intervenção diária na adjudicação social de faculdades ou de bens. Isto confere-lhes um papel central na política quotidiana, embora com o inerente preço de uma exposição permanente à crítica social. Uma estratégia de defesa deste grupo é a de desdramatizar (“eufemizar”, Bourdieu, 1986) a natureza política de cada decisão jurídica e, por isso, o seu caráter “político” (“arbitrário”, no sentido de que depende de escolhas de quem decide e não de leis ou princípios imperativos). Ora, uma forma de “despolitizar” (“despotenciar”, “eufemizar”) a intervenção dos juristas é apresentar o veredicto jurídico como uma opção puramente técnica ou científica, distanciada dos conflitos sociais subjacentes.

Esta operação de neutralização política da decisão jurídica tornar-se-á mais fácil se se construir uma imagem dos juristas como académicos distantes e neutrais, cujas preocupações são meramente teóricas, abstratas e eruditas. Uma história jurídico formalista, erudita, alheia às questões sociais, políticas e ideológicas e apenas ocupada de eras remotas, promove seguramente uma imagem das Faculdades de Direito como templos da ciência, onde seriam formadas tais criaturas incorpóreas. A onda de medievismo que dominou a historiografia jurídica continental até os anos ’60 – contemporânea do manifesto de Hans Kelsen no sentido de “purificar” a ciência jurídica de ingredientes políticos – teve esse efeito de *legitimação pela ciência*, justamente numa época de fortíssimos conflitos político-ideológicos em que os juristas tiveram que desempenhar uma importante função arbitral.”

No nosso entendimento a purificação defendida pelo autor não será possível na dimensão proposta, mas a responsabilidade do jurista é a de buscar examinar as causas dentro de critérios jurídicos racionais, tendendo a se livrar das amarras psicológicas que atentam contra a segurança nas relações jurídicas.

O direito decorre e explica fatos sociais e cabe ao intérprete tornar explícito aquilo que a vida quotidiana mantém em uma linguagem subliminar, “[t]al como os psico-analistas, que revelam em discursos explicados o inconsciente individual, eles (os intérpretes) explicitam em teorias o inconsciente social. E, feito isto, devolviam-no à sociedade sob a forma de uma ideologia articulada que se convertia em norma da ação, reforçando ainda o primitivo imaginário espontâneo. Muitas vezes fazem isto sob a forma de uma literatura altamente sofisticada; outras vezes, apenas por meio de ditos soltos (*brocarda*), de mnemônicas, de formulários documentais ou de ritos processuais. De uma forma ou de outra, eles desempenham um papel importantíssimo na reprodução de padrões culturais e na construção de esquemas mentais que permanecerão ativos, durante séculos, na cultura europeia. E é por isto que a história do direito não pode ser ignorada sempre que se tenha em vista a compreensão, global ou setorial, da antiga

sociedade europeia⁵⁸ ou, no nosso caso, a compreensão aprofundada da história do direito brasileiro como expressão de uma manifestação cultural de nossas instituições.

58 HESPANHA, António Manuel. 2005. Pág. 47/48.

Capítulo 2 – O fenômeno jurídico-político do Município na história

2.1.A origem do Município

Na análise da história das cidades, principalmente das Cidades-Estados, é possível encontrar uma série de ensinamentos, desde as razões de seu nascimento até os motivos de sua derrocada.

Todas as cidades, sem exceção, floresceram sobre um princípio de respeito entre todos, cada qual buscando praticar os seus papéis naturalmente traçados, almejando a satisfação de sua necessidade mediante o trabalho e a solidariedade, criando instituições fortes e permanentes, regras sociais claras e devidamente respeitadas, não necessariamente escritas.

As grandes cidades/civilizações pereceram pela quebra desse equilíbrio, desvirtuamento dos valores éticos, a tentativa da prevalência da força em detrimento da razão, e, principalmente, pelo demasiado enfraquecimento do Poder Municipal, em um movimento centrípeto de atuação estatal.

Na cidade o homem nasce, vive e morre, sofre e se apraz, constitui família, imortaliza-se pelos seus feitos, como enuncia Wolf Schneider, a “cidade é o berço da cultura e do crime, o centro da miséria e do esplendor. É a bacia da captação da vitalidade e do nervosismo, o centro do poder e o foco da decadência. Na cidade o homem mostra a sua fisionomia mais nobre e sua mais hedionda carranca. Parede a parede, telhado a telhado, nela se comprimem ventura e lágrimas, altivez e humilhação, nascimento e morte”⁵⁹, ou seja, toda a existência humana.

Após o quarto período glaciário, a partir do qual o homem passou a buscar uma nova forma de subsistência, diante da fuga e morte dos animais e da destruição das plantas nativas, passam as tribos nômades não mais a se guiar pelos hábitos dos animais, mas começam a buscar boas pastagens, próxima dos rios, desenvolvendo um início de agricultura.

59 SCHNEIDER, Wolf . História das cidades, de Babilônia à Brasília. Boa Leitura Editora S.A. São Paulo. 3ª edição. 1962. Pág. 12.

Registra Schneider, ainda:

“Nos vales fluviais havia naturalmente regiões onde durante o ano inteiro se encontravam água e pasto em abundância e onde, além disso, a pesca enriquecia o cardápio. Uma horda progressista, que encontrava uma baixada fluvial fértil e, em caso de necessidade, a conseguia defender com êxito, já podia renunciar à vida nômade. Tornava-se sedentária. Desprezava a barraca a caverna e construía, de pedras, barro e ramos, as primeiras casas.”⁶⁰

Por suposição dos historiadores tal fato deu-se a partir de 10.000 anos a.C., passando a ter importância fulcral a permanência do Homem na terra, a sua exploração e o início de uma organização social.

Continua Wolf Schneider:

“Quando o homem não se limita a simplesmente procurar o que o solo produz espontaneamente, mas o lava e cuida, ele dá tão ricos frutos que se pode permanecer nele. Eis a grande descoberta na história da vida superior: tratar a terra, modificando-a, rende mais de que saqueá-la. Assim, a natureza, em tempos imemoriais a grande inimiga do homem, torna-se sua amiga.”⁶¹

Então, com o desenvolvimento paulatino da agricultura, as tribos deixaram de explorar a terra e passaram a permanecer nela, ou seja, diante de uma situação adversa o homem transpõe uma impossibilidade, alterando a sua história milenar.

Nessa evolução, quando o homem passou a permanecer em uma só localidade, nasceram as povoações, as cidades, e, conseqüentemente, a propriedade privada.

60 SCHNEIDER, Wolf. 1962. Pág. 18.

61 Ob. cit. pág. 22.

2.2.O Município na Grécia antiga e em Roma

Nesta primitiva propriedade privada, precisamente na Grécia antiga, as famílias erigiam altares em louvor aos seus antepassados, acreditando que na propriedade onde nasceram estavam presentes todos os seus ancestrais. Em respeito a esses mortos celebravam rituais, com a obrigação imemorial de manter sempre aceso o fogo sagrado, o fogo da família.

Portanto, a propriedade privada, que até então não possuía registro histórico, com a sociedade grega passa a ter uma importância sem igual, pois essa religiosidade ligada exclusivamente ao vínculo familiar, fixada numa ritualística própria e exclusiva, sempre tinha como contorno certo a própria terra, a própria morada, e, sobretudo, os laços familiares.

Fustel de Coulanges assim a descreve:

“Nessa casa a família é senhora e proprietária; é a sua divindade doméstica que lhe assegura seu direito. A casa é consagrada pela presença perpétua dos deuses; ela é o templo que os guarda. “O que há de mais sagrado – diz Cícero – que a moradia de cada homem? Aí está o altar; aí brilha o fogo sagrado; aí estão as coisas santas e a religião.”⁶²

Maria Garcia na análise das sociedades antigas, afirma que várias famílias formavam a frátea, entre os gregos, e a cúria, entre os romanos, e da união de muitas cúrias ou fráteas, formaram-se as tribos, agora não mais nômades, mas sedentárias.⁶³

Atenas, em razão de sua posição geográfica estratégica, floresceu em decorrência de possuir um movimentado porto, o Pireu, por onde partiam os navios que “transportavam para quase todos os países costeiros do Mediterrâneo e do Mar Negro, produtos de artesanato e da lavoura, como vasilhas de barro, lâmpadas, objetos de metal, artigos de couro, vinho e óleo ... Abarrotados de mercadorias, os navios ancoravam novamente no Pireu. Traziam sobretudo cereais e escravos, mas também minérios, madeira para construção e madeiras finas, brilhantes e marfim, incenso e especiarias, especialidades

62 FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. A cidade antiga. Bauru. Edipro. 3ª edição. 2001. Pág. 58.

63 GARCIA, Maria. A cidade e seu estatuto. Editora Juarez de Oliveira. São Paulo. 2005. Pág. 28.

alimentícias e valiosos tapetes, não só da região mediterrânea, mas também da Arábia, Índia e da África Negra. As matérias primas eram trabalhadas nas industriais manuais de Atenas e Pireu e na sua maior parte exportadas novamente. Havia oficinas que muito se aproximavam de uma empresa industrial, com até cem operários”.⁶⁴

Esse desenvolvimento e a troca de experiências vivenciais proporcionaram ao povo grego a possibilidade de aprofundar e ampliar o conhecimento das coisas, dando ensejo ao nascimento da filosofia ocidental e aos primórdios de alguns princípios democráticos.

Ensina Elianne M. Meira Rosa que “a cidade antiga era o ponto de convergência dos peregrinos em busca dos cerimoniais religiosos, da comunhão emocional, da cooperação e da ampliação das áreas de comunicação, convertendo-se os centros urbanos em locais de encontro”.⁶⁵

Esse local de encontro engendrou um sistema político que dependia da atuação direta dos cidadãos, e, esta participação, fortificou a cidade grega como uma cidade coesa e com regras claras, as quais eram discutidas entre os cidadãos diretamente.

Tais normas eram de tal relevância na “polis” que havia um procurador denominado “defensor da lei”, que tinha como atribuição proteger a norma de qualquer tentativa de revogação ou reforma, posto que, uma vez instituída, a lei era a “expressão da vontade da coletividade”.⁶⁶

Acentua Lewis Mumford a importância da ágora, ponto de encontro de mercadores. A sua função mais antiga e mais persistente foi a de ponto de encontro dos cidadãos, ou seja, havia outras razões para se reunirem além de fazer negócios. Afirma que a ágora é o local da assembleia para “decidir se um assassino pagara uma adequada multa de sangue aos parentes do homem assassinado”.⁶⁷

64 SCHNEIDER, Wolf. História das Cidades, pág. 87.

65 Elianne M. Meira ROSA. Coordenadora Maria Garcia. A cidade e seu estatuto. Editora Juarez de Oliveira. 2005. Pág. 2.

66 FARIA, Dárcio Augusto Chaves de. A ética profissional dos procuradores públicos. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. publicação do Centro de Estudos Jurídicos, nº46, 1994. Pág. 80/82.

67 MUNFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. 5ª edição. São Paulo. Martins Fontes. 2008, pág. 178.

Era na ágora que as tensões sociais eram resolvidas, um local destinado à “palavra”, não à violência e luta.

Apesar da figura Município somente ter surgido com os romanos, a Grécia de Péricles deixou o legado de uma cidade plena, onde a vivência da democracia realmente ocorreu, na sua maior expressão de pujança.

Por sua vez, foi em Roma que se deu início a um contorno mais definido do que hoje entendemos como Município.

Roma estabeleceu categorias das cidades, criando uma diferenciação política do Município com relação às cidades denominadas de colônia.

A colônia era a cidade conquistada pelo Império Romano, que passava a ficar subordinada às normas de Roma, sem autonomia ou qualquer independência.

Já o Município possuía em especial a cidadania romana, era regido, em grande parte, por leis e instituições estabelecidas pelo próprio poder local.

Mesmo assim, Odair Rodrigues Alves afirma que “tanto nas colônias como nos Municípios, o povo tinha direito de exercer o seu poder soberano, elegendo magistrados, promulgando leis locais, decidindo na solução dos negócios comuns.”⁶⁸

Fustel de Coulanges sintetiza a questão da força municipal na Grécia e em Roma:

“Vimos nas páginas precedentes como o regime municipal foi constituído entre os antigos. Uma religião antiquíssima fundara primeiramente a família, e depois a cidade; estabelecera a princípio o direito doméstico e o governo das *gens*, em seguida as leis civis e o governo municipal. O Estado estava estreitamente ligado à religião; ele se originava dele e se confundia com ela. É por isso que na cidade primitiva todas as instituições políticas foram instituições religiosas; as festas, cerimônias do culto; as leis, fórmulas sagradas; os reis e os magistrados, sacerdotes. É por isso que ainda a liberdade individual fora desconhecida, não tendo podido o homem subtrair a sua própria consciência da onipotência da cidade. É por isso, enfim, que o Estado ficou circunscrito aos limites de uma urbe e não pode jamais ultrapassar o recinto que seus deuses nacionais lhe havia traçado

68 ALVES, Odair Rodrigues. O Município dos romanos à nova república. Companhia Editora Nacional, pág. 15.

originariamente. Cada cidade possuía não apenas sua independência política, como também seu culto e seu código. A religião, o direito, o governo, tudo era municipal. A cidade era a única força viva – nada acima dela, nada abaixo dela; nem unidade nacional nem liberdade individual.”⁶⁹

Essa formação vai perdendo a sua força com o crescimento do Império Romano e, conseqüentemente, a centralização do poder, que em decorrência acaba enfraquecendo o poder local, principalmente financeiramente, com o objetivo de satisfazer as necessidades do poder central.

Roma deixou de ser “um modelo desejável de cooperação cívica disciplinada, mas um exemplo ameaçador de expansão descontrolada, exploração inescrupulosa e repressão materialística”.⁷⁰

A derrocada final da força municipalista vem com o cristianismo, posto que a religião do Imperador Romano Constantino I passou a ser a religião do Império, a partir do Concílio de Niceia, enfraquecendo as religiões familiares, que eram os pilares formadores da cidade.

Outro fator desagregador em Roma foi que a religião cristã oferecia uma salvação, uma esperança, ao contrário do paganismo, onde o fracasso era motivo de rejeição social.

Assim, as cidades romanas foram perdendo importância. O fortalecimento do cristianismo, que já praticava os seus cultos, clandestinamente, nos arredores das cidades, transforma esses arredores em povoados/cidades. Diferente das cidades romanas, essas cidades tem como ponto central prédios religiosos.

2.3.O Município na Idade Média

Na Idade Média encontra-se uma alteração na estrutura político-administrativa das cidades, travando-se um conflito entre o sistema feudal que levava as pessoas da cidade para o campo e o processo de urbanização.

69 COULANDES, Foustel de. 2001. Pág. 287.

70 MUNFORD, Lewis. 2008, pág. 286.

Castro Nunes, no estudo das cidades, assim apresenta o período final da Idade Média:

“... dessa reação contra o feudalismo, ajudada pela influência do direito canônico, pelos padres e pelos juristas, e capitaneadas pela burguesia, que a realeza açulou contra os senhores feudais e a nobreza – nasceu o municipalismo.”⁷¹

Carmem Lúcia Rocha traz o entendimento de Rafael Bielsa, para demonstrar a importância das comunas no fortalecimento dos indivíduos frente aos governos autoritários:

“el Municipio ha sido el precursor del Estado Moderno. El suprimió las trabas jurídicas que separaban las varias clases sociales y deban del carácter de privilegio a libertad civil y la participación de las varias ramas de la administración central tomaran también sus líneas fundamentales del régimen municipal (el Municipio) es la unidad administrativa más simple.”⁷²

Afirma, ainda, que o Município, a partir de então, passou a ser toda a raiz da organização estatal, contribuindo para a formação do Estado Moderno.⁷³

As cidades medievais tinham contornos próprios, com linhas encurvadas, organicamente originadas a partir de um centro, ou seja, possuíam uma planta radiocêntrica.

A força que mantinha essa concentricidade é o crescimento ao redor de castelos ou conventos, mantendo uma dependência desses fatores de poder (religioso, econômico ou estatal).

Um dos fatores de enfraquecimento da cidade medieval foi a peste negra ou peste bubônica.

Em meados do século XIV esse mal devastou a população europeia, principalmente nas cidades, em face das precárias condições de higiene, que propiciavam a proliferação dos

71 NUNES, Castro. Do estado federado e sua organização municipal – Leite e Ribeiro – Rio de Janeiro – 1920. Pág. 36.

72 ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. República e Federação no Brasil – Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira – Editora Livraria Del Rey – Belo Horizonte – 1997 – pág. 269/270 citando BIELSA, Rafael. Principios de régimen municipal. Buenos Aires – Abeledo-Perrot, 1962, pág. 64.

73 Ob. cit. Pág. 269/270

ratos, transmissores da doença.

Como resultado houve uma fuga para o campo, como forma de sobrevivência.

2.4.O Município em Portugal

Há uma tendência no Brasil de querer negar as suas origens, ficando de costas para os seus antepassados, para a sua história, afastando por completo a sua origem, seja por vergonha, seja pelo desconhecimento.

Como já foi exposto, seja qual for a nossa história ela não pode ser negada, sob pena de um desconhecimento de nós mesmos, um completo não saber de onde viemos. Sem saber a nossa origem não encontraremos o caminho que devemos seguir, pois não teremos o pleno conhecimento de nós mesmos.

A histórica negação de Portugal, decorrente de várias razões psicológicas, políticas ou sociais, afasta a possibilidade de constatar que a formação jurídica dos Municípios tem relação direta com a estrutura nascida em Portugal.⁷⁴

Mas que povo é este o português, com população tão diminuta dominou por séculos regiões na Ásia, África e América? Como foi a história de Portugal quando verificamos a criação dos Municípios? O que foi repetido abaixo da linha do equador?

Portugal nunca passou por um sistema feudal, diferente dos demais países da Europa, mantendo uma relação de estabilidade entre o poder local, mantido pela coroa, e a

⁷⁴ Um dos debates no campo da psicologia travado nos dias de hoje traz à discussão a negação da origem lusitana em nosso sangue. Portugal era um pequeno País, com uma pequena população, mas que tinha sido vitorioso nas conquistas dos mares, e, agora, precisava povoar os seus novos limites territoriais (FREYRE, Gilberto. Casa grande e senzala: Formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal – 27ª edição – Record – Rio de Janeiro – 1990 – pág. 9). Para tanto, os colonizadores tiveram filhos pelo Brasil a fora, com índias e negras. Esses filhos, apesar de serem considerados até em testamentos, não eram reconhecidos formalmente. Havia a categoria de filhos ilegítimos naturais, ou seja, havidos entre pessoas que podiam se casar, e, ainda, os filhos ilegítimos espúrios, havidos entre pessoas que não podiam se casar. Somente a partir de 1949 os filhos naturais puderam ser reconhecidos. Por outro lado, os filhos espúrios, decorrentes da relação adúltera, só adquiriam o reconhecimento a partir da Constituição Federal de 1988. Esse não reconhecer do pai português, causou uma negação desse filho, e, consequentemente, a negação da própria figura desse pai português, e como desdobramento, a negação de Portugal e suas tradições. Não se pode esquecer, também, serem os colonizadores portugueses escravocratas, “donos de homens”, esses homens, brancos e índios, tratados como coisa, como mercadoria.

burguesia ascendente. Havia um fortalecimento desse poder descentralizado para se contrapor ao poder econômico que não estava nas mãos do governo central.

Nelson Nery Costa apresenta como era a estrutura política do Município na época do descobrimento do Brasil:

“Em Portugal pode dizer-se que os termos concelho e Município têm sido considerados sinônimos: o concelho é a autarquia local que tem por base territorial a circunscrição municipal, mas, em rigor, tratam-se de noções distintas, pois que há instituições municipais sempre que os próprios vizinhos serem directamente, ou por órgãos que os representem, em regra eleitos, os interesses locais. Podem, pois, admitir-se dois conceitos de Municípios: o conceito lato, que identifica o Município com qualquer núcleo populacional em que os órgãos autárquicos sejam constituídos por pessoas que façam parte do respectivo agregado; e o conceito restrito, que limita a designação de Município ao concelho, isto é, à autarquia local cujo território é a circunscrição municipal. É duvidoso porém que o actual concelho possa ser considerado sucessor do Município medieval.” (Marcelo Caetano, Manual de Direito Administrativo, 10ª ed., Coimbra, Livraria Almedina, 1991, p.316) A tradição de efetividade das Câmaras Municipais foi de muita importância durante o período colonial, fazendo com que houvesse um vínculo entre a sociedade local privilegiada e os seus representantes.”⁷⁵

Esse concelho criava um direito local, denominado direito foraleiro, com características autônomas frente à coroa portuguesa, mas que foi perdendo força com a reforma legislativa iniciada em 1497 e concluída em 1522. Segundo José Hermano Saraiva:

“Um das consequências da transformação legislativa é o desaparecimento do velho direito foraleiro, contido nos forais de cada concelho... A reforma dos forais já tinha sido anunciada por D. João II nas Cortes de 1481. Mas só foi iniciada em 1497. Cada concelho apresentou o seu *foral velho*, que depois de examinado pelo Conselho da Fazenda era reformado. Os novos forais já não são os títulos da antiga autonomia municipal, mas apenas regulamentos dos direitos a cobrar pela coroa.”⁷⁶

É essa a configuração municipal, Segundo Carlos Marins⁷⁷, assegurava a sobrevivência

75 COSTA, Nelson Nery. Desenvolvimento do Município no Brasil. Revista Forense. Vol. 349. Editora: Forense. Rio de Janeiro. jan./mar./2000. Pág.125-138

76 SARAIVA, José Hermano. História concisa de Portugal. 24ª edição. Europa-América. Lisboa. 207. Pág. 154.

77 MARINS, Carlos Eduardo Garcez. Breves considerações sobre o transitório resguardo da autonomia política local em face da geral no Brasil. Revista de Direito Público nº 96 – outubro/dezembro 1990. Revista dos Tribunais – São Paulo. Pág. 279.

do monarca, posto que estabelecida uma aliança entre o Município e o Rei “temperada pela nobreza”, ofereceu condições para que Portugal pudesse lançar uma empreitada gigantesca, conquistando a Ásia, África e América.

2.5.O Município no Brasil

Aureliano Leite, trazendo a lição de Ataliba Nogueira, apresenta a teoria de que “os primeiros Municípios brasileiros não foram criados consoante as normas das *Ordenações do Reino*, nem por elas regidos durante longo tempo”. Afirma em sua obra que os Municípios aqui naturalmente formados não eram romanos nem portugueses, pois principalmente “em nossa Capitania, onde não havia sequer um volume das *Ordenações*”.⁷⁸

Mas, diversamente dessa abalizada opinião, mesmo que não trazendo na algibeira qualquer exemplar das *Ordenações do Reino* e já existindo comunidades indígenas com populações consideráveis, o Brasil forma Municípios que “além de papel público tinham também função judiciária”⁷⁹, e que da mesma maneira que Portugal, criam concelhos municipais com poder de gestão administrativa. Como aponta Raquel Rolnik:

“A gestão urbana local através da eleição direta de vereadores foi definida pelo Código Afonsino, que tomou como modelo a forma de administração das cidades de Santarém, Ávila e Salamanca, generalizando os procedimentos dos Municípios portugueses. Em São Paulo, a Câmara Municipal se instala em 1560 e passa imediatamente a ser o órgão mais importante do poder municipal, já que a representação da Coroa, através do donatário da capitania, se encontrava bastante ausente do cotidiano da cidade.”⁸⁰

As câmaras municipais de São Paulo e São Vicente foram as primeiras a promoverem a primeira eleição na história das Américas, assegurando aos habitantes daqueles Municípios o direito político de “fazerem oficiais, com assento em suas respectivas Câmaras (com funções legislativas, executivas e judiciárias), para, sob o mandato dos vilões, gerirem a coisa pública no âmbito do Município”.⁸¹

78 LEITE, Aureliano. História da Municipalidade de São Paulo. Câmara Municipal de São Paulo. 1977. Pág. 220.

79 ALVES, Odair Rodrigues. Pág. 59.

80 ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei. Fapesp. 3ª edição. 2003. Pág. 17/18.

81 MARINS, Carlos Eduardo Garcez. Pág. 279

Essa eleição, apesar de Odair Rodrigues Alves afirmar que não ser legítima, pois que era controlada pelas classes dominantes, merece uma reflexão.

Aos olhos de hoje, o voto censitário é totalmente inaceitável, mas aos olhos da época, a escolha direta de representantes, pois podia ser eleitor mesmo o analfabeto, desde que do sexo masculino e proprietário, era uma evolução, frente às cidades francesas por exemplo.

Continua o autor:

“com a adoção das Ordenações Filipinas, houve uma evolução das antigas Vereações ou Concelho de Vereadores, organizando-se as Câmaras Municipais, intituladas Senados das Câmaras. Compunham-se de dois juizes ordinários, servindo cada vez, eletivos, como os três vereadores. Eram eleitos também os oficiais da Câmara, inclusive o procurador – que ficava encarregado de representá-la nas obras públicas e nas multas -, o tesoureiro e o escrivão.”⁸²

Assevera o professor Alves, em continuação, que somente em 1696 foi criado um juiz de fora, nomeado pelo rei, com a função de presidir a Câmara, interferindo nos interesses municipais.

A autonomia municipal tinha, também, como razão de existir uma repetição do que ocorria em Portugal, onde o Rei, para controlar a Nobreza, admitia um poder local, não irrestrito, mas com o objetivo de equilibrar as relações de força entre a burguesia e a monarquia, tendo atribuições de dominar as populações da colônia.

Tal forma de organização estatal herdada de Portugal era inovadora à época, posto que admitia a existência de indivíduos livres e iguais, senhores de direitos. Assim aponta Jeannette Antonios Maman⁸³:

“A posição de Portugal era singular na Europa: não conhecera o feudalismo de outros países e não conheceria, até o século XVIII, as ideias e instituições individualistas e liberais.”

82 ALVES, Odair Rodrigues. Pág. 59/60.

83 MAMAN, Jeannette Antonios. Exploração da Experiência Histórica que Condiçãoou a Recepção e o Surgimento das idéias Jurídicas no Brasil – Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Paulo – Volume 95, 2000, pág. 222.

Aponta Brasília Machado:

“O Município representou nossa primeira realidade política e social. Sob o aspecto jurídico, a instituição se originou do Direito costumeiro português; mas, aqui, amoldou-se ao meio inteiramente diverso, ganhando novas características.

Procede, pois, a observação de Oliveira Viana de que, na Colônia, constituiu-se o Brasil em “coleção desconexa e desordenada de municipalidade (ou pequenos Estados-cidades), administradas pelos seus senados de vereadores e demais funcionários.

Sobretudo nos dois primeiros séculos, sua autoridade foi enorme. Se o poder político pertencia à Coroa, o poder de fato era exercido pelas autoridades municipais.

As funções das Câmaras do período colonial eram mais amplas e importantes que as conferidas às Municipalidades modernas. Além de atribuições administrativas de peculiar interesse local, exerciam encargos policiais e judiciários, muitos decorrendo, menos dos textos, do que das exigências da vida e do meio.”⁸⁴

Dois fatores históricos são importantes para diminuir a liberdade vigiada: A descoberta do ouro⁸⁵ em Minas e a invasão Holandesa.

Aponta Raymundo Faoro:

“Inaugura-se, a partir deste momento, pelas mãos aparentemente ingratas de dom João IV(1640-56), a centralização repressiva, que o regime das minas, na virada do século, iria consolidar, ferreamente. A passividade complacente da metrópole diante das câmaras municipais, frente aos caudilhos rurais, chega ao fim, bruscamente. Seus interesses eram de outra índole, inspirados no campo político, pelo absolutismo vitorioso na Europa e pela reativação mercantilista, movida pelo comércio, soldado à nobreza funcionária. As câmaras – o Senado das Câmaras, com o honorífico nome de Senado obtido mediante usurpação – se convertem ‘em órgãos inferiores da administração geral das capitânicas’, órgãos inferiores e subordinados verticalmente.”⁸⁶

Assim, inicia-se o enfraquecimento do poder local, mas com uma nota de relevante

84 MACHADO NETO, Brasília. O Município no Brasil. Revista Forense. Vol. 181. jan./fev./1959. Rio de Janeiro. Pág.442-450

85 “No Brasil colônia, o poder municipal representa a autoridade presente e atuante, pelo menos no período que antecedeu à descoberta do ouro, quando, então, deu-se progressiva interferência da Metrópole... Na capitania paulista, despovoada e pobre, exerciam as Câmaras, notadamente a da Cidade de São Paulo, poder bastante relevante> Frequentemente elas dirigiam-se diretamente à Corte, como porta-voz dos paulistas.” (BELLOTTO, Heloísa Liberalli. Autoridade e conflito no Brasil colonial: o governo do Morgado de Mateus em São Paulo (1765-1775) – 2ª edição – Alameda. 2007. pp. 34/35)

86 FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder – Formação do patronato político do brasileiro, Editora Globo, 3ª edição, 2005. Pág. 174.

interesse, pois ficou mantida, mesmo após o Império, a competência para legislar, que tem relação direta com a autonomia, perdendo a *Selbstverwaltung*, que é o poder de auto-administração.⁸⁷

A importância do Município, como já foi acima demonstrada, foi objeto de citação na defesa da convocação da Constituinte pelo Imperador D. Pedro I, apontando a participação das Câmaras na elaboração da primeira Constituição Brasileira, ficando evidente a relevância do Poder Municipal:

“Depois de ter arranjado esta província, e dado imensa providência para outras, entendi que deveria convocar, e convoquei, por Decreto de 16 de fevereiro do ano próximo passado, um Conselho de Estado composto de Procuradores Gerais, eleitos pelos povos, desejando que eles tivessem quem os representasse junto a mim, e ao mesmo tempo quem me aconselhasse e me requeresse o que fosse o bem de cada uma das respectivas províncias. Não foi somente este o fim, e o motivo, por que fiz semelhante convocação, o principal foi para que os brasileiros melhor conhecessem a minha constitucionalidade, o quanto eu me lisonjearia governando a contento dos povos, e quanto desejava em meu paternal coração (escondido, porque o tempo não permitia que tais ideias de patenteassem de outro modo) que esta leal, grata, briosa e heroica Nação fosse representada numa assembleia Geral, Constituinte e Legislativa, o que graças a Deus, se efetuou em consequência do Decreto de 3 de junho do ano pretérito, a requerimento dos povos, por meio de suas Câmaras, seus Procuradores Gerais e meus Conselheiros de Estado.”⁸⁸

A Constituição de 1824 manteve a posição de autonomia das câmaras municipais, com os poderes de administração das cidades e das vilas, mas, por outro lado, remeteu à legislação complementar estabelecer os critérios do exercício deste poder.⁸⁹

Essa autonomia municipal, mantenedora de um regime peculiar de democracia direta na gestão dos poderes da cidade, vai perdendo espaço para a centralização do Poder, com a submissão ao poder dos Presidentes das Provinciais, ao Ministro do Império e à Assembleia Geral da Corte.

⁸⁷ “La mayoría de los tratadistas de Derecho municipal alemán suelen abordar, al tratar de la *Selbstverwaltung* de las corporaciones territoriales.

Las soluciones dadas a este problema distan de ser concordes, inclinándose La mayoría de los autores contemporáneos a separar, al menos teóricamente, ambas instituciones, vinculando *Selbstverwaltung* com administración y autonomía com legislación.” (Ramon M. MATEO, *El Municipio Y El Estado Em El Derecho Alemán*, 1965, Secretaria General Técnica Del Ministerio de la Gobernación, Madrid, pág. 107.)

⁸⁸ Texto citado por Paulo BONAVIDES e Paes de ANDRADE, in *História Constitucional do Brasil – OAB – EDITORA*, 8ª EDIÇÃO, 2006, pág. 47.

⁸⁹ Raquel ROLNIK. *A Cidade e a Lei*. Fapesp. 3ª edição. 2003 Pág. 18.

Acaba-se derradeiramente a autonomia municipal, segundo Carmem Lúcia Rocha, “com a ausência de rendas próprias das Câmaras Municipais”.⁹⁰

Na República, o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, que convocou o Congresso Nacional, fixou eleições e apresentou o Projeto de Constituição, determinou em seu Título III, artigo 67, que os Estados organizar-se-ão por suas próprias leis, sob o regime municipal, com os fundamentos da autonomia do Município em tudo o que respeito ao seu peculiar interesse e a eletividade da administração local, como acentua Carmem Lúcia⁹¹.

A Constituição da República fixou assim a posição do Município:

“art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo o quanto respeito ao seu peculiar interesse.”

Carmem Lúcia aponta que até a reforma constitucional de 1926 havia um debate sobre qual era a natureza da autonomia municipal, a qual foi enterrada com a inserção dela como princípio Constitucional.

Hely Lopes Meirelles aponta que nesse tempo, “nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas sem recurso, sem liberdade, sem progresso e sem autonomia.”⁹²

A revolução de 30 acabou dissolvendo qualquer representação legislativa, e submeteu ao Governo Provisório todos os atos já editados pelas Câmaras Municipais. Neste momento surge a figura do Prefeito, escolhido pelo interventor do Estado-Membro

A Constituição de 1934 fixa uma autonomia municipal mitigada, pois apesar de estabelecer alguns princípios fundamentais, como a eleição do Prefeito e dos Vereadores, a administração dos seus serviços e da receita, submeteu sua administração

90 ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. 1997. Pág. 277

91 Ob. cit. Pág. 279

92 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1977 – pág. 16.

à fiscalização do Estado-membro.⁹³

A Carta de 1937, por sua vez, eliminou por completo a autonomia do Município, reforçando o Poder Executivo Federal, retirando a eleição do prefeito e suprimindo tributos.

A Assembleia Constituinte de 1946, em decorrência de uma campanha em favor do Município, em contraposição a situação caótica em que se encontravam após os anos da ditadura, reafirmou o princípio da autonomia municipal, repetindo algumas posições da Constituição de 1934, mas excepcionou a possibilidade de eleição dos prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais.

Com o golpe militar, a “emenda” nº 1 embora conservasse o princípio da autonomia municipal, em face da instituição de um governo ditatorial, e, conseqüentemente, centralizador, fixou que a organização municipal era de competência legislativa da União.

Submeteu a criação das Leis Orgânicas aos Estados-membros, com exceção da experiência do Rio Grande do Sul.

Por derradeiro chegou a Constituição de 1988, a Constituição Cidadã, que de maneira inovadora inseriu a figura do Município na Federação, não restando mais dúvida sobre esta justaposição, bem como sobre a necessidade de concretização da Constituição para o alcance do verdadeiro fortalecimento do Município.

93 ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia 1997. Pág.. 283

CAPÍTULO 3 – O processo de formulação da norma constitucional que integrou o Município à Federação na Constituição de 1988.

3.1 O Município na Constituição Federal

A história constitucional mundo afora e, também, no Brasil sempre foi precedida de uma ruptura institucional, mediante golpes, revoluções, quedas abruptas de governos (legítimos ou não), instalando-se uma nova ordem social, sedenta pelo estabelecimento de um novo contrato social.

Mais uma vez o Brasil inovou na concepção da instituição de uma nova Constituição. Segundo Paes de Andrade e Paulo Bonavides a Constituição de 1988 “foi a primeira Constituinte brasileira que não se originou de uma ruptura anterior das instituições, esta, portanto, a primeira constatação que a mais superficial análise histórica de nosso passado prontamente descobre.... nem por isso a ruptura deixa de ser a nota precedente do quadro constituinte instalado em 1987, visto que ela se operou na alma da Nação, profundamente rebelada contra o mais longo eclipsadas liberdades públicas: aquela noite de 20 anos sem parlamento livre e soberano, debaixo da tutela e violência dos atos institucionais, indubitavelmente um sistema de exceção, autoritarismo e ditadura cuja remoção a Constituinte se propunha fazê-lo, como em rigor o fez, promulgando a Constituição ora vigente.”⁹⁴

A Constituição Federal brasileira de 1988 é resultado de uma pacificação aparente de conflitos, posto que a formação da Assembleia Nacional Constituinte foi resultado de uma representatividade totalmente multifacetada, com a participação de diversos seguimentos da sociedade, sem, no entanto, verificar-se a prevalência de um sobre o outro. Assim, a Constituição Cidadã foi o resultado de um verdadeiro acordo social.

Paulo Bonavides e Paes de Andrade apresentam uma análise da formação política ideológica na Constituinte:

94 BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. História Constitucional do Brasil – OAB – EDITORA, 8ª EDIÇÃO, 2006, pág. 455.

“Se o perfil ideológico se torna difícil definir nos Estados Unidos, onde a estrutura partidária é estável e centenária, pois ali os partidos se revezam no poder e constituem a força política e partidária nas decisões nacionais, como poderia se fácil definir um perfil ideológico para uma composição como a nossa Assembleia Nacional Constituinte, onde agrupamentos partidários, com exceção de alguns pequenos como o PT, o PCB e o PC do B não se apresentam ideologicamente coerentes, brigando as próprias siglas com seu conteúdo programático?

De qualquer forma, porém, duas tendências ficaram evidentes no debate e votação dos temas sociais e direito dos trabalhadores, na questão da terra e da propriedade, da reforma agrária, do capital estrangeiro, das riquezas do subsolo, da política de informática, da comunicação, da estrutura sindical com o pluralismo ou a unidade (a esquerda dividida ou abstendo-se de votar como ocorreu com o PT), do direito de greve, da reforma tributária.

...

Pode-se, no entanto, pelas decisões assumidas, concluir que a maioria constituinte era conservadora e o mais fiel retrato de sua composição pode ser aferido pelas votações de alguns pontos conflitantes.

Através dessas votações e da posição assumida pelos constituintes, conclui-se que o perfil da Constituinte de 1987-1988, embora conservadora, tem características muito especiais, às vezes, até mesmo contraditórias, refletindo interesses grupais ou regionais em detrimento do essencial, mas na realidade, representando a Sociedade no seu conjunto, com todas as suas intranquilidades, preocupações, instabilidade e deficiências de formação e de prática política.”⁹⁵

Uma vez lançada no seio da comunidade, a Constituição cria vida própria, e sua concretização se dará mediante os vários fatores de sua composição, através da ponderação dos seus princípios.

O resultado da Constituinte foi uma verdadeira ruptura institucional, tendo em vista que lançou uma série de amarras de controle do poder, bem como fixou novos instrumentos de participação popular, restabelecendo a possibilidade do exercício da democracia mediante participação direta

A Constituição, após debates acalorados, fixou a seguinte redação de seu preâmbulo:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para 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

⁹⁵ BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. 2006. Pág. 477/478.

social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

Nessa introdução delinhou-se a instituição de um Estado Democrático, que assegura o exercício de direitos e estabelece a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade.

Seu Título I fixa os princípios fundamentais, sendo que seu artigo primeiro assim enuncia:

“Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Do desdobramento do artigo acima transcrito, obtemos as seguintes normas:

- 1) o Estado brasileiro é uma República;
- a República brasileira é formada pela Federação dos Estados, Municípios e Distrito Federal;
 - o Estado brasileiro é juridicamente democrático;
 - o Estado brasileiro é fundamentado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político;
 - e
 - os poderes emanam do povo, exercidos direta ou indiretamente.

No nosso estudo verificamos, portanto, que a Federação brasileira decorre da união “indissolúvel” dos Estados e Municípios.

A Constituição formulou uma nova importância ao Município, aliando, também, uma estrutura de participação democrática do cidadão. Assim, o Município é o ente estatal que está diretamente ligado à comunidade, operando diretamente as políticas públicas e propiciando a participação democrática direta de seus habitantes.

3.2 A constituinte

A constituinte (1987/88) surgiu para firmar um rompimento com o regime autoritário e de exceção vivido até então. Mesmo com a eleição de Tancredo Neves/José Sarney, somente com uma nova ordem constitucional poder-se-ia estabelecer o Estado Democrático de Direito, compromisso este assumido integralmente na “nova” Constituição, que implementou em seu arcabouço a abertura de mecanismos de participação popular.

A derrota da emenda das eleições diretas em 1984 fez com que a sociedade se organizasse em busca da “constituição” de uma situação política pautada pelos princípios fundamentais da democracia, lutando pela instalação de uma assembléia nacional constituinte, livre, autônoma e soberana.

Apesar da constituinte contar com senadores não eleitos, os denominados “senadores biônicos”, a participação popular foi balizadora dos trabalhos, seja mediante movimentos pacíficos de luta pelo respeito aos anseios de toda a sociedade, seja pela participação direta mediante a apresentação de emendas populares.

Havia uma voz emudecida pelos anos da ditadura e a constituinte foi a assembleia em que essa voz pode ser entoada com força, na esperança de que uma nova ordem pudesse surgir dessa revolução pacífica.

A sociedade organizada travou uma luta para estabelecer o ressurgimento dos Municípios, uma verdadeira contraposição à centralização pretendida pelos partidários do governo federal, como noticiaram os jornais da época.

Os juristas e estudiosos propuseram uma reavaliação do sistema federativo, alertando

para a importância das instituições democráticas e pela valorização do poder local.

Celso Bastos⁹⁶ afirmou que o federalismo a ser implementado na nova Constituição tinha que ter como característica fundamental a descentralização de poder, que resultaria numa forte garantia contra a ditadura, favorecendo a participação popular. Quanto mais o poder descentralizado está, maior a possibilidade o exercício de controle por parte da sociedade.

O Município é o lugar privilegiado para a participação direta do povo na coisa pública. A descentralização do poder possibilita o melhor controle por parte de todos.

Reynaldo Sant'Anna relata que a centralização do poder na mão da União fez com que, em 1980, 58,7% de toda a arrecadação fiscal ficasse nos cofres do Governo Federal, enquanto Estados e Distrito Federal partilharam 36,2%, e, finalmente, restou aos Municípios a ínfima participação de 5,1%.⁹⁷

O anteprojeto Afonso Arinos, regimentalmente, não foi oficialmente considerado no caminho dos trabalhos, mas acabou por balizar a assembleia na condução dos temas a serem estudados.

Naquela proposta, precisamente em seu artigo 67, não havia o Município como ente integrante da Federação, ficando assim formulada a iniciativa: “A República Federativa do Brasil é constituída pela associação indissolúvel da União Federal, dos Estados e do Distrito Federal.”

A proposta da subcomissão dos Municípios, instalada em 07 de abril de 1987, onde havia a participação de integrantes francamente municipalistas, trouxe a questão da integração do Município como membro da Federação, mas, o anteprojeto elaborado pelo deputado constituinte Bernardo Cabral na comissão de sistematização acabou por não manter tal condição jurídica ao poder local.

Mesmo assim, o referido anteprojeto sofria críticas severas por parte da União, em face

96 BASTOS, Celso. Por uma federação renovada. *Jornal da Tarde*. São Paulo. Edição de 28/01/87. (fac-símile no apêndice)

97 SANT'ANNA, Reynaldo. Volta à federação. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro. Edição de 21/04/1988. (fac-símile no apêndice)

de conter uma reforma tributária que favorecia o fortalecimento dos Estados e Municípios.

Notícia publicada no jornal Folha de São Paulo de 05 de agosto de 1987 traz a tônica do debate (fac-símile no apêndice). De um lado os municipalistas, capitaneados pelo deputado Gastone Righi, defendendo a extinção do Estado, passando o Município a exercer o papel de “unidade administrativa básica da República”.

Do outro lado, o Ministro da Fazenda Luis Carlos Bresser Pereira e o Presidente José Sarney com afirmações de que o anteprojeto seria inexecutável e que a União iria ficar sem recursos.

Ilustrando a questão, na mesma página, o jornal traz uma entrevista com o cientista político Ellis Katz, diretor do Centro de Estudos do Federalismo da Universidade Temple, Pennsylvania. O cientista afirmou que os dois séculos de tradição política norte-americana levaram a um equilíbrio de poderes e dotações orçamentárias entre a União, os Estados e os Municípios, sem que a Constituição de 1787 entrasse especificamente nessa questão.

O trauma da ditadura e os problemas vivenciados pela crise econômica da época, fizeram com que houvesse uma participação popular intensa, tendente a lutar pela descentralização do poder, em defesa da redemocratização das Instituições.

A estrutura do poder descentralizada, idealmente nos Municípios, era um anseio geral. Essa luta visava acabar com as distorções provocadas pela concentração do poder na União, que aferia a maior parte das receitas tributárias.

Os debates seguiram a tônica da necessidade de centralização do poder, mas alguns constituintes defenderam a causa municipalista.

Dentre eles apontamos o deputado Cunha Bueno, que no palanque relatou que o problema tem a sua origem a partir da proclamação da República, posto que na época foi implantado um regime copiado dos Estados Unidos, sem, no entanto, imitar seu regime tributário, tendo em vista que no país norte-americano o Município ficava com

54% de toda a arrecadação tributária.⁹⁸

O deputado Gerson Peres relata que, mesmo na redação da Constituição Federal até então vigente, havia previsão expressa de que a União repassasse aos Municípios 60% da arrecadação correspondente ao Imposto incidente sobre os lubrificantes líquidos e gasosos. Denunciou em plenário que a União deixa de fazer o repasse, controlando as administrações municipais em suas mãos, mediante o repasse político de verbas.⁹⁹

Discurso do deputado constituinte Airton Sandoval elucidando os termos os quais deveriam ser observados pela assembleia:

“... a República tem sido madrasta para os Municípios brasileiros, seguindo a trilha do Ato Adicional de 1834, que lhe reduzia a autonomia política e administrativa. A Constituição de 1891 lhes dedicava apenas um artigo referindo-se ao seu "peculiar interesse" como fundamento da autonomia, enquanto atribuía aos Estados amplos poderes para legislar sobre questões de interesse municipal.

Também as Constituições de 1934, 1937 e 1946 não deram guarida às novas idéias parlamentaristas e a de 1967 impôs uma discriminação tributária totalmente ofensiva aos interesses das municipalidades, reservando à União cerca de sessenta por cento da arrecadação tributária nacional, enquanto os Estados ficavam com trinta e os Municípios com cerca de dez por cento. Na última Legislatura, uma reação do Plenário do Congresso Nacional, apresentadas sucessivas emendas constitucionais visando a dar o mínimo de condições para que os Municípios brasileiros possam melhorar sua arrecadação, melhorar os seus serviços, ampliar o exercício da sua autonomia. Mas precisamos vigiar para a preservação dessas conquistas e no sentido da sua ampliação. Temos de evitar que no texto constitucional se repita o empobrecimento dos Municípios, hoje em situação de pré-falência, na maioria em débito para com a Previdência Social, outros sem condições para pagar o salário mínimo às suas professoras. Temos de conscientizar-nos de que o Município é mesmo a **célula mater** da Nação; de que saem do seu subsolo quase todos os recursos minerais; de que nele se cultivam e colhem todos os produtos agrícolas e pecuários; de que nele se fundamenta a sobrevivência da Nação.

O Brasil teve no Município sua primeira expressão política, administrativa, legislativa e penal. Com a primeira Câmara de Vereadores surgiu o primeiro pelourinho, a cadeia pública, a chamada câmara do senado. O vereador exercia, ao mesmo tempo, funções legislativas, executivas e judiciárias. Nesse arcabouço municipal é que fundamentaram as Províncias do Império, depois, os Estados da Federação. Precisamos devolver ao Município a plenitude que lhe cassaram no decorrer

98 BUENO, Cunha. Discurso proferido em 28 de março de 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília. 1987. Pág. 928 (fac-símile no apêndice)

99 PERES, Gerson. Discurso proferido em 27 de março de 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília. 1987. Pág. 961 (fac-símile no apêndice)

da história.”¹⁰⁰

Mas foi o deputado Mauro Miranda de Goiás que apontou a importância do reconhecimento formal da autonomia Municipal com a inserção como ente da Federação brasileira:

“... a elaboração de um novo texto constitucional é, sem dúvida, um momento único para se dar à instituição municipal a verdadeira dimensão que deve ter no sistema governamental brasileiro, inclusive no que diz respeito ao reconhecimento formal dos Municípios como integrantes da Federação.”¹⁰¹

Essa proposta foi vencedora na subcomissão dos Municípios e Região.

Mas, os projetos saíram das subcomissões em um volume grandioso de informações e viu-se a necessidade da criação de uma comissão de sistematização, para que fosse realizada uma síntese do que havia sido aprovado.

Para demonstrar a dificuldade do trabalho da comissão de sistematização, apontam Paulo Bonavides e Paes de Andrade que a “enorme prolixidade da primeira forma de anteprojeto, bem como o desalinho de sua linguagem, a pobreza, a fragilidade da redação constitucional, a presença de algumas regras absurdas ou confusas, o conflito e redundância de várias normas produziam o desalento ou prefiguravam o caos, ao mesmo passo que exercitavam em quase todos os domínios de opinião a malevolência e o perverso intento de desmoralizar a Assembleia Nacional Constituinte.”¹⁰²

Mas, a comissão de sistematização, mesmo após vários defensores terem lutado para uma modificação no sistema de repartição de poderes da Federação brasileira, no “anteprojeto Cabral”, ainda não tinha a redação na forma que foi promulgada.

Somente com a participação popular foi possível inserir na pauta da constituinte a

100 SANDOVAL, Airton. Discurso proferido em 22 de abril de 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília. 1987. Pág. 3471 (fac-símile no apêndice)

101 MIRANDA, Mauro. Discurso proferido em 30 de julho de 1987. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília. 1987. Pág. 3703 (fac-símile no apêndice)

102 BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. História Constitucional do Brasil – OAB – EDITORA, 8ª EDIÇÃO, 2006, pág. 462.

importância que de fato tem o Município na condução da coisa pública.

A sociedade organizada, mediante a atuação da frente municipalista, em setembro de 1987 trouxe 44 propostas de emendas, dentre elas, a que contemplava o Município como parte integrante da Federação. Assim noticiaram os jornais Correio Brasiliense e o Jornal de Brasília em 12 de setembro de 1988 (fac-símile no apêndice).

Por fim, foi aprovada a proposta de uma Federação com a participação do Município.

Nas palavras de um dos participantes das discussões na subcomissão dos Municípios, Diogo Lordelo de Mello, a inserção do Município pode parecer uma proposta revolucionária e “pode provocar escândalo em muita gente”, mas, não há duas Federações iguais no mundo e “então, que seja oficializado o que já acontece de fato”¹⁰³

A comissão de redação quando da discussão a cerca do texto aprovado, que continha erroneamente os territórios como parte integrante da Federação, assim acabaram por fixar o alcance constitucional pretendido:

“O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Sr. Presidente, já que se está tratando do tema Território, eu gostaria de suscitar um problema que foi levantado pelo assessor, Prof. José Afonso da Silva, que é o seguinte. No art. 1º diz: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios, do Distrito Federal e dos Territórios, constitui-se em Estado Democrático..."

Ou seja, no art. 1º está-se elencando os Territórios como uma entidade federativa. E lá no art. 18, § 2º, diz que "os Territórios federais integram a União e sua criação, transformação em Estados etc, etc." Ora, se os Territórios federais integram a União, eles não podem ter a característica autônoma de entidade federativa distinta.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – É claro, não têm, pois não têm autonomia.

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Por isso, eu sugeriria que, por compatibilização, aproveitando o momento, se suprimisse do §1º a menção a Território.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Terá que ser suprimida, pois não têm expressão federativa.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): Suprimir no art. 1º ou no § 1º?

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – No art. 1º.

103. BACKES, Ana Luiza – Débora Bithiah de Azevedo e José Cordeiro de Araújo organizadores. Audiências públicas na assembleia nacional constituinte. A sociedade a tribuna – Brasília – Câmara dos deputados – Edições Câmara – 2009 – pág. 160.

O SR. CONSTITUINTE BONIFÁCIO DE ANDRADA: – E não é órgão da Federação?

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Não é entidade federativa, pois o art. 18 o coloca como integrante.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Sr. Presidente, no começo eu tinha posição de concordância com o jurista, Prof. José Afonso, mas isso foi ficando, foi ficando. Agora...

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Então suprime-se Território do art. 1º.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Suprime-se.

O SR. RELATOR (Bernardo Cabral): – Suprime-se do art. 1º.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Claro. Mantém a seção e suprime quando consideram a Federação.”¹⁰⁴

Assim, fez-se a Federação brasileira, com essa inovação.

Finalmente, em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil com o Município como fenômeno jurídico-político dela integrante.

3.3 As Emendas Constitucionais e a interpretação no STF

Uma Constituição originariamente nasce como resultado de um rompimento pretendido pela sociedade, para o estabelecimento de uma nova ordem constitucional.

Esse poder originário na Constituinte de 1988 parece inquestionável, mesmo tendo nascido de uma Emenda Constitucional decorrente de uma ordem anterior. Tal emenda surgiu como resultado de anos de luta contra o autoritarismo, um verdadeiro fechamento nas décadas de obscurantismo vividas em nosso País.

A Reforma Constitucional, por sua vez, não é uma incansável possibilidade de rompimentos constitucionais, mas uma faculdade de modificação da Carta Maior vislumbrada pelos próprios constituintes originários.

Nesse contexto há certos pressupostos fundamentais que decorrem da possibilidade de reforma de uma Constituição, e, em especial, da Constituição de 1988.

Um deles é o de que a própria Constituição estabelece as formas e limites de sua

¹⁰⁴ Diário da Assembleia Nacional Constituinte. (Suplemento “B”). Pág. 32 (fac-símile no apêndice).

reforma, ou seja, trata-se de um poder delegado pelos Constituintes originários aos “constituintes” reformadores.

Outro pressuposto relevante é o de que qualquer alteração constitucional deve ser interpretada restritivamente. Ora, se a reforma decorre dessa delegação de poder, o poder reformador não possui um maior poder do que o poder originário, e, assim, a obra de reforma deve, sempre, estar nos limites dos alicerces fixados pela própria Constituição.

Uma Constituição tem como característica fundamental o estabelecimento da segurança jurídica para todos, indistintamente, garantindo, segundo Maria Garcia, a determinabilidade de leis, ou seja, existência de leis claras e densas, e a proteção da confiança correspondente a previsibilidade e a calculabilidade dos cidadãos relativamente aos efeitos jurídicos de suas alterações.¹⁰⁵

A reforma, portanto, deve reforçar a segurança jurídica, fortalecendo as instituições originariamente criadas.

Um aspecto pacificado é que as denominadas cláusulas pétreas são imutáveis, ou seja, o núcleo fundamental da Constituição é imune à modificação.

Mas há um pressuposto decorrente desse ditame legal, segundo Konrad Hesse, que concebe que a “proteção do núcleo material exclui também a eliminação de tais determinações individuais que não podem ser arrancadas da estrutura do todo sem alterar o todo mesmo em sua substância fundamental”¹⁰⁶.

Assim, mesmo as Emendas Constitucionais que não visem diretamente abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, ao tentarem alterar normas constitucionais que dão concretude a essas cláusulas, sofrerão do mal da inconstitucionalidade.

105 GARCIA, Maria – A constituição desconstituída: As emendas e o cânone constitucional. Revista de direito constitucional e internacional. Nº 33. Out/dez 2000. Pag. 79/92.

106 HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Sergio Antonio Fabris Editor – Porto Alegre – 1998 - Pág. 514.

Esses pressupostos, apesarem de não serem o cerne desse trabalho, ajudarão a verificar se as alterações implementadas na Constituição modificaram ou abalaram o sistema federativo formulado originariamente.

Uma modificação importante na Constituição Federal foi a edição da Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993, que, inclusive, foi objeto de Ação Direita da Inconstitucionalidade.

Ocorre que a referida Emenda Constitucional foi francamente contrária aos interesses dos Municípios, posto que retirou do âmbito de sua competência tributária a capacidade de instituir imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, e, ainda, excluiu do direito à repartição do produto do tributo recém criado, o malfadado imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (IPMF).

A ADI de nº 939 apresentada em face da edição da Emenda Constitucional, em sua decisão, acolheu o pedido para declará-la parcialmente inconstitucional, sob o fundamento de que a **“Emenda Constitucional n. 3, de 17.03.1993, que, no art. 2, autorizou a União a instituir o IPMF, incidiu em vício de inconstitucionalidade, ao dispor, no parágrafo 2. desse dispositivo, que, quanto a tal tributo, não se aplica "o art. 150, III, "b" e VI", da Constituição, porque, desse modo, violou os seguintes princípios e normas imutáveis (somente eles, não outros): 1. - o princípio da anterioridade, que e garantia individual do contribuinte (art. 5, par. 2, art. 60, par. 4, inciso IV e art. 150, III, "b" da Constituição); 2. - o princípio da imunidade tributaria recíproca (que veda a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de impostos sobre o patrimônio, rendas ou serviços uns dos outros) e que e garantia da Federação (art. 60, par. 4, inciso I, e art. 150, VI, "a", da C.F.)”**.

Mas, o Supremo Tribunal Federal não enfrentou as questões da retirada da competência municipal do IVV (Imposto sobre venda a varejo de combustíveis) e a exclusão do direito à repartição do produto do IPMF.

A diminuição na capacidade de arrecadação apequenou o Município, em face das suas

obrigações constitucionais. Consequentemente, acabou por quebrar a harmonia do sistema federativo, nos moldes idealizados na Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

O IPMF transformado posteriormente em CPMF, com o intuito unicamente de dar um nome diferente para a mesma imposição tributária, o que não o transformou em contribuição, excluiu o Município do seu resultado, diga-se de passagem, crédito tributário este decorrente da atividade realizada no próprio Município.

Com relação ao IVV (Imposto sobre venda a varejo de combustíveis) houve a simples subtração dessa capacidade tributária, sem que houvesse qualquer compensação correspondente.

Outra reforma refere-se à Emenda Constitucional nº 58, que apesar de possuir uma redação mais detalhada, retirou do Município o poder de, mediante a sua Lei Orgânica, fixar a quantidade de vereadores que devem integrar a sua Câmara.

Essa Emenda Constitucional veio em resposta ao entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal, o qual afastava a possibilidade de auto-organização municipal. Para demonstrar que aquela decisão, apesar de vencedora, não correspondia a uma interpretação conforme a Constituição, transcreve-se parte do voto vista proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence:

“Com todas as vênias, estou em que, no caso, o voto do em. Relator entre duas leituras possíveis do texto constitucional – optou, uma vez mais, pelo excesso de centralização uniformizadora que, há muito, a jurisprudência do Tribunal tem imposto à ordenação jurídico-institucional de Estados e Municípios, sob a inspiração mítica de um princípio universal de simetria, cuja fonte não consigo localizar na Lei fundamental.

Prefiro ver. No art. 29, IV, um campo experimental de exercício do inédito poder de auto-organização municipal, da Constituição vigente; e não vejo mal em que a cada município se permita demarcar com maior ou menor grandeza numérica a representação popular na Câmara.

„107

Algumas das críticas apresentadas no voto vencedor na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, em face da interpretação que era concretizada pelos Municípios, foram no sentido de que havia excesso de despesas com grande quantidade de vereadores, ou que as câmaras municipais não eram equânimes, ferindo o princípio da igualdade.

Ora, se havia despesas em demasia ou se havia grande número de vereadores, cabia ao próprio Município decidir, mediante a eleição direta de seus representantes e o controle a ser realizado pelos próprios cidadãos. Quanto menor o Município, mais fácil a realização desse controle.

Não é possível que o Estado tenha que fazer às vezes do cidadão, o qual deve adquirir maturidade política para que possa diretamente lutar pela manutenção das Instituições. Essa maturidade será o resultado do aprimoramento da educação política de nosso povo.

A quantidade de vereadores, dentro dos limites constitucionais, deveria ser uma escolha política dos eleitores de cada Município.

Por outro lado, como ressaltou Sepúlveda Pertence, não decorre da Constituição um critério aritmético predeterminado e, para afastar qualquer dúvida, afirmou finalmente que a instância judiciária não teria competência constitucional para fixar critérios outros que restringissem a autonomia municipal.

Assim, se a própria Constituição não estabelece a exceção, não cabe ao interprete fazê-la. Carlos Maximiliano já afirmava em sua tradicional obra:

“Interpretação. As prescrições de ordem pública, em ordenando ou vedando, colimam um objetivo: estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. Por isso, tomadas em conjunto, enfeixam a íntegra das condições desse equilíbrio, o que não pode acontecer se todos os elementos do mesmo estivessem reunidos. Atingido aquele escopo, nada se deve aditar nem suprimir. Todo acréscimo seria inútil; toda restrição prejudicial. Logo é caso de exegese estrita. Não há margem para interpretação extensiva e muito menos por analogia”¹⁰⁸

108 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito – Forense* – Rio de Janeiro - 11ª Edição - 1991 - pág. 223.

Ora, ao determinar qual é o número de vereadores o Poder Judiciário estará legislando, ou pior, estará negando vigência ao princípio federativo e à autonomia municipal.

A concretização constitucional passa pelos representantes do Congresso Nacional na formulação de estruturas normatizadoras que tenham como foco a proteção ao interesse local.

Para demonstrar que não houve do Congresso brasileiro respeito à escolha do constituinte, como já foi objeto de explanação anterior, antes da Constituição de 1988 58,7% de toda a arrecadação fiscal ficava na União, enquanto Estados e Distrito Federal partilhavam 36,2%, e, finalmente, aos Municípios restava a participação de apenas 5,1%.

A Constituição não foi implementada em benefício dos Municípios, muito pelo contrário, pois em 2009 69,74% do tributo arrecadados permaneceu com a União, 25,77% com os Estados, e, só 4,48% com os Municípios.

Assim, houve uma queda na distribuição da arrecadação tributária, demonstrando, por derradeiro, que cabe uma interpretação conforme a Constituição, para que se concretize o fortalecimento do poder local.

Este fortalecimento, pretendido pela Constituição, deve nortear o processo de interpretação em todas as funções do Estado, desde a criação da norma até a sua aplicação e, principalmente, na interpretação judicial.

4. CAPÍTULO 4 – Federação, autonomia e subsidiariedade

4.1. Autonomia e a autonomia municipal

Para se chegar a uma conclusão em uma exposição de ideias, há que se estabelecer alguns significados ou definições, para que não nos afastemos do ponto principal e possamos estabelecer o liame lógico/racional da propositura.

Assim, necessário encontrar a melhor definição para autonomia, pois sem esse contorno, primordial ao trabalho, não conseguiremos demonstrar a importância da relação do Município na formação da Federação.

O Dicionário de Direito Constitucional de Celso Bastos, na rubrica Autonomia, remete à Federação, e lá encontramos que na **“Federação os Estados-Membros e os Municípios são autônomos; já o Estado, na sua totalidade, é soberano”**.¹⁰⁹ Continua o professor que autonomia **“é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada pelo próprio direito... Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas tão somente a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, os princípios fixados na Constituição”**.

Assim, pelo conceito acima descrito, podemos chegar à conclusão de que quem estabelece a autonomia é a Constituição, ou melhor, somente na Constituição podemos extrair os contornos da autonomia.

O Constitucionalista Meirelles Teixeira enfrentou com maestria o tema, trazendo uma série de pensamentos de doutrinadores do Direito sobre o conceito de autonomia.

Para provocar o debate e já apresentado a sua crítica, evoca Castro Nunes:

“À vista de preceitos constitucionais de tão meridiana clareza, não vemos como se haja podido afirmar, como o fez CASTRO NUNES, que ‘a essa definição legal dos interesses próprios do

109 BASTOS, Celso Ribeiro. Dicionário de Direito Constitucional – Editora Saraiva. 1994. pág.73.

Município está preso, por um laço natural de subordinação, o conceito de autonomia, decorrendo das funções que a lei assinala ao Município a noção do órgão autônomo que os vai superintender...'; que a 'a autonomia do Município não exprime senão um conceito puramente administrativo'... que 'aos Estados ficou o poder de definir essa autonomia, que envolve um conceito doutrinário suscetível de ser ampliado ou restringido em suas aplicações...'; que 'os Municípios gozam de uma autonomia delegada pelo Estado para a administração dos assuntos estritamente locais, que a Lei do Estado define e enumera...'; que 'a Constituição federal, prescrevendo que os Estados, ao se organizarem, assegurem aos Municípios autonomia em tudo o que respeite o seu peculiar interesse', não definiu essa autonomia, cuja conceituação deixou ao honesto arbítrio, digamos assim, das unidades federadas..."¹¹⁰

Na crítica à citação, Meirelles Teixeira aponta que “a definição legal da competência municipal é que se acha presa, por laços de subordinação, ao conceito de autonomia, e não esse àquela, e aos Estados, longe de assistir, portanto, o direito de fixar com ‘honestar arbitrariedade’ tal conceito, cabe apenas, orientando-se por este, e tendo em vista as circunstâncias históricas delimitar as atribuições realmente compreendidas na esfera dos interesses predominantemente municipais, deixando-as à livre direção dos governos dos Municípios”.¹¹¹

Meirelles Teixeira cita o trabalho de Sampaio Dória, transcrevendo um trecho do comentário ao art. 68 da Constituição de 1891:

“É difícil texto de lei em que o pensamento legislativo transpareça em linguagem mais límpida e mais cristalina... A Lei suprema do país ordena, acima de todas as vontades e de todas as leis, ‘a autonomia do Município em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse’, sem a menor distinção entre eles...

Precisar o conceito de autonomia não é enigma que só decifrem os iniciados em ciências ocultas. Não é realidade que se desenhem muito para além das nuvens, como essas tramas de metafísica, em que só a dialética das abstrações conclui e decide. Mas realidade trivial, ao alcance de quem o queira.”¹¹²

Como já ressaltamos, o Município é o ente da Federação que nasce das pessoas, e como tal o seu peculiar interesse é de fácil compreensão de todos, sem a necessidade de qualquer maior abstração conceitual ou mesmo de um aprofundamento teórico rebuscado, segundo Sampaio Dória.

110 TEIXEIRA, J. H. Meirelles. 1947. Pág. 40/41.

111 Ob. cit. Pág. 41.

112 Ob. cit. Pág. 43.

Mas para aclarar melhor as nuances da autonomia Municipal, mais uma vez Meirelles Teixeira transcreve artigo de João Mendes publicado na Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, volume 24, onde cita que autonomia municipal consiste na direção própria daquilo que lhe é próprio:

“Retire-se da autonomia a ideia de autodeterminação, ou governo próprio em competência própria, mas que lhe fixam, e nada mais lhe sobrar. São os seus dois elementos essenciais irredutíveis: as raias invioláveis em que lhe circunscrevem a ação, e o poder de agir livremente dentro destas raias.”

Carmem Lúcia assim enfrenta a questão da autonomia Municipal:

“Do princípio constitucional da autonomia política municipal decorre a condição de deter essa entidade federada estrutura sócio-política própria e condições financeiras suficientes à realização de objetivos locais consoantes com os princípios constitucionais positivados no sistema jurídico. Como corpo político autônomo, o Município é pessoa dotada de autonomia administrativa, tendo a sua gênese, no sistema constitucional brasileiro vigente, numa Lei Orgânica (art. 29), cujos princípios são definidos no próprio sistema jurídico Fundamental.”¹¹³

Nesse mesmo diapasão, Meigla Merlim enuncia que o **“princípio da autonomia municipal pressupõe o autogoverno e a auto-administração, sendo que esta se efetiva por meio de organização própria, no que diz respeito a seu interesse peculiar, que abrange a autonomia financeira e a autonomia administrativa, por via da capacidade para organizar os serviços públicos locais.”**¹¹⁴

Meirelles Teixeira foi buscar no direito comparado os fundamentos para demonstrar a importância para a própria democracia da autonomia municipal. Para tanto analisa a Constituição de Weimar:

“... a Constituição de Weimar, muito menos liberal que a nossa, em matéria de autonomia municipal, pois simplesmente declarava, em seu artigo 127, que ‘os Municípios e coletividades municipais têm o direito de administração autônoma dentro dos limites fixados pelas leis’ - deixando portanto desde logo à lei ordinária, a tarefa de fixar tanto o conceito como o conteúdo de

113 Carmem Lúcia ANTUNES ROCHA. 1997. Pág. 261.

114 MERLIN, Meigla Maria Araújo. O Município e o Federalismo – A Participação na Construção da Democracia – Editora Mandamentos – Belo Horizonte – 2004.

autonomia – mesmo em face de um tal preceito, dizíamos, pode OTMAR BUHELES observar¹¹⁵... mostrando destarte existir, mesmo ali, uma essência de administração autônoma, sobrepairando à competência legislativa ordinária, cujas mãos, segundo observavam os mais acatados comentadores da Constituição de Weimar, eram deixados livres, na fixação do conteúdo da autonomia dos Municípios. Igualmente enérgico na defesa da autonomia municipal, mesmo sob um tal dispositivo, mostrava-se CARL SCHMITT¹¹⁶... ‘arrebatem a sua essência’ (ihres wesentlichen Bestandes berauben), donde ressalta, perfeitamente, a existência da autonomia como noção objetivamente dada ao legislador ordinário, mesmo ali, onde se lhe atribuíra expressamente a faculdade de delimitá-la!”¹¹⁷

Finaliza o constitucionalista que a autonomia não é um vocábulo vazio de sentido a espera do arbítrio de um legislador infraconstitucional, mas um dado material, como preceito categórico, válido e subsistente por si mesmo, a ser observado, acatado, porém nunca limitado ou desconhecido pelo legislador ordinário.

Não podemos deixar de trazer a peculiar visão da tradição constitucional portuguesa, sob a ótica de Jorge Miranda, a respeito do conceito de autonomia. O doutrinador apresenta algumas ideias quando enfrenta a questão da descentralização administrativa:

“Os modos de descentralização administrativa são, em latitud crescente:

- a) Atribuição de personalidade jurídica de direito público;
- b) Personalidade com autonomia administrativa (isto é, capacidade de praticar actos administrativos definitivos e executórios);

115 Trecho transcrito por Meirelles Teixeira: “Para que esta disposición no queda reducida a um mero ornato retórico, debe acoger todas cuantas regulaciones (por acto de administración o también por simples ley territorial) afecten materialmente a la esencia de la administración autónoma. Desde este punto de vista resultan muy sospechosas las disposiciones contenidas em la Ley prusiana de Reorganización municipal del Rhur, de 31 julio de 1921, y em su ley de introducción, que conceden a los distritos territoriales de la cuenca Del Rhur la atribución de concentrar em el distrito las facultades de los Municipios en los aspectos más importantes (“competencia de competencia” de los distritos territoriales) y más todavía em las agregaciones forzosas ordenadas em gran escala por esa ley, porque los Municipios afectados por ella constituyen evidentemente el término em que acaba su autonomía. Luego la validez de estas disposiciones legales fue impugnada también emte el Tribunal de Justicia Constitucional, sin que hasta ahora haya recaído sentencia”(LA Constitución Alemana de 11 de agosto de 1919, ed. Labor, 1931, pág. 125.)

116 Trecho citado por Meirelles Teixeira: “Este dispositivo encerra uma garantia legal-constitucional: o instituto da autonomia fica garantido por lei constitucional do Reich, de tal maneira que a administração municipal autônoma não pode ser suprimida, e todas as leis que, por seu conteúdo objetivo, neguem esta administração autônoma, ou arrebatem a sua essência, são inconstitucionais.” (Carl SCHMITT, Verfassungsrecht, 1928, pág. 171.

117 Ob. cit. Pág. 45.

- c) Personalidade com autonomia administrativa e autonomia financeira (isto é, capacidade de afectar receitas próprias);
- d) Personalidade com plena autonomia e faculdade regulamentares.”¹¹⁸

Mas observa que em qualquer das situações de descentralização de poder, “trata-se sempre do Estado e de diversas formas de organização do poder político ou de entidade em conexão específica com este poder”.

Assim, para finalizar a questão, adotaremos como conceituação de autonomia municipal a liberdade de decisão na esfera dos interesses locais, com poder de auto-legislação, auto-administração, autogoverno e, principalmente, com condições financeiras suficientes à realização dos seus objetivos constitucionais.

4.2. Federação e federalismo

A Federação brasileira tem traços peculiares, tendo em vista sua formação histórica. A tentativa de intelectuais de buscar a reprodução do que havia sido alcançado nos Estados Unidos, nunca se desenvolveu como e na mesma forma que os americanos do norte.

As discussões sobre a Federação brasileira são anteriores à República e já se davam no império. Aponta Miriam Dolhnikoff:

“O projeto de reforma constitucional aprovado na Câmara dos Deputados em 1832, que daria origem ao Ato Adicional, no seu artigo primeiro declarava ser o Brasil uma monarquia federativa.”¹¹⁹

Mas, a discussão, na verdade, remonta à instalação de uma Federação como forma de diminuição do poder do Imperador, e a manutenção ou implementação do poder local, em favor da elite regional. A procura, mesmo dos republicanos, era pela autonomia das elites as quais representavam.

118 MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição – Editora Forense – Rio de Janeiro – 2005 – pág. 227.

119 DOLHNIKOFF, Miriam. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil no século XIX. São Paulo, editora Globo. 2005. Pag.55.

Assim, no Brasil a discussão já tinha sido iniciada.

Mas qual o conceito de Federalismo e qual a sua verdadeira razão de existência no âmbito jurídico?

Proudhon¹²⁰, depois de uma fase anarquista, formula uma teoria federalista, contrariamente à tendência centralizadora de poder. Entende que é no federalismo que o grupo local (natural) readquire a sua autonomia.

Assim preceitua:

“Entre tantas constituições que a filosofia propõe e que a história mostra na prática, só uma reúne as condições de justiça, ordem, liberdade e de duração sem as quais a sociedade e o indivíduo não podem viver.... Tento mostrar que esta Constituição única, cujo reconhecimento será o maior esforço da razão dos povos, não é outra senão o sistema federativo. Toda a forma de governo que se afaste dele deve ser considerado como uma criação empírica, esboço provisório, mais ou menos cômodo, sob o qual a sociedade se abriga um instante, e que, semelhante à tenda do Árabe, desaparece de manhã depois de ter sido montada à noite.”

O referido autor estabelece como sistemas integradores a liberdade e a autoridade, posto que um não existe sem a existência do outro. Continua:

“... todas as constituições políticas, todos os sistemas de governo, incluindo o federalismo, podem resumir-se a esta fórmula, o equilíbrio da autoridade pela liberdade e vice-versa... é, por último, que todas estas divisões de partidos entre as quais a nossa imaginação cava abismos, todas estas divergências de opinião que nos parecem insolúveis, todos estes antagonismos de sorte que nos parecem sem remédio, encontrariam de repente a sua equação definitiva na teoria do governo federativo.”

Essa lição denota a questão da necessária autoridade, pois poder é limitação de liberdade, em benefício do bem de todos. O interesse público limita a liberdade individual.

A democracia, regime de participação popular, resulta do próprio espírito de liberdade, de acordo com a uma adesão espontânea de uma coletividade. Para que uma

120 PROUDHON, Pierre Joseph. Do princípio federativo. São Paulo. Nu-sol – Imaginário. 2001. Pág. 45/53 e 90/91.

Constituição seja considerada como um contrato social há de se supor o preenchimento das condições de ser sinalagmático e comutativo, ou seja, sem essas condições não há contrato, não há Constituição.

Para finalizar, Prodhon entende que o sistema federativo é oposto à centralização administrativa e governamental. A sua lei fundamental institui a restrição da autoridade central em proveito da autoridade local, como forma de concretização do espírito democrático de uma nação.

Essa necessária harmonia surgiu do Federalismo, que equilibrando os poderes, ou melhor, dividindo-os, possibilita o seu exercício por mais pessoas e, propicia que, também, mais pessoas possam controlá-lo.

A doutrina procurou estabelecer uma conceituação de Federalismo. Baracho, evocado por Meiga Merlin, denomina Princípio Federal a divisão de poderes feita de tal forma que o governo central e os governos regionais convivem de uma forma equilibrada, coordenada e independente.¹²¹

Celso Bastos o conceitua como “forma de Estado pelo qual se objetiva distribuir o poder, preservando a autonomia dos entes políticos que a compõe”.¹²²

Maria Garcia, por sua vez, afirma ser federalismo “um modelo extra-europeu de organização do Estado, mascado pela coexistência de duas soberanias: a da União, que detém o controle e a execução de algumas funções comuns, e a das unidades federadas, que se ocupam do resto”.¹²³

Assim, no sistema Federal, o Estado, para gerir a coisa pública, estabelece divisões de poder, divisões estas de caráter cooperativo e independente, visando atingir o bem comum mediante o exercício harmônico do “munus publico”.

121 MERLIN, Meigla Maria Araújo. O Município e o Federalismo – A Participação na Construção da Democracia – Editora Mandamentos – Belo Horizonte – 2004 – pág. 214.

122 BASTOS, Celso Ribeiro. Dicionário de direito constitucional – Saraiva – São Paulo – 1994 – pág. 72.

123 GARCIA, Maria. Federalismo brasileiro: a repartição das rendas tributárias e o Município: uma proposta, apud BASTOS, Celso (coord.). Por uma nova Federação. Revista dos Tribunais. 1995. Pág. 122.

4.3. Interesse local e princípio da subsidiariedade

Feitas as distinções do que se entende por Autonomia e Federação, é necessário verificar agora os limites de atuação dessa autonomia na Federação brasileira. O que deve ser entendido como interesse local, para afastar a ingerência do poder central, e qual deve ser o campo fixado como de interesse geral.

A Constituição estabeleceu os limites da competência dos entes federados, fixando com alguma clareza, onde e em quais situações a União, Estados e Municípios podem exercer a sua autonomia. A dificuldade de encontrar esses limites está na aparente zona cinzenta. Aparente, pois a Constituição sempre oferece uma solução, tendo em vista, como já foi anteriormente exposto, ao considerarmos o Direito um todo sistemático.

Sempre haverá solução para o caso concreto, portanto.

Há que se ressaltar que desde a Constituição de 1988 inexistiu hierarquia entre os entes federados. Só há campo de atuação em face das competências fixadas pela Constituição, o único diploma que pode discriminar o exercício do poder estatal.

O Conselheiro Brotero em 1842 lançava as primeiras linhas no Brasil do que se entendia como filosofia do direito constitucional, e, em um dos tópicos, apresenta uma lição sobre interesse local:

“Em direito público universal a razão da existência dos municípios é a conservação não da conquista, mas sim da associação; é de evidência que em um estado há as necessidades puramente locais, muitas vezes só de uma povoação (a fonte, a plantação, os pastos comuns, a ponte etc.), das quais nascem relações puramente locais, cujos resultados só são conhecidos pelos próprios habitantes, cujas leis administrativas só podem ser feitas por eles e por eles executadas, como únicos interessados; sendo estes interesses de natureza tal que nem chocam nem ofendem as relações gerais da associação.”¹²⁴

Apesar de na continuação da obra afirmar que mesmo exercendo as características de uma verdadeira autonomia, não podiam ser consideradas como entes políticos, o que

124 BROTERO, José Maria de Avellar. A filosofia do direito constitucional. Malheiros – São Paulo - 2007 - Pág. 69.

ressaltamos é a simplicidade do conceito de interesse local, ou seja, aquele que nasce das relações puramente locais direcionados somente à população local, a ser executado pela autoridade local.

Um dos princípios que auxiliam na busca do que se entende por interesse local é o da subsidiariedade, elaborado na criação da União Europeia e desenvolvido no Brasil pelo constitucionalista José Alfredo de Oliveira Baracho.

O Tratado da União Europeia, em seu artigo 2º, estabelece uma série de objetivos a serem atingidos pelos países membros, mas todos os objetivos ficam subordinados ao princípio da subsidiariedade.¹²⁵

Segundo o Tratado, quando os objetivos traçados não puderem ser alcançados pelo Estado-Membro, haverá a intervenção da Comunidade.

Baracho conceitua com precisão o que considerada como princípio da subsidiariedade, afirmando que é o “princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas”.¹²⁶

125 “A União atribui-se os seguintes objectivos: □ a promoção do progresso económico e social e de um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma união económica e monetária, que incluirá, a prazo, a adopção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado; — a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum, nos termos do disposto no artigo 17.o; — o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-Membros, mediante a instituição de uma cidadania da União; — a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlo nas fronteiras externas, de asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade; jª a manutenção da integralidade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado, com o objectivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade. Os objectivos da União são alcançados de acordo com as disposições do presente Tratado e nas condições e segundo o calendário nele previstos, **respeitando o princípio da subsidiariedade**, tal como definido no artigo 5.o do C.” (Tratado da União Europeia)

jº Artigo 5.o A Comunidade actua nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.” (Tratado que institui a Comunidade Europeia)

126 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução – Rio de Janeiro – Forense – 1997 – pág. 92.

O Supremo Tribunal Federal em algumas decisões não enfrentou diretamente o problema, trazendo soluções que não traduzem a pretensão constitucional quando este fixou ser o Município parte integrante da Federação.

Por exemplo, na discussão do RE 390.458-2 o Município Rio de Janeiro estabelecia como obrigatoriedade para a obtenção de licença de edificação a apresentação pela construtora da apólice do seguro garantia.

O Supremo entendeu ser inconstitucional a norma, dada que a competência para legislar sobre seguro é da União. Após alguns anos da edição da Lei Municipal, a Lei Federal revogou a obrigatoriedade da existência de seguro para entrega de obra, apesar de manter como válido tal tipo de contrato de seguro.

No caso o Município não estava legislando sobre seguros, apenas exigindo que um seguro previsto em Lei Federal fosse obrigatório para garantir a final execução de uma edificação.

O Município estava apenas condicionando a licença para edificar à apresentação da referida apólice, visando evitar, como de fato costumeiramente acontece, que a obra fique abandonada, resultando na degradação do espaço público, matéria que tem relação direta com o interesse local a ser executada pelo poder local.

No mesmo diapasão encontramos o RE 313.060 de São Paulo, o qual tratou, também, da exigência de seguro por parte dos estacionamentos de “Shopping Centers”.

Poderíamos considerar que esses casos se tratam de “hard cases”, mas, segundo a definição de Baracho com relação ao princípio da subsidiariedade, as decisões devem ser tomadas no nível político mais próximo possível direcionadas às pessoas que situam nesse mesmo nível de atuação a ser executadas pela autoridade local.

Ou, como foi afirmado pelo Conselheiro Brotero, a competência de certa matéria tem como fator diferenciador atingir relações puramente locais, cujos resultados só são conhecidos pelos próprios habitantes, cujas leis administrativas só podem ser feitas por eles e por eles executadas.

Assim, para a solução desses conflitos, podemos conceituar interesse local como sendo tudo aquilo que o Município tem condições de realizar, realização essa circunscrita aos limites territorialmente fixados, ficando para os demais poderes do Estado a satisfação das necessidades que não são atingíveis pelo poder local e que extrapolam os seus limites territoriais.

4.4 Interpretação concretizadora

Feitas as distinções conceituais, necessário verificar a distribuição das competências na Constituição e propor uma solução no caso de haver um conflito aparente.

Encontra-se o conflito aparente de normas, quando existem duas ou mais espécies legais que podem ser aplicadas na solução do caso concreto, mas esse conflito é apenas aparente, tendo em vista que o sistema constitucional sempre apresentará uma única solução.

A Constituição, mediante os seus Princípios e regras, oferece o caminho para que se encontre a norma de decisão ou norma individual que resolverá o conflito de competência entre União, Estados e Municípios.

A Federação brasileira estruturou um sistema de competências exclusivas, comuns e concorrentes.

Como aponta Pedro Serrano a Constituição, em regra, descreve as competências privativas da União nos artigos 21 e 22, a dos Estados, denominada de residual, no artigo 25, e, as do Município, no artigo 30.

Assevera o autor:

“A Constituição apresenta uma divisão material, administrativa e legislativa de competências, tanto na ordem horizontal como na ordem vertical, sendo que pelo critério horizontal definem-se

as competências privativas, ou exclusivas, de cada ente federativo. Neste sentido, a Constituição Federal optou por enumerar as competências federais, reservando aos Municípios as de interesse predominantemente local e aos Estados-membros as remanescentes. Quanto ao critério vertical, temos o estabelecimento das competências que podem ser simultaneamente exercidas por mais de um ente federativo.

Ainda quanto ao critério vertical, pode-se dizer que, além das competências comuns, existem as concorrentes que são aquelas em que os entes federados detêm competência legislativa de forma concomitante, sendo certo que a cada qual permanece reservado o alcance federal, regional ou local como âmbito de incidência e de conformação da competência.”¹²⁷

O artigo 30 da Constituição assim dispõe:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O Princípio Federativo fixa que não há hierarquia entre os seus entes, assim, a competência estabelecida no artigo acima transcrito é o âmbito de atuação do Município.

Em face do conceito de interesse local, ou seja, tudo aquilo que o Município tem condições de realizar, podemos estabelecer como critério diferenciador das competências concorrentes ou comuns, a ser utilizado como um dos postulados de

127 SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Região metropolitana e seu regime constitucional. 1ª edição. Verbatim. São Paulo. 2009. Pág. 67.

hermenêutica, a seguinte proposição:

O Município, como regra geral, tem competência, no seu âmbito territorial, para regular as relações que tem como interessados a sua comunidade, relações que dependam da execução pelo próprio Município, e que não alteram a relação existente entre os munícipes e a União ou Estados.

CONCLUSÃO

O caminho de qualquer interpretação para a solução de conflito entre os entes da Federação, passa necessariamente pela obrigatoriedade do respeito ao Princípio Federativo.

A Constituição, ao estabelecer a inserção do Município como parte integrante da Federação fez mais: Criou uma autonomia nunca antes vislumbrada, mas que já vinha dos primórdios da formação do Brasil.

Tal colocação é fruto das aspirações imemoriais de uma Nação que busca se reencontrar. Nesse reencontro, concretizar uma autonomia real dos Municípios significa a assunção de poderes seguidos de uma correspondente em medida arrecadatória, para que possa propiciar à comunidade a melhor tomada de decisão, em busca do seu verdadeiro equilíbrio, em um ambiente democrático de participação direta.

A Constituição e seus ditames devem ser concretizados. Uma teoria concretizadora da afirmação contida no artigo 1º da Constituição, no caso de conflito de competência entre os entes da Federação, deve aplicar a seguinte regra hermenêutica:

Município, como regra geral, tem competência, no seu âmbito territorial, para regular as relações que tem como interessados a sua comunidade, relações que dependam da execução pelo próprio Município, e que não alteram a relação existente entre os municípios e a União ou Estados.

No Município “reside a força dos povos livres”. Sem “instituições comunais, uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito da liberdade”.¹²⁸

O enfraquecimento do Município, com a perda de sua autonomia, a falta de liberdade na gestão de seus bens e a ingerência de outro poder, coloca em xeque a Federação e causa o empobrecimento da nação.

128 TOCQUEVILLE, Aléxis de. 1993. Pág. 202.

O Município é a origem de tudo. É o ponto de partida, o mundo real, local de interações de pessoas. Assim, qualquer proposta de humanização de um país, deverá ser formulada e gerida a partir do Município, nunca para, mas pelo Município.

Qualquer proposta em sentido contrário poderá ser fundamentada em Lei, mas nunca terá o espírito do Estado Democrático de Direito delineado pela Constituição de 1988.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Odair Rodrigues. O Município dos romanos à nova república. São Paulo. Companhia Editora Nacional. 1986.
- ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. República e Federação no Brasil – Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira – Editora Livraria Del Rey – Belo Horizonte – 1997.
- BACKES, Ana Luiza – Débora Bithiah de Azevedo e José Cordeiro de Araújo organizadores. Audiências públicas na assembleia nacional constituinte. A sociedade a tribuna – Brasília – Câmara dos deputados – Edições Câmara – 2009.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução – Rio de Janeiro – Forense – 1997.
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. Saraiva. 6ª edição. São Paulo. 2004.
- BASTOS, Celso Ribeiro.
 - Dicionário de Direito Constitucional. Saraiva. São Paulo. 1994
 - Hermenêutica e Interpretação Constitucional. Celso Bastos Editor. São Paulo, 2002.
- BELLOTTO, Heloísa Liberalli. Autoridade e conflito no Brasil colonial: o governo do Morgado de Mateus em São Paulo (1765-1775). 2ª edição. Alameda. São Paulo. 2007.
- BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. História Constitucional do Brasil – OAB editora. 8ª edição, Brasília. 2006.
- BROTERO, José Maria de Avellar. A filosofia do direito constitucional. Malheiros – São Paulo – 2007.
- CANOTILHO, J. J. Gomes – Direito Constitucional e Teoria da Constituição – Edições Almedina. 7ª edição. 2006. Coimbra.
- CARDOZO, Benjamim N. a Natureza do Processo Judicial. São Paulo. Martins Fontes. 2004.
- CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário, linguagem e método. 1ª edição. Noeses. São Paulo. 2008.

- CUCHE, Denys. A Noção de Cultura nas Ciências Sociais. 2ª Edição. Bauru. EDUSC.2002. pág. 35, citando Edward Burnett Taylor, in La Civilisation Primitive. Paris. Reinwald. 1876-1878
- CUNHA, Paulo Ferreira, in Direito Constitucional Geral – Uma pesquisa Luso-brasileira – Método. 1ª edição. 2007. São Paulo.
- DINIZ, Maria Helena. Conceito da Norma Jurídica como Problema de Essência. 4ª edição. São Paulo. Editora Saraiva. 2003.
- DOLHNIKOFF, Miriam. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil no século XIX. São Paulo, editora Globo. 2005.
- ENGISCH, Karl. Introdução ao pensamento jurídico. 10ª edição. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. 2008
- FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder – Formação do patronato político do brasileiro. Globo, 3ª edição. São Paulo. 2005
- FARIA, Dárcio Augusto Chaves de. A ética profissional dos procuradores públicos. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Estudos Jurídicos. nº46. Rio de Janeiro. 1994
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio, Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação – 4ª edição. Atlas. 2003
- FOUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. A cidade antiga. 3ª edição. Bauru. 2001.
- FREYRE, Gilberto. Casa grande e senzala: Formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal – 27ª edição – Record – Rio de Janeiro – 1990.
- GARCIA, Maria.
 - A cidade e seu estatuto. Editora Juarez de Oliveira. São Paulo. 2005.
 - Federalismo brasileiro: a repartição das rendas tributárias e o Município: uma proposta, apud BASTOS, Celso (coord.). Por uma nova Federação. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1995.
 - A constituição desconstituída: As emendas e o cânone constitucional. Revista de direito constitucional e internacional. Nº 33. São Paulo. Revista dos Tribunais. Out/dez 2000.
- GRAU, Eros Roberto. Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. 5ª edição. Malheiros. São Paulo. 2009.
- HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre. 2002

- HECK, Philipp. Interpretação da lei e da jurisprudência dos interesses. Livraria Acadêmica Saraiva e Cia. São Paulo. 1947.
- HESPANHA, António Manuel. Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio. Fundação Boiteux. Florianópolis. 2005.
- HESSE, Konrad. Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha. Sergio Antonio Fabris Editor – Porto Alegre – 1998.
- HOUAISS, Antônio e Villar, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da língua portuguesa/ Antônio Houaiss e Mauro de Salles Villar, elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa. 1ª edição. Rio de Janeiro. Objetiva. 2009.
- HUME, David. Investigação Sobre o Entendimento Humano e Sobre os Princípios da Moral. UNESP. São Paulo. 2004.
- KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 7ª edição. São Paulo. Martins Fontes. 2006.
- LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. 4ª edição. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. 2005.
- LEITE, Aureliano. História da Municipalidade de São Paulo. Câmara Municipal de São Paulo. 1977.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de La Constitución. Ediciones Ariel. Barcelona. 1970.
- MACHADO NETO, Brasília. O Município no Brasil. Revista Forense. Vol. 181. jan./fev./1959. Rio de Janeiro.
- MAMAN, Jeannette Antonios. Exploração da Experiência Histórica que Condiçãoou a Recepção e o Surgimento das ideias Jurídicas no Brasil – Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Paulo – Volume 95, 2000.
- MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito – Forense. 11ª Edição. Rio de Janeiro. 1991.
- MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. O Estatuto dos Funcionários e a Autonomia Municipal – Editado pelo Departamento Jurídico da Prefeitura do Município de São Paulo, Procuradoria Administrativa, 1947.
- MEIRELLES, Hely Lopes - Direito Municipal Brasileiro. Revista dos Tribunais. 3ª edição. São Paulo. 1977
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25ª edição. 2ª Tiragem. Malheiros. São Paulo. 2008.
- MERLIN, Meigla Maria Araújo. O Município e o Federalismo – A Participação na

- Construção da Democracia – Editora Mandamentos –Belo Horizonte – 2004.
- MIRANDA, Jorge. Teoria do Estado e da Constituição – Editora Forense – Rio de Janeiro – 2005
 - MÜLLER, Friedrich – Métodos de trabalho do direito constitucional – 3ª edição – Editora Renovar – Rio de Janeiro – 2005
 - MUNFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. 5ª edição -São Paulo - Martins Fontes - 2008
 - NUNES, Castro. Do Estado Federado e sua Organização Municipal. Leite e Ribeiro. Rio de Janeiro. 1920.
 - PROUDHON, Pierre Joseph. Do princípio federativo. São Paulo. Nu-sol – Imaginário. 2001.
 - RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. A Intuição e o Direito – Um Novo Caminho. Del Rey. São Paulo. 1997.
 - ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei. Fapesp. 3ª edição. São Paulo. 2003.
 - SARAIVA, José Hermano. História concisa de Portugal. 24ª edição. Europa-América. Lisboa. 2007.
 - SAVIGNY, F.Karl von. La ciencia del derecho. Editorial Losada, S.A. Buenos Aires, 1959.
 - SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Região metropolitana e seu regime constitucional. 1ª edição. Verbatim. São Paulo. 2009.
 - SILVA, Virgílio Afonso - Interpretação constitucional - Malheiros Editora Ltda. 1ª edição. 2ª tiragem. São Paulo. 2007.
 - TOCQUEVILLE, Aléxis de. A Democracia na América - Os Pensadores, 1ª edição. Abril. São Paulo. 1973.

APÉNDICE

Mudanças passam pela revisão do conceito

ORLANDO M. CARVALHO

Especial para a Folha

Encontrei em velho tratado inglês do século 17 definição preciosa: o território do Município é aquela área que pode ser percorrida a pé em um dia; já o território do "shire" é aquela área que pode ser percorrida a cavalo em um dia. Portanto, o Município é uma organização administrativa criada para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana. As Ordenações do Reino de Portugal, que consolidaram as leis da época, confirmam o conceito. O Conselho português, como está nas Ordenações, destina-se a conciliar e ordenar os interesses e conflitos de moradores, é uma instituição urbana. Procura regular a vida das povoações, ordenando o cuidado das ruas, calçadas, fontes, poços, bueiros, chafarizes, lavadouros, cercas, divisas e muros. Mais ainda, preocupado com a salu-

bridade dos habitantes, o Conselho castiga o morador que joga o lixo da casa na rua e o deixa acumular-se, ao sol e à chuva; multa o dono de animais que ficam soltos na via pública, comendo o capim das sarjetas, enfim, cuida do comportamento dos habitantes dentro das povoações.

Esta instituição urbana portuguesa foi transplantada para a Colônia brasileira, sem maiores alterações, mas a transferência chocou-se com a vastidão do território a ser submetido à jurisdição municipal. Ainda hoje, há municípios no Brasil do tamanho de Estados membros. Minas Gerais, à época da Independência, tinha dezesseis municípios. A distância passou a ser um dado corriqueiro. A matriz de Paracatu do Príncipe estava subordinada eclesiasticamente à Diocese de Olinda, a 1.500 quilômetros de distância, por terra. Certa vez, o bispo foi até lá para investigar atividades suspeitas na área de mineração, a mando da

Inquisição, e morreu envenenado com vinho bebido durante a comunhão, na missa.

A expansão territorial da entidade que então era modestamente aquinhoada de recursos — dada sua missão originalmente urbana e em vista do escasso povoamento — provocou o desequilíbrio secular do município na Federação brasileira.

Além da povoação sede, o município tinha de prover os pequenos núcleos existentes em seu território e o legislador brasileiro criou a figura do Distrito, que é obra nacional. Mas os dirigentes não alteraram a modéstia da contribuição das rendas públicas. No Império, o Centro tinha 80% das arrecadações e os municípios ficaram com 2,5%, em média. Na República, ou melhor, nas várias Repúblicas, velhas e novas, a situação não se apresenta mais confortável, pois os municípios continuaram com a sua arrecadação nos arredores de 10%. Este índice tende a baixar

em face da progressiva expansão das arrecadações destinadas aos cofres da União.

Na futura discriminação de rendas públicas, é necessário atribuir ao município os recursos que correspondam às suas responsabilidades administrativas, desprezando os entraves que a prática secular criou e manteve.

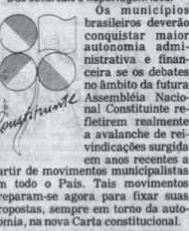
Deve ser anotada a situação nova que deteriorou a posição do município, resultante da criação das Regiões Metropolitanas. Por outro lado, eminentes cientistas políticos e economistas, como Paulo Bonavides e Celso Furtado, pleiteiam a instituição de um poder regional, por sobre Estados membros, Regiões Metropolitanas e municípios, cuja criação certamente afetará a renda municipal. Na luta entre o mar e o rochedo, quem paga é o marisco.

ORLANDO M. CARVALHO é ex-reitor da Universidade Federal de Minas Gerais

FOLHA DE SÃO PAULO

Autonomia dos municípios deverá ter amplo debate

Dos Sucursais e Reportagem local



Os municípios brasileiros deverão discutir o estatuto de maior autonomia administrativa e financeira se os debates no âmbito da futura Assembleia Nacional Constituinte refletirem realmente a avalanche de reivindicações surgida em anos recentes a partir de movimentos municipalistas em todo o País. Tais movimentos preparam-se agora para fixar suas propostas, sempre em torno da autonomia, na nova Carta constitucional.

A autonomia municipal, no entender da maioria dos políticos com assento no Congresso Nacional, deverá passar por uma profunda reforma tributária. Alguns desses políticos divergem apenas quanto ao tempo: embora uns considerem a Constituinte como o palco próprio para essa discussão, outros acreditam que o parlamentarismo brasileiro, sob o comando de Jorginho Bornhausen, presidente do Partido da Frente Liberal, defendem tal reforma antes da Assembleia Nacional.

O quadro que se pretende alterar é o seguinte: hoje o governo centraliza em 60,2% dos recursos globais do País, os governos estaduais com 32,6% e os municípios com apenas 7,2%. Ao mesmo tempo em que defende um percentual maior para os governos locais, o deputado Irajá Rodrigues (PMDB-RS), presidente do Grupo de Ação Nacional Pro-Reforma Tributária, quer exemplo que seja uma descentralização de obrigações.

«É preciso analisar — afirma — quem está fazendo o que e de que forma seria mais adequado. Pelo nosso levantamento, uma obra feita hoje pelo governo federal custa quatro vezes mais que a mesma obra realizada pelo município. Esta obra, quando entregue ao governo estadual, custa duas vezes mais. A obra para a população e de mão-de-obra local e uma realidade que não podemos deixar de considerar. Os municípios estão aí para provar».

O deputado João Gilberto (PMDB-RS), relator da reforma constitucional da comissão interpartidária que deverá preparar o terreno para a eleição da Constituinte, observa que alguns serviços, como os de Saúde e de Educação, poderiam ficar a cargo dos municípios, adaptados às realidades locais. «Na Constituição atual — comenta o deputado —, a saúde é dupla. É preciso estabelecer regras claras. Quando o serviço for da União, por exemplo, ela não pode comprometer recursos locais».

Na mesma linha, o documento da Nova República elaborado pelo PMDB e entregue ao presidente eleito Tancredo Neves, propõe uma descentralização do poder que comearia pela distribuição mais racional de recursos e responsabilidades. Por este documento, que segundo previsão das lideranças peemedebistas também será discutido na Constituinte, caberá aos governos locais algumas atividades, como a educação no âmbito municipal, como a alimentação nas escolas, habitação popular (urbana e rural), estradas vicinais, turismo e assistência médico-hospitalar.

Prefeitos esperam conseguir "independência absoluta"

Reportagem Local

Na expectativa dos prefeitos brasileiros, a Constituinte deve ser «o ponto de partida maior para a revitalização da vida municipal no País», como afirma o prefeito de Curitiba, Mauricio Fret, 45, para quem a nova Carta deve dar aos governos locais «independência absoluta» para legislar sobre assuntos que hoje são de responsabilidade federal.

Fret considera «mais democrático», por exemplo, que as próprias municipalidades estabeleçam leis de trânsito ou de uso e costumes. Este tipo de autonomia, porém, deve estar fundamentada nas prerrogativas da área financeira, na opinião do prefeito de Curitiba. Os seis municípios precisam ter assegurados os direitos de gerir todas as taxas e impostos.

Jaime Lerner, 47, ex-prefeito de Curitiba e presidente do PDT no Paraná, considera que «para não se repetir a tragédia das últimas duas décadas é preciso, em primeiro lugar, um projeto do País, tendo em vista as pessoas». E explica: «Como as pessoas vivem nos municípios, é muito mais lógico garantir as necessidades básicas do indivíduo e planejar a distribuição de recursos a nível municipal». Estas são, para Lerner, as questões básicas que a Constituinte deve discutir.

Comissão

Para o petista Gilson Menezes, 35, prefeito de Diadema, na Grande São Paulo, será preciso formar uma comissão municipalista de nível nacional para discutir o estatuto dos municípios em torno da Constituinte. «É uma forma de abrir e ampliar o debate», acredita Menezes. Ele também defende a realização de uma reforma tributária desde já, mas considera que «a reforma tributária só acontecerá com a Constituinte».

Declarando-se atualmente um «estimulador de debates» em torno das questões que deverão frequentar a Constituinte, o secretário de Interior de São Paulo, Chopin Tavares de Lima, adverte que «sem participação popular não haverá discussão de nada». Ele considera a futura Assembleia Nacional Constituinte como uma das mais importantes da Constituição, até pelo fato de o município ser «anterior ao Estado brasileiro». Mas hoje, segundo Chopin, a Carta «não tem nada a ver com a realidade brasileira».

O secretário paulista enfatiza que a relação Estados-municípios, dentro da futura Carta, deve ser estabelecida sobre novas bases, baseado o centralismo, «fruto do autoritarismo», que rege atualmente tal relacionamento. Chopin também concorda em que o Estado deve passar serviços hoje concentrados em suas mãos às Prefeituras, «germinando a semente de uma nova figura jurídica municipal, que deverá ser coroada com a reforma tributária».

O papel da Constituinte neste processo vai ser traduzido por um papel fundamental de mediação entre o Estado e as organizações populares». E, segundo a «Carta Municipalista» produzida durante o encontro, será preciso lutar pela promulgação de cartas municipais próprias, «atendendo às características específicas de cada município».

A estudo das «Cartas próprias» mereceu um longo e detalhado estudo do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), da Fundação Prefeito Faria Lima. Diz o estudo que «a autonomia do município apesar de constituir uma realidade histórica e social de caráter consagrado nos textos constitucionais, foi sempre timidamente exercida, em virtude da tendência centralizadora de seus interesses». Ao caber «adaptar a vida prática (dos municípios), ao texto escrito», a partir dos princípios estabelecidos pela Lei Maior, a Constituinte Federal.

Experiência de elaboração de «Cartas próprias» foi realizada no interior da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, Ali, a «Carta» foi chamada de Lei Orgânica do Município, sendo debatida por sociedades de bairro, sindicatos, associações de classe, juristas e lideranças políticas, a partir de proposta apresentada pelo vereador Luiz Paulo Costa, do PMDB. A lei resultante dos debates e discussões pode ser promulgada, uma vez que a Constituição estadual não permite no Brasil, apenas a Constituição do Estado de São Paulo, que permite a organização constitucional própria dos municípios.

As modificações que serão introduzidas na futura Constituição dependem, em última análise, dos princípios que nortearam a atividade dos constituintes. Imagino que os princípios geradores de mudanças constitucionais serão, entre outros, os seguintes:

- 1) Descentralização do poder

mais os prefeitos, a Constituinte deve fortalecer as Câmaras Municipais. Para Trigo, o prefeito hoje é um «doador de plantão», podendo tomar várias medidas sem consulta ao Legislativo municipal, como desapropriar terras, aumentar tarifas, fechar ruas, fixar ornamentos etc. O fortalecimento das Câmaras, segundo o deputado, poderá ocorrer também através das «Cartas próprias», que Trigo ignora se o município de cada município ser «uma realidade diferente».

Na opinião de Luiz Tadeu Leite, 32, prefeito peemedebista de Montes Claros, no norte de Minas Gerais, a Constituinte deve visar a uma descentralização geral das atividades hoje concentradas junto aos Estados e a União, em detrimento dos municípios. Este, aliás, será um dos temas a serem discutidos brevemente, em Barbacena, por prefeitos dos vinte maiores municípios mineiros.

O prefeito de Montes Claros defende ainda a reforma agrária como um dos principais pontos da Constituinte, pois os municípios, a seu vez, são os que mais sofrem com o fato de milhares de famílias abandonarem o campo em direção às cidades, ocupando terrenos municipais. Consequentemente, segundo Leite, aumentam os custos das Prefeituras na tentativa de minorar a pobreza nas periferias das cidades, com a criação de programas alternativos, como hortas comunitárias.

Tarcísio Delgado, 49, prefeito peemedebista de Jui de Fora, na Zona da Mata mineira, afirma que a autonomia municipal não pode ser vista, porém, como um fim em si mesma, mas como um meio para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana. O Município é uma organização administrativa criada para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana. O Município é uma organização administrativa criada para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana. O Município é uma organização administrativa criada para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana.

«O que aconteceu é que as pessoas não vivem na União ou nos Estados. Vivem e nos municípios», afirma o prefeito.



Bornhausen quer reforma tributária antes da convocação da Constituinte



Centralismo deve ser banido da nova Constituinte, diz Tavares de Lima

A lei admite a possibilidade do autogoverno

CARLOS ESTEVAM MARTINS

Especial para o Folha

Nossas Cartas constitucionais e a legislação em vigor relegaram ao esquecimento justamente aquilo que mais importa quando se discute a vida municipal: a relação entre os cidadãos (portadores de necessidades e aspirações) e o poder local (detentor da faculdade de atender aos reclamos da população). A imprecisão do conceito oficial de município reduziu em resultados negativos: nem foram criados mecanismos institucionais que permitissem aos cidadãos participar do processo de definição do interesse público, nem foram dadas ao poder local as condições administrativas e financeiras indispensáveis ao desempenho daquilo que deveria ser o seu papel constitucional. A lei promete o direito ao autogoverno, mas não cumpre o que promete.

No que diz respeito à dimensão regional da vida municipal, o único passo significativo até agora dado restringe-se às Regiões Metropolitanas: sua existência passou a ser reconhecida, mas muito pouco em termos para estruturar-se adequadamente como entidades político-administrativas, além do que nenhuma intenção foi dada ao fato de que a maioria dos municípios brasileiros faz parte de regiões que, por não serem metropolitanas, não são tratadas como regiões. Constatamos, assim, que o tratamento da questão regional não só tem sido insuficiente, como encontra-se marcado por preconceitos etnocêntricos que reforçam o modelo de desenvolvimento concentracionista e o capitalismo selvagem.

As modificações que serão introduzidas na futura Constituição dependem, em última análise, dos princípios que nortearam a atividade dos constituintes. Imagino que os princípios geradores de mudanças constitucionais serão, entre outros, os seguintes:

- 1) Descentralização do poder

mais os prefeitos, a Constituinte deve fortalecer as Câmaras Municipais. Para Trigo, o prefeito hoje é um «doador de plantão», podendo tomar várias medidas sem consulta ao Legislativo municipal, como desapropriar terras, aumentar tarifas, fechar ruas, fixar ornamentos etc. O fortalecimento das Câmaras, segundo o deputado, poderá ocorrer também através das «Cartas próprias», que Trigo ignora se o município de cada município ser «uma realidade diferente».

Na opinião de Luiz Tadeu Leite, 32, prefeito peemedebista de Montes Claros, no norte de Minas Gerais, a Constituinte deve visar a uma descentralização geral das atividades hoje concentradas junto aos Estados e a União, em detrimento dos municípios. Este, aliás, será um dos temas a serem discutidos brevemente, em Barbacena, por prefeitos dos vinte maiores municípios mineiros.

O prefeito de Montes Claros defende ainda a reforma agrária como um dos principais pontos da Constituinte, pois os municípios, a seu vez, são os que mais sofrem com o fato de milhares de famílias abandonarem o campo em direção às cidades, ocupando terrenos municipais. Consequentemente, segundo Leite, aumentam os custos das Prefeituras na tentativa de minorar a pobreza nas periferias das cidades, com a criação de programas alternativos, como hortas comunitárias.

Tarcísio Delgado, 49, prefeito peemedebista de Jui de Fora, na Zona da Mata mineira, afirma que a autonomia municipal não pode ser vista, porém, como um fim em si mesma, mas como um meio para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana. O Município é uma organização administrativa criada para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana. O Município é uma organização administrativa criada para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana.

«O que aconteceu é que as pessoas não vivem na União ou nos Estados. Vivem e nos municípios», afirma o prefeito.

(transferência de recursos e competência da esfera federal para a estadual e, de ambas, para a municipal);

2) Participação popular no exercício do poder municipal (criação de mecanismos que possibilitem o exercício de influência por parte dos cidadãos junto aos órgãos do poder);

3) Devolução social (transferência de funções e recursos públicos para organizações comunitárias e participação do poder local com o parecer das iniciativas coletivas voltadas para a resolução dos problemas e as ações tipicamente regionais);

4) Integração regional (institucionalização da dimensão supramunicipal e subestatal na qual se situam os problemas e as ações tipicamente regionais).

A aplicação desses e de outros princípios afins exige que o legislador repense a questão municipal à luz das transformações e desconexões ocorridas no cenário econômico, social e demográfico do País, mudanças essas que atualmente não são levadas em consideração nem pelo texto constitucional, nem pela legislação que regula a organização dos municípios.

Um bom exemplo desse divórcio entre a lei e a realidade está no fato de que a Constituição presume que todos os municípios são iguais quando, na verdade, ao lado da tendência para a equalização das condições locais de vida, o que se verifica é que os municípios são diferentes quanto às funções que desempenham. As potencialidades que encerram e dificuldades que enfrentam. No Estado de São Paulo, por exemplo, existem 217 municípios dos quais 124 possuem menos de 5 mil habitantes, 242 estão na faixa de 5 a 30 mil habitantes, 149 entre 30 e 100 mil habitantes e 14 possuem mais de 100 mil habitantes. Para atender a essa diversidade de situações, o governador Franco Montoro, em seu projeto de lei para a futura Constituição deve estabelecer estatutos específicos para as diferentes classes de municípios. Assim

como existe o estatuto da microempresa, também deverá existir uma legislação especial para os municípios de pequeno porte, que os libere das exigências descaídas e asfixiantes e os ajude a romper o círculo vicioso da pobreza e do esvaziamento de uma população de baixa renda.

No extremo oposto, não é concebível que as grandes cidades possam ser democraticamente governadas pelo modelo apenas dos órgãos tradicionais da vida municipal (Prefeitura e Câmara Municipal). A partir de um certo ponto, o tamanho da população e do território ocupado, assim como a diferenciação das atividades sociais, acabam produzindo uma série de fenômenos indesejáveis: macrocefalia dos órgãos governamentais, divórcio entre os processos decisórios e a vida comunitária, desvirtuamento das funções públicas da vida administrativa.

Para enfrentar esses problemas, é preciso que a futura Constituição preveja a criação de novas instituições administrativas nos municípios com mais de 100 mil habitantes e naqueles cuja população, embora menor, se distribua em conglomerados relativamente isolados uns dos outros. O território desses municípios precisa ser dividido em subunidades que concorram no seu interior o grosso das relações travadas entre os cidadãos e as agências do Estado (dos três níveis de governo, exceto a corte local, a República). Ademais, a democratização da vida municipal requer que em cada uma dessas subunidades, sejam criadas subprefeituras, estruturas distritais e fóruns que assegurem a participação direta das entidades sociais e dos diretores partidários, sendo que todas essas inovações exigem, por sua vez, um profundo processo de desconcentração dos diversos setores da máquina administrativa municipal.

Tudo o que até aqui foi dito decorre da seguinte proposição fundamental: a dependência da população às condições locais de vida é inversamente

proporcional ao seu nível de renda. Eis porque os constituintes devem ter presente que a organização político-administrativa da esfera municipal que não contribua para a melhoria das condições locais de vida, é, ipso facto, uma organização que sacrifica a população de baixa renda.

Finalmente, temos o capítulo específico da questão regional. Nas Repúblicas federativas existem dois tipos de regiões: as nacionais (espaço subfederal e supra-estatal) e as estaduais (espaço subestatal e supramunicipal). Todo município, juntamente com seus vizinhos, faz parte de uma região estadual, seja qual for o grau de metropolização, conurbada ou polarizada existente no espaço regional. Todavia, essa realidade só será reconhecida quando as regiões forem dotadas de seus próprios órgãos de auto-identificação, de expressão, de planejamento e de coordenação das ações setoriais desenvolvidas no âmbito regional.

Somente através da estruturação da esfera regional será possível implementar políticas compensatórias de combate às desigualdades interregionais e intermunicipais. As disparidades de desenvolvimento e de condições de vida entre os municípios mais prósperos ou por culpa dos mais pobres: elas são produzidas por fatores macro-sociais, cuja atuação transcende a esfera municipal. Por isso mesmo, o combate às desigualdades requer a adoção de políticas compensatórias por parte dos Estados da União, na forma de transferências de recursos, seja a título de ajuda pura e simples, seja a título de remuneração pelos serviços não contabilizados que os municípios mais pobres prestam aos mais ricos. Tais políticas, entretanto, não caem do céu. Elas só se tornarão realidade se a população dos municípios (dentro das regiões) e a das regiões (dentro dos Estados) dispuser de órgãos apropriados para fazer valer as suas necessidades e prioridades.

CARLOS ESTEVAM MARTINS é doutor em Direito e professor da Universidade de São Paulo

Nova Carta poderá trazer a descentralização

GUSTAVO KRAUSE

Especial para o Folha

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

O processo de transição do regime autoritário para o regime democrático passará necessariamente por várias etapas. O ponto culminante será a Constituinte. A Constituinte reordenará institucionalmente o País. Consolidará conquistas no plano social e econômico. Balizará o futuro. Então virá a coisa certa: a Constituição não consolidará o regime democrático. Consolida, repete-se, a transição. É uma ponte. Uma passagem. Não larga e tão mais segura quanto mais representativa forem as vozes e livres as forças da construção jurídico-constitucional. O regime democrático consolidar-se no dia-a-dia. Quando virá tradição cultural. Quando é rotina. Faz duzentos anos a Casa Branca assiste à rotina da mudança dos governantes

pele vontade soberana do povo. Sem qualquer interrupção. A superestrutura da democracia é a lei. A Carta Constitucional, às vezes, não precisa ser escrita e sequer escrita. A sua estrutura, vem da prática política e da sociedade civil fortemente organizada, ativa e participativa.

Um tema deve ganhar dimensão transcendental: a afirmação da autonomia municipal. A autonomia municipal não se esgotará na incoerente restrição jurídica de testes de tripartite. Não se conceitua por um conjunto de atribuições constitucionais, hoje residual ou confundida na expressão restritiva do «peculiar interesse». Não se limita por uma discriminação de rendas mais justas. A autonomia municipal exige a reconstrução destas providências. Mas é preciso encerrar a autonomia municipal como preciso instrumento de afirmação da democracia.

Os municípios, ensina Pinto Ferreira, constituem a grande escola da liberdade. Escola prática. Onde se respira a atmosfera da vida comunal, onde se ensina a cor local, a verdadeira cor da existência humana.

Sem municipal forte, liberdade, participação, democracia são meras categorias político-jurídicas. Belíssimas construções teóricas. No Brasil, o município, herança verdadeira e honesta, ao longo dos anos, o rude golpe do desprestígio político, a eresia da sátira e da ridicularia e o estigma do preconceito. O pacto constituinte resulta a força em jogo. Da capacidade mobilizadora de cada segmento restará a conquista de espaço. Naturalmente pressões serão exercidas. Logo as mais fracas deverão estar atentas e unidas. Os milhares, os operários, as minorias de um modo geral... e os municipalistas.

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

pele vontade soberana do povo. Sem qualquer interrupção. A superestrutura da democracia é a lei. A Carta Constitucional, às vezes, não precisa ser escrita e sequer escrita. A sua estrutura, vem da prática política e da sociedade civil fortemente organizada, ativa e participativa.

Um tema deve ganhar dimensão transcendental: a afirmação da autonomia municipal. A autonomia municipal não se esgotará na incoerente restrição jurídica de testes de tripartite. Não se conceitua por um conjunto de atribuições constitucionais, hoje residual ou confundida na expressão restritiva do «peculiar interesse». Não se limita por uma discriminação de rendas mais justas. A autonomia municipal exige a reconstrução destas providências. Mas é preciso encerrar a autonomia municipal como preciso instrumento de afirmação da democracia.

Os municípios, ensina Pinto Ferreira, constituem a grande escola da liberdade. Escola prática. Onde se respira a atmosfera da vida comunal, onde se ensina a cor local, a verdadeira cor da existência humana.

Sem municipal forte, liberdade, participação, democracia são meras categorias político-jurídicas. Belíssimas construções teóricas. No Brasil, o município, herança verdadeira e honesta, ao longo dos anos, o rude golpe do desprestígio político, a eresia da sátira e da ridicularia e o estigma do preconceito. O pacto constituinte resulta a força em jogo. Da capacidade mobilizadora de cada segmento restará a conquista de espaço. Naturalmente pressões serão exercidas. Logo as mais fracas deverão estar atentas e unidas. Os milhares, os operários, as minorias de um modo geral... e os municipalistas.

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

pele vontade soberana do povo. Sem qualquer interrupção. A superestrutura da democracia é a lei. A Carta Constitucional, às vezes, não precisa ser escrita e sequer escrita. A sua estrutura, vem da prática política e da sociedade civil fortemente organizada, ativa e participativa.

Um tema deve ganhar dimensão transcendental: a afirmação da autonomia municipal. A autonomia municipal não se esgotará na incoerente restrição jurídica de testes de tripartite. Não se conceitua por um conjunto de atribuições constitucionais, hoje residual ou confundida na expressão restritiva do «peculiar interesse». Não se limita por uma discriminação de rendas mais justas. A autonomia municipal exige a reconstrução destas providências. Mas é preciso encerrar a autonomia municipal como preciso instrumento de afirmação da democracia.

Os municípios, ensina Pinto Ferreira, constituem a grande escola da liberdade. Escola prática. Onde se respira a atmosfera da vida comunal, onde se ensina a cor local, a verdadeira cor da existência humana.

Sem municipal forte, liberdade, participação, democracia são meras categorias político-jurídicas. Belíssimas construções teóricas. No Brasil, o município, herança verdadeira e honesta, ao longo dos anos, o rude golpe do desprestígio político, a eresia da sátira e da ridicularia e o estigma do preconceito. O pacto constituinte resulta a força em jogo. Da capacidade mobilizadora de cada segmento restará a conquista de espaço. Naturalmente pressões serão exercidas. Logo as mais fracas deverão estar atentas e unidas. Os milhares, os operários, as minorias de um modo geral... e os municipalistas.

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

Mudanças passam pela revisão do conceito

ORLANDO M. CARVALHO

Especial para o Folha

Encontrei em velho tratado inglês do século 17 definição precisa: o território do Município é aquela área que pode ser percorrida a pé em um dia; já o território do «shire» é aquela área que pode ser percorrida a cavalo em um dia. Portanto, o Município é uma organização administrativa criada para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana. O Município é uma organização administrativa criada para tratar de interesses de vizinhos, é uma entidade intrinsecamente urbana.

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

«O Município é a fortaleza e garantia da liberdade, não sendo possível a nenhum outro regime político assegurar a liberdade sem uma forte organização municipal».

ORLANDO M. CARVALHO é professor de Universidade de Orlando de Minas Gerais

O ideário constitucional: a descentralização antioligárquica

ROBERTO MANGABEIRA UNGER

As principais forças políticas que rein descentralizar, ou dizem que querem. Restaurar a Federação, sobretudo pela reforma tributária, passou a ser um objetivo quase universalmente aceito. Ainda não se compreendem, porém, que a descentralização pode seguir pelo menos duas trajetórias radicalmente diferentes nos métodos e nas consequências. Uma, tradicional, deixaria as estruturas atuais da sociedade brasileira ainda mais seguras contra qualquer tentativa de mudá-la. A outra, transformadora, não foi ainda formulada pelos que querem democratizar, de verdade, o Brasil. E por não a haverem imaginado está intelectual-mente desarmados diante do que será talvez a mais sutil e perigosa investida do novo projeto conservador.

As duas concepções contrastantes de descentralização levam a resultados também opostos em todas as áreas do debate a respeito da reconstrução federativa. Sobre tudo na área mais importante, que é a competência das diferentes unidades hierárquicas da Federação para inaugurarem experiências novas de vida social. Preocupações tributárias dominaram até agora a discussão. Mas essas preocupações são relativamente fáceis de serem equacionadas desde que esclarecidos os objetivos políticos a que deve servir a distribuição da receita. Basta estabelecer três grandes impostos — sobre a riqueza, a renda e o consumo. E repartir o conjunto da receita entre a União, os Estados e os municípios de acordo com critérios fixos e variáveis que correspondam à divisão de responsabilidades. A política, em primeiro lugar.

O programa tradicional de descentralização baseia-se em dois princípios: a subsidiariedade e especialização funcional. A subsidiariedade determina que a unidade federativa menor — a mais próxima ao indivíduo e aos seus problemas — seja sempre a titular preferida da competência para legislar. Atribui-se ao Estado-membro da Federação só o que o município não pode fazer bem (mas quanta evasão nesse "bem") e a União só o que o Estado-membro não pode executar com eficiência. De acordo com o julgamento que se faça das

eficiências comparativas, esse critério pode ser usado para justificar no Brasil uma gigantesca devolução aos municípios e aos Estados de poderes hoje reservados à União.

A especialização funcional estende à República o tipo de racionalidade de uma grande empresa. Opõe-se à duplicação de funções entre níveis hierárquicos da Federação. Também estica ou encolhe, segundo a classificação de funções. A assistência médica pública, por exemplo, deve ficar a cargo da União, dos Estados ou dos municípios? Ou de todos desde que participem de forma diferente? Mas, embora elástico, esse princípio pode ser invocado para justificar uma coordenação global de políticas federativas que limitem drasticamente o que cada unidade da Federação pode fazer, não só por causa da especialização explícita mas também por causa da dependência recíproca entre as funções especializadas.

A descentralização federativa fundamenta na subsidiariedade e na especialização de funções fortalece as oligarquias locais. Ajuda a imunizar as estruturas consolidadas da sociedade brasileira contra as contestações, que crescem mais facilmente na política nacional. E faz com que a coordenação federativa tome mais ou menos como dada a ordem social existente. Se o Poder Central tem sido no Brasil o parceiro privilegiado dos poderosos e abastados, também tem servido como o único agente capaz de ameaçá-los e de abrir espaços para a criação de contra-modelos de organização social.

Os que querem destruir os mecanismos de opressão e de exclusão no País não podem, portanto, aceitar o programa descentralizador tradicional. Mas, à medida que se comprometem com a auto-organização de base e rejeitam o paternalismo burocrático, não devem, também, repudiar, esse estilo de descentralização sem adotar outro. Falta às esquerdas independentes e democráticas um programa alternativa de descentralização. Só ele pode resolver o dilema.

A Constituição facultaria dois métodos, inversos e complementares, de descentralização federativa. Métodos que juntos comportam uma maneira de

relacionar um Estado flexível e inovador com uma sociedade auto-organizada e contestadora. Tanto a estrutura federativa como o sistema de organização popular dariam realidade à idéia que os liberais compartilhavam com as esquerdas: a idéia de uma sociedade livre de qualquer hierarquia pré-determinada que condene os indivíduos a desempenharem papéis também pré-determinados. De uma sociedade que engaje o cidadão comum, até agora mudo e espezinhado, na construção de mundos sociais alternativos e que o faça pelos mesmos meios com que lhe alivia o sofrimento e a insegurança. Basta levar essa idéia a sério para ter que refazer as formas institucionais com que nos habituamos a identificar a democracia.

O primeiro método descentralizador dentro desse programa é o da legislação concorrente. A União legisla amplamente. Desenvolver uma política que procura realizar de forma específica os dois objetivos primordiais de qualquer governo democrático. Dar ao indivíduo as garantias físicas, políticas e econômicas de que precisa para participar sem medo dos conflitos de seu país, de seu local de trabalho, de sua comunidade e de família — de forma cada vez prática — as relações de trabalho, de troca e de família — de forma cada vez mais igualitária e experimental. Permitir que os Estados-membros, os municípios ou até a entidades submunicipais criem estatutos opcionais alternativos aqueles estabelecidos por lei federal. Os Estados e os municípios podem, em outras palavras, fomentar, jurídica-mente e economicamente, pequenos modelos alternativos de produção, de troca ou de família. Os cidadãos (ou grupos de cidadãos) podem optar por tais alternativas, e portanto se excluem da legislação federal concorrente, desde que a opção seja substancialmente livre dos efeitos da dependência social, econômica e cultural. Seria o caso, por exemplo, de multíplas produções fundadas com apoio público ou de relações de troca e cooperação entre empresas, grandes ou pequenas, de porte comparável. O Judiciário apreciaria, em casos de litígio, a realização do pressuposto da liberdade substancial.

E da parte do direito privado que trata de coerção e da captação como vícios de vontade sairia todo um ramo de prática e pensamento jurídico capaz de servir à resolução de tais problemas.

A outra técnica descentralizadora, que substitui e complementa o sistema de legislação concorrente e estatutos opcionais, é a devolução qualificada de poder. Através de legislação ordinária, a União devolve responsabilidades para legislar em certas matérias aos Estados e aos Municípios, aumentando-lhes de forma proporcional sua participação na receita. Mas a cada parcela de poder devolvido corresponde uma garantia contra o risco de que ela seja usada para consolidar privilégios e para criar situações que se tornem na prática imunes ao desafio eleitoral naquela unidade federativa. Revoga-se a devolução por lei ordinária. E cabe aos cidadãos recursos a um quarto poder, incumbido de desestabilizar e reconstruir, por iniciativa popular, organizações cuja estrutura interna autoritária ou excludente seja incompatível com as exigências mínimas da ordem democrática. É assunto de outra parte desse ideário constitucional.

A Constituição não especifica o peso relativo a ser dado a cada um dos dois métodos de descentralização. Os partidos dominantes no Congresso e na Presidência o fazem de acordo com seus programas e com as lições da experiência. Conforme a decisão, modificam também a repartição da receita.

Tudo isso significa inventar instituições. Por que não? Por que devemos ficar atrelados ao reduzido e acidental acervo de idéias institucionais que os fundadores das democracias liberais nos legaram? Por que não pode nossa Constituição ser tão surpreendente, tão bem adaptada aos nossos problemas e ao mesmo tempo tão fecunda para as outras nações unidas? Temos, e dos países grandes só nós temos, nosso futuro institucional imediato em aberto. A humanidade, desesperançada, não vê nada pela frente. Demônio, nós o exemplo que sacode, levanta e liberta.

ROBERTO MANGABEIRA UNGER, 37, professor da Universidade de Harvard (EUA), redigiu o manifesto de fundação do PNUO.

ANC 88
Pasta 82/85
064/1985

Constituição x Const.
Di-cent

Poder metropolitano

Um regulamento de regiões metropolitanas mais flexível às realidades locais, que garanta aos Executivos municipais um papel de maior importância, é indispensável para consolidar esta instância fundamental na administração dos problemas urbanos. O tema é abordado no anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que o trata de forma extremamente detalhista. Ao contrário da Constituição em vigor, que autoriza laconicamente a União a estabelecer as regiões mediante lei complementar, o esboço propõe um longo conjunto de normas para a institucionalização do poder metropolitano em bases mais democráticas.

A lei complementar nº 14 — que em 1973 estabeleceu e regulamentou as regiões metropolitanas — impôs um modelo único de administração, tratando de maneira semelhante contextos urbanos, políticos e sociais completamente diferentes, como são os casos de São Paulo e de Belém. Desprezava-se assim qualquer possibilidade de consulta às populações locais ou ao Legislativo, e o resultado mostrou-se, como se esperava, inadequado. Os conflitos entre os municípios e a instância metropolitana em torno das atribuições de ambos são frequentes, refletindo a supremacia do governo estadual sobre as prefeituras. A lei vigente garante ao governador o controle do Conselho Deliberativo metropolitano, enquanto os municípios têm participação majoritária apenas no

Conselho Consultivo, de importância menor.

11 OUT 1986

O anteprojeto da Comissão Arinos avança ao atribuir à Constituição dos Estados o poder para definir autonomia, organização e competência da região metropolitana. Garante também que a regulamentação será estabelecida a partir das realidades locais e através de instância democrática, resultando em estatutos próprios para cada região. Por outro lado, o anteprojeto propõe que a criação das regiões metropolitanas fique submetida à consulta direta das populações dos municípios envolvidos; este dispositivo, ainda que de difícil exequibilidade, revela o propósito louvável — e que deve ser mantido — de democratizar a decisão. Por fim, o esboço prevê a obrigatoriedade de que a União, os Estados e os municípios consignem em seus orçamentos recursos financeiros compatíveis com o planejamento, execução e continuidade dos serviços, garantindo assim condições para o poder metropolitano desempenhe suas funções.

O acelerado processo de conurbação acentua problemas e carências que afetam diversas cidades simultaneamente. Torna-se cada vez mais difícil enfrentar estes desafios sem estabelecer planos integrados a partir de um poder metropolitano. Este, entretanto, apenas conseguirá se consolidar na medida em que os municípios tiverem um papel decisivo na criação e na gestão das regiões metropolitanas.

FOLHA DE SÃO PAULO

Os Condi

Uma nova Federação

FOLHA DE SÃO PAULO MIGUEL REALE

7 ABO 1986

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, na última reunião de Itaipava, acolheu alterações substanciais em nosso sistema federativo, assim como no tributarío, o qual, no fundo, é complementado do primeiro, não tendo tais propostas alcançado nenhuma repercussão na imprensa, apesar de tratar-se de inovações que, se aprovadas pela Assembléia Nacional Constituinte, virão alterar profundamente a estrutura política brasileira.

A solução dada à questão federativa e à tributária, relatadas respectivamente pelos ilustres professores Raul Machado Horta e Gilberto de Ulhôa Canto, vem modificar a ordem constitucional vigente graças a medidas salutares que emergem de nossa própria experiência jurídica-política, ajustando o país às peculiaridades geoeconômicas e históricas de nosso imenso território.

Há muitos anos, em estudo inserido em meu livro "Nos Quadrantes do Direito Positivo" (1960) sustentei que a Carta de 1946 havia introduzido uma novidade em nossa vida federativa, ao outorgar, em seu próprio texto, um quadro de competência originária aos municípios que deixaram assim de ter sua autonomia inteiramente regulada pelos Estados. Disse, então, que, pelo fato apontado, a nossa Federação deixava de ser dualista, como a resultante da Constituição de 1891, para passar a ser tripartista ou tridimensional, pelo acréscimo do município aos Estados e à União, que antes eram considerados os dois únicos elementos constitutivos da Federação, consoante clássico ensinamento de Castro Nunes, um dos melhores intérpretes da primeira Constituição republicana.

Pois bem, com a Carta de 1967, que

criou as regiões metropolitanas, e com as leis que vieram constituindo os chamados "órgãos regionais", passei a sustentar a tese, acolhida por vários juristas e politólogos, de que, em última análise, o nosso sistema federativo passara a ser quintuplo pela introdução das duas cidades estruturas, correspondentes a necessidades ineludíveis de nossa organização político-administrativa. Consta do meu livro "O homem e seus Horizontes" (1960) um ensaio no qual defendo essa tese, desde confidência proferida em 1973 na Escola Superior de Guerra.

Essa colocação do problema vem agora a obter consagração definitiva, graças a disposições que, ao disciplinarem a formação e o funcionamento das "Regiões de Desenvolvimento Econômico" e das "Regiões Metropolitanas", asseguram a participação direta dos Estados naqueles órgãos regionais, assim como, pelas mesmas razões, os municípios passam a atuar com mais autonomia no seio das "Regiões Metropolitanas", deixando de ser, como hoje o são, praticamente subordinados à lei estadual que os integra nessa unidade político-administrativa, sob a batuta de uma Secretaria de Estado. Em ambos os casos, a matéria acha-se devidamente delimitada, surgindo, desse modo, entidades públicas territoriais como partes integrantes de nosso quadro federativo.

Além desse ponto, de caráter estrutural, cabe dar ênfase à diretriz consagrada no sentido de ampliar-se a órbita da competência concorrente e supletiva dos Estados, em vários setores onde hoje imperam as decisões eminentes e centralizadoras da União. Isto não impede, é claro, mas antes pressupõe a reserva para a União de competência privativa para

legislar sobre matérias de interesse nacional, bem como a de exercer serviços que dizem respeito a todo o país.

Exemplos de competência legislativa supletiva ou complementar dos Estados são os pertinentes a Direito Financeiro, Tributário, Urbanístico, Econômico, Seguro e Previdência Social, Educação e Cultura, produção e consumo e procedimentos judiciais. De importância fundamental é o artigo que reza: "A legislação federal no domínio da competência comum terá a denominação e o conteúdo da lei de normas gerais, e a estadual, a da lei suplementar". Inexistindo normas gerais estabelecidas por lei federal, os Estados terão competência legislativa complementar, para atender às peculiaridades locais.

Como se vê, restabelecem-se valores básicos do sistema federativo, que o regime militar subvertera, fazendo-se uma combinação harmônica entre a atribuição legislativa eminente da União — que é privativa, p.e., em matéria de Direito Civil, desapropriação, política de crédito e câmbio, nacionalidade e cidadania, etc. — e a exercida pelos Estados para cuidarem de seus próprios interesses, de forma supletiva ou complementar.

Ao novo espírito federalista, de que de um artigo para jornal, correspondente de uma renovada estrutura tributária, onde também são fixados, com precisão, os poderes autônomos dos Estados e municípios. Não foi abandonado o "princípio participativo", consagrado desde 1946 e ampliado pela Carta de 1967, em virtude do qual a União arrecada determinados impostos, destinando parte deles a demais pessoas jurídicas de Direito

Público interno, mas foram tornados mais realísticos, mediante aumento de índices e a adoção de eficazes medidas de salvaguarda. Graças a estas, Estados e municípios não ficarão mais à mercê de critérios às vezes obliquos de que tem lançado o mão o governo federal para burlar o mandamento constitucional no concernente à partilha de tributos.

Se ao Estado é conferida competência para instituir novos impostos, como o incidente sobre propriedade de bens móveis de caráter suatuario, como tais definidos em lei complementar, excetuados os de valor artístico ou cultural, também os municípios são contemplados com novas fontes de receita. Creio que será do maior significado o imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) que recairá sobre as vendas a varejo.

De não menor relevância foi a aprovação de emenda de minha autoria conferindo aos municípios competência exclusiva para distribuir gás natural ou obtido através de processos técnicos industriais. Desse modo, se à Petrobrás cabe, conforme decidira antes a Comissão, o monopólio da exploração do gás natural e de sua canalização, a distribuição final compete às nossas comunas, o que representará relevante fonte de recursos, dado o papel cada vez mais crescente representado pelo gás como energia básica.

Eis aí, em breves traços, as diretrizes do novo federalismo que a Comissão oferece ao país e que, por certo, hão de merecer a acolhida da futura Assembléia Nacional Constituinte.

MIGUEL REALE, 75, é jurista, professor catedrático da Faculdade de Direito da USP, ex-reitor dessa universidade e membro do Academia Brasileira de Letras.

ANC 88
Pasta Jul/Ago 86
093

vel da proporcionalidade que comanda a escolha dos Deputados Federais.

São Paulo, o Estado mais desenvolvido do País, vem sofrendo todos os tipos de restrição à sua participação na vida política nacional.

Os Ministérios têm sido compostos sem atentarem para essa importância assumida pelo nosso Estado nos campos econômico e financeiro, cultural e político.

Pareceria até haver um conluio no corpo federativo para refrear a participação política de São Paulo no encaminhamento da nossa vida institucional.

Isso deve ser corrigido.

Era o que tínhamos a dizer, Sr. Presidente.

Durante o discurso do Sr. Ailton Sandoval o Sr. Mauro Benevides — Primeiro-Vice-Presidente deixa a cadeira da presidência, que é ocupada pelo Sr. Jorge Arbage — Segundo-Vice-Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Arbage) — Tem a palavra o Sr. Roberto Freire. (Pausa.)

O SR. ROBERTO FREIRE (PCB — PE. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, quero dar conhecimento à Casa e ao País da nota da Comissão Diretora Nacional Provisória do Partido Comunista Brasileiro acerca dos últimos acontecimentos, do vandalismo e da violência cometida até mesmo contra o Sr. Presidente da República, protestando fundamentalmente contra o uso da iníqua e fascista Lei de Segurança Nacional.

Eis o teor da nota:

"CONTRA O VANDALISMO E A LSN

A manifestação que, no Rio de Janeiro, na noite do passado dia 25, degenerou em atos de vandalismo e agressão contra o Presidente da República, merece o repúdio da opinião pública e das forças democráticas, dentre as quais o PCB, que recusa as vias da violência para a solução da crise nacional.

Cabe ao Governo Sarney — e, para tanto, não lhe faltará o apoio dos brasileiros — apurar com rigor e punir os responsáveis pelo episódio. Este é o dever e o direito de um governo democrático.

A apuração e a punição, entretanto, só serão legítimas se fundadas em mecanismos policiais e jurídicos, compatíveis com a ordem democrática. Por isto, há que repudiar, com a mesma ênfase com que se rechaça o vandalismo, o recurso aos dispositivos ditatoriais da Lei de Segurança Nacional — LSN — e suas excepcionalidades, entre as quais o julgamento de civis por tribunais militares. O apelo à LSN violenta a generalizada aspiração do povo pela democracia e atenta contra o próprio espírito do Governo da transição e as conquistas políticas já alcançadas no País. A apuração e a punição dos envolvidos na balbúrdia do dia 25 não se pode fazer com a transformação de uma inconseqüência condenável em "atentado".

A apuração e punição são necessárias para evitar que aventureiros se ocultem sob o manto da impunidade, como ocorreu no passado — recorde-se, recentemente, o **bader-naço** de Brasília. São necessárias, sob condi-

ções de Direito e de legalidade democrática, para que os verdadeiros inimigos da transição não vistam a pele de cordeiro de que agora se tentam apossar.

Há mais, todavia; elas são necessárias e urgentes para abortar imediatamente qualquer projeto de estabelecer no País — no momento exato em que o Congresso Constituinte avança para a etapa decisiva dos seus trabalhos — uma escalada de arbítrio e terror, que só favorece a direita mais reacionária.

A Comissão Diretora Nacional Provisória no Partido Comunista Brasileiro — CDNP — PCB.

Rio de Janeiro, 30 de junho de 1987."

O SR. RUBERVAL PILOTTO (PDS — SC. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a incompetência e a omissão do atual Governo no tratamento da questão habitacional estão determinando o acelerado aprofundamento de um dos mais graves problemas estruturais do nosso tempo.

O déficit de moradias no Brasil já ultrapassa dez milhões de unidades e tende a multiplicar-se nos próximos anos caso não se restabeleça urgentemente a política do setor idealizada nos anos sessenta.

Na verdade, Sr. Presidente, a Nova República, não obstante a proclamação de prioridade social, tem concedido inúmeras demonstrações de total descompromisso com as necessidades e os direitos básicos da população.

Ao destruir completamente a política do setor, extinguindo o Banco Nacional da Habitação e transferindo suas atribuições a diferentes órgãos da área econômica, notadamente o Banco Central, o Governo optou claramente por utilizar, na cobertura do déficit e na rolagem da dívida pública, recursos que deveriam financiar a construção de moradias populares.

A contradição é evidente: agora, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central é que determinam as diretrizes de utilização das fontes de captação — a cademeta de poupança e o FGTS — fazendo-o naturalmente em função dos interesses de caixa do Governo e não de acordo com as necessidades do setor, promovendo, com isso, também o esvaziamento do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

O saldo das cademetas de poupança, que em abril último chegou a 700 bilhões de cruzados, em lugar de cumprir o objetivo desse instrumento de captação, qual seja, financiar a construção de residências, está sendo direcionado para o Banco Central, que remunera as respectivas instituições com a variação das LBC acrescida de 8% ao ano.

Isso quer dizer, Sr. Presidente, que o próprio Governo estabeleceu o desestímulo à devida aplicação dos recursos, configurando aos agentes privados tão-somente a função de transferir o dinheiro ao Banco Central, pela qual eles receberam 2% a mais do que pagam aos poupadores, eliminando-se, portanto, sua função primordial, ou seja, viabilizar a aquisição de novas moradias.

Por outro lado, as recentes normas aprovadas pelo Banco Central, referente às condições de financiamento junto ao Sistema Financeiro de Habitação, revelam verdadeira desarmonia com a realidade, uma vez que os limites e as exigências

de renda familiar, juros e prazos não permitem a possibilidade de compra à própria classe média, muito menos aos segmentos de menor poder aquisitivo.

Como se não bastasse, a apressada e estranha extinção do BNH, até hoje não devidamente explicada, ensejou a paralisação de obras que vinham sendo executadas em todo o País, deixando livres os empreiteiros para a maximização dos lucros e a ocorrência de quedas na qualidade das construções.

Ora, Sr. Presidente, é preciso que se definam claramente as diretrizes de uma política habitacional, de modo que construtores, agentes financeiros e trabalhadores possam atuar sem receios de mudanças bruscas, reacendendo o setor não apenas com vistas ao enfrentamento do déficit de moradias como, igualmente, visando à garantia de empregos em um setor que absorve fortemente a mão-de-obra e que dissemina a produção de matérias-primas variadas por empresas tipicamente nacionais.

Estamos diante de inusitado paradoxo: existem recursos, mas o imobilismo e a má administração impedem sejam eles canalizados para a consecução do objetivo a que se relacionam, enquanto se projetam obras que apenas atendem a interesses pessoais e regionais, como bem exemplifica a Ferrovia Norte-Sul, orçada em 2,5 bilhões de dólares.

Possuir casa própria inclui-se entre as aspirações mais legítimas e elementares de todo ser humano. Daí a absoluta prioridade que devemos atribuir, na administração dos recursos públicos, a programas habitacionais eficientes, desburocratizados, a baixos custos, por conseguinte acessíveis à população por inteiro.

As áreas rurais, hoje completamente desassistidas pelos poderes públicos, estão a merecer, tanto quanto as periferias e os núcleos centrais de nossas cidades, um vigoroso programa de construção de residências providas das condições básicas de segurança e saneamento, inclusive como condição de se melhorar o nível de saúde da população.

Este o alerta que faço à Assembléia Nacional Constituinte, às autoridades governamentais e à Nação, Sr. Presidente, na convicção de que pouco adiantará assegurarmos no novo texto constitucional o direito à digna moradia a todos os brasileiros se, na prática, não se efetivarem decisões voltadas para o atendimento das prioridades sociais, entre elas a questão habitacional.

O SR. GEOVANI BORGES (PFL — AP. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, poucas vezes, na História do País, o povo brasileiro demonstrou tanto desejo de participação, o que significa dizer que há uma vontade generalizada de assumir responsabilidades e buscar, coletiva e individualmente, as soluções de nossos problemas, de forma comunitária.

Participar é descentralizar, é democratizar, é ter autonomia, é escolher livremente, é debater e decidir juntamente com os demais cidadãos.

Esse sentimento intenso de nosso povo é flagrante, é óbvio e já foi captado por nós, políticos em geral e Constituintes em particular. Precisamos, agora, dar forma concreta ao anseio de todos.

Com tal propósito, e no que se relaciona com os Territórios Federais, representante que somos do Amapá, é que entregamos à Comissão temática competente várias sugestões de normas, versando matéria organizacional político-administrativa, entre elas a que assegura plena autonomia municipal, inclusive e especialmente a dos Territórios.

Nesta oportunidade, damos notícias de nossa propositura, manifestando a confiança de que será analisada e, se necessário, reformulada pelos ilustres Pares.

Pensamos ser importante, de qualquer modo, estabelecer expressamente, no texto constitucional ora em preparação, um dispositivo simples e claro que assegure a desejada autonomia, que só poderá ser alcançada se a organização dos Municípios lhes for atribuída na Lei Maior.

Daí a nossa iniciativa, que correrá paralela com outras, de natureza semelhante, como por exemplo a que determina eleições diretas para governantes dos Territórios Federais e o Distrito Federal, bem como seus Vice-Governadores, além de disposições que se relacionam com suas futuras Assembleias Legislativas.

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, vimos de propor a criação de Defensores do Povo, em nível federal, estadual e municipal, incumbidas, na forma de lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados na Constituição e nas leis, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à correção e punição.

O Defensor do Povo, titular da Defensoria, poderá promover a responsabilidade da autoridade, no caso de omissão na adoção das providências determinadas.

Lei Complementar disporá sobre a competência, organização e o funcionamento da Defensoria do povo, observados os seguintes princípios:

"O Defensor federal do povo é escolhido pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados; o Defensor estadual pela maioria absoluta dos Deputados Estaduais e o Defensor municipal pela maioria absoluta dos Vereadores do Município, através de votação secreta.

São atribuídos ao Defensor do povo a inviolabilidade, os impedimentos e as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional.

Os vencimentos do Defensor federal do povo serão equivalentes aos de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Os vencimentos dos Defensores estaduais e municipais serão equivalentes aos de Desembargador e de Juiz federal, respectivamente."

A exemplo do que ocorre em diversos países, onde existe a figura do *ombudsman*, ou Ouvidor-Geral, achamos por bem instituir o Defensor do povo, a nível federal, estadual e municipal, com atribuições a serem definidas em legislação complementar.

Estamos em época de grandes transformações sociais e pensamos ser chegado o momento certo para a introdução do mecanismo das Defensorias do povo em nossa sociedade, nos três níveis político-administrativos. Trata-se de medida já reclamada pela população e que merecerá, sem dúvi-

da, a consideração dos ilustres componentes da Constituinte.

Não nos parece que devamos transplantar, simplesmente, o instituto existente em outras sociedades modernas, bem conhecido, na Suécia, pela designação já mencionada, *ombudsman*, vocábulo que significa procurador ou representante. Há de fazer-se alguma adaptação na natureza e nas funções do cargo, atendidas as peculiaridades de nossos costumes e leis, embora o princípio geral que justifica a medida permaneça o de defender o cidadão de práticas e procedimentos que lhe lesionem direitos.

Um cuidado fundamental, em nosso modo de ver, deve ser tomado, qual seja, que seu titular, ou seus titulares, nomeados ou eleitos pelas Câmaras legislativas, nos seus três níveis — municipal, estadual e federal — sejam totalmente desvinculados de qualquer dos poderes ou de qualquer órgão público, de sorte a preservar a completa independência do Defensor do povo e a inteira liberdade da Defensoria do povo, nas suas atividades, investigação, julgamento e decisão, absolutamente a salvo de influências espúrias.

Esse o espírito que norteou a formulação de nossa proposta de norma em foco, a qual, acreditamos, encontrará eco junto à Comissão pertinente e ao Plenário da Constituinte.

São as minhas palavras.

O SR. GANDI JAMIL (PFL — MS. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Parlamentares, o mês de maio é prodígio em datas cívicas para as comunidades sul-mato-grossenses. Nada menos do que 15 municípios nossos comemoram sua emancipação política neste mês, entre eles Douradina, exatamente no dia 12, por causa da Lei nº 78, editada em 1980.

Pertencente à microrregião de Campos de Vacaria e Mata de Dourados (MRH 344) e distante da Capital 188 km, Douradina foi desmembrada do Município de Dourados e se divide administrativamente em três distritos: o da sede, e de Bocajá e o de Cruzalina, com população de cerca de 6 mil almas, da qual a maioria reside na zona rural, exibindo uma densidade demográfica de 19,39 h/km² numa área total de 284 km².

Gozando de uma taxa de urbanização relativamente baixa de 35,28%, Douradina conta, entretanto, com 6 escolas de 1º e 2º graus na zona urbana e 11 na zona rural, com 41 salas de aula; conta com 90% da população atendida em 401 ligações de água e 50% da população atendida em 286 ligações de energia elétrica; conta com 2 estabelecimentos de serviços, 4 industriais e 49 comerciais, sendo 3 atacadistas e 46 varejistas.

A economia de Douradina, Sr. Presidente, se assenta principalmente sobre a agricultura (produção constante de algodão, alho, arroz, feijão, milho, soja e trigo) e sobre a pecuária (efetivo de 15 mil cabeças).

Ao traçar rapidamente o perfil estatístico do Município sul-mato-grossense de Douradina, Srs. Parlamentares, cumprimento seu laborioso povo e suas dignas autoridades pela passagem de sua máxima efeméride do 7º aniversário de sua emancipação política, desejando àquela simpática comunidade progresso e desenvolvimento sempre cada vez maiores.

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, oriundo do Município de Três Lagoas, do qual foi desmem-

brado por força da Lei nº 79, de 12 de maio de 1980, o Município de Selvíria, que continua administrativamente orbitando em torno de sua antiga sede, pois pertence à microrregião de Três Lagoas (MRH 343), comemorou no mês de maio próximo passado o sétimo aniversário de sua emancipação política.

Com população urbana e rural mais ou menos equivalente, atingindo cerca de seis mil almas, aquela operosa comunidade tem uma área total de 3.179 km² e uma densidade demográfica de 1,61 hab/km², com taxa de urbanização de cerca de 50%, distando da Capital estadual 408 km.

Com efetivo pecuário de cerca de 150 mil cabeças de gado, é um dos principais municípios pecuaristas do meu Estado, além de ser produtor constante de algodão, arroz e milho. Conta com 3 estabelecimentos de serviço, 7 industriais e 60 comerciais, sendo 1 atacadista e 59 varejistas.

Oito estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus, com 16 salas de aula, atendem regularmente às populações urbana e rural, numa taxa de atendimento escolar de 89%. Ligado ao sistema telefônico brasileiro por posto de serviço e contando com posto dos Correios e Telégrafos, Selvíria tem todos os condimentos necessários para crescer continuamente, o que lhe desejo de coração, ao mesmo tempo em que me congratulo com sua população operosa e com suas dignas autoridades pelo transcurso do sétimo aniversário de sua emancipação política.

Era o que tinha a dizer.

O SR. DJENAL GONÇALVES (PMDB — SE. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a bancada de Sergipe, na Assembleia Nacional Constituinte, atuando de forma suprapartidária e tendo em conta o interesse maior do Estado que representa, está dirigindo aos ilustres integrantes da Comissão de Sistematização correspondência com o seguinte teor:

"Brasília, 30 de julho de 1987.

Senhor Constituinte,

Dirigimo-nos a Vossa Excelência a fim de solicitar o seu necessário apoio à Emenda CS-00040-4, do Constituinte Francisco Rollemberg, apresentada perante a Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, visando ao restabelecimento da área original do Estado de Sergipe, de acordo com a convincente documentação inserida em sua justificativa.

Contamos com seu elevado espírito público, no sentido de dar atendimento a essa secular reivindicação e reparar a grave injustiça cometida contra o nosso Estado.

Certos de sua total colaboração, agradecemos antecipadamente, a atenção e solidariedade ao pleito ora formulado. — Deputado Constituinte **Acival Gomes** — Senador Constituinte **Albano Franco** — Deputado Constituinte **Antônio Carlos Franco** — Deputado Constituinte **Cleonânio Fonseca** — Deputado Constituinte **Djenal Gonçalves** — Senador Constituinte **Francisco Rollemberg** — Senador Constituinte **João Machado Rollemberg** — Senador Constituinte **Lourival Baptista** — Deputado Constituinte **Messias Góis**."

Trata-se, portanto, de um integral apoio à emenda do Senador Francisco Rollemberg, que

Parlamentaristas predominam no debate sobre regime

Do Sursul de Brasília

Os defensores do parlamentarismo foram amplamente maioria na sessão extraordinária do Congresso Constituinte que discutiu, ontem à noite, o sistema de governo a ser adotado na nova Constituição. Dos cinco oradores que eram favoráveis ao parlamentarismo e apenas quatro ao presidencialismo. Mais de cem parlamentares acompanharam a sessão, a primeira série de nove debates sobre temas determinados com antecedência, conforme proposta formulada pelo

deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP).

O orador mais aplaudido, até às 23h de ontem, foi o senador Afonso Arinos (PL-RJ), interrompido várias vezes por palmas enquanto fazia um resumo da história dos regimes de governo no Brasil, desde a Independência, para justificar sua posição pelo parlamentarismo. Arinos disse ser um orador, mas seu discurso foi antecedido por uma recomendação médica, ele não pode falar-se muito tarde (Arinos tem 81 anos).

A primeira oradora da noite, a deputada Cristiana Tavares (PMDB-PE), teve seu discurso interrompido quatro vezes por apertes de constituintes que, como ela, defendiam o

parlamentarismo. "Se com o regime parlamentarista será possível fortalecer os partidos", afirmou a deputada. Todos os remediados parlamentaristas são parlamentaristas. Cristina Tavares e Nelson Friederich (PR) foram indicados por sorteio e Egídio Ferreira Lima (PFL) indicados pelo líder do partido no Congresso constituinte, senador Mário Covas (SP).

Depois de Cristina Tavares falou o senador João Meneses (PFL-PA), que defendeu o sistema presidencialista. "Não é essa a melhor proposta, é que é o melhor sistema para o momento", argumentou. O orador seguinte foi o deputado Bonifácio de Andrada (PDS-SP), que defendeu o parlamentarismo, embora a maioria da bancada de seu partido seja presidencialista.

Depois de Arinos, falariam ainda, pela ordem: Vivaldo Barbosa (PDT-RJ), presidente. Dirceu Tullu (PTB-SP), parlamentarista. José Genoino (PT-SP, presidencialista), José Carlos Coutinho (PL-RJ, parlamentarista), Egídio Ferreira Lima, José Maria Eymael (PDS-SP, parlamentarista), Eduardo Bonfim (PC do B-AL, parlamentarista), Roberto Freire (PCB-PE, parlamentarista), Jami Ibadat (FSP-AL, parlamentarista) e Nelson Friederich. A sessão foi aberta às 19h20 (com 35 minutos de atraso) pelo deputado Jorge Arbage (PDS-PA), 2º vice-presidente do Congresso constituinte. As 20h30 o deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP), presidente do Congresso constituinte, assumiu o comando dos trabalhos.

Pesquisa Gallup favorece o presidencialismo

Uma pesquisa feita em julho pelo Instituto Gallup em São Paulo e no Rio de Janeiro por encomenda do Palácio do Planalto mostrou que, num universo de 1.244 entrevistados, 49,6% são favoráveis ao sistema presidencialista, 35,3% preferem um sistema misto com poderes divididos entre o presidente da República e o Congresso Nacional e 15,1% gostariam de ver o poder a cargo do Congresso (senadores e deputados).

A pergunta feita aos entrevistados foi: "Quem deve mandar mais no Brasil?" As respostas de paulistas e cariocas foram quase idênticas em termos percentuais. A pesquisa mos-

trou que o presidencialismo obtve mais adeptos nas classes D e E (45,6%) e menor na classe A (28,7%). Por grau de instrução, os entrevistados de grau primário deram maior preferência ao presidencialismo (51,1%) e os de nível superior a menor (29,3%). Já o sistema misto (presidente e Congresso) obtve maior apoio na classe A (42,6%) e entre os entrevistados de grau superior (40,8%) e menor na classe B (29,9%) e entre os entrevistados com instrução primária (28,1%). A classe B e entrevistados de instrução superior foram os mais favoráveis à entrega do poder ao Congresso.

Reunião de governadores vai discutir a reforma tributária

Do Sursul de Fortaleza

O subsecretário de Imprensa do governo do Rio, Francisco Júnior, disse ontem que o encontro que será no próximo dia 10º, no Hotel Glória (na zona sul do Rio), a reunião de vinte governadores convidados pelo Rio, Wellington Moreira Franco, para debater a questão da reforma tributária e estabelecer posições consensuais sobre temas que causam polémica no Congresso constituinte.

O encontro dos governadores será precedido, nos dias 7 e 8, de uma reunião dos seus secretários de Fazenda, na cidade de Canela, no Rio Grande do Sul. O secretário de Fazenda do Rio, Jorge Hilário Gouveia Vieira, 47, disse ontem que "o consenso a ser conseguido em Canela será levado por Moreira à reunião dos governadores para debate e aprovação". O ex-secretário de Governo Paulo Rattes, prefeito de Petrópolis (a 110 km do Rio), disse que "estão identificados com a posição de Moreira e não se opõem ao Rio de Janeiro, Orestes Quêrcia, de Mi-

nas, Newton Cardoso, e do Espírito Santo, Mauro Moura".

Na essência da discussão está o projeto de reforma tributária da Comissão do Sistema Tributário, que prevê a extinção da contribuição pelo deputado federal Francisco Dornelles (PFL-RJ) e que teve como relator o deputado federal José Serra (PMDB-SP).

Presenças

As confirmaram sua presença na reunião de governadores do PMDB, do Rio de Janeiro, o governador de Minas, Newton Cardoso, 48, defendeu que o encontro tenha como principal tema a discussão da "realidade tributária" dos Estados, abordando a tributação de forma "acessoria" a questões políticas.

Álvaro Dias (PMDB), 42, governador do Paraná, afirmou: "Vou à reunião, mas ainda estamos discutindo as sugestões para encaminharmos ao Congresso Constituinte".

O governador Tasso Jereissati, 38, do Ceará, confirmou ontem que irá ao encontro dos demais líderes do governador Moreira Franco, do Rio, que está em Paris.

Estados e municípios são os temas de hoje

Do Sursul de Brasília

O líder do PTB no Congresso constituinte, deputado Gastone Righi (SP), será um dos oradores da sessão extraordinária de hoje à noite que tratará do tema Estados, União e municípios. A abordagem desse tema estará centrada na questão da reforma tributária. Gastone Righi apresentará a sua proposta de extinção dos Estados da forma como se organizam hoje.

"Maior inimigo"

"Os Estados se tornariam esferas de administração regional por áreas metropolitanas e geoeconômicas", afirma o petebista, que reserva para os municípios o papel de "unidade administrativa básica da República, a quem caberia a execução e a administração de obras e serviços dentro do seu território".

"Para o Righi, a reforma tributária seria o motor do novo modelo". Ele vê na sobposição de órgãos federais, estaduais e municipais "o maior inimigo da administração pública".

Entretanto, os dados remetidos pelo secretário da Receita Federal, Antonio Augusto de Mesquita Neto, presidente do Congresso constituinte, deputado Ulysses Guimarães, mostram que a proposta do deputado José Serra (PMDB-SP), embutida no projeto do Congresso constituinte já inclui a União 27% do total dos tributos arrecadados hoje no país. Segundo José Serra, entretanto, o aumento da repasse ficaria entre 18% e 20%, número a que se chegaria progressivamente ao longo de sete anos.

"Acima dos partidos, existe um partido chamado Nordeste", afirma o deputado Alberico Cordeiro (PMDB-AL). As bancadas de Estados e municípios têm sido alvo de uma ofensiva. E, daí, surge uma ameaça: "Vamos ser obrigados a elevar violentamente os impostos", comenta o ministro Bresser Pereira.

"Mão no bolso"

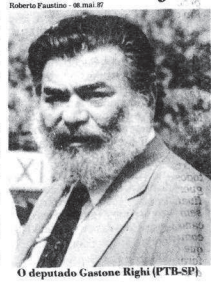
Apesar de ser do PDS, o senador Virgílio Távora (CE), advertir: "O governo vai falir em termos federais. E acho que alguém vai colocar a mão no bolso do contribuinte". O deputado Delim Neto (PDS-SE), ex-ministro do Planejamento, ironiza: "Destas vezes, vão levar o bolso junto". A Receita Federal preparou documento, encomendado por Bresser Pereira, que confirma a advertência de Virgílio Távora e a ironia do ex-ministro.

"A União vai ficar ficar sem recursos e impotente para auxiliar regiões pobres e realizar programas de integração nacional", afirma o documento elaborado pela Receita Federal. De resto, acena com a asfixia do contribuinte. O documento

"A receita se queixa de que estão repassando aos Estados e municípios os recursos administrados pela União, mas não os encargos correspondentes a essas verbas", afirma o jurista Miguel Heule, assessor do deputado Ulysses Guimarães.

Encargos

"Na prática, o município já arca com o grosso desses encargos", afirma o deputado Maurício Fruct (PMDB-PR), ex-prefeito de Curitiba, que falará sobre o assunto na sessão de hoje, o município que resolve por não ter sido sorteado para falar na sessão noturna. "Tanto na área da saúde, como na educação e nos transportes é o município que resolve seus próprios problemas, porque a União e os Estados são incompetentes nesses setores", afirmou Fruct.



O deputado Gastone Righi (PTB-SP)

Orçamento nos EUA é 'equilibrado'

Do Reportagem Local

O cientista político Ellis Katz, 49, diretor do Centro de Estudos do Federalismo da Universidade Temple, Pennsylvania (nos Estados Unidos), disse ontem que os dois séculos de tradição política norte-americana levaram a um equilíbrio de poderes e competências entre a União, os Estados e os municípios, sem que a Constituição de 1787 entrasse especificamente nessa questão.

Suas declarações foram feitas em Washington entre 14h e 14h45, hora de Brasília, através do "Worldnet", serviço de circuito fechado de televisão do Departamento de Estado dos EUA.

Katz mencionou, entre os principais temas que regem a tradição orçamentária,

o fato de não existir um controle da União sobre as verbas por ela repassadas a palanques administrativos inferiores. E ainda: os Estados competem entre si, fixando eventuais limites de gastos com os seus vizinhos — tanto no imposto de Renda estadual quanto no que equivaleria ao ICM brasileiro —, como forma de atrair maior quantidade de capital de investimentos. Ou seja, não existe uma legislação federal fixando a percentagem desses impostos e consumo.

Por fim, o cientista político norte-americano situou a opção centralizadora da União sobre os Estados em temas de debates institucionais que provavelmente dominarão a próxima década, sendo os demais o direito à privacidade, o equilíbrio econômico de partidos ou tendências ideológicas, unirem-se durante as votações.

Sentindo-se "injustiçados" na repartição do "bolo" dos recursos federais, nordestinos, independentes de partidos ou tendências ideológicas, unirem-se durante as votações.

Aumenta preocupação do governo com impostos

Do Sursul de Brasília

O resultado da batalha das bancadas federais no Congresso constituinte em favor do imposto já incluído no "Projeto Cabral", provoca um início de pânico no Ministério da Fazenda da preocupação presidencialista. José Sarney: "O problema é muito sério", disse o ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira. "A estabilidade das finanças públicas está em jogo", acrescenta.

Do embate das bancadas, influenciadas por prefeitos e governadores, a União perde, no anteprojeto, impostos, e estará obrigada a transferir para os Estados e municípios, mantendo, porém, os encargos. Mais: aumentaram-se as despesas. "É preciso pelo menos dois PDS para que se cumpra o que prevê o anteprojeto", comentou, certa vez, o deputado José Serra (PMDB-SP).

Sentindo-se "injustiçados" na repartição do "bolo" dos recursos federais, nordestinos, independentes de partidos ou tendências ideológicas, unirem-se durante as votações.

faz uma projeção para o ano de 1987, na hipótese que o anteprojeto já estivesse em vigor. Os números mostram que a arrecadação líquida (arrecadação bruta menos transferências e subsídios) cai pela metade.

Queda

"De uma arrecadação líquida de 889,374 bilhões de cruzados", enfatiza o texto, "ficarão com a União apenas 462,532 bilhões de cruzados". A Constituição determinaria um aumento de 26% — algo em torno de C\$ 158 bilhões — nas transferências de Estados e municípios. Havendo, então, uma mudança na distribuição: a União arrecada hoje 39% dos impostos; passaria a arrecadar 30%; os Estados pulariam de 41% para 47%; os municípios de 20% para 23%.

Preços

Ocorre que os encargos não foram amenizados: está estipulado, por exemplo, que a educação terá 18% do orçamento, o judiciário, 3% e a cultura, 2%. Na Receita Federal, aliás, está sendo feito um cálculo mais preciso sobre quanto custaria

cada benefício novo votado pelos constituintes.

Para o Ministério da Fazenda existe um ingrediente internacional por trás da discussão. Foi feito um plano, chamado "Plano de Controle Macroeconômico". Um dos pilares desse plano é a redução do déficit da poupança corrente de governo (gastos em funcionalismo e custos menos investimentos). Esta poupança é utilizada para sustentar um crescimento de até 7%, a partir de 1988. O déficit público é visto como o principal fator perturbador da estabilidade de preços, já que incentiva o consumo artificialmente — ou seja, a moeda não tem lastro na produção.

O próprio ministro está empenhado em conversar com os parlamentares. Já teve encontros com o relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), e com o presidente do PMDB, deputado Ulysses Guimarães. Desse encontro saiu com a impressão de que a "batalha" será "dura", mas, no final, o que chama de "bom senso" prevalecerá. (Gilberto Dinensen)

'A União vai ficar sem recursos'

Esta é a íntegra do documento "Observações sobre o sistema tributário e as fontes de financiamento da previdência social", da Secretaria da Receita Federal.

1. Enfraquecimento das competências da União

A União perde a competência relativa a seis tributos: Imposto sobre Terras, Imposto de Comunicação, Imposto Territorial Rural, Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, Imposto Único sobre Energia Elétrica, Imposto Único sobre Minerais. Isso afeta a política de integração nacional (transportes e comunicações), a política de impulso à energia elétrica, combustíveis e lubrificantes e minerais e a de comércio exterior (combustíveis e lubrificantes e minerais).

Ademais, perde competência na área dos empréstimos compulsórios, que só poderão ser instituídos em casos de calamidade pública. Foi excluída a possibilidade de instituição do empréstimo compulsório como instrumento de atuação na conjuntura (alocação temporária de recursos).

O texto reduz a utilização dos tributos como instrumento de política econômica. Seria inaceitável o retorno à competência da União dos Impostos Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, Energia Elétrica e Minerais do País, destinando-se aos EE e MM parte significativa do produto de sua arrecadação. Com o retorno do empréstimo compulsório dever-se-ia estabelecer sua previsão, sem menção das hipóteses de sua instituição. Isso seria feito por lei complementar, para maior flexibilidade.

2. Falência financeira da União

Restarão para a União apenas cinco impostos: IPI, I. Renda, I. de Importação, I. Exportação e Imposto sobre Serviços. Desse apenas o I. R e IPI são renfáveis financeiramente. Os outros três (I. I. Exp. e I. Exp. e I. Exp.) são deficitários. Não são fontes precípuas de arrecadação.

Ademais, 46% da arrecadação do IPI e IR serão destinados aos EE e MM (22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios, 21,5% para o Fundo de Participação dos EE, 2% para o Nordeste/Norte). No IPI, a participação de EE e MM é de 20% e de 10% são destinados a ressarcir os EE na exportação.

De uma arrecadação líquida de 889,374 bilhões de cruzados, prevista para 1987, ficará com a União apenas 462,532 bilhões. Haverá um incremento de 26%, no sistema de transferências, que corresponderá a 158,088 bilhões de cruzados (maio ano).

Isso representa o fim do federalismo de integração. A União vai ficar sem recursos e impotente para auxiliar as regiões pobres, e realizar programas de integração nacional.

3. Aumento da Carga Tributária

O sistema, como foi concebido, vai elevar brutalmente a carga tributária. Não só porque a União vai tentar recompor suas fontes de receita, mas pela superposição inadequada de tributos. O sistema prevê estabelecer um adicional ao imposto de Renda, de até 5%. Tal imposto vai asfixiar os contribuintes já muito penalizados nessa área. Foram previstas como contribuições para a previdência social as contribuições básicas de tributos (faturamento, renda agrícola, lucro, prêmios de seguro, patrimo-

nio líquido das pessoas físicas). A confusão é geral nessa área.

Ademais, novos impostos estão previstos, sem estudos adequados, que embasem sua implantação. Persiste o FINSOCAL e está prevista o imposto sobre Venda a Varejo dos Municípios, com alíquota máxima de 2%. Falta ao sistema proposta o mínimo de equilíbrio de uma legislação arrecadadora, sem a concepção estrutural harmônica.

4. Regressividade do Sistema, Prevalência da Tributação Indireta

Os efeitos desse sistema tributário penalizarão as camadas mais pobres da população. Os tributos indiretos estão em matéria IPI, na União, Imposto sobre Mercadorias e Serviços, nos Estados; Imposto sobre Venda a Varejo, nos Municípios; FINSOCAL, sobre o faturamento das empresas.

Ademais, o comércio é atacado, os montantes de cada tributo são transferidos via preço, até o consumidor, este elemento de tributo vai incidir na base de incidência do imposto seguinte, elevando bastante a carga tributária. É preciso afirmar que a alíquota IPI de 16% (etapa industrial) vai produzir uma mesma arrecadação que a de 2% do imposto de Renda, em face do valor de distribuição de consumo, em face do valor que se agrega às mercadorias nas fases de distribuição e consumo.

5. Inadequação dos encargos às fontes tributárias de financiamento dos entes públicos

No sistema atual, a receita disponível dos entes públicos é a seguinte: União, 39%; EE e DF, 41%; MM, 20%. O sistema proposto deverá ter o seguinte resultado: União 30%; EE e DF, 48%; e Municípios, 22%.

A perda de receita da União não houve compensação de transferência de encargos aos EE e MM. Pelo contrário, ocorrerá uma elevação dos seus encargos: despesas de criação de novos Estados; ensino público gratuito; despesas com campanhas eleitorais; ampliação da Justiça Federal; pensões às pessoas idosas; etc. As vinculações obrigatórias foram elevadas 2%, da receita de impostos, para a cultura, 18%, para a educação, 3%, para a Justiça Federal.

Para se ter ideia da rigidez e irrealismo desse sistema de vinculações de receita, basta citar o artigo 58º do texto do Projeto de Constituição: "Sempre que as dotações dos Municípios e Estados forem insuficientes para atingir os padrões a que se refere o caput deste artigo, a diferença será coberta sobre as vendas a varejo. Outros tributos específicos, respectivamente, pelo Estado e pela União".

Há, nessa matéria, que se estabelecer um equilíbrio adequado entre as competências e encargos previstos na Constituição, e os meios financeiros necessários à sua realização, sob pena de o sonho idealista transformar-se em pesadão ideológica.

6. Seguridade Social

Os fontes de financiamento da Seguridade Social, pela primeira vez, explicitadas na Constituição, estão invadindo a área tributária. O sistema prevê a criação de um fundo com proporcionalidade a uma intensificação de carga tributária.

Os encargos de contribuição dos empregadores incidirá sobre a folha de salário, lucro líquido, imposto de Renda, Imposto sobre Serviços (base do IPI da União; IMS dos Estados e IVV dos Municípios). Por outro lado, a renda

Situação Atual				Anteprojeto de Constituição				Perda de Receita Disponível da União (G-C-F)	
Impostos Federais	Arrecadação Líquida em 1987 (I) (A)	Transferências aos Municípios (B)	Receita Disponível da União (C=A-B)	Impostos Federais	Arrecadação Líquida em 1987 (D)	Transferências aos Municípios (E)	Receita Disponível da União (F=D-E)	Em valores absolutos	Percentual
1) Importação	46.346	—	46.346	1) I. Importação	46.346	—	46.346	0	0%
2) Exportação	3.462	—	3.462	2) I. Exportação	3.462	—	3.462	0	0%
3) Renda	384.733	126.962	257.771	3) I.R.	384.733	176.97	207.756	50.015	8,0%
4) Prod. Indus.	315.012	103.954	211.058	4) I.P.I.	315.012	176.407	138.605	72.453	12,0%
5) Oper. Financ.	66.170	—	66.170	5) I.O.F.	66.170	—	66.170	0	0%
Subtotal	815.923	230.916	585.007	Subtotal	815.923	353.384	462.539	122.468	15,0%
6) I. U. Ener. El.	20.645	12.367	8.278					8.258	2,0%
7) I. U. Minerais	6.248	3.841	2.407					2.407	0,3%
8) I. U. Comb.	26.685	14.944	11.741					11.741	2,0%
9) I. Transportes	6.867	4.807	2.060					2.060	0,5%
10) I. Comunicações	12.906	—	12.906					12.906	2,0%
Total	889.374	268.767	620.607	Total	815.923	353.384	462.539	158.668	26,0%

Situação Atual				Situação Proposta			
Competência	Partilhas	União	Estados	União	Estados	Municípios	Municípios
União				União			
1. Importação	67,0%	16,0% (1)	17,0%	100,0%	—	—	—
1. Produtos Industrializados	67,0%	16,0% (1)	17,0%	100,0%	—	—	—
1. Importação	100,0%	—	—	54,0%	21,5% (PFE)	22,5% (PFM)	—
1. Exportação	100,0%	—	—	—	—	—	—
1. Operações Financeiras	100,0%	—	—	44,0%	21,5% (PFE)	22,5% (PFM)	—
1. U. Energia Elétrica	40,0%	50,0%	10,0%	—	—	—	—
1. U. I. Combustíveis — 1987	44,0%	37,33%	18,67%	—	—	—	—
1. U. I. Minerais	40,0%	40,0%	20,0%	—	—	—	—
1. U. I. Comunicações	100,0%	70,0%	20,0%	—	—	—	—
1. Transporte	30,0%	50,0%	20,0%	—	—	—	—
1. Territorial Rural	100,0%	—	—	—	—	—	—
1. Financeira	100,0%	—	—	—	—	—	—
Estados				1. Transmissão "casua mortis"	—	—	100,0%
1. Circulação Mercadorias	40,0%	20,0%	40,0%	1. Circ. Mercadorias e Serviços (4) (8)	—	—	75,0%
1. Operações Financeiras	50,0%	50,0%	50,0%	1. Veículos Automotores (8)	—	—	50,0%
1. Veículos Automotores	50,0%	50,0%	50,0%	1. Territorial Rural (8)	—	—	50,0%
				Adicional ao IR até 5%	—	—	5,0% do IR (5)
Municípios				Municípios			
1. Serviços	100,0%	—	—	1. Predial Territorial Urbano	—	—	100,0%
1. Predial Territorial Urbano	100,0%	—	—	1. Venda Varejo	—	—	100,0%
				1. Transmissão "inter-vivos"	—	—	100,0%

c) dos financiamentos de custeio e de investimento nos setores produtivos destacados no Orçamento Monetário.

II — destinação de, no mínimo, 50% (cinqüenta por cento) do total dos recursos decorrentes do sistema dos incentivos fiscais a serem destinados ao Fundo de Investimentos do Nordeste — Finor.

§ 2º O conjunto dos recursos previstos no parágrafo anterior serão ordenados através da formulação de Programas Anuais de Investimentos, elaborados pela Sudene e aprovados, em cada exercício, pelo Congresso Nacional, de modo articulado com as diretrizes federais e os investimentos estaduais."

O SR. JORGE ARBAGE (PDS — PA. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, trago, para que seja transcrito nos Anais de nossos trabalhos, o artigo do ilustre Professor Cécil Meira, no qual analisa com absoluta isenção, mas com notável respeito à realidade contemporânea, o quadro político-institucional que envolve a sociedade brasileira.

Impõe seja destacado que o professor Cécil Meira descende de tradicional família no meu Estado, cuja cultura jurídica o coloca entre os vultos mais respeitáveis da Ciência do Direito, além de escritor com larga folha de serviços prestados ao Pará, ao longo de tantos anos.

Requeiro à Mesa que autorize a transcrição do artigo mencionado, pois se trata de uma crítica feita com estilo próprio do observador sensato e responsável, da qual podemos extrair sábios ensinamentos para corrigir distorções que parecem não visualizadas, até agora, pelas lideranças partidárias em nosso País.

ARTIGO A QUE SE REFERE O ORADOR: RESSACA E DISTONIA

Nunca senti Jesus tão perto de mim, como, talvez, também outros o sentiram, nas páginas profundas de "Os apóstolos" de Ernest Renan. O blasfemo, o apóstata, o pensador do ídolo revelava a santidade de Jesus, mais do que seus teólogos exegetas. Morto Jesus, seus discípulos, os apóstolos, sentiram-se perdidos, sós e se procuravam na solidão, pilastra da angústia, a evocação do Mestre. Lembrar Jesus, em todas as horas do dia, rever suas lições, discutir suas parábolas e procurar sua dor, era o tema daqueles homens sem rumo. Nesse momento nasceu o Cristianismo. E é no apóstata Renan que encontro o sopro divino do filho de Deus. Ao longo da vida aprendi que a verdade está na contradição. Nosso diferencial é a contradição. O adubo da verdade é o contraditório. Dúvida sobre dúvida e aí está o clarão da verdade.

Essas considerações pesam no ar para falarmos da política brasileira, tão suja e tão boa, tão certa e tão incerta, disparatada, vulgar e grandiosa, o menor e o maior de tudo. Esse conjunto de coisas que martelam diariamente nosso civismo e, talvez, até patriotada. Seja como for, queremos bem ao Brasil, o amamos e é natural que procuremos dignificar seu povo.

Voltando a um passado recente, olhamos para a balança com dois pesos, o **réquiem**

autoritário e os que desejavam sobrepor a democracia sobre ele. Surge a primeira contradição. Não podíamos ficar nesse mesmo jogo de idéias e um teria que ser escolhido. Lembrou-se a eleição direta para daí emergir a democracia. Mas ela não veio. Nova contradição. Surgiu o inesperado. Um grupo do autoritarismo e o Presidente de seu partido denominaram-se, por conta própria, de liberais. O grupo democrático, que nada tinha a ver com essa gente aceitou a caudal, para recolher no voto indireto a maioria de que necessitava.

Broutou, então, a maior das contradições. Tancredo Neves aceitou a proposta e colocou a seu pé o homem que estava do outro lado da rua e que o combatera.

O resto já está na história. Tancredo foi para tumba, sepultado com ele seus ideais, sem governar um só dia.

Hoje os brasileiros entraram na fase da perplexidade. Como co-honestar que a democracia fez nascer e crescer, até o esplendor governo enxertado, sem princípios, sem passado? Todos nós estamos sentindo esse choque na própria pele. O atual Presidente não representa o ideal do PMDB, nem seus Ministros ditos liberais que perderam as eleições em seus estados podem significar qualquer coisa para o partido majoritário.

É evidente que o governo dessa nova República é transitório, passageiro, não pode durar mais do que o necessário. Sua duração além dos limites, sem apoio popular, e sem apoio dos majoritários deve passar. O fato político, em última análise toma-se simples se o PMDB resolver passar a limpo isso tudo e dar um basta. Maioria absoluta existe para valer e os que dispõem da força eleitoral, do poder do voto, devem comandar o transitório. Pronta a Constituição e promulgada pela mercê dos homens e a benção de Deus, deve convocar-se a eleição direta para seu dono, isto é, dar ao povo o direito de votar no seu Presidente.

Não é possível que esta Nação permaneça estática, com açaimo, barbacacho, faceiras e peias em completo desequilíbrio político e econômico, exatamente porque a maioria não governa, deixa-se governar e registra-se no país a maior confusão de todos os tempos, desde Pedro Álvares Cabral.

Vamos salvar a incipiente e frágil democracia brasileira enquanto é tempo, recordando as sábias palavras de D. João VI, quando dizia ao jovem inquieto: "põe a coroa na tua cabeça, antes que algum aventureiro a ponha".

Que fazer, partido majoritário?

No passado, D. Pedro soube o que fazer.

O SR. LUIZ SOYER (PMDB — GO. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, se o desempenho da inflação continuar sustentando a taxa mensal de quinze por cento ao mês, teremos, no fim do ano, atingido os quatrocentos por cento, configurando a maior cifra de incremento do custo de vida da nossa história. Isso deve advertir o Governo para que tome algumas medidas heróicas, como aconteceu com o I Plano Cruzado, graças ao entusiástico apoio inicial dos "fiscais do Samey"

As novas medidas deverão ser mais sofisticadas, de maior complexidade econômica, sobretudo atendendo aquelas forças da produção e do trabalho que representariam muito maior eficácia no apoio e na sustentação das medidas governamentais do que os "fiscais do consumo", cujo entusiasmo não durou cem dias.

Numa ordem de prioridade, temos o problema dos juros, do amparo à mini, pequena e média indústria e da ampliação do crédito agrícola, três pontos de estrangulamento na rota do nosso progresso econômico.

Os juros têm subido incessante e assustadoramente. As pequenas indústrias que, no ano passado, no fastígio do consumo, tomaram dinheiro para a aquisição de máquinas a juros de três por cento ao mês, estão no caminho da concordata e da falência, porque a inflação elevou esse juro para vinte por cento ao mês.

De outro lado, a agricultura teve, apesar de tudo, um excelente desempenho, quando a safra de grãos atinge sessenta e cinco milhões de toneladas, marca sem precedentes em nossa história, e estamos absolutamente certos de que, afora o trigo e o leite em pó, não importaremos alimentos este ano.

Mas a produção ainda pode crescer com a ampliação das nossas fronteiras agrícolas, a garantia de preços mínimos e de juros razoáveis para os lavradores.

A descoberta, recentemente, do novo lençol petrolífero na Amazônia nos oferece uma esperança de maior crescimento do nosso Produto Interno Bruto, naturalmente reduzindo as transferências de recursos para o exterior.

Com a mudança anunciada na política econômica do País, em decorrência da posse do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, é preciso esperar e confiar em que a equipe governamental possa fazer o melhor para o nosso povo e para o futuro do País.

Era o que tínhamos a dizer, Sr. Presidente.

O SR. JOVANNI MASINI (PMDB — PR. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, no momento em que se desenvolvem os trabalhos das comissões temáticas, em especial o da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, torna-se atual e oportuno recordarmos e reavaliarmos, amplamente, o sentido das manifestações de prefeitos de todo País, reunidos nesta capital, no mês de abril próximo passado. Aqui estiveram, mais uma vez, de pires na mão, a clamar por recursos que lhes permitam atender às necessidades de seus municípios. Este lamentável processo de estrangulamento financeiro das cidades brasileiras não pode continuar. E temos agora, neste berço de possibilidades que é a Assembleia Constituinte, a oportunidade de transformar definitivamente este quadro.

É imperioso que a nova Constituição traduza uma vigorosa transferência de recursos para os municípios, operando uma efetiva descentralização do poder. Várias razões aconselham tornar esse rumo, e todas convergem para o ponto fundamental de toda organização política: o real atendimento das necessidades dos cidadãos e dos grupos sociais.

Com efeito, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, já se tornou lugar comum afirmar que é no muni-

cípio que estão enraizadas as mais antigas formas de organização institucional de nossa vida política.

Acreditamos que a transferência de recursos para os municípios terá, para o Brasil, os mesmos efeitos positivos que já produziu em outros países. Em primeiro lugar, porque dará àquelas autoridades, que estão mais próximas da realidade local, e, portanto, mais sensíveis aos reclamos da comunidade e à eloquência dos fatos, as condições para estabelecer as prioridades da ação pública e cumpri-las, com rapidez e eficiência. Em segundo lugar, porque potencializa a utilização do dinheiro público, pois elimina a viagem sem retorno dos recursos e torna desnecessária parte dessa estrutura burocrática emperrada e dispendiosa que caracteriza a administração federal.

Finalmente, o prestígio dos municípios terá por consequência um fato político de fundamental importância para a democracia: permitirá aos cidadãos participar com maior facilidade da definição das prioridades e fiscalizar o seu cumprimento por parte dos poderes públicos. Possibilitará ao homem do povo verificar, com transparente clareza, a relação de causa e efeito existente entre o seu voto, por um lado, e o seu bem-estar, por outro, atraindo para a participação política as massas hoje descrentes e desespe-rançadas.

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, o fortalecimento dos municípios é, por todas essas razões, inarredável. Configura tarefa objetiva, concreta e executável, a ser cumprida sem subterfúgios por todos nós. Podemos e devemos fazê-lo. Assim como as pessoas vivem nos municípios, assim como nos municípios é que se verificam os problemas, é também dos municípios que nasce a força política e a mobilização popular. Prefeitos, vereadores e associações comunitárias já estão mobilizados para vencer as resistências dos que, no âmbito da Constituinte, pretendem manter a centralização. É chegada a hora de nos sintonizarmos com as reivindicações municipalistas, adotando-as como norma para a distribuição constitucional de competência e recursos que nos cabe realizar.

Muito obrigado.

O SR. FRANCISCO AMARAL (PMDB — SP. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, o Governador Orestes Quêrcia recebeu, ontem, parte da bancada federal do PMDB paulista, em dependências do Palácio Bandeirantes, para um jantar que reafirmou a sintonia, o respeito e, fundamentalmente, os altos propósitos políticos que inspiram o Governo paulista e a representação bandeirante na Câmara dos Deputados. Compareceram 14 parlamentares da ativa, além dos dois Constituintes paulistas do PMDB, cedidos ao Governo, os Secretários Tidei de Lima e Beth Mendes, o Secretário de Governo, Deputado Antônio Carlos Mesquita, e o Vice-Governador, Almino Afonso.

Os participantes do encontro estabeleceram frutífero diálogo democrático, onde situações políticas foram expostas, pelo Governador Orestes Quêrcia, sério defensor de um mandato de 6 anos para o Presidente José Sarney, e que se opõe ao acoadamento de alguns espíritos políticos, que pregam eleição direta para o arto que vem, criando com isso os maiores embaraços à solução que a Nação mais deseja no momento — a consolidação democrática, a estabilização, com avanço

da situação econômico-financeira da Nação, a solução dos problemas econômicos e sociais.

Não nos parece elementar que uma Assembléia Nacional Constituinte, democrática na sua origem e nos seus propósitos, tenha que iniciar o trabalho de elaboração da nova Carta Magna, cassando pura e simplesmente, em 2 anos, um mandato oficial, conquistado por eleição indireta, que foi possível na ocasião, pelo Presidente José Sarney. Querer incluir nas disposições transitórias da nova Constituição a redução de mandato é ato cassatório de um mandato de 6 anos, legítimo, porque resultante de luta eleitoral, ainda que indireta, para que a Nação precisa ver resolvidos problemas fundamentais, como a espiral inflacionária, o alto custo de vida, os dramas sociais, o reencontro de uma política econômico-financeira que garante o amanhã do País, a consolidação da democracia?

Da reunião de ontem, no Palácio do Governo paulista, resta a certeza de que a melhor tese deve ser o cumprimento fiel do mandato já conquistado pelo Presidente Sarney, de 6 anos, voltando-se o esforço nacional para a elaboração da Carta Magna, e que os problemas mais sérios da Nação possam ser resolvidos de forma concreta. Não é se escondendo atrás de uma fuga, de uma falsa proposta de uma simples cassação de dois anos no mandato do Presidente José Sarney que conseguiremos a solução dos sérios problemas nacionais.

Nem mesmo a proposta de mandato de 5 anos pode ser levada a sério, já que não se pode admitir, nem por hipótese, que o Brasil viva clima eleitoral 3 anos seguidos. Em 1988 haverá eleições municipais. Marcar-se para 89 a eleição presidencial, será o mesmo que condenar à estagnação, tão própria dos anos eleitorais, todo o País, por 3 anos seguidos. Certamente nem o nosso Brasil, que, por graça de Deus, absorve tanta coisa, resistirá a 36 meses de campanha eleitoral consecutiva.

O SR. MAGUITO VILELA (PMDB — GO. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, encaminho à apreciação da Assembléia Nacional Constituinte duas propostas que reputo da maior importância. A primeira delas uniformiza os mandatos eletivos no Brasil em quatro anos, inclusive para o Senado Federal. A segunda fixa critérios para definir litígios entre Estado e municípios, aliás, litígios que se arrastam desde o descobrimento do Brasil. Esta última deve ser incluída nas Disposições Transitórias da futura Carta Magna.

Muito obrigado.

PROPOSTAS A QUE SE REFERE O ORADOR

PROPOSTA À ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (Do Deputado Maguito Vilela)

Incluem-se no texto constitucional, no que se refere ao mandato do Poder Legislativo.

Art. Todos os mandatos referentes ao Poder Legislativo, a nível Federal, Estadual e Municipal, serão fixados em quatro anos.

Justificação

A partir de 64, várias foram as manobras, por parte dos militares, no sentido de burlar o Poder

Legislativo. Primeiro, a desvinculação das eleições, nos diversos níveis. Segundo, a criação da figura dos Senadores Biónicos que, além de ter significado uma afronta àqueles parlamentares legitimados nas urnas, foi uma forma de restringir ao povo o direito de escolha de seus representantes, pelo voto direto e universal.

Posteriormente, eliminou-se a figura do Senador Biónico, mas manteve-se um mandato de oito anos para o Senado.

A renovação do Senado, concomitantemente com a da Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, é uma forma mais eficaz de renovação das tendências presentes na sociedade, correspondendo à aspiração popular de refazer, em tempo ágil, a estrutura do Legislativo.

Sala das Sessões, 5 de maio de 1987. — **Maguito Vilela**, Deputado Federal.

Durante o discurso do Sr. Virgílio Guimarães, o Sr. Jorge Arbage, 2º Vice-Presidente deixa a cadeira da presidência, que é ocupada pelo Sr. Ulysses Guimarães, Presidente.

O Sr. Célio de Castro — Sr. Presidente, peça a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) — Tem a palavra o nobre Deputado.

O SR. CÉLIO DE CASTRO (PMDB — MG. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, minha questão de ordem se refere ao art. 1º, § 2º, do Regimento Interno, que diz:

“Os Constituintes são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, no exercício de suas funções, em qualquer tempo ou lugar, não podendo ser processados criminalmente, nem presos sem licença da Assembléia Nacional Constituinte, salvo em caso de flagrante crime inafiançável”.

Por outro lado, Sr. Presidente, a Constituição atualmente em vigor, em seu art. 153, § 9º, diz:

“É inviolável o sigilo de correspondência e das comunicações telefônicas e telegráficas”.

Sr. Presidente, invoco esses dois incisos, um Regimental e outro Constitucional, para que a Mesa da Assembléia Nacional Constituinte encaminhe as providências necessárias com relação à notícia divulgada hoje pelos jornais, **O Globo** e **Tribuna de Minas**, com o seguinte teor:

“ESCUTA PODERÁ RESOLVER ATENTADO CONTRA DEPUTADO

Belo Horizonte — O Secretário de Segurança de Minas, Sidney Saife, admitiu ontem que, através do “grampeamento” de telefonemas que foram feitos para a casa do Deputado federal Célio de Castro (PMDB), a Polícia mineira poderá esclarecer, nos próximos dias, o atentado ocorrido na Noite de 14 de abril contra a casa do parlamentar. O Secretário não esclareceu se o “grampeamento” do telefone do Deputado, ligado ao PC do B, foi feito antes ou depois do atentado. Célio não foi encontrado ontem em Belo Horizonte,

11 FEV 1987

Tito Bruno Bandeira Ryff

"Concidadãos, não podemos escapar à história. Nós, deste Congresso e desta administração, seremos lembrados a despeito de nós mesmos. Não há significância ou insignificância pessoal que nos possa poupar. O julgamento ferroz por que estamos passando há de nos expor às luzes, em honra ou desonra, até a última geração."

(Abraham Lincoln. 1ª Mensagem ao Congresso Norte-Americano, após a sua derrota eleitoral nas eleições parlamentares de 1862).

SERIA bom, neste início de 1987, que o Governo e os constituintes que começaram seu trabalho legislativo em 2 de fevereiro tivessem sempre viva, em suas consciências, a advertência de Abraham Lincoln. Pois, em realidade, não há como furtar-se à constatação de que a tarefa de reconstrução nacional que o Governo e constituintes têm pela frente é verdadeiramente histórica: recuperar a economia do país, assolada pelos erros de política econômica cometidos nos últimos 10 meses, criar as bases de um sistema político estável que encaminhe soluções para as carências sociais de milhões de brasileiros, resgatar a credibilidade do Congresso e da classe política, fortemente abaladas pelo comportamento dos poderes Executivo e Legislativo no ano de 1986, democratizar o acesso a meios de comunicação social, reinstaurar o primado do direito na vida social brasileira, e garantir, de forma mais efetiva, os direitos do cidadão diante do Estado todo-poderoso. E, sobretudo, cumprir a tarefa com rapidez, dignidade e eficiência, sem tumultos nem delongas, pois a crise econômica, social e institucional que se avizinha não pode esperar.

Por onde começar? Mesmo correndo o risco de ser acusado de um viés municipalista, em razão da minha experiência de um ano como secretário municipal de Planejamento do Rio de Janeiro, atrevo-me a dizer que a tarefa mais urgente da Constituinte é a reorganização do sistema federativo de governo. Vivemos um federalismo político meramente formal que é desmentido pela realidade da concentração excessiva de recursos financeiros e de poderes econômicos e administrativos nas mãos do Governo Federal e pela frequência e desmoltura com que, nestes últimos 22 anos, o poder central tem desrespeitado a lei (ou a interpretado segundo seus interesses) em detrimento de estados e municípios.

Federação Já!

Na cidade do Rio de Janeiro vivem 5,5 milhões de brasileiros que possuem a renda média per capita mais elevada do país. Destes 5,5 milhões, aproximadamente 2 milhões vivem em condições precárias, no que diz respeito à moradia, alimentação, assistência médica e condições sanitárias e precisam, urgentemente, de programas sociais em caráter prioritário. Os restantes 3 milhões gostariam certamente que sua cidade fosse mais limpa e arborizada, dotada de transporte público mais rápido e confortável, que o trânsito nas ruas fluisse mais facilmente, que o atendimento hospitalar de emergência fosse de melhor qualidade, que parques, jardins, calçadas e vias de trânsito fossem mantidos sempre em bom estado. Mas com que recursos? Eis aí a pergunta-chave. O carioca acha, com razão, que já paga impostos demais. Para onde vai o dinheiro?

Nos anos de autoritarismo, o brasileiro aprendeu a identificar corretamente Brasília como a origem de todos os males, inclusive os municipais e estaduais. Governadores e, muitas vezes, prefeitos eram indicados diretamente pelo poder central. Pois bem, que o governo central assumisse a responsabilidade de tudo: do buraco de rua ao crescimento vertiginoso da dívida externa! A eleição pelo voto direto de governadores e prefeitos devolveu à população a ilusão de que poderia influir sobre os destinos de sua cidade ou estado. Mas essa nova situação política é desmentida pela permanência da concentração de recursos tributários em mãos do Governo Federal.

Será que os cariocas sabem que os recursos arrecadados com a taxa de Coleta de Lixo e de Limpeza Pública cobrem apenas 73% das despesas do Município com limpeza urbana? Que a taxa de Iluminação Pública representa somente 67% dos gastos da Prefeitura com a iluminação da cidade? Que o IPTU e o ISS — os dois tributos municipais por excelência — não bastam para pagar sequer a manutenção das 983 escolas municipais de 1º Grau (quase três vezes mais do que o Município de São Paulo) — aí incluídos os salários dos professores e a merenda escolar?

Saberiam, por outro lado, os cariocas que, dos Cz\$ 24,5 bilhões — soma equivalente a 8,5 vezes o orçamento municipal — pagos por eles ao Governo Federal, na forma sobretudo de Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), apenas 0,4% retorna à administração da cidade como transferências federais?

A essa altura, talvez algum leitor objetasse que a redistribuição de renda em favor dos estados e municípios mais pobres do país, feita pelo poder central, também é um

dos princípios nobres da Federação. Nada mais certo, se este princípio de justiça tributária não fosse, mais uma vez, desmentido, em grande parte, pelos fatos. Na realidade, a concentração excessiva de recursos tributários na esfera de decisão do Governo Federal contribuiu, sobretudo, nestes últimos 22 anos, para financiar os projetos faraônicos ou os sonhos de grandeza dos governantes de Brasília ou para agravar o desperdício de recursos, ao promover, de forma centralizada, a elaboração e execução de programas sociais de âmbito local.

Essa concentração excessiva dos recursos nas mãos do Governo Federal é que tem determinado o perfil dos gastos públicos no país. O dinheiro gasto em ferrovias antieconômicas, em usinas nucleares ineficientes, desperdiçado em incentivos fiscais e subsídios injustificáveis por critérios econômicos e sociais é o mesmo que falta para a construção de moradias populares, saneamento básico e construção de postos de saúde nas grandes cidades do país.

É inadmissível que a população da Cidade do Rio de Janeiro, segunda maior contribuinte do país na arrecadação dos recursos de FGTS, PIS e Pasep, não tenha autonomia para decidir a respeito da utilização de uma parcela desses recursos. É inaceitável que as prefeituras das capitais não possam administrar, em contato direto com a população, um programa de moradias populares financiado por parte dos recursos do FGTS arrecadados em seus municípios.

A democracia se nutre da proximidade entre governantes e governados. A centralização tributária contribui, ao contrário, para afastar, gradativamente, o cidadão dos centros de decisão. Os governantes e prefeitos eleitos chegaram ao poder legitimados pelo voto popular. Da sua capacidade de corresponder às esperanças neles depositadas depende a confiança que os eleitores terão, daqui por diante, no processo eleitoral. A Frente Municipalista, liderada pelo futuro governador Orestes Quêrcia, foi a primeira manifestação de descontentamento com a situação atual. Logo após a posse, os prefeitos de capitais eleitos em 1985 criaram a Associação de Prefeitos de Capitais, liderada pelos prefeitos Mário Kertz, de Salvador, e Saturnino Braga, do Rio de Janeiro. Falta, agora, surgir um grupo representativo de constituintes que assuma, também, a tarefa de restabelecer (a palavra é esta) a Federação. Que de norte a sul brasileiros de todos os partidos se unam em mais uma campanha de interesse nacional: **Federação Já!** Porque, sem ela, a democracia perece.

Tito Bruno Bandeira Ryff é secretário municipal de Planejamento

O SR. PRESIDENTE (Jorge Arbage) — Concedo a palavra à nobre Constituinte Myriam Portella.

A SR. CONSTITUINTE MYRIAM PORTELLA (PDS — Pl. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes.

A autonomia política conquistada pelas Capitais brasileiras através das eleições diretas de novembro de 1985, gerou uma grande expectativa por parte da população, que acreditou ter chegada a hora de serem resolvidos, definitivamente, graves problemas das cidades brasileiras.

Esta expectativa, no entanto, tende à frustração, pois a centralizada estrutura tributária brasileira deixa às prefeituras recursos tão reduzidos, que na maioria dos casos são insuficientes para fazer face às despesas com pessoais.

E os compromissos estabelecidos em praça pública? E como responder à comunidade, que cobra diariamente empregos, melhorias para a cidade, creches, etc...?

Afinal, aos prefeitos das capitais, eleitos democraticamente após 21 anos de arbítrio, não resta outra alternativa que não a de ser síndico da massa falida dos principais centros urbanos do País?

A Prefeitura de Teresina, a exemplo de todo o setor público municipal brasileiro está vivendo uma situação de profunda crise financeira.

O recente aumento do salário mínimo e o disparo do galinho salarial são medidas que simplesmente mantiveram o poder aquisitivo da massa dos trabalhadores. Logo, são justas.

Mas, por outro lado, tais medidas significam um ônus insuportável às já debilitadas finanças municipais.

Assim, entre dezembro de 1986 e março do corrente ano, a folha dos servidores de Teresina evoluiu de 19 (dezenove) para 33 (trinta e três) milhões de cruzados, ou seja, 70% (setenta por cento) de aumento.

No entanto, as receitas cresceram no mesmo período não mais que 11% (onze por cento).

Em resumo, o Governo Federal determina o crescimento da despesa, mas não fornece os meios necessários para se enfrentar aquele aumento.

A Administração Municipal de Teresina vive um momento de privação completa. Todas as despesas que não aquelas relacionadas diretamente com pessoal estão suspensas.

A exemplo do que já está acontecendo em outras cidades, o serviço de limpeza pública está prestes a ser progressivamente abandonado, dada a total impossibilidade de se fazer face aos custos daí decorrentes.

Diante da gravidade desta situação, propomos:

1. A concessão urgente de um financiamento emergencial às Prefeituras das capitais em valor equivalente às cotas-partes do Fundo de Participação dos Municípios;

2. A imediata simplificação e agilização dos processos de análise e aprovação dos projetos submetidos pelos Municípios, ao Governo Federal;

3. A atualização da listagem do Imposto Sobre Serviços, a fim de adaptá-lo à atual realidade brasileira, o que possibilita o aumento automático da arrecadação própria dos Municípios.

Não é justo nem responsável a atitude da inércia, diante da grave situação enfrentada pela Prefeitura de Teresina e demais Capitais brasileiras.

A situação ora exposta, Sr. Presidente, Srs e Srs. Constituintes, vem corroborar a convicção já manifestada, nesta Casa, de que a Assembléia Nacional Constituinte reformule, em profundidade, o sistema tributário nacional, de modo que Município e Estado obtenham o retorno dos tributos que ali se originam, permitindo-lhes, como tal medida, fazer face às suas reais necessidades financeiras.

As dificuldades enfrentadas pela Prefeitura de Teresina generalizam-se pelo País inteiro e, nos últimos dias, foi motivo de grave comoção popular na Capital de importantes Estados do Nordeste.

Cabe a nós Constituintes transformar o Brasil numa verdadeira Federação. O excessivo centralismo administrativo e financeiro que se observa neste País foge inteiramente ao espírito federativo. Não é mais possível a permanência desse estado, ou seja, Federação decorrente de mandamento constitucional e, na prática, um verdadeiro estado unitário.

São contradições assim que dificultam a vida dos brasileiros e a ação dos seus dirigentes.

Era o que tinha a dizer. (Muito bem! Palmas) Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Jorge Arbage) — Concedo a palavra ao nobre Constituinte Antônio Carlos Konder Reis.

O SR. ANTÔNIOCARLOS KONDER REIS (PDS — SC) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes:

É velha, e eu entendo que é velha de séculos e até mesmo de milênios, a disputa entre as colocações, no que toca ao trato, ao equacionamento e à solução dos problemas de ordem pública, do ponto de vista político, no bom sentido da palavra, e técnico-burocrático. Toda vez que um problema se põe à decisão de um administrador público e até mesmo na esfera das atividades particulares, a postura política se contrapõe à postura técnico-burocrática. O que fazer, como fazer e quando fazer são objetos de decisões, de encaminhamentos, de soluções diversas, se o responsável pela solução do problema atém-se a uma postura técnico-burocrática ou alarga as suas vistas e dá à questão um tratamento político.

Ao longo da minha vida pública, tenho vivido experiências singulares, no que toca à maneira de resolver os problemas do interesse do povo. Quando o responsável tem a postura política, coloca o problema em termos políticos ou se apegua com inusitada intransigência e rigidez a critérios de ordem técnica ou burocrática. Nessa última hipótese, o que de menos vai acontecer é a proteção da decisão.

Recordo-me, Sr. Presidente, que há muitos anos pleiteei do então Ministro do Planejamento, o atual Constituinte Roberto Campos, a implantação de uma usina siderúrgica em meu Estado. S. Ex^a, considerado um dos papas da tecnoburocracia de nosso País, deu ao problema um tratamento político: respondeu-me que, apesar da procedência da solicitação, o País, naquele momento, não permitia a realização daquele grande sonho do povo catarinense. Assim também ocorreu nos idos de 83 e 84, quando, na qualidade de Chefe

do Gabinete Extraordinário da Reconstrução, bati às portas do Governo da União, para pleitear recursos para a grande obra de recuperação dos danos causados pelas calamidades, que atingiram Santa Catarina, nestes últimos anos. Ouvi uma resposta de natureza política. Mas essas foram exceções. Lamentavelmente, raras exceções.

E aqui peço permissão para aludir a um fato que marca bem a diferença entre a visão política dos problemas brasileiros e aquela que se arremesquinha nas soluções técnico-burocráticas.

Quando a nossa eminente e querida colega Sandra Cavalcanti assumiu a direção do Banco Nacional da Habitação, após ser criado, teve uma visão política do problema. Procurou ouvir, antes e acima de tudo, os maiores interessados na solução habitacional. Procurou os sindicatos, os trabalhadores, aqueles que necessitam de teto, de abrigo, para proteger a sua família e ter a tranquilidade para trabalhar pelo Brasil.

A postura não foi aceita e uma série de artifícios, nascidos da preocupação técnico-burocrática, tomaram o Banco Nacional da Habitação, depois de uma longa e penosa jornada, num grande elefante branco, que pouco fez, apesar de todas as condições para realizar muito em favor da solução desse grande problema.

Hoje, Sr. Presidente, encontro-me na busca de uma solução para um problema que, lamentavelmente, o Ministério da Agricultura está encarando apenas sob o aspecto técnico-burocrático. Dirigi ao Sr. Ministro, em data de 26 do corrente, ofício solicitando a S. Ex^a que, sem prejuízo das medidas de proteção da fauna marinha, riqueza extraordinária do nosso País, encontrasse uma solução para atender à situação dramática dos pescadores artesanais do meu Estado.

Santa Catarina é dos maiores produtores de pescado do nosso País. Os nossos pescadores dedicam-se à pesca industrial e artesanal. Na pesca industrial já conquistaram todos os mares do Brasil. Existem padrões de pesca costeira regional ou de alto-mar, e motoristas de pesca catarinenses que atuam do Olapoque ao Chuí, mas, os pescadores artesanais, em suas pequenas embarcações, com motores de potência de até 24 cavalos/vapor, esses trabalham nas praias catarinenses.

A SUDEP determinou, em boa hora, estabelecimento de períodos de recesso, que os pescadores denominam de "defeso", para que esse grande recurso natural não venha a se extinguir. O recesso, ou "defeso" do camarão foi estabelecido, este ano, para o período de 1º de março a 30 de abril. A medida, do ponto de vista técnico-burocrático é procedente. Eu diria mesmo que ela é justa e atende aos objetivos de preservação de uma riqueza do Brasil. Mas aconteceu que, nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro deste ano, as condições meteorológicas no litoral de Santa Catarina não permitiram o exercício da pesca artesanal. E os pescadores, depois de um recesso forçado, em razão das condições de tempo, foram atingidos com a medida severa da proibição da pesca nos meses de março e abril.

Fiz ao Sr. Ministro ofício solicitando, em caráter de exceção, a permissão para o exercício da pesca durante o mês de abril, porque o grande mercado de pescado em nosso País ocorre, justamente no período da Semana Santa, quando a tradição, e mais do que ela, a observância de princípios

Bloco regional, já formalizado, vai a Sarney

Uma comissão integrada por sete parlamentares levou, ontem pela manhã, ao conhecimento do presidente José Sarney, a formação de um grupo interregional e suprapartidário, composto de 292 constituintes, que se compromete a defender na elaboração do texto da futura Constituição, todos os dispositivos ligados diretamente às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A intenção do bloco, segundo os deputados Albérico Cordeiro (PFL-AL) e Fernando Cunha (PMDB-GO), é deixar que os temas constitucionais mais polêmicos sejam abstraídos das discussões que norteiam as diretrizes das bancadas das três regiões.

Entende, o bloco, que a tudo se sobrepõem as prioridades do desenvolvimento, com definição de uma política capaz de eliminar as disparidades regionais.

Integraram a comissão além de Cordeiro e Cunha, os deputados: José Luiz Mala (PDS-PI), Ismael Wanderley (PMDB-RN), Carlos Benevides (PMDB-CE), Aécio Borba (PMDB-AM) e José Dutra (PMDB-AM).

GOVERNADORES

Os governadores do Nordeste, do Norte e do Centro-

JULIO ALCANTARA



Albérico Cordeiro estrutura bloco regional

Manobras na Câmara ajudam ex-prefeito

Da Sucursal

Golânia — Somente no último dia do prazo legal, dia 14, segunda-feira, os membros da Comissão Especial de Inquérito da Câmara Municipal de Golânia entregarão o relatório das investigações realizadas no período da administração do prefeito afastado, Daniel Antônio de Oliveira. Embora tenha sido anunciado que a cópia do relatório seria entregue, antecipadamente, ontem, para os vereadores para que eles tivessem maior tempo de estudar a matéria, isso não aconteceu.

O presidente da CEI vereador José Eduardo e os dois membros, João Silva Neto e George Hidade, utilizaram-se do expediente de desaparecer da cidade para evitar a entrega dos documentos. Na Secretaria Geral da Câmara que teve a responsabilidade de datilografar a documentação, a informação era de que havia dez cópias prontas para serem distribuídas aos interessados, mas que isso só seria

possível com autorização do presidente da CEI, José Eduardo.

SÓ UM DIA
A entrega do relatório da Comissão de Inquérito na segunda-feira tem como propósito, estabelecer, apenas um dia de prazo para os vereadores tomarem conhecimento do inteiro teor do resultado do inquérito. Na terça-feira a matéria terá que ser submetida a plenário para ser aprovada ou rejeitada.

Segundo explicou o presidente da Câmara, vereador Paulo Ribeiro, se o relatório for aprovado, na mesma sessão será criada a Comissão Processante que objetiva cassar o mandato do prefeito Daniel Antônio com base neste relatório e nas investigações procedidas pelo Conselho de Contas dos Municípios e Interventoria de Golânia. A escolha dos três membros dessa comissão processante será por sorteio, participando todos os vereadores com exceção do presidente do Legislativo Municipal e do presidente da Comissão Especial de Inquérito.

EUGÊNIO NOVAES



Frete Municipalista pediu a Cabral mais recursos do Fundo de Participação

Municípios levam emendas a Cabral

A Frente Municipalista Nacional entregou ontem ao relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral, um pacote de emendas por ela elaborado e subscrito por mais de uma dezena de constituintes. As emendas — 44 ao todo — já haviam sido encaminhadas ao relator no prazo regimental, mas o encontro de ontem serviu para ratificá-las. Basicamente, a Frente quer o redimensionamento das atribuições de competências municipais, a possibilidade do município intervir no domínio econômico e aplicação imediata da distribuição do Fundo de Participação dos Municípios. O projeto atual prevê 22 por

cento para os municípios. A frente quer 30 por cento.

Mas o relator, Bernardo Cabral, não fez promessas. Ele apenas se comprometeu a revisar o texto e, na medida do possível, acatar as reivindicações. "A ampliação do percentual é difícil. Não queremos tornar inviável a União, mas também precisamos encontrar uma fórmula que não inviabilize os municípios. E isso que vou tentar fazer", revelou. Para o deputado Vasco Alves, que liderou a entrega das emendas, as reivindicações precisam ser incluídas no novo texto constitucional. "A democracia se faz com a descentralização administrativa, que é a

luta da Frente Municipalista. Para que isso ocorra, é preciso que os municípios sejam dotados de autonomia política, financeira e administrativa. Não se pode falar em descentralização e em democracia sem tratar da questão do município", lembrou.

Vasco Alves disse que o atual projeto de Constituição foi "generoso" com os estados, "mas não com os municípios. E preciso mudar essa situação e acredito que o relator tem sensibilidade política para tanto", afirmou. Também o coordenador Nacional da Frente Municipalista, Cláudio Giannini, saiu do encontro com o relator confiante.

Cine-P4

Cabral não muda anistia, papel dos militares e reforma agrária

O deputado Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização, disse ontem, antes de embarcar para o Rio de Janeiro — onde



pretende concluir o seu segundo substitutivo — que vai manter os mesmos textos constantes em seu projeto atual sobre pontos polêmicos como reforma agrária, anistia, e papel das Forças Armadas, já que os vários grupos da Constituinte não conseguiram chegar a um consenso.

Ele atribuiu a falta de consenso principalmente ao fato de os constituintes não quererem assumir publicamente os seus pontos de vistas sobre estas questões, jogando toda a responsabilidade nas «costas do relator». «É muito mais fácil jogar a decisão para mim, e não assumir uma postura perante a sociedade. Mas durante as votações em plenário isso vai mudar, porque eles vão ter que assumir suas posições».

Atraso

O relator confessou ainda temer um grande atraso na conclusão dos trabalhos da Constituinte já na votação de seu substitutivo a partir do dia 15, na Comissão de Sistematização: «Na Sistematização qualquer líder de bancada pode pedir destaque de emendas e, dependendo do número de destaques obtidos, esta votação pode se estender indefinidamente. Isto sem falar na votação no plenário da Constituinte, onde um número de 35 parlamentares pode pedir destaque para emendar o projeto».

Muito cansado pelo ritmo de trabalho que vem mantendo — segundo ele, 20 horas diárias — Cabral garante que não vai recuar de posições que assumiu em seu primeiro substitutivo, como por exemplo em relação à anistia e ao papel das Forças Armadas, apesar das pressões que vem recebendo.

Definições

Assim, o relator já definiu pelo menos três pontos polêmicos. O primeiro é a reforma agrária que, pelo seu texto atual, permite a desapropriação para fins sociais e dá ao Judiciário um prazo de 90 dias para conceder à União a imissão da posse da terra.

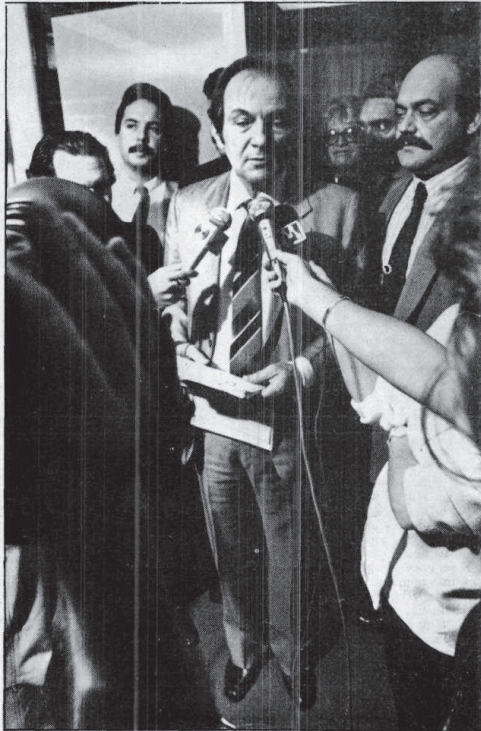
O texto define ainda que a indenização das terras será em títulos da dívida agrária e as das benfeitorias úteis será sempre em dinheiro. Na vitória que precede às desapropriações, fica garantida a presença de peritos da confiança do proprietário. A anistia é dada a todos os prejudicados por motivos exclusivamente políticos a partir de 1946. Aos anistiados ficam garantidas as promoções na inatividade ao cargo, posto, emprego ou graduação a que teriam direito se estivessem no serviço ativo. Fica vedada no entanto a remuneração em caráter retroativo. Aos cassados entre junho e dezembro de 1969, assegura-se o direito de requerer ao Supremo o reconhecimento de todos os direitos e vantagens interrompidos. As Forças Armadas mantêm-se sob o comando supremo do Presidente da República, mas passam a destinar-se exclusivamente à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa expressa destes, da ordem constitucional.

Só 6 deputados vão à Sistematização

Com apenas seis deputados presentes, ontem de manhã, a Comissão de Sistematização não pôde realizar a reunião marcada para às 9h00 e só registrou um protesto do deputado Joaquim Beviláqua (PTB-SP) contra a ausência «justamente daqueles que pediam nosso comparecimento».

Azulvia Campos (PMDB-PB), que deveria presidir a reunião, anunciou que, como era pouco provável que a frequência aumentasse no final da semana, não seriam realizadas reuniões da Comissão nem hoje nem amanhã. A comissão só voltará a se reunir segunda-feira, às 14h00.

Joaquim Beviláqua (PTB-SP) disse não ver mesmo meio sentido em reuniões da comissão nesta fase em que compete exclusivamente ao relator preparar seu parecer. Agora, não há o que discutir. Depois de segunda-feira, sim, pois então a comissão poderá começar a debater o parecer e o novo substitutivo do relator Bernardo Cabral.



Cabral acusa constituintes de não se definirem

Ulysses já admite que a promulgação sofrerá adiamento

Recife — Antes de retornar na madrugada de ontem a Brasília, após assistir ao sepultamento do ministro da Reforma Agrária, Marcos Freire, o presidente do PMDB e da Constituinte, Ulysses Guimarães, confidenciou numa roda de correligionários que dificilmente a nova Constituição ficará pronta no dia 15 de novembro, como estava previsto.

A informação foi dada ontem pelo líder do Governo na Assembleia Legislativa de Pernambuco, Marcus Cunha, que participou de um jantar oferecido pelo governador Miguel Arraes aos políticos que vieram de outros estados assistir aos funerais de Marcos Freire.

Do jantar, além de Arraes e Marcus Cunha, participaram também os governadores Moreira Franco (RJ) e Waldir Pires (BA); o presidente do Senado, Humberto Lucena; o prefeito do Recife, Jarbas Vasconcelos, e os deputados

federais Paulo Rattes (RJ) e Maurílio Ferreira Lima (PE). Garantiu Cunha que durante a conversa não se falou na substituição de Freire no Mirad. «A hora era imprópria e posso assegurar que nenhum de nós tocou neste assunto» — disse.

Revelou, porém, que antes do jantar Ulysses Guimarães reuniu reservadamente com os três governadores, mas não soube informar o que foi conversado na reunião. Depois, todos os presentes concentraram a discussão sobre o futuro sistema de governo, e de acordo ainda com a versão de Marcus Cunha, «o presidencialismo ganhou de lavada».

«O governador Miguel Arraes, por exemplo, acha que o Brasil é um País complexo, cheio de problemas, e que por isso mesmo precisa de um poder central. Isso não quer dizer que não deva haver descentralização administrativa» — contou.

Lula prevê mais um ano

Porto Alegre — O presidente do PT, deputado Luís Inácio Lula da Silva (SP), advertiu ontem que a Constituinte poderá atrasar em cerca de um ano. Isso porque, na sua opinião, o deputado Bernardo Cabral não está elaborando um anteprojeto realmente de consenso, o que levará a destaque as mais de 20 mil emendas. Lula também reclamou que «a direita tomou conta da atual fase de elaboração da Constituição, mas acrescentou que ainda acredita na possibilidade de avanço. E para obtê-lo, conclamou a população e especialmente o movimento sindical a pressionar o relator Bernardo Cabral nos próximos três dias.

Lula disse que Cabral não está agindo certo porque «não consulta ninguém». Explicou que, sem consenso, poderá provocar pedidos de destaque na votação de mais de 20 mil emendas. «atrasando em centenas de dias a Constituinte». Segundo o deputado, não se trata de uma ameaça do PT, mas de artifício previsto no próprio regimento interno, ao

qual até mesmo peemedebistas do MUP já manifestaram intenção de recorrer.

«A pressão do deputado afirmou que a Constituinte retrocedeu principalmente em relação aos interesses diretos dos trabalhadores como a aposentadoria e a jornada de trabalho. Reclamou que há pressão do Executivo, a qual, pode ser notada não só no retrocesso dessas conquistas, mas também em questões como o sistema de Governo, o papel das Forças Armadas e definições da empresa nacional. Lula adiantou que a CUT deverá aproveitar os três dias antes da entrega do novo anteprojeto para pressionar Cabral e alertou que a CGT e outros segmentos da sociedade precisam fazer o mesmo.

Por fim, admitiu que a atual campanha pelas diretas não tem a mesma força da realizada em 84. Mas explicou que não é possível repetir. Para ele, a campanha está crescendo e sua pressão já é suficiente, porque o «motivo é justo».

Para relator, município é a prioridade

A reforma tributária e a autonomia dos municípios serão os primeiros tópicos a serem analisados e revisados pelo deputado Bernardo Cabral na elaboração de seu novo substitutivo. A informação foi dada pelo próprio relator, na manhã de ontem, a um grupo de parlamentares e dirigentes da Frente Municipalista Nacional, que entregaram a Cabral 44 emendas ao projeto de Constituição. «Não faço promessa, assumo compromissos, e verei esta questão em primeiro plano, pois tudo que for possível ser revisto será feito», frisou Cabral.

A supressão da vinculação da receita tributária à educação, com a possibilidade do município intervir no domínio econômico, e a aplicação imediata da distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, passando de 22,5% para 30% foram algumas das reivindicações apresentadas pelos prefeitos e vereadores. Cabral reconheceu que a maioria dos municípios de capitais estão em situação pré-falimentar, mas defendeu o princípio do critério de isonomia.

Aplausos

Mas, para o deputado Vasco Alves (PMDB-ES), um dos articulados da Frente, a descentralização administrativa «é uma exigência nacional, porque se os municípios não forem dotados de autonomia política-financeira e administrativa, não se poderá falar em democracia». Já para o coordenador nacional da Frente, Cláudio Giannini, a autonomia municipal praticamente não existe no texto de Cabral, ou seja, «municípios não são entes da Federação», comentou. Confiante na tese de que o relator irá acatar as sugestões e pedidos da Frente, Giannini desabafou: «Vai dar certo». Ao término do encontro, realizado em uma sala da Biblioteca da Câmara, o deputado Alexandre Puzyna (PMDB-SC) saudou o relator: «Cabral vai descobrir o Brasil outra vez». A declaração provocou risos e Cabral saiu da sala bastante aplaudido.

Outros pontos que a Frente relacionou e encaminhou a Cabral como prioritários para a autonomia municipal são a edição, pelos municípios, de suas leis orgânicas; lei complementar estadual e não federal, conterá os requisitos para criação dos municípios; os terrenos de marinha e as ilhas fluviais e lacustres passam a pertencer aos municípios; fixação da remuneração dos agentes políticos antes da realização das eleições; redução dos casos de intervenção nos municípios, e ampliação do «fator gerador» do IPTU.

Anistia

Mas a ação lobista junto ao relator da Comissão de Sistematização — frequente em toda Constituinte — não deixa de acontecer até em encontros marcados com caráter exclusivo. A espera dos municipalistas, Cabral teve a paciência de ouvir durante mais de 15 minutos insistentes pedidos de integrantes e dirigentes da Federação das Associações em Defesa da Anistia (Fada) para que promovesse revisões em seu atual texto sobre a questão. «Pressões existem dos dois lados; mas vou manter como está», deixou bem claro Cabral no início da conversa.

Mas o secretário-geral da Fada, Karcde Lemme, insistia que o importante «é manter a resistência democrática e a supremacia do poder civil sobre o militar». O relator, atencioso, sugeriu que o caminho apropriado para a conquista dos pedidos é na apresentação de pedidos de destaque durante a votação do substitutivo na Sistematização. Em tom mais baixo, Cabral, confidenciou: «Acho que vocês ganham fácil na Comissão». Sorridente, Lemme deu um «tapinha» nas costas do relator, afirmando: «Não temos intenção de colocar as Forças Armadas nos tribunais, porque lutamos pelos nossos direitos». A Fada pretende entregar 47 emendas, subscritas por diversos constituintes, na tentativa de alterar o conteúdo do texto de Cabral que dispõe sobre a anistia.

um só diploma legal onde o direito da criança sem família esteja tipificado, esteja normalizado. Esse é um escândalo que temos no Brasil. E esta é a razão por que temos, hoje, cerca de oito milhões de meninos e meninas abandonados na vastidão deste País, sem qualquer direito. Vejamos bem, abandonado da família, ele não tem família e, portanto, ele não tem família para que aquela família, no seu direito, seja incorporado. Segundo, abandonado pela sociedade que põe ele não é responsável, terceiro, abandonado pelo Estado que o marginaliza e, portanto, ele é um cidadão que não existe.

Querem bem outra constatação estarecedora? Temos seis milhões de menores sem registro, e o cidadão que não tem registro não existe, ele não é cidadão. E se ele não é cidadão, ele não tem direito, porque todo o direito decorre da cidadania. Este é um escândalo que está ocorrendo neste País, milhões de menores sendo vítimas do abandono, da violência e de perversões de toda a ordem, à luz desse assistencialismo exacerbado que aí está. Para corrigirmos este escândalo, Srs. Constituintes, temos que incluir, no texto da Constituição Federal, o instituto do direito da criança, para que ela, independentemente da sua família ou não, tenha direitos que passem a ser obedecidos pela sociedade e pelo Estado, mais especialmente por esse último.

De modo que esta é a preliminar que estou colocando, porque nós queremos travar uma grande batalha nesta Casa para que a criança do Brasil, a criança órfã, a criança abandonada não continue existindo como objeto de exploração comercial, de escândalo, de prostituição, de violência na vastidão deste país, sem um Instituto de Direito no qual eu possa me basear para defendê-la.

Obrigado. (Muito bem! Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) — Com a palavra o nobre Constituinte Flávio Palmier da Veiga.

O SR. FLÁVIO PALMIER DA VEIGA (PMDB — RJ. Pronuncia o seguinte discurso. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes: Iniciei minha vida pública como Vereador. Durante 25 anos, fui Deputado Estadual. Forjei meu espírito em defesa do municipalismo. Senti, percorrendo todo o Estado do Rio, numa vivência constante, as dificuldades, as agruras, as vicissitudes dos municípios brasileiros.

Vejo, nesta nova oportunidade brasileira da Assembleia Nacional Constituinte, que devemos absorver, e ter como bandeira, a luta em favor da autonomia municipal.

Cada município é um Brasil. Por isto, queria nesta primeira manifestação, dizer que aqui, nesta Casa, além de outras reivindicações, serei um municipalista. Sinto que o município, hoje, é um escravo da Nação, e lamentavelmente o que se arrecada na célula básica, na célula municipal, 7% de toda a receita, não cabe para que os Prefeitos possam desempenhar as suas grandes missões. Por isto, estamos elaborando junto com Prefeitos do Estado do Rio, com Vereadores, com Economistas municipais, uma emenda de reforma tributária que provoque a grandeza do município e do Brasil na sua base.

Precisamos evitar o êxodo que ocorre ainda, levando para as áreas metropolitanas, para microrregiões, a excessiva densidade demográfica que provoca, nos grandes centros, as dificuldades que todos nós sabemos, desde a falta de educa-

ção, da assistência médica, à violência, uma das mais graves que vivemos nos grandes centros.

Precisamos interiorizar as universidades, levar serviços aos municípios, principalmente, das áreas agrícolas brasileiras. Eu vejo com tristeza, que apesar de ser um representante do Estado do Rio de Janeiro, sinto — pasmem, Srs. Constituintes — que lá, no Estado do Rio de Janeiro, um estado avançado, um estado progressista, existem municípios cujas populações decrescem ainda anualmente.

Precisamos fazer com que a célula mater, o município, homem do interior tenha as condições mínimas de vida para viver com dignidade. Vemos que os jovens se afastam de suas bases, de suas famílias, de sua convivência com a terra onde nasceram para atingir a universidade nos grandes centros, e 78% desses jovens dificilmente voltam para exercer suas cátedras, suas profissões liberais onde nasceram, ficando nos grandes centros, constituindo sua família.

Por isso, acho que a universidade deve atingir o interior do Brasil, evitando esse êxodo jovem que é lamentável e prejudicial à vivência do município. Além disso, precisamos dar aos municípios, principalmente no interior, incentivos à pequena empresa, à média empresa, ao comércio, criando células regionais de desenvolvimentos industriais para criar mercado de trabalho na base, favorecendo e contribuindo com a independência econômica do homem também na base, no município. Por isso, nesta minha apresentação preliminar, eu deixo aqui a certeza de que serei um apaixonado, nesta Casa, em defesa da autonomia municipal.

Os municípios estão falidos, os Prefeitos continuam de pires na mão e nós só faremos um pátria independente se fizermos com que os municípios encontrem a sua independência econômica, a sua independência social e, com isso, atingindo a independência política.

Era o que eu tinha a dizer. Sr. Presidente. (Muito bem!)

O SR. PRESIDENTE — (Ulysses Guimarães) — Concedo a palavra ao nobre Constituinte Nivaldo Machado.

O SR. NIVALDO MACHADO (PFL — PE. — Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes,

Através de vários pronunciamentos, inclusive de gestões junto às autoridades competentes, temos reivindicado a construção de uma refinaria de petróleo em Pernambuco, no Complexo Industrial-Portuário de Suape, fazendo eco aos justos reclamos dos nossos coestaduanos.

Permitam-me voltar ao assunto, para o qual pedimos a atenção, o apoio e a simpatia dos eminentes companheiros de representação popular. Desejamos insistir junto à PETROBRAS, para que acolha as nossas ponderações no sentido de instalar essa refinaria em nosso Estado, tendo em vista as razões técnicas, econômicas e sociais que aconselham essa decisão.

Sabemos que, até hoje, o Norte e o Nordeste têm sido abastecidos de derivados de petróleo pela Refinaria de Mataripe, localizada na Bahia, a qual está com sua capacidade de produção saturada. Já foi ampliada quatro vezes e não comporta novas obras de expansão. Além disso, a produção dessa refinaria está voltada, principalmente, para a petroquímica e óleos lubrificantes, quando o consumo de diesel e de gasolina tem aumentado consideravelmente. Somente o Nordeste, excetuados os Estados da Bahia e de Sergi-

pe, consome, diariamente, 55 mil barris de petróleo.

Essa situação perdurará há alguns anos e tende a agravar-se, evidenciando-se a necessidade da construção de uma refinaria no Nordeste. Naturalmente, a PETROBRAS não ignora o problema e já decidiu, há algum tempo, localizá-la na região, com capacidade para processar toda a produção local, exceto a da Bahia, o que significa o refino de 100 a 130 mil barris por dia.

Ora, essa obra já poderia estar em fase adiantada de construção, não fosse a polémica que surgiu em torno de sua localização. Várias lideranças, inclusive da Região Sudeste, movimentaram-se, tentando garantir a sede do empreendimento nos respectivos Estados. Por outro lado o Ceará e o Rio Grande do Norte também postularam a construção da nova refinaria em seu território, o que nos parece uma aspiração legítima, porque ambos são produtores de petróleo, mas essa razão é insubsistente e falece inteiramente ante os argumentos técnicos que apontam Suape como o local ideal.

Assim, a escolha do local definitivo para tal fim está dependendo de uma decisão política, e esta vacila em face das pressões que sofre de todos os lados. Ora, a decisão política é muito importante, à medida que leva em conta não apenas as recomendações técnicas, mas também os aspectos sócio-econômicos da questão, tendo em vista, acima de tudo, os interesses superiores do País. Não tem sentido que uma obra de tal envergadura menospreze as conclusões de estudos técnicos efetuados com a maior seriedade, lisura e isenção.

Sabemos, extra-oficialmente, que estudos preliminares realizados por técnicos da PETROBRAS optaram pela conveniência da instalação da nova refinaria no Complexo Industrial-Portuário de Suape, no meu Estado, porque esse local reúne as condições ideais para abrigá-la. Essa escolha se justifica por várias razões, que procuraremos expor a seguir:

1) O Complexo Industrial-Portuário da Suape oferece infra-estrutura adequada, o que significa a economia de 200 milhões de dólares, aproximadamente. A infra-estrutura já montada representa também meio caminho andado e, por conseguinte, antecipação do prazo de funcionamento da refinaria em cerca de 2 anos. Antecipando-se à conclusão da obra e, pois, sua entrada em operação, teremos o faturamento de outros milhares de dólares. Vejamos, agora, em que consiste a infra-estrutura existente em Suape:

"a) modernas instalações portuárias, envolvendo píer com capacidade para operar com dois navios de até 35 mil toneladas; em construção cais com plataforma de 400m, com cota de 15m de profundidade, podendo receber navios de até 80 mil toneladas a partir de março de 1986; terminal roll on, roll off, além de área abrigada por molhe de enrocamento (2.940m), com cota de 17m de profundidade;

b) sistema de abastecimento de água exclusivo do Complexo com capacidade atual de 3 mil m³/h, podendo duplicar em volume caso haja demanda, alimentado por duas barragens próprias com capacidade de acumulação de 13 milhões de m³ (fator de extrema importância para refinarias);

c) subestação de energia elétrica de 45 MVA, com níveis de tensão de 69/13,8kv, interligada ao sistema CHESF;

segurarem a capacitação profissional dos seus trabalhadores. Estabelece-se a obrigação, mas cortam-se os recursos que a concretizam. Pior ainda, o legislador buscou eliminar o salário-educação, tomando obrigatório pelo art. 382 do mesmo projeto. É como se o País não mais precisasse de escolas de primeiro grau, como se não houvesse milhões de crianças fora da escola. Pergunte-se a qualquer educador sobre a importância desta contribuição e dirá que ela é vital para a construção e equipamento de escolas nos mais longínquos pontos do território nacional. ele dirá que os recursos próprios dos Estados com grande dificuldade dão conta das despesas de custeio, enquanto o salário educação é ansiada para as despesas de investimento. O fato de esta contribuição ser específica garante que os recursos atinjam a sua respectiva finalidade.

No entanto, tudo isto se extingue por obra dos dispositivos citados. Para termos uma idéia da atuação do Senac, basta atentar para o fato de que, em 1986, atingiu 1.059.613 matrículas em todo o País. de 1946 ao ano passado, foram ao todo 13.417.791 alunos, sem incluir as atividades de assessoramento empresarial e valorização profissional. Atuando através das empresas pedagógicas, de unidades móveis, da capacitação na empresa e da teleeducação, em 15 áreas ocupacionais, o Senac atingiu, no ano passado, 1.444 Municípios brasileiros. Estes números dão bem a dimensão do serviço, que se desenvolve com especial cuidado pela qualidade e pelos custos. Não se trata de uma administração perdulária, que joga pela janela o dinheiro arrecadado, numa orgia de funções gratificadas e de pessoal subqualificado e ocioso.

Por sua vez, o Sesc, dentro dos mesmos padrões, teve no ano passado uma clientela constituída de 634.666 comerciários e 515.535 dependentes, perfazendo um total de 1.150.201 matrículas. Dos comerciários matriculados, mais de um quarto percebem menos de três salários mínimos. Portanto, é, sobretudo, a população de baixa renda que é beneficiada pelos 134 centros de atividades, para o atendimento contínuo da clientela; pelos 17 centros campestres e balneários, para atividades de fins de semana, e 16 colônias de férias, para realização de estadas de férias. Seus programas de cultura, saúde e assistência incluem desenvolvimento físico-esportivo, bibliotecas, recreação, desenvolvimento artístico-cultural, refeições, assistência médica e odontológica, educação para saúde, creches, cursos supletivos, cursos de atualização de conhecimentos e outras atividades. Foram ao todo, em 1986, 102.589.293 atendimentos.

Agora, indaguemos: quais as razões de extinguirmos ou estatizarmos estes órgãos? Serão eles desnecessários? Serão eles ineficientes? Estarão eles constituindo um elevado ônus para o contribuinte? Certamente não. Será o Estado um exemplo de eficiência na gestão dos seus serviços? Estará ele livre do déficit, gerador de inflação, com as contas equilibradas, e uma administração racional? Estará o Estado em condições de arcar com novas funções, que hoje são desempenhadas com competência e sem ônus para ele? Temos aqui um paradoxo: quando o País vivia a ditadura do Estado Novo, de triste memória, houve espaço para criar instituições de direito privado que deram certo. Hoje, décadas depois, quando outra Constituinte busca traçar novas linhas para

organizar uma nação democrática, voltamos atrás e fazemos aquilo que a ditadura dos anos 40 não ousou fazer.

Ouçamos a voz do bom senso. As decisões têm um custo, que o povo brasileiro pagará, os menos aquinhoados certamente concorrendo com uma parcela maior que os demais. Portanto, vamos atentar para as implicações de dispositivos que podem ter seu lado positivo, mas que onerarão gravemente um grande número de pessoas. Assim, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, aqui deixamos o nosso apelo para que, nesta etapa de trabalhos, destinada ao aperfeiçoamento do Projeto de Constituição, tenhamos uma visão ao mesmo tempo ampla e profunda dos problemas nacionais. Não eliminemos o fruto de tantos anos de esforço e contribuição do público. Não sobre-carreguemos ainda mais o Estado, que mal dá conta das duas funções. Não acabemos com a formação profissional. Não contribuamos para aumentar ainda mais o número de crianças fora da escola.

Sigamos a regra de ouro do futebol: em time que está ganhando não se mexe. E as organizações a que nos referimos, bem como o salário-educação, estão entre as coisas que deram certo no Brasil.

Era o que tinha a dizer, Srs. Constituintes.

O SR. AIRTON SANDOVAL (PMDB — SP. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a República tem sido madrastra para os Municípios brasileiros, seguindo a trilha do Ato Adicional de 1834, que lhes reduziu a autonomia política e administrativa.

A Constituição de 1891 lhes dedicava apenas um artigo, referindo-se ao seu "peculiar interesse" como fundamento da autonomia, enquanto atribuía aos Estados amplos poderes para legislar sobre questões de interesse municipal.

Também as Constituições de 1934, 1937 e 1946 não deram guarida às novas idéias parlamentaristas, e a de 1967 impôs uma discriminação tributária totalmente ofensiva aos interesses das municipalidades, reservando à União cerca de sessenta por cento da arrecadação tributária nacional, enquanto os Estados ficavam com trinta e os Municípios com cerca de dez por cento.

Na última Legislatura, houve uma reação do Plenário do Congresso Nacional, apresentadas sucessivas emendas constitucionais visando a dar o mínimo de condições para que os Municípios brasileiros possam melhorar sua arrecadação, melhorar os seus serviços, ampliar o exercício da sua autonomia.

Mas precisamos vigiar para a preservação dessas conquistas e no sentido da sua ampliação.

Temos de evitar que no texto constitucional se repita o empobrecimento dos Municípios, hoje em situação de pré-falência, na maioria em débito para com a Previdência Social, outros sem condições para pagar o salário mínimo às suas professoras.

Temos de conscientizar-nos de que o Município é mesmo a *cellula mater* da Nação; de que saem do seu subsolo quase todos os recursos minerais; de que nele se cultivam e colhem todos os produtos agrícolas e pecuários; de que nele se fundamenta a sobrevivência da Nação.

O Brasil teve no Município sua primeira expressão política, administrativa, legislativa e penal. Com a primeira Câmara de Vereadores surgiu

o primeiro pelourinho, a cadeia pública, a chamada Câmara do Senado.

O Vereador exercia, ao mesmo tempo, funções legislativas, executivas e judiciárias. Nesse arcabouço municipal é que se fundamentaram as Províncias do Império e, depois, os Estados da Federação.

Precisamos devolver ao Município a plenitude que lhe cassaram no decorrer da história.

Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente.

O SR. LUIZ SALOMÃO (PDT — RJ. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Sr. e Srs. Constituintes, trêmata na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 173/87, do Poder Executivo, que propõe a incidência da correção monetária sobre os créditos habilitados nos processos de falência e de concordata, através da modificação do Decreto-Lei nº 7.661/45.

Trata-se de proposição absurda e, sob todos os aspectos, inconveniente, pois inviabiliza completamente o instituto da concordata, seja como meio legítimo de evitar que a empresa vá à falência (concordata preventiva), seja como forma de tirar a empresa da falência (concordata suspensiva).

Como se sabe, a concordata é uma criação que corresponde às necessidades de desenvolvimento do capitalismo mercantilista, pois, até o século XIII, o comerciante insolvente era considerado infame e obrigado a fugir, vez que ficava sujeito a sanções pessoais de execução privada, como a prisão e a condenação à morte.

A partir dessa época é que os credores, para não perderem totalmente seus créditos, passaram a fazer acordos para pressionar os juízes de então a conceder salvo-conduto ao devedor falido, para que ele retomasse ao mercado e, através da continuidade de suas operações, amortizasse seus débitos. Esse tipo de acordo é que se denominou concordata.

O que era a preponderância da vontade dos credores, na teoria contratualista da concordata, evoluiu no sentido de se tomar direito a um favor legal, concedido pelo Estado, no sentido de proteger o "comerciante infeliz e de boa fé", como ensina o Prof. Rubem Requião, em seu "Curso de Direito Falimentar" (Editora Saraiva).

O Código Comercial Brasileiro, de 1850, já estatua a concordata suspensiva e, seguindo o exemplo do direito belga, que inovou nessa matéria, nossa legislação introduziu a concordata preventiva através do Decreto nº 917, de 1890.

A doutrina não deixa dúvida de que a concordata, preventiva ou suspensiva, é um favor legal concedido pelo Estado, através do juiz, em determinadas condições, para permitir que a empresa em dificuldades possa recuperar-se. Ela não se aplica aos casos de empresários fraudulentos, como os criminosos de colarinho branco do mercado financeiro, onde não se geram riquezas. O instituto da concordata visa a preservar a empresa reabilitável, que tem função social, como fonte geradora de empregos e de recursos tributários e que, portanto, interessa ao Estado e à Nação reerguer.

Se, por razões de mercado ou por ter caído no conto do vigário do governo — como milhares de vítimas do Plano Cruzado — a empresa honesta se tornar insolvente, sem essa proteção da concordata, além de falir, entrará em liquidação.

Marinho se impõe aos governantes com manifestações cesaristas, no célebre estilo do "ave Caesar, morituri te salutant", Ou então, o "ave Marinho, morituri te salutant". Prefiro entoar o cântico de morte do oligopólio, necessário e indispensável à construção da democracia política. Não se trata, Sr. Presidente, de um simples desafio pessoal. É um dilema da história recente, de que somos, todos constituintes, protagonistas do cumprimento da missão que o povo nos confiou, de instituir, com a elaboração da nova Carta, as bases da convivência e prática democráticas. Com o seu poderio, o Sr. Marinho pode mobilizar uma constelação de recursos políticos que lhe dá condições de decretar a morte civil da cidadania. Mais parece uma espécie de Leviatã do estado democrático que começamos a construir na Constituinte.

Confio plenamente, Sr. Presidente, nobres Constituintes, que a proposta democrática vencerá.

Humildemente, obrigado a todos.

O SR. CUNHA BUENO (PDS — SP. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srs. Deputados, tenho dito, repetidas vezes, desta tribuna, que o grande problema do Brasil está na sua forma de governo. Hoje, em Brasília, reúnem-se mais de dois mil prefeitos de todos os Estados. Há prefeitos de cidades médias, pequenas e grandes. Vêm a Brasília fazer o que seus antecessores fizeram, desde quando esta capital foi inaugurada. Vêm pedir ao Governo Federal, aos órgãos da República que se dê aos municípios maior participação nos tributos. É no município que acontecem os problemas e é lá onde se arrecadam os tributos que têm sustentado tanto o Estado como a própria União. Hoje, mais uma vez, vemos a mesma caminhada de atrás. Os prefeitos estarão com o Presidente da Assembléia Nacional Constituinte e com o Presidente José Sarney para reclamar dos orçamentos municipais. Atualmente a União fica com 68% dos tributos, os governos dos Estados contentam-se com 27% e os pobres dos municípios lamentam os 7% que recebem da sua participação no bolo tributário do País. Entretanto, afirmo e reafirmo que os males do Brasil estão exatamente na sua forma de governo. O Deputado Caó há poucos instantes falou dos militares de 1964. No entanto, aqueles outros, de 1889, que copiaram a legislação dos Estados Unidos da América do Norte, implantando-a no Brasil, País de origens e tradições diversas das daquele povo, esqueceram-se de copiar o sistema tributário norte-americano, em que, 54% da arrecadação tributária é atribuída aos Municípios, 14,5% aos Estados e 31% à União. Portanto, os erros vêm de longa data. Por conseguinte, implantaram aqui uma república de crises, onde os municípios têm de viver de chapéu na mão, a esmolar do Governo Federal a participação justa e devida nos tributos da União.

O SR. ADYLSON MOTTA (PDS — RS. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, quero, inicialmente, apresentar a minha solidariedade — e creio que todos os Constituintes o farão — aos Srs. Prefeitos que se encontraram reunidos em Brasília a clamar não diria por uma reforma, mas por justiça tributária.

Por esta razão, pretendia, nesta oportunidade, Sr. Presidente, fazer um pronunciamento exatamente sobre a necessidade de alguns ajustes urgentes no atual sistema tributário e da inserção de algumas regras básicas no novo texto constitucional, que levem o Governo Federal a adotar outros tipos de critérios e medidas em relação à distribuição os tributos nacionais.

Atendendo, por outro lado, a um apelo de meu Estado, o Rio Grande do Sul, vou falar em nome daqueles que contribuem com 15 milhões de toneladas de grãos da produção nacional, ou seja, 25% dos alimentos produzidos em nosso País. Faço-o em nome dos grandes, médios e pequenos produtores de meu Estado. Dizem eles, Sr. Presidente, que a falta de recursos para a colheita e a péssima perspectiva de comercialização dos produtos agrícolas, especialmente o arroz e o milho, estão levando ao desespero os agricultores do Rio Grande. As importações indiscriminadas e criminosas desses dois produtos determinam a falta de mercado, não apenas no momento, como também por um longo período. Hoje, o agricultor, descapitalizado, endividado e angustiado, não tem dinheiro para colher a sua lavoura.

É imperioso e urgente que o Governo injete recursos no setor. A reivindicação — um paliativo, é verdade — é para que se libere os imediatamente os pré-EGFs, bônus, colheita para o arroz e milho, principalmente. E a liberação também com urgência, dos EGFs para os chamados alimentos. Se isso não ocorrer de forma mais ágil, o desespero e a angústia levarão os produtores a movimentos cujas consequências não serão apenas indesejáveis, mas imprevisíveis.

As importações continuam e serão o caldo de cultura para alimentar a revolta dos produtores. No País, Sr. Presidente — e isso nos preocupa — há uma verdadeira afonria na nossa classe produtora. Quatrocentos mil toneladas de milho deverão ser importados pelo Brasil, quando devemos alcançar este ano um excedente de mais de 3 milhões de toneladas desse produto.

Sr. Presidente, hoje à tarde a bancada do PDS, juntamente com as demais bancadas do Rio Grande do Sul, terão uma reunião com os novos Governadores dos Estados. Em nome dos produtores do meu Estado quero transmitir apelo ao Governo Federal no sentido de que atenda às solicitações que trazem os Srs. Governadores, entre as quais incluo as dos produtores do Rio Grande do Sul.

Muito obrigado.

Durante o discurso do Sr. Constituinte Adylson Motta o Sr. Secretário, Vivaldo Barbosa deixa a cadeira da presidência, que é ocupada pelo Sr. Secretário Arnaldo Faria de Sá.

O SR. PRESIDENTE (Arnaldo Faria de Sá) — Tem a palavra o Sr. Evaldo Gonçalves. (Pausa.)

O SR. EVALDO GONÇALVES (PFL — PB. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, de 1969 até hoje, transcorridos quase vinte anos, a distribuição dos recursos oriundos dos tributos arrecadados pela União, mais precisamente, o imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, tem sofrido alterações quanto aos seus percentuais. Em 1969, através da Emenda nº 1, dos 12,5% era para o Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios; 5% para o Fundo de Participação dos Municípios e 2% para o Fundo Especial.

Em 1975, com a Emenda nº 5, houve o aumento de 12% para 20%, destinando-se, respectivamente, 9% para o Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios; 9% para o Fundo de Participação dos Municípios e 2% para o Fundo Especial.

Em 1983, o percentual passou para 32% através da Emenda nº 23, ficando 14%, para o Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e

Territórios; 16% para o Fundo de Participação dos Municípios e 2% para o Fundo Especial.

Ainda não sendo suficiente essa distribuição, em 1985, através da Emenda nº 27, houve o aumento de 1% somente para o Fundo de Participação dos Municípios, permanecendo os percentuais destinados aos Estados, Distrito Federal, Territórios e ao Fundo Especial.

Apesar desse esforço, o que todos sabemos é que os Estados e Municípios estão em situação econômico-financeira cada vez pior, sem recursos para atender aos reclamos de suas comunidades e a gravidade sempre crescente de seus problemas, sobretudo no que diz respeito à área social.

Dai a necessidade, inclusive, de aumentar o total da distribuição, por parte da União, dos 33% para 50%, ficando desse percentual, 20% para o Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios; 28% para o Fundo de Participação dos Municípios, continuando 2% para o Fundo Especial.

Permanece a vinculação quanto ao programa de saúde com 8% e 2% ficam vinculados a programas de reeducação do menor carente, de todos os recursos destinados ao Fundo de Participação dos Municípios.

Quanto a essa última vinculação, trata-se de matéria nova, todavia, de maior importância, em termos de reeducação de uma grande massa de menores desajustados, que, uma vez atendidos nos seus municípios, não migrariam para outros centros, agravando, em dimensões sempre crescente, o problema social deste País.

Para consubstanciar esse propósito, apresentei Emenda Constitucional dando nova redação ao art. 25. E, embora se trate de medida emergencial, espero que os companheiros Congressistas acolham-na e possamos, todos, aguardar a nova Constituição, que certamente dará tratamento definitivo a tão importante matéria. Vamos esperar.

Eis a matéria:

Emenda Constitucional Nº

Altera Dispositivos da Constituição Federal Art. 1º O art. 25 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 25. Do Produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 21, a União distribuirá 50% (cinquenta por cento) na forma seguinte:

I — 20% (vinte por cento) ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — 28% (vinte e oito por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios;

III — 2% (dois por cento) ao Fundo Especial, que terá aplicação regulada em lei.

§ 4º Os Municípios aplicarão, em programas de saúde e no programa social em favor do menor carente, 8% (oito por cento) e 2% (dois por cento), respectivamente, do valor que lhes for creditado por força do dispositivo no item II".

Art. 2º Esta Emenda entrará em vigor na data de sua publicação".

O SR. INOCÊNCIO OLIVEIRA (PFL — PE. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. e Srs. Constituintes, encontram-se em Brasília cerca de 2.000 Prefeitos, Vereadores e líderes municipais, para discutirem soluções para os graves problemas que afligem as comunidades interferidas, bem como solicitar ao Governo Federal uma reforma tributária emergencial.

cia foi tomada. Hoje, Sr. Presidente e Srs. Constituintes, todo o interior de Pernambuco parou, o comércio, a indústria, até a pequena bodega de ponta de rua fechou as portas.

Quero, aqui, trazer o meu apoio e a minha solidariedade ao comércio e à indústria de Pernambuco. Ao mesmo tempo, quero pedir ao Sr. Ministro da Fazenda, Dilson Funaro, que não venha à televisão, no "Bom-dia Brasil", com o mesmo linguajar do ex-Ministro Delfim Netto, um linguajar que o homem, o agricultor, o trabalhador, o comerciante, o sacrificado homem do interior não entende, dizendo que não está havendo recessão, que os juros não estão fechando o comércio e a indústria, que a situação do País não é uma situação caótica, que a moratória unilateral foi correta. Queremos providências, queremos que o Governo, os seus Ministros e essa Aliança que aí está respondam ao povo brasileiro sobre essa crise.

Este é o nosso protesto e o nosso apoio ao comércio e à indústria de Pernambuco, que fecharam suas portas. Não é possível continuarmos nessa situação. Temos que ter coragem e mostrar a real situação do País. Temos que ter coragem e procurarmos uma saída, e não ficarmos escondendo sob uma cortina os reais problemas do País. Muito obrigado. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Amaldo Faria de Sá) — Concedo a palavra ao nobre Constituinte Gerson Peres.

O SR. GERSON PERES (PDS — PA. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes:

Os Prefeitos do Brasil estiveram aqui em Brasília, na esperança de obter do Presidente da República uma medida emergencial. Estão regressando com essa esperança. Já estiveram aqui uma vez, foram manipulados pelos grupos políticos interessados em tê-lo em torno de si, voltaram para os seus Estados e não obtiveram os recursos adequados para suprir as necessidades da Administração Municipal.

Voltaram a Brasília e, agora, comandados pelo Governador de São Paulo, foram ao Presidente Sarney. Nós estivemos lá, ouvindo o Presidente. Fez Sua Excelência novas promessas de mandar estudar a medida emergencial, e não deu prazo. Quando os Prefeitos iam saindo, o Governador Orestes Quercia pegou o microfone, os chamou e disse: "O prazo deve ser entre 30 a 60 dias".

Nós vamos esperar. Fosse este um país sério, onde os tribunais tivessem a iniciativa, através dos Procuradores, de fazer cumprir a Constituição, Prefeito não precisaria estar aqui em Brasília, de pires nas mãos, humilhando-se para pedir esmola ao Poder Central. O Governo Central manipula o recurso da própria prefeitura. Vejamos um, para não citar outros, inseridos no texto da Constituição.

Art. 26, da Emenda nº 17, que reza:

"A União distribuirá aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos Territórios:

1 — sessenta por cento da arrecadação do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos mencionados no item VII do art. 21, bem como dos adicionais e demais gravames federais incidentes sobre os referidos produtos."

Há mais de um ano o Governo Federal não dá um tostão dos milhões de cruzados arrecadados para os municípios brasileiros, provenientes desta imposição constitucional.

Vejam bem V. Exs o que diz a Constituição, com referência a este imposto.

a) nos casos dos itens I e II, proporcional à superfície, população, produção e consumo, adicionando-se, quando couber, no tocante ao item II, quota compensatória da área imundada pelos reservatórios;

Há um critério estabelecido para a distribuição: todos os municípios teriam parte substancial de recursos provenientes desse imposto que o Governo Federal não paga às unidades municipais.

Se se quer construir uma democracia espoliando os municípios, como vem fazendo a União, não teremos êxito em hipótese alguma, porque os municípios estão cada vez mais descapitalizados, pelo desdobramento das medidas que o Governo Federal toma sobre os impostos que são cobrados de uma só vez, sobre as matérias-primas, e destinadas aos municípios. O Governo Federal desdobra-se para poder centralizar os recursos em suas mãos e trazer os governantes municipais sob o tacão do seu bastão, das suas diretrizes, das suas determinações. Os prefeitos dos municípios deverão, em vez de fazer esses tipos de movimentos que pouco ou nada resultam, ir ao Supremo Tribunal Federal exigir o cumprimento da Constituição e obrigar que o Governo Federal lhes pague o que lhes deve, sob pena de que os recursos provenientes desses tributos sejam bloqueados por medida judicial. Esta é que seria a providência da Frente Municipalista, da Associação Brasileira dos Municípios e de outras entidades, em vez de perder tempo em ouvir discursos e mais discursos durante um dia inteiro, ouvir choradeiras e mais choradeiras e, depois, bater palmas ao presidente e voltar para casa de bolso vazio, de sacola vazia e chegar ao seu município mais pobre do que quando embarcou para vir pedir dinheiro em Brasília.

Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente. (Palmas.)

O SR. PRESIDENTE (Amaldo Faria de Sá) — Concedo a palavra ao nobre Constituinte Orlando Pacheco.

O SR. ORLANDO PACHECO (PFL — SC. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes:

"A Soberania da Constituinte"

Um acontecimento singular de nossa vida política é a Assembleia Nacional Constituinte. Se não se pode minimizar sua importância, não se deve contudo nela depositar esperanças excessivas. Mesmo porque o problema fundamental não está numa Constituição mas nos cidadãos que vão cumpri-la. Se os cidadãos forem homens de responsabilidade, teremos uma Constituição plena e satisfatória; doutra sorte, todas as Constituições nenhuma valeriam. A soberania de uma Constituição é feita pelos que a fazem, vivem e cumprem.

Por outro lado, não se deve absolutizar suas prerrogativas, a ponto de atribuir-lhe poderes soberanos, sem qualquer limitação. Como se a soberania da Constituinte fosse a chave para a solução das dificuldades por que atravessa o nosso País e pudesse ela sobrepor-se a todos os princípios e valores religiosos e éticos.

Disse Jacques Maritain, mestre da filosofia política, que em sentido próprio soberania pode significar duas coisas: "Um direito a independência suprema e ao supremo poder" ou "um direito a uma independência e a um poder que, em sua própria esfera, são supremos de modo absoluto ou transcendente".

E notava que nessas acepções nenhum poder terreno é soberano: "Na esfera política, e com relação aos homens ou às instituições encarregadas de guiar os povos para o seu destino terreno não há uso algum válido para o conceito da soberania. E isso, porque em última análise nenhum poder terreno é a imagem de Deus e o representante de Deus. É ele a própria fonte da autoridade na qual o povo investe esses homens ou essas instituições, mas nem por isso são eles vigários de Deus. São vigários do povo e, nessa qualidade, não podem ser separados do povo por qualquer atributo essencial superior".

Com sobeja razão se deve dizer, com o grande pensador cristão, que "não existe soberano nem senhor absoluto em uma democracia".

Democracia é a liberdade plena de um povo, um povo que pensa livre, que trabalha, que constrói, para a grandeza comum de um país. Na democracia não existe egoísmo, interesse próprio, não existe opressão nem escravidão de quem quer que seja, mas reciprocidade no trabalho, na fraternidade e na hospitalidade. Por outro lado, dizemos que democracia não é sinônimo de anarquia como muitos brasileiros fazem: a greve desordeira, a retenção do produto, o monopólio econômico, o abuso do poder.

Os brasileiros precisam apreender a viver a democracia, sob pena de perderem a liberdade, a autonomia, que pretendem, ter. Portanto, democracia é a liberdade de construir uma sociedade sólida para a felicidade de todos.

No entanto, é legítimo o emprego desse vocábulo para qualificar o poder constituinte, se por soberania se entende plena autonomia. Enquanto o corpo político, uma assembleia constituinte goza, sem dúvida, de liberdade para redigir a Carta Magna de um país. Autonomia relativamente suprema, enquanto a Constituinte é independente em relação a outros órgãos de autoridade da sociedade política, como o Poder Executivo, para cumprir sua missão.

A autonomia de uma constituinte, se é plena, não é, contudo, absoluta. Há, anteriormente a ela, o povo, que lhe delega o poder, e, anteriormente ao povo e acima dele, Deus. E como disse José Freire Falcão: "Não há soberania em Constituinte sem a democracia plena".

Se os Constituintes possuem o poder de legislar é porque participam do direito do povo, que é participação do direito de Deus. Não são eles independentes do povo. A ele devem prestar contas de sua atuação e de seu voto. Somente Deus não precisa prestar contas a ninguém.

Daí por que a soberania da Constituinte estar acima da consciência religiosa e ética de um povo. Em nosso País, cuja população é em sua quase totalidade cristã, não pode colocar-se contrária à consciência cristã de sua gente. Os Constituintes devem exercer a função que receberam do povo em união com ele, respeitando-lhes as convicções e sendo fiéis ao seu mundo cultural, cujo componente essencial é a fé cristã.

Não podem também colocar-se acima da lei natural, participação da lei eterna, fonte dos mais fundamentais deveres e direitos. Não podem, por isso, desconhecer os direitos de Deus e os direitos do homem, nem os imperativos da lei moral. Disse J. F. Falcão: "A Igreja Católica não espera da Constituinte, que imponha aos cidadãos brasileiros o credo católico, e menos ainda, que considere a Religião Católica a religião oficial do Estado, malgrado ser o catolicismo a religião da grande maioria do povo brasileiro. Nem pede para ela privilégios em detrimento das outras confissões religiosas". O mesmo dizemos nós, os Evangélicos.

Por uma federação renovada

Celso Bastos

O estudo da Federação em nosso País não tem merecido uma atenção condizente com os problemas nela envolvidos. A própria mecânica de funcionamento do Estado Federal não é de fácil acesso ao conhecimento popular. E, no entanto, muito provavelmente não exista outra questão de cujo equacionamento em termos satisfatórios esteja mais a depender a solução última do problema da descentralização do Poder no Brasil.

Sim, não há negar-se que a Federação é uma forma de descentralização do Poder. A mais profunda, de resto, que se conhece, em tese, nada obstante o fato de nos Estados Unidos ter sido um processo de centralização. Lá, com efeito, foram 13 Estados independentes que enviaram representantes seus, em 1787, à Filadélfia para deliberarem sobre os laços de colaboração que nutriam entre si e encontrarem uma forma de reforçá-los. Logo chegou-se à conclusão da necessidade da criação de um governo central, sem a extinção dos governos nos diversos Estados. Por um processo eminentemente pragmático acabou-se por desembocar naquilo que veio depois a ser tido por Federação.

E dizer, a coexistência de níveis de poder que se limitam reciprocamente sem perder a sua margem de autonomia. Em outras palavras, criou-se um Estado sobreposto aos já existentes, sem extinção destes últimos. As mesmas pessoas e o mesmo território passaram a ficar sujeitos a dois governos diferentes, conforme o assunto objeto de regulação. Esta forma extremamente engenhosa de partilhar os poderes próprios da soberania por dois governos diferentes ganhou adeptos no mundo. Embora o número de Estados Federais não seja grande (12 aproximadamente) eles estão incluídos alguns dos mais importantes do mundo (Estados Unidos, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Canadá, Austrália, Brasil...).

Embora tenham mudado muito as circunstâncias que ensejaram a criação da Federação americana, o ideal federativo não morreu. É que ele soube encontrar motivos novos para o seu renascimento. Dentre eles, o mais importante é a correlação existente en-

tre Centralização e Democracia. As formas descentralizadas de governo surgem como uma forte garantia contra a ditadura e o despotismo. De outro lado, propicia a participação popular. De fato, se esta se torna difícil com relação ao governo central, dada a distância entre o centro do poder e os seus destinatários, ela vai tornando-se mais exequível à medida que se aproxima do Município, lugar privilegiado para participação do povo na coisa pública.

É por isso que no Brasil o tema se reveste de transcendental importância. O de que se cuida é exatamente de descongestionar a área federal, sobretudo da execução de serviços que seriam muito mais bem desempenhados e fiscalizados pelas autoridades do Município ou do Estado.

O nosso serviço de Previdência e Saúde Pública é um monstro de difícil controle. E fica no ar a pergunta: por que um hospital do Inamps há de ser administrado pelo governo central quando seus destinatários se situam no Município? Este é que tem condições de administrá-lo evitando esses terribes escândalos que só mesmo um sistema gigantesco pode ensejar. A corrupção a nível municipal é sempre de pequena escala e facilmente detectável. O que se impõe, pois, é a Constituinte de aplicação ao princípio segundo o qual nenhum serviço pode ser prestado por entidade de nível superior quando tiver condições de o ser por governo de nível inferior. Assim, o Município deverá preferir aos Estados e à União, da mesma forma que os Estados deverão preferir à União. São inalcumbíveis os benefícios que poderiam advir para a comunidade de uma gestão localizada e multiplicada de atividades como o ensino, a educação, a Previdência e muitas outras. As únicas perdas ocorreriam para a burocracia estatal que é tão mais poderosa quanto centralizadora. Aliás, foi a Revolução de 1964 e seus tecnocratas que encareceram uma suposta eficácia e racionalidade advinda de um sistema unificado e centralizador.

É crucial que a União deverá ser facultado, como o é hoje, o legislar sobre matérias como: direito civil, penal, comercial, proces-

sual, eis que a uniformidade daí resultante é extremamente útil para preservação da unidade nacional. A União deverá, também, ser propiciado todo o instrumental necessário para que desempenhe uma atividade na qual ela é insubstituível, qual seja, a de promover a redistribuição da renda nacional, fomentando o desenvolvimento nas regiões mais pobres ou menos povoadas. Mas para que possa desincumbir-se dessa tarefa é necessário que ela se desvincule do seu aparato burocrático, responsável por um déficit orçamentário que acaba por aborner os recursos, em princípio, destinados à redistribuição de renda.

Hoje, a redistribuição feita pela União tem um caráter perverso e improdutivo. arrecada recursos do setor produtivo e eficiente da economia para alimentar uma burocracia, em geral, ineficiente e improdutiva.

Procedendo desta forma, nem se atingem objetivos de ordem social, nem econômicos. Apenas fortalece-se o instrumental de poder político da União e da sua burocracia. Urge, pois, que os Municípios e os Estados-membros recobrem substância econômica e política.

É necessário que participem com maiores quinhões da renda tributária clássica. Sim, dizemos clássica porque hoje a União, no fundo, cobra tributos de forma um tanto inortodoxa mas de muito mais eficácia do que os formalmente tidos como tais. Referimo-nos aos preços dos serviços públicos, telefones, eletricidade etc, e os às atividades econômicas monopolizadas: o petróleo, por exemplo. Estamos aludindo, também, e sobretudo ao poder de emissão monetária da União ao qual, como é sabido, não participam nem Estados, nem Municípios. Sem embargo de continuar a poder central a decidir sobre as emissões monetárias, seria de todo conveniente que Estados e Municípios também participassem das rendas auferidas por este sistema. É dizer, a toda emissão monetária corresponderia uma participação destas entidades no seu produto, no montante a ser constitucionalmente fixado. Isto alteraria sobremaneira a crise por que passam as finanças locais, mas se traduziria também num forte desestímulo à sofre-

guidação com que o poder central se lança no caminho da geração do meio circulante.

Todos estes são objetivos, sem dúvida, difíceis de serem alcançados. Estas dificuldades poderão ser diminuídas, no entanto, na medida em que se recoloca o federalismo no caminho que lhe é próprio: o da democracia, o da participação, o da desburocratização, o da moralidade administrativa e o da boa gestão da coisa pública.

É preciso, em contrapartida, que se desvincule o federalismo dos antivalores a que ele hoje está atrelado: sub-representação das unidades políticas mais desenvolvidas, no Congresso Nacional e instrumento de sustentação de oligarquias locais mantidas às custas de favores do poder central.

Com efeito, ninguém pode negar que o ideal federativo entre nós se encontra deturpado. Durante a Revolução ele serviu para privilegiar o voto das unidades de pouco desenvolvimento sócio-econômico, na tentativa de compensar o avanço do sentimento antipermanental nas regiões mais desenvolvidas, o que nos levou à melancólica realidade de que a vontade popular está hoje falsada em nome de um pseudofederalismo. No Senado, todos os Estados têm igual representação, independentemente da sua população e caminha-se para idêntica situação na Câmara dos Deputados na medida em que os Estados só podem enviar suas delegações respeitadas o número mínimo de 8 e o máximo de 60 deputados.

Eis aí, pois, o grande desafio: desvincular do nosso federalismo formal e desgastado tudo aquilo que ele tem de pernicioso e que está inelutavelmente vinculado a um processo de deturpação da autêntica representação nacional. Assim libertos, poderemos encontrar as sendas de um federalismo renovado onde prevaleçam aqueles valores grandiosos que hoje o inspiram por toda a parte e que dizem respeito a um incontido anseio de autogoverno.

Celso Ribeiro Bastos é advogado e professor de Direito Constitucional da PUC

Convencido de que a criação da Defensoria Pública, nos moldes indicados, consulta aos legítimos interesses da comunidade brasileira, desejo manifestar minha integral solidariedade à justa causa da institucionalização do órgão, esperando que esta egrégia Assembléia, sensível ao assunto, venha a resguardar convenientemente os legítimos interesses da "sofrida e imensa coletividade dos juridicamente necessitados".

O SR. RENATO VIANNA (PMDB — SC. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a discussão daquilo que deve ser considerado empresa nacional, embora pareça só ter maior importância para os 1 mil 200 grandes empreendimentos existentes no Brasil, correspondendo a 0,2% do universo empresarial, tem sérias implicações para o segmento das pequenas e médias, já que a tendência da Assembléia Constituinte é de garantir, na nova Carta, preferencialmente às empresas nacionais no fornecimento de bens e serviços ao Poder Público.

Pesquisa da escola Brasileira de Administração Pública da fundação Getúlio Vargas constatou que, embora as administrações direta e autarquias federais só respondam por 26% das compras de bens e serviços do setor público, isso corresponde a um mercado de 10 milhões de dólares para as 120 mil pequenas e médias empresas brasileiras — cerca de 12% do seu faturamento anual. Entre os fornecimentos destacam-se, em ordem de importância, transporte, administração, segurança e educação.

Ao conferir prioridade às empresas nacionais, em igualdade de condições, nos fornecimentos ao Poder Público, a Assembléia Constituinte demonstra ter percebido a potencialidade, como instrumento de política, da aquisição, em volume razoável, de insumos e equipamentos necessários ao funcionalismo da máquina administrativa.

A utilização das compras governamentais como instrumento de política encontra, certamente, embaraços: elas têm o seu processo resguardado, devido à necessidade de se estabelecerem normas e procedimentos e exigirem garantias que onerem o custo das transações com o Governo, agravadas por freqüentes atrasos no pagamento, com grandes reflexos nos preços.

Os pesquisadores da EBAP verificaram que, além disso, muitas práticas na gestão do orçamento e, especialmente, dos fluxos de dispêndio dos órgãos públicos prejudicam o relacionamento com os fornecedores.

"Forma-se inevitavelmente" — advertem os técnicos da EBAP — "em torno dos setores de compras dos órgãos governamentais, um conjunto de empresas que, dotadas de prática em transações com o Governo, acabam por constituir interesses estabelecidos, às vezes difíceis de serem contornados, pelo seu incrustamento na própria estrutura desses órgãos ou pelas repercussões setoriais de mudanças na demanda governamental."

Há, também, os inúmeros casos em que procedimentos do Governo — política de pagamentos, mudanças de orientação na contratação de serviços ou compra de bens têm conseqüências negativas e mesmo insuperáveis no relacionamento com as empresas. Além do mais, não se deve esquecer que os padrões de comportamento aquisitivo do Governo estão interrelacionados

com as orientações mestras da política econômica — e orçamentária — e com os padrões dominantes na sociedade, não sendo admissível tratá-los isoladamente.

Assim, o grau de liberdade dos órgãos públicos, com respeito a mudanças nos critérios para a realização de compras, pode se apresentar reduzido, a curto e médio prazos, ao ter-se em conta efeitos econômicos e sociais.

As pequenas e médias empresas, de modo geral, defrontam-se com dois obstáculos nas suas negociações com o Governo:

1) De natureza burocrática, decorrente de exigências legais quanto aos requisitos (e à forma de realização) para a participação em licitações.

2) De natureza financeira, que resulta dos atrasos freqüentes de pagamento das faturas governamentais.

No mercado de compras governamentais, parte dos obstáculos deve-se, ainda, a fatores indiretos como tamanho das firmas (necessário ao ingresso em determinadas licitações, que lhes permita arcar com os custos da transação e com riscos de mudança das orientações governamentais) e, principalmente, a capacidade de obter informações.

"Seria interessante" — recomendam os pesquisadores da EBAP — "examinar se o Governo, que tem por princípio o tratamento em igualdade a todos os vendedores, realiza, na prática, uma discriminação, já que as firmas se encontram em posições diferentes, o que é característica do sistema econômico a que pertencem."

A noção de obstáculos pode tomar a forma mais limitada de um conjunto de custos que se impõe às empresas, quando em transações com os órgãos do Governo.

Esses custos se referem, principalmente, a:

— Inscrição nos cadastros de fornecedores dos órgãos;

— Participação em uma operação comercial específica com o Governo (especialmente na licitação);

— Manutenção (contatos e informações) no mercado governamental;

— Atrasos de pagamentos.

Embora esses custos atinjam igualdade todas as empresas, eles são melhores suportados pelas grandes, que têm maior capacidade de produção, com menores custos médios industriais unitários e melhor infra-estrutura administrativa, diminuindo os custos relativos à parte burocrática da transação, e permitindo contornar as dificuldades causadas pelos atrasos de pagamento, devido às relações mantidas com o setor bancário e financeiro.

Além disso, não é possível às pequenas e médias empresas oferecer determinados produtos com as características de diferenciação dos que são ofertados por grandes empresas; os custos se lhes apresentam mais altos, o que impede o seu acesso ao mercado governamental, mesmo que o Governo lhes pague preços mais elevados.

Acresce ainda o fato de que as grandes firmas geralmente têm possibilidade de arcar com perdas por algum tempo, a fim de conquistarem um mercado. Assim, as empresas de pequeno porte, mesmo produzindo a custos competitivos, têm dificuldades sérias para entrar no mercado governamental.

Não resta dúvida, portanto, de que o acesso das pequenas e médias empresas ao mercado governamental pode ser melhorado não só através de medidas tópicas, como e principalmente de uma estratégia maior, objetivando uma política global, que urge implementar.

O SR. JOACI GÓES (PMDB — BA. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, sempre que se fala sobre a necessidade de nova redistribuição da competência tributária e da repartição das receitas correspondentes, vem à baila a questão da transferência de encargos e responsabilidades da União para os Estados e Municípios.

De um lado, afirma-se que a medida é indispensável para compensar a União das perdas de recursos decorrentes do Sistema Tributário proposto no Projeto de Constituição que ora discutimos.

De outro, pondera-se que a restauração da autonomia municipal depende não só do fortalecimento financeiro dos Governos locais, através de novas fontes de rendas, mas, também, do pleno e livre desempenho das tarefas que lhes são inerentes, tendo em vista o desenvolvimento econômico das municipalidades e a melhoria da qualidade de vida das respectivas populações.

Na verdade, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, o soerguimento da Federação depende de imediata descentralização, tanto de recursos, como de poderes, atribuições e responsabilidades entre os três níveis de Governo, a fim de que haja um mínimo de equilíbrio entre as funções de cada um e os meios disponíveis para realizá-las eficientemente, oportuna e adequadamente.

A preocupação com a autonomia municipal não é nova, vem desde os tempos do Império, tanto que o Ato Adicional que reformou a Constituição de 1824 introduziu várias modificações no regime estabelecido para os Municípios, com o objetivo de aumentá-la. Posteriormente, na Câmara e no Senado do Império sucederam-se projetos destinados a melhorar as administrações municipais e dar-lhes mais autonomia.

Proclamada a República, a Constituição de 1891 assegurou a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse, princípio assim sintetizado por João Barbalho:

"Desde que o assunto é puramente municipal, não cabe na gestão do Estado, como não cabe na da União o que for puramente estadual."

A Constituição de 1934 manteve o salutar princípio, nos mesmos termos da Carta Magna anterior, atribuindo aos Municípios cinco impostos próprios, além de participação no imposto sobre indústrias e profissões e em outros que os Estados criassem fora dos que lhes foram nominalmente deferidos.

A Constituição decretada em 1937 igualmente preservou a autonomia municipal, mas retirou o imposto cedular sobre a renda dos imóveis rurais da competência tributária dos Municípios.

A Carta Magna de 1946 garantiu aquele preceito, aumentando o poder tributário e a participação dos Municípios na arrecadação de impostos federais e estaduais. A propósito, vale o destaque de que 10%, posteriormente 15%, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza a União deveria entregar aos Municípios, em par-

Necessidades básicas e desconcentração na Constituição

Rômulo Almeida

As propostas das comissões temáticas se preocuparam com os direitos sociais. Em alguns casos, como o da reforma agrária, a proposta é atrasada. Mas em outros, de mais remota vigência, é modernizante e ampla. Entretanto, apesar de uma redação detalhada, quase regulamentar, carecem as promessas da constituição programática de condições de eficácia.

Antes de apresentar uma proposta que suponho combinará o objetivo de atendimento igualitário das necessidades básicas com o de desconcentração eficiente de funções e de recursos, analisemos alguns dos textos propostos à Comissão de Sistematização.

Segundo o art. 1º, II, da Ordem Social, "todos têm direito à moradia, alimentação, educação, saúde, descanso, lazer, vestuário, transporte e meio ambiente sadio". Na secção "Da Saúde", assegura-se (item II), "acesso universal, igualitário e gratuito às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, de acordo com as necessidades de cada um". São as necessidades básicas, numa descrição aguada. Seria a perfeição, mas que significa esse direito, contra quem seria exercido, em que condições da realidade nacional teria eficácia?

O artigo 3º do capítulo "Da Educação, Cultura e Esportes" diz que "o dever do Estado com o ensino público de todos os brasileiros efetivar-se-á pelas seguintes obrigações": ensino fundamental obrigatório e gratuito, continuidade no ensino médio progressivamente obrigatório e gratuito, atendimento em creches e pré-escolas, acesso a todos os capazes a níveis superiores de ensino e investigação, etc.

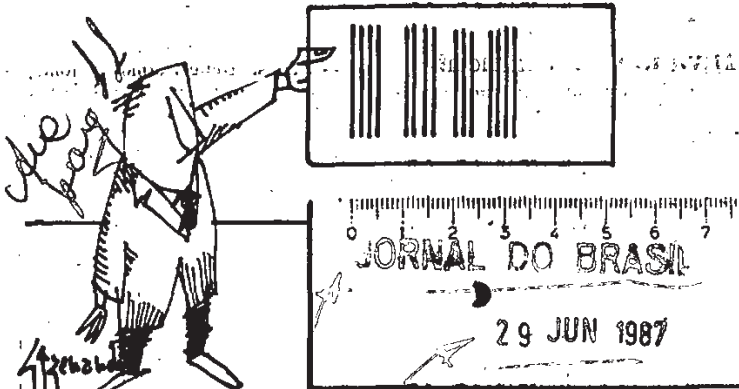
Sujeita a aplicação do princípio aos recursos dos estados e municípios, automaticamente se consagra a grande disparidade hoje existente quanto à oportunidade da educação dos brasileiros conforme os estados e municípios em que residam. O art. 14 acena com normas no Plano Nacional de Educação sobre integração das ações da União, Estados e Municípios para compatibilizar metas e recursos no sentido de atingir a obrigatoriedade, a universalidade e melhorar a qualidade.

Fala-se ainda (art. 2º, item VIII) na "eliminação progressiva dos efeitos das desigualdades", inclusive "de região". E estatui-se, no § único do art. 3º, o direito subjetivo à educação obrigatória e gratuita; "acionável contra o Estado mediante mandado de injunção". Que é Estado neste texto? Certamente os estados e municípios aos quais incumbe primariamente a obrigação, supletivamente a União — interpreto. Como operar o tal mandado a favor de milhões de desassistidos?

Nada se inova no sentido de tornar realizável, ainda que progressivamente, a igualdade de oportunidade no campo educativo e de tornar efetivo o direito subjetivo, em condições de extrema desigualdade entre estados e entre municípios.

Creio que manifestações de desejo irrealizáveis enraquecem um texto constitucional.

Segundo as normas adotadas pela Comissão de Reforma Tributária, melhora-se a receita para todos os estados e municípios, mas só muito ligeiramente se



redistribui regionalmente as receitas. As disparidades continuarão enormes, inclusive se elevarão talvez (infelizmente os estudos para os textos constitucionais não se baseiam em simulações numéricas de seus efeitos) entre municípios e estados industrializados e os não-industrializados. Quicá não se alterem as relações tradicionais: estados e municípios que têm receitas *per capita* menores que um quinto das de outros, enquanto os custos do atendimento das necessidades básicas das populações, para o mesmo padrão, se distanciam muito pouco.

Ora, é intolerável a atual disparidade de níveis e oportunidades de vida, caracterizada pela diferença no acesso às necessidades básicas.

Por outro lado, é indispensável conjugar a política tributária com a de distribuição de encargos e a de gastos públicos.

A execução ao máximo descentralizada, idealmente em organizações autogestionárias ou comunitárias, sucessivamente nos municípios e estados, é um anseio geral. Mas essa diretriz não pode ter um reflexo simplista na tributação e no planejamento, face a duas condições: o sistema cada vez mais unificado de interesses ao nível nacional numa sociedade de crescente complexidade e as disparidades regionais ora existentes em um processo de crescimento. Queiramos ou não, vivemos numa nação, é vão pensar que vivemos num município. O planejamento a nível nacional é indispensável até mesmo para corrigir os desequilíbrios sociais e regionais; e estes desequilíbrios não são corrigíveis através de simples mudanças na discriminação constitucional do poder de tributar e de arrecadar. Pelo contrário, quanto mais descentralizamos este poder, mais acentuaremos as diferenças regionais. Estas só são corrigíveis através de transferências compensatórias a partir da União. Os enfoques atuais de reforma tributária constituem um blefe para os estados e municípios em áreas de menor desenvolvimento, porque uma nova discriminação de rendas não muda a base tributária.

É preciso combinar uma maior capacidade de comando próprio descentralizado, com recursos indispensáveis para atender, em condições equalitárias, as necessidades básicas, através sucessivamente das organizações de comunidade, dos municípios e dos estados. Em consequência, embora seja positiva a melhoria na discriminação tributária a favor de estados e municípios, não é o caso de reduzir a capacidade tributária da União, mas de reforçá-la como condição para que cumpra o papel de realizar transferências automáticas que cubram os déficits de capacidade de economia local no

atendimento das necessidades básicas. Texto constitucional se impõe neste sentido, nas condições concretas de um país como o Brasil de nossos dias.

O problema não é só do Nordeste em relação ao Centro-Sul. É também de Itaperuna e norte fluminense, é também dos municípios mineiros do vale do Jequitinhonha, é quicá também dos municípios do vale da Ribeira, em São Paulo, embora nos casos melhores os governos estaduais possam compensar a maior pobreza dos municípios.

Creio que o texto que proponho tem a vantagem de ser sintético, de indicar um caminho efetivo para tornar realidade o desejo dos constituintes, retendo o conceito de necessidades básicas, que não se limitam à educação e saúde, mas que deve ser definido e redefinido, na base de estudos responsáveis, conforme condições concretas da economia nacional. O texto a seguir poderia substituir um abundante e inócua palavrório das propostas das comissões temáticas:

É assegurado, em forma progressiva, para atingir sua plenitude no prazo de 10 (dez) anos, o direito de todos os brasileiros ao atendimento equalitário de suas necessidades básicas, definidas, por lei, periodicamente, conforme a capacidade produtiva nacional.

Esse direito será efetivado através de transferências federais automáticas que cubram a diferença entre o custo do sistema de atendimento das necessidades básicas e a capacidade da economia local de provê-las, levando ainda em conta o esforço próprio relativo. As transferências serão feitas de preferência para as municipalidades e comunidades locais organizadas e supletivamente para os estados.

Recursos da economia local são os dos municípios, do estado e das famílias ou organizações comunitárias.

O esforço próprio local, que deve ser levado em conta, é a relação entre o aporte dos recursos locais para o atendimento das necessidades básicas e a capacidade da economia local. Atendido esse requisito, as transferências federais devem ser automáticas. E, assim, o sistema funcionará como instrumento de reforço de autonomia local e da equalização de oportunidades em todo o país.

Será possivelmente um palpite tardio, apesar de constar de um artigo publicado na Revista do PMDB nº 3 e em conferências no congresso sobre a Constituinte promovido pela OAB em São Paulo, e na série de debates prévios à Constituinte da Comissão de Constituição e Justiça, da Câmara.

Rômulo Almeida é economista e diretor do BNDES.

o mangue foi feito especialmente p'ro caranguejo. Tudo aí, é, ou está para ser caranguejo, inclusive a lama e o homem que vive nela". Mas, isso foi nos idos de trinta. O caranguejo, hoje, é prato sofisticado de restaurante. "Sua carne feita de lama", já não faz-a dos miseráveis e seus filhos; é petisco da classe média proletarizada.

Diz o professor Malaquias: "É claro que faz parte da situação de pobreza, que leva à mortalidade infantil a grave carência alimentar e suas conseqüências nutricionais, especialmente, em se tratando da redução do crescimento e diminuição da resistência contra as doenças infecciosas. É preciso deixar bem claro que a desnutrição afeta o ser humano em todas as idades, indo da criança ao idoso. Mas, seus efeitos, em termos de saúde, são mais marcantes em menores de dois anos e nas mães gestantes ou em fase de amamentação".

A onipresença da fome entorpece o Nordeste. A imensa maioria de seu povo anoitece sem fazer desjejum. Isso estará sendo lembrado com a força que exige em nossa Assembleia Nacional Constituinte?

O SR. MAURO MIRANDA (PMDB — GO. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. constituintes, a elaboração de um novo texto constitucional é, sem dúvida, um momento único para se dar à instituição municipal a verdadeira dimensão que deve ter no sistema governamental brasileiro, inclusive no que diz respeito ao reconhecimento formal dos Municípios como integrantes da Federação. Mostra a experiência mundial que a verdadeira democracia não pode dispensar a descentralização e a conseqüente valorização do Município como instituição política autônoma e prestadora de serviços públicos de primeira necessidade, dos quais tanto depende o bem-estar dos cidadãos.

A autonomia do Município inclui a autonomia política, a autonomia financeira e a autonomia administrativa que lhe permitam organizar e prestar os serviços públicos de caráter predominantemente local. A autonomia política implica, entre outros pontos importantes, o tratamento do prefeito e dos vereadores como agentes políticos, estendendo-se-lhes as prerrogativas e o tratamento compatíveis.

No que diz respeito à definição dos serviços públicos locais, devem ser incluídos entre os mesmos os chamados serviços sociais, como o ensino do primeiro grau, a atenção primária de saúde, a habitação e o saneamento básico; bem como os serviços de utilidade pública, como água e esgotos, mercados, feiras, matadouros e os transportes coletivos urbanos. Pela sua relevância para a tranquilidade e a segurança da comunidade, incluem-se, também, entre os serviços de interesse predominantemente local, a manutenção do guarda municipal, o combate aos incêndios, a prevenção de acidentes naturais e a justiça de pequenas causas.

Deve ser eliminada a nossa atual prática das competências concorrentes, pela qual um mesmo serviço pode ser prestado indiferentemente e até, como é comum, simultaneamente pelo Município, pelo Estado e pela União, como é o caso do ensino e da atenção primária de saúde.

Para se promover uma verdadeira descentralização é necessário definir-se claramente a competência do Município, nessa e em outras matérias relevantes para a comunidade, além, naturalmente, de lhe dar uma participação adequada na receita fiscal do País. Nesse aspecto deve reconhecer-se que a Constituinte avançou consideravelmente, ainda que se possam melhorar alguns aspectos da questão.

O crescente movimento comunitário representado pelas associações de moradores e vários outros tipos de entidades do gênero é algo que veio para ficar; não é um modismo passageiro, mas uma tomada de consciência da população em relação aos seus direitos frente ao Poder Público, especialmente frente àquele nível de governo — o Município — que, estando mais próximo dos cidadãos, está mais sujeito a essa cobrança.

Como Constituinte, estamos atentos a todas essas questões e temos procurado dar o máximo do nosso esforço para que o Município brasileiro conquiste, no novo texto constitucional, o papel de verdadeiro promotor do desenvolvimento, que lhe cabe no nosso sistema governamental. Nesse sentido, vimos acompanhando de perto e, mais do que isso, apoiando as iniciativas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, o IBAM, que, um ano antes da eleição da Assembleia Nacional Constituinte, formulou uma interessante série de propostas a serem consideradas pela Assembleia, discutindo-as em foros municipalistas em vários pontos do território nacional e, mais tarde, apresentando-as à Subcomissão dos Municípios e regiões e às Comissões de Organização do Estado e do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, com o nosso integral apoio. Aliás, o IBAM tem revelado uma continuidade e um empenho admiráveis nessa campanha, mobilizando seus melhores técnicos no sentido de dar assessoria constante aos grupos municipalistas e a personalidades empenhados nessa luta.

O SR. SIQUEIRA CAMPOS (PDC — GO. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. constituintes, apesar da destinação e entrega de recursos, feitas há quase dois anos, pelo Ministro Aureliano Chaves à Celg, até hoje não chegaram as linhas de transmissão de energia elétrica à cidade de Goiatins, no norte de Goiás, que permanece às escuras e sem nenhuma possibilidade de oferecer conforto e progresso à sua generosa população.

Pelo que sabemos, os recursos que o Ministério de Minas e Energia entregou à Celg foram desviados para outros setores da administração estadual e para outras regiões do Estado de Goiás, ficando Goiatins e sua região sem os benefícios da energia elétrica.

O Prefeito David Campos, o Vice-Prefeito Deurival Coelho, os Vereadores e demais líderes do Município de Goiatins têm procurado os órgãos da administração estadual para solucionar o grave problema da falta de energia elétrica, mas sequer encontram explicações.

É lamentável que o Governo do PMDB desvie recursos de regiões carentes e que têm um potencial de riquezas muito grande, que poderiam, apoiadas, auto-sustentar-se em futuro próximo.

Certo da honestidade e correção do Ministro Aureliano Chaves, dirijo-me a S. Ex.ª para reclamar as providências necessárias à recuperação dos recursos para energização da cidade e do Município de Goiatins.

Faço o registro, na certeza de que o eminente Ministro das Minas e Energia adotará as mais imediatas e enérgicas providências.

Era o que tinha a dizer.

A SR.ª WILMA MAIA (PDS — RN. Pronuncia o seguinte discurso.) — Sr. Presidente, Srs. Constituintes, no momento em que se discute o projeto da nova Constituição, não poderia deixar de fazer algumas considerações a respeito da problemática de uma das regiões mais pobres do mundo — o Nordeste brasileiro.

Diante das injustiças praticadas na região, nós, Deputados e Senadores, devemos incluir neste projeto, mecanismos que assegurem ao Nordeste o mínimo indispensável necessário à sobrevivência de sua população, tais como:

— Rigoroso cumprimento dos planos, programas de ação e política traçadas para a região;

— Justa distribuição de renda fazendo com que os investimentos do setor público sejam destinados à região na proporção direta da população e na inversa da renda *per capita*;

— Tratamento distinto à política de crédito rural. Praticada na região, democratizando o capital a ser investido no campo;

— Definição de política de crédito subsidiado, tendo em vista ser a agricultura uma atividade de risco em qualquer país do mundo e, no Nordeste, considerada de alto risco devido aos fatores climáticos;

— Remoção de obstáculos à canalização do crédito para investimento em irrigação e assistência técnica;

— Cumprimento do Programa Nacional de Reforma Agrária de forma global, fazendo com que os beneficiários tenham assegurado acesso às fontes de água, assistência técnica, pesquisa, crédito e canais de comercialização que lhes permitam competir no mercado capitalista.

Além destas medidas solicitadas para a região, devemos nos preocupar com aquela de caráter geral, como:

— Cumprimento da Resolução Nº 1.335, pelo MIC, destinada a acolher operações de financiamento de capital de giro às micros, pequenas e médias empresas comerciais, industriais e de prestação de serviços. Foram baixadas normas desta resolução, porém, além dos agentes financeiros não estarem aparelhados para cumprilas, do recurso de Cz\$ 60,0 bilhões para refinanciamento das dívidas contraídas em investimentos efetuados durante o Plano Cruzado I, mais de Cz\$ 50,0 bilhões já foram aplicados por bancos oficiais e privados. A negociação com os bancos está muito difícil, uma vez que são exigidas garantias reais das empresas endividadadas e os mesmos estão refinanciando apenas os créditos que lhes convém, tendo em conta que a Resolução não determina a rolagem da dívida.

Outra medida por nós solicitada foi aquela em relação ao racionamento de energia elétrica, a qual foi atendida por assinatura de decreto, instituindo "Programa de Emergência para suprimento de Energia Elétrica ao Nordeste", na qual estávamos presentes.

O cronograma deste Programa, se não for cumprido, acarretará aumento de desemprego, penalizando cada vez mais a combalida economia da região.

Neste momento, faço um apelo a toda a classe política nordestina. A decisão do Governo em tra-

Municípios e a Constituinte ^{ESP 31.5.87 P.} 31

O futuro dos municípios brasileiros começa a ser delineado nos anteprojetos elaborados pelas subcomissões da Constituinte, que recebem atualmente emendas para o trabalho das comissões específicas. Dentro de mais alguns dias, serão conhecidos os principais pontos que afetarão a vida das comunidades e já existem algumas pistas sobre o que poderá ocorrer.

Duas subcomissões foram de vital interesse para os municípios: a que tratou especificamente desse assunto e a dos tributos. A primeira, mais suscetível aos anseios dos municipalistas, produziu um documento exemplar, garantindo o atendimento das principais reivindicações. Da imunidade dos vereadores dentro dos limites de seu município até a repartição equitativa do bolo tributário, tudo está previsto.

Já na questão tributária, muitas alterações estão sendo propostas. Os municípios, por exemplo, perderão o Imposto Territorial Rural e o Imposto Sobre Serviços, que passará à competência dos Estados, que lhes repassarão percentuais determinados. Ganham, em contrapartida, o direito a um novo tributo: o Imposto Sobre Vendas no Varejo. Quanto ao ICM, está prevista a elevação da parcela das prefeituras de 20 para 25%.

A União, pelo anteprojeto, deverá repassar 18,5% de sua receita com tributos como o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados a título de Fundo de

Participação de Municípios. Nessa proposta, há uma vantagem evidente, pois a distribuição incidirá sobre a receita bruta e não a líquida, como acontece atualmente, caso em que as restituições do IR são descontadas.

Calculam os constituintes que haverá um acréscimo, de 17,7% para 24%, na participação municipal no bolo tributário. Nessas contas, o único nível de governo a perder será o federal, caindo sua receita de 44,9% para 36% do total arrecadado.

Aparentemente, os municipalistas têm o que comemorar. Entretanto, na sistemática proposta, há detalhes um tanto marotos. Um deles é que transfere da União para os Estados os conflitos existentes hoje entre os municipalistas e o governo federal. Afinal, as prefeituras estarão na dependência direta dos repasses estaduais e o prefeito terá de brigar com seu governador por mais recursos.

Todas essas propostas poderão ser alteradas nos próximos dias, quando forem remetidas, juntamente com novas emendas, às comissões específicas. Depois disso, passarão ainda pela Comissão de Sistematização para depois serem levadas à aprovação do plenário da Assembleia Nacional Constituinte. Mesmo assim, é preciso que os municipalistas estejam o mais atentos possível a essas discussões, usando seu poder de pressão para não deixar passar esta oportunidade de solucionar, de vez por todas, a grave crise que atravessam os municípios brasileiros.

Reforma tributária consolidada federalismo

O projeto de reforma tributária que será votado, esta semana, pela Assembleia Nacional Constituinte, tem grandes chances de ser aprovado como está, consolidando sua principal proposta: a volta ao federalismo. Através de uma maior transferência de recursos, por parte da União, aos Estados e Municípios. A consequência será uma maior autonomia administrativa e política das unidades da Federação, que passarão a ser menos dependentes do Governo federal.

Há poucos pontos polêmicos, afirma o Diretor da Área Tributária da empresa de consultoria fiscal e financeira Arthur Andersen, Rubens Branco. O principal deles é o que cria o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) sobre as operações de crédito relativas a bens de consumo. Ou seja, além de incidir sobre o valor do produto, a alíquota de 17% também incidirá sobre os juros, que hoje se encontram em níveis elevadíssimos: cerca de 25% ao mês.

O projeto prevê a ampliação da base de arrecadação de alguns impostos e cria novos tributos. Mas o impacto imediato das medidas sobre a economia é previsível, na opinião do especialista: uma pressão inflacionária decorrente das medidas preventivas que serão adotadas pelas empresas, de forma a compensar o aumento de custo que as inovações tributárias provocarão. Isso será repassado aos preços, afirma.

Está previsto um aumento da arrecadação total. Mas o problema da perda de receita provocada pela inflação permanecerá. Há, por exemplo, uma defasagem de 90 a 145 dias entre o fato gerador do imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o recebimento, pelo Governo, do valor correspondente. Com as altas taxas de inflação, as perdas de receita são grandes e estão provocando defasagem entre a folha de pagamentos do setor público e a receita líquida do Governo.



Rubens Branco: o aumento de custos deverá criar pressão inflacionária

Quanto à sugestão de que o Governo proteja sua arrecadação contra a inflação, indexando-a à Obrigação do Tesouro Nacional (OTN) fiscal (corrigida diariamente), Branco avalia que isso anularia totalmente a perda financeira provocada pela inflação, mas tornaria oficial a indexação à OTN, hoje bastante difundida na economia.

A principal proposta do projeto de reforma tributária, porém, é mesmo o aumento da transferência de recursos para os Estados e Municípios. Ainda assim, Branco observa uma falha: o texto não estabelece a contrapartida, que seria o repasse também de encargos.

Não há grandes novidades, opina, mas uma das alterações que poderá

não contar com a aprovação da maioria dos constituintes é a que permite aos Estados criar empréstimos compulsórios — hoje de competência exclusiva da União — para cobrir despesas provocadas por calamidades públicas. "Dependendo do que for considerado calamidade, qualquer chavinha pode levar à criação de mais um empréstimo compulsório", comenta Branco.

O projeto propõe ainda a criação de um imposto sobre as grandes fortunas, um imposto de renda estadual, de 5% para pessoas físicas e jurídicas; o Imposto Único sobre Minerais passa a ser municipal; os Estados passam a cobrar ICM sobre energia elétrica e combustíveis, bem como os serviços de comunicação (este imposto, hoje, é da União).

Chega ao fim o ciclo de centralização do poder

A centralização dos poderes, atribuições e recursos, com consequência imediata da intervenção e das reformas administrativas e tributárias promovidas pelo Governo federal em 1964, está chegando ao fim. O capítulo sobre o Sistema Tributário a ser votado na Assembleia Nacional Constituinte deverá aumentar a participação dos Estados e Municípios no bolo tributário arrecadado à União, bem como nos encargos.

Se as propostas do anteprojeto da Reforma Tributária forem aceitas na íntegra, os Estados obterão um incremento de 10% a 18% na participação da receita total, e os Municípios aumentarão a parcela entre 20% e 25%. Atualmente, do volume de impostos recolhido no País, 45,5% são concedidos à União, 36,9% aos Estados e 17,6% aos Municípios.

Na esfera da redistribuição da renda nacional, o Estado começa a realizar uma série de transferências, recebendo e repassando atribuições aos Municípios. Atualmente, ao Governo federal, o objetivo é aproximar os serviços públicos da população para que os recursos provenientes de impostos sejam aplicados de maneira mais eficiente, principalmente nas áreas ligadas a transportes, saúde, educação e segurança.

O Governo federal deve deixar a cargo dos Estados e Municípios todos os serviços sociais, exceto os que demandam grandes investimentos. O único risco da descentralização é o repasse de verbas a níveis insuficientes para a continuidade da prestação dos serviços — explica o Secretário de Estado de Planejamento, Antônio Cláudio Sochaczewski.

O Estado pretende federalizar a dívida do Metrô junto ao Governo federal, contrada inicialmente através da Operação 4131, com recursos tomados diretamente de bancos estrangeiros com o aval da União, mas



Sochaczewski: risco é falta de verbas

que foi transferida para a Operação 63, passando ao Estado a responsabilidade pelo ônus.

De acordo com o Secretário, a capitalização da dívida do Metrô pela União, que a transformaria em acionista da empresa, ainda está sendo pleiteada pelo Estado. A operação não aumentaria o déficit público, garante, porque os recursos já foram empregados, e a transação seria meramente contábil.

Sochaczewski lembrou que a participação acionária da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) no Metrô está reduzida a aproximadamente 5%, em razão da queda da injeção de recursos na

Companhia do Metropolitan do Rio.

A atualização da Light também é tese defendida pelo Estado, pois a realização de programas federais e a expansão do sistema de Furnas acabam por interferir no desenvolvimento da política energética estadual, segundo o Secretário. Ele observa que os programas sobre as três usinas do Vale do Paraíba foram rejeitados a segundo plano: "A única preocupação em assumir a Light está relacionada ao seu vínculo com a dívida contrada pela Eletropaulo".

No setor de saúde, as primeiras providências já estão sendo tomadas. A atualização do Sistema Unificado de Saúde (Suds), do Inamps, foi adotado por alguns estados. Na área de transportes, o Departamento de Engenharia de Tráfego do Detran já pertence aos quadros municipais, e a ideia é de que todo o sistema seja repassado à cidade. Para Sochaczewski, os investimentos no setor de saneamento básico dificultam o processo de municipalização, mas a ideia é de que o Estado passe a operacionalizar o sistema.

Com relação à segurança pública, Sochaczewski admite haver alguma resistência para a criação de uma guarda municipal. "Esta é uma área bastante delicada. Basta lembrar os protestos contra a guarda municipal que o deputado gaúcho Jamio Quadros pretendia criar".

Politicamente, para o presidencialista, não existe nenhum interesse que as Prefeituras e os Governos Estaduais tenham recursos próprios. Nós já tivemos o exemplo de que os presidencialistas não se sustentam no fisiologismo; para manter esta conta, eles têm que centralizar a arrecadação.

Este é também o raciocínio do Líder do PMDB na Constituinte, Senador Mário Covas. Para ele, o Governo agora vai tentar concentrar ainda mais a renda, impedir a autonomia econômica das regiões e, conseqüentemente, a autonomia política. A Deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ) vai mais longe, vinculando a reação do Governo à aprovação do sistema presidencialista.

Politicamente, para o presidencialista, não existe nenhum interesse que as Prefeituras e os Governos Estaduais tenham recursos próprios. Nós já tivemos o exemplo de que os presidencialistas não se sustentam no fisiologismo; para manter esta conta, eles têm que centralizar a arrecadação.

Este é também o raciocínio do Líder do PMDB na Constituinte, Senador Mário Covas. Para ele, o Governo agora vai tentar concentrar ainda mais a renda, impedir a autonomia econômica das regiões e, conseqüentemente, a autonomia política. A Deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ) vai mais longe, vinculando a reação do Governo à aprovação do sistema presidencialista.

Politicamente, para o presidencialista, não existe nenhum interesse que as Prefeituras e os Governos Estaduais tenham recursos próprios. Nós já tivemos o exemplo de que os presidencialistas não se sustentam no fisiologismo; para manter esta conta, eles têm que centralizar a arrecadação.

Governo federal pretende resistir à desconcentração

BRASÍLIA — Apesar de ter um espaço limitado de ação, o Governo federal vai tentar reduzir, no plenário, a ampliação dos percentuais de participação dos Estados e Municípios no bolo tributário, estabelecida pelo Projeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização. O Governo não está disposto a abrir mão do poder político que a concentração tributária lhe confere e definitivamente não aceita aumentar as receitas estaduais e municipais sem repassar encargos.

A discussão sobre o sistema tributário na Constituinte envolve ainda a questão regional — o antagonismo das regiões Norte-Nordeste/Sul — além de inovações que desagradam os maiores empresários do País, como a taxação sobre fortunas, patrimônio líquido e sobre os lucros das operações financeiras.

O texto aprovado pela Sistematização conseguiu resolver parcialmente as disputas. Um acordo firmado entre as bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste assegurou vantagens a estas regiões. Detentoras de 26% dos votos, estas bancadas conseguiram aprovar até agora na Constituinte um adicional de 3% para aplicação em programas estaduais de desenvolvimento, além das quotas ampliadas dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

As atuais regras de distribuição beneficiam o Norte do País, e os critérios não foram alterados pelo projeto de Constituição. O Fundo de Participação dos Estados e Municípios é distribuído levando-se em conta a relação direta da população e da dimensão do território, de forma inversamente proporcional à renda per capita do Estado. Desta maneira, o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste sempre conseguiram receber um volume maior de recursos.

O Maranhão, por exemplo, contribuiu, em 1986, com 0,2% e recebeu da União 5,6%, enquanto o Rio de Janeiro contribuiu com 21,6% e recebeu apenas 3,6%. Mesmo considerando injusta a distribuição, nenhum constituinte ousou alterar estes critérios, temendo uma reação das poderosas bancadas unidas. Falta ainda acertar com os representantes destas regiões a aprovação da ta-



Restaram ao Governo poucas alternativas. O Planofole gostaria de ter interposto mais na elaboração do projeto, mas foi forçado a recuar diante das pressões dos governos estaduais, que reivindicam há muito uma reforma tributária que lhes permita alguma autonomia financeira. O Consultor Geral da República, Saulo Ramos, chegou a fazer críticas explícitas quando o texto estava sendo preparado pela Sistematização, mas o Governo não conseguiu formular uma emenda capaz de corrigir os pontos que ele considerava inaplicáveis.

Sem poder reduzir muito o percentual dos Estados e Municípios, que acabaria por desagradar governadores e prefeitos em todo o País, o Executivo teve que achar um percentual intermediário, expresso nas emendas dos Deputados Mussa Demes (PFL-PE) e Artenir Wauer (PDS-SC). A primeira emenda reduz de 21,5% para 16,5% o repasse de recursos para os Estados e de 22,5% para 17,5% para os Municípios e a segunda para 14% e 15% respectivamente.

Segundo o Deputado Vilson Souza (PMDB-SC), professor de direito tributário, o Governo deverá concentrar fogos nestas duas emendas mas, mesmo assim, terá dificuldades para aprová-las, já que a ampliação dos percentuais feita pela Sistematização teve o aval dos Secretários da Fazenda de todo o País. O Deputado acha que a votação da matéria poderá marcar o primeiro confronto entre os Governos Estaduais e a União, que não tem nenhum interesse na

restaram ao Governo poucas alternativas. O Planofole gostaria de ter interposto mais na elaboração do projeto, mas foi forçado a recuar diante das pressões dos governos estaduais, que reivindicam há muito uma reforma tributária que lhes permita alguma autonomia financeira. O Consultor Geral da República, Saulo Ramos, chegou a fazer críticas explícitas quando o texto estava sendo preparado pela Sistematização, mas o Governo não conseguiu formular uma emenda capaz de corrigir os pontos que ele considerava inaplicáveis.

Sem poder reduzir muito o percentual dos Estados e Municípios, que acabaria por desagradar governadores e prefeitos em todo o País, o Executivo teve que achar um percentual intermediário, expresso nas emendas dos Deputados Mussa Demes (PFL-PE) e Artenir Wauer (PDS-SC). A primeira emenda reduz de 21,5% para 16,5% o repasse de recursos para os Estados e de 22,5% para 17,5% para os Municípios e a segunda para 14% e 15% respectivamente.

Segundo o Deputado Vilson Souza (PMDB-SC), professor de direito tributário, o Governo deverá concentrar fogos nestas duas emendas mas, mesmo assim, terá dificuldades para aprová-las, já que a ampliação dos percentuais feita pela Sistematização teve o aval dos Secretários da Fazenda de todo o País. O Deputado acha que a votação da matéria poderá marcar o primeiro confronto entre os Governos Estaduais e a União, que não tem nenhum interesse na

Fixação de alíquotas de ICM dá poder de barganha a Estados

Um outro ponto que deverá ser atacado pelo Governo é a prerrogativa que a Constituinte concede a governadores e Assembleias Legislativas, que passarão, se o texto for aprovado, a fixar as alíquotas do ICM, adotando um critério de seletividade.

Produtos essenciais para cada região passarão a ter alíquotas mais baixas do que os produtos supérfluos. Esta autonomia poderia, no entender da União, reduzir o volume global da arrecadação, pois os Governadores tenderiam a reduzir os benefícios nas suas áreas de interesse. Na verdade,

os Estados ganhariam instrumentos de barganha semelhantes aos do que estão concentrados hoje nas mãos da União.

Resta ainda o repasse dos encargos. Uma emenda do Deputado José Serra ao texto da Sistematização cria um programa de descentralização dos encargos. O Governo prefere decidir esta questão de acordo com seu gosto político.

Se não houver controle do repasse de encargos, a emenda escolar da Bahia e do Pernambuco corre sérios riscos — ironizou um dos assessores de Serra.

de ação, partindo das diretrizes da Política Nacional de Transportes.

Projeto 02— Definição da Base Institucional Organizacional para o Transporte Hidroviário Interior. Objetivo: definir o modelo institucional e organizacional através do qual serão identificados o planejamento, a normatização, a coordenação e as funções executivas pertinentes ao gerenciamento do setor.

Projeto 03— Revisão e Desenvolvimento da Legislação Específica para o Transporte Hidroviário Interior. Objetivo: prover o setor da legislação necessária com a diferenciação entre o transporte hidroviário interior e o transporte marítimo.

Projeto 04— Desenvolvimento de recursos humanos para o setor. Objetivo: desenvolver recursos humanos numa perspectiva de curto prazo, de forma a viabilizar a implementação da política apurada para o setor.

Projeto 05— Acompanhamento e Avaliação das Atividades no Âmbito da Portobrás e da Sunamam. Objetivo: analisar os trabalhos, estudos e ações atualmente desenvolvidos pelos dois órgãos no que se refere ao transporte hidroviário interior.

Sei que o primeiro destes projetos já está sendo desenvolvido pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot), vinculada ao Ministério dos Transportes. Os demais projetos serão desenvolvidos dentro de sistemática a ser decidida pela Comissão, contando esta com o aporte de recursos que lhe serão repassados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante.

Convém ressaltar, Sr. Presidente, que o Ministério dos Transportes, através de seu Ministro, do Geipot, da Sunamam e da Portobrás, desenvolve diversos estudos relativos à navegação interior, entre os quais tomo a liberdade de destacar os seguintes: desenvolvimento do Plano Nacional das Vias Navegáveis Interiores; desenvolvimento do transporte hidroviário interior, respectivamente, das bacias Amazônica, São Francisco e Paraná-Paraguai; plano de pesquisa do Araguaia-Tocantins e levantamentos, estudos, construções ou ampliações de várias instalações portuárias nas bacias Amazônica, do Nordeste, do São Francisco, do Prata e do Sudeste.

Creio que é chegado o momento da recuperação do prestígio da navegação interior. E esta visão não se restringe ao Brasil. O I Encontro Internacional para o Desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná, realizado em abril último na cidade de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, comprova, historicamente, esta minha afirmação. E, participando do evento, o Governo do Presidente José Sarney assumiu compromisso de integrar uma ação conjunta, com as autoridades dos países da bacia do Prata, em prol do desenvolvimento daquela hidrovia.

Como desdobramento das decisões tomadas no Encontro de Campo Grande, à próxima Reunião de Chanceleres da Bacia da Prata, a ser realizada ainda neste ano, será proposta a criação da Comissão Executiva da Hidrovia Paraguai-Paraná, com a atribuição de coordenar a elaboração do projeto de viabilidade econômica, do projeto final de engenharia, bem como das medidas de caráter operacional, institucional e administrativo necessárias à maior eficiência do transporte na hidrovia ora mencionada.

Mostro-me bastante confiante, Sr. Presidente, no desenvolvimento dos estudos em andamento na esfera do Ministério dos Transportes, e aguardo, com a melhor das expectativas, uma nova dimensão para os transportes brasileiros a partir do aproveitamento racional de nossas hidrovias. Era o que tinha a dizer.

O SR. MAURO MIRANDA (PMDB — GO.

Pronuncia o seguinte discurso.)— Sr. Presidente, Srs. Constituintes, o Projeto de Constituição, que entrou em votação em segundo turno, embora não tenha chances de resultar na Constituição de nossos sonhos, tem a grande virtude de representar a média do pensamento do povo brasileiro e de trazer avanços significativos em todas as áreas, dentre os quais gostaria de destacar alguns relacionados aos municípios.

Durante muitos anos o Poder Central exerceu forte influência nos outros poderes, arrogando a si o direito de intervir neles conforme suas conveniências, enfraquecendo-os. Um desses foi o poder municipal.

A descentralização político-administrativa, tanto no que tange à execução de programas de assistência social, com a participação da população (art. 209, I e II e art. 23, II), quanto no que diz respeito às ações e serviços públicos de saúde, integrando rede regionalizada e hierarquizada, com a constituição de sistema único, com direção única em cada esfera de governo (art. 203, I; art. 23, II e art. 24, VII), constitui ponto dos mais significativos do fortalecimento do poder municipal.

Nas questões da tributação e do orçamento, da repartição das receitas tributárias, interessante observar a canalização de maiores recursos aos municípios como forma, inclusive, de maior autonomia financeira, através da instituição dos impostos de transmissão *inter vivos* (art. 162, II); da venda de combustíveis líquidos e gasosos a varejo, exceto óleo diesel (art. 162, III); e sobre serviços de qualquer natureza, que não sejam sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações.

Reforça esse ponto o problema da repartição das receitas tributárias, quando passam a pertencer aos municípios o produto das receitas tributárias do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza (art. 164, I), dividido com os Estados e Distrito Federal (art. 163, I) e 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicações (art. 164, I), além dos 50% do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (nesse caso houve perda; antes o percentual era de 100%), dos 50%, já estabelecidos, do imposto estadual sobre a propriedade de veículos automotores (art. 164, III) e da participação ou compensação financeira proveniente de exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais (art. 20, § 1º).

A consolidação do regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos sistemas de ensino (art. 214), observado que o sistema de ensino municipal, com prioridade ao pré-escolar e ensino fundamental, receberá assistência técnica e financeira da União (art. 214, § 1º), somando-se ainda o

fato da obrigatoriedade da aplicação de 25% dos impostos do município na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 215), são fatores fundamentais do fortalecimento dos municípios na área educacional.

No aspecto da participação do povo no planejamento municipal, ressaltam-se a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, para cidades com mais de 20.000 habitantes (art. 187, § 1º); a cooperação das associações representativas de bairro no próprio planejamento municipal (art. 30, X) e a iniciativa popular de projeto de lei de interesse específico do município, da cidade ou bairro, através de manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (art. 30, XI).

A faculdade de o município aproveitar adequadamente o solo urbano (art. 187, § 4º e art. 31, VIII), a promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local, observando-se a legislação federal e estadual (art. 31, IX, art. 219, § 1º), são pontos de fundamental importância na administração equilibrada dos espaços das cidades e dos aspectos culturais de cada município.

Registro, finalmente, a grande conquista dos vereadores com a sua inviolabilidade por opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município (art. 30, VI).

Por essas conquistas, senhores, sem dúvida nenhuma o município ganhou mais autonomia, tanto política como financeira, para poder tratar de forma mais eficaz problemas que, afinal, podem ser resolvidos mais facilmente por quem os conhece.

O SR. PAULO MACARINI (PMDB — SC.

Pronuncia o seguinte discurso.)— Sr. Presidente, Srs. Constituintes, prefeitos, vereadores, entidades de classe e a comunidade de Santa Catarina como um todo se mobilizam para evitar eventual colapso no sistema nacional de assistência técnica e extensão rural, pela ameaça de extinção de recursos alocados aos Estados pelo Governo Federal, por intermédio da Embrater.

Nesse sentido; foi-nos remetido expediente condensado nos termos seguintes:

“A Imprensa Nacional vem comentando a possível extinção dos recursos destinados ao Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, alocados aos Estados pelo Governo Federal via Embrater.

Caso se confirme este corte orçamentário os pequenos e médios produtores rurais serão diretamente penalizados pela consequente redução dos serviços de Assistência Técnica Oficial.

Esclarecemos que, em Santa Catarina, a Emater/Acaresc presta assistência técnica a 90 por cento dos produtores rurais existentes no Estado. Programas voltados à recuperação de várzeas, à fruticultura, à bovinocultura, à suinocultura, à recuperação de microbacias, à formação profissional da juventude rural, à armazenagem individual e comunitária, aos assentados fundiários, à educação sanitária e alimentar. Dentre outros, são executados pela Emater/Acaresc junto a mais de mil famílias de pequenos produtores rurais. Cerca de 40 por cento dos recursos financeiros necessários à implantação desses programas são repassados pelo Governo da

ANC
P.M.

Volta à Federação

Reynaldo Sant'Anna

A Assembléia Nacional Constituinte está votando o Título IV, relativo ao Sistema Tributário e Orçamento, matéria polêmica e de grande significado para a nação, uma vez que consolidará a nova sistemática de distribuição aos estados e municípios, das cotas de participação nos impostos cobrados pela União nos seus territórios. Há várias décadas, vêm as unidades federativas e seus municípios sofrendo vertiginoso processo de empobrecimento, no que se relaciona com os recursos hauridos pelo Tesouro Federal, que deveriam, em retorno, ser carregados para o próprio erário. Assistimos, durante anos a fio, à União, amparada na sua incontestável hipertrofia, funcionar como verdadeira bomba de sucção, aspirando diariamente, nos estados e nas comunas, o maior quinhão que a persistente máquina arrecadadora retira às combalidas populações, sem dar-lhes sequer a compensação de uma contrapartida razoável em bens e serviços públicos. Essa injusta sangria, debilitadora do organismo social, atingiu tais proporções, que o desequilíbrio verificado na distribuição de cotas correspondentes ao montante arrecadado determinou, ainda na vigência do regime político anterior, a aprovação, pelo Congresso Nacional, da emenda constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983. A nova disposição da Lei Magna trouxe correções pequenas, mas significativas, na melhoria da distribuição das cotas do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, dos Municípios, bem como do imposto único sobre combustíveis líquidos e gasosos.

Exemplo de relutância da União, em repassar melhor fatia às áreas onde ela arrecada, está no tempo que decorreu, desde os primeiros reclamos, até se transformar em lei a pretensão justa dos estados e municípios de participar dos *royalties* do petróleo, explorado na plataforma submarina. Foram longos anos de espera para a consecução da medida. A avareza do poder central pode ser testemunhada na distribuição tributária referente a 1980. Levantamentos efetivados pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda indicavam, naquele exercício, a seguinte estrutura de distribuição da receita tributária (em cruzeiros): Cr\$ 1 trilhão, 2 bilhões e 740 milhões para União; Cr\$ 618 bilhões e 383 milhões para os estados e o distrito federal; Cr\$ 87 bilhões e 372 milhões para os municípios. Como se vê, foram drenados para a União 58,7% de toda a arrecadação fiscal do país, enquanto os estados e o distrito federal detiveram 36,2%, restando para os municípios apenas 5,1%.

Em 1982, a receita do Orçamento Fiscal da União ultrapassou Cr\$ 4 trilhões e 700 bilhões, equivalendo a quase o dobro das receitas do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias — ICM, arrecadadas pelos estados-membros, no valor de Cr\$ 2 trilhões e 467 bilhões. Quanto à receita tributária, a União recolheu cerca de Cr\$ 3 trilhões e 900 bilhões, superando em mais de 1 trilhão e 500 bilhões toda a arrecadação do ICM pelas unidades da federação. No caso particular do Rio de Janeiro, a contribuição do estado para a formação da receita orçamentária da União, nesse mesmo ano, foi de Cr\$ 1 trilhão e 118 bilhões, correspondente a 23,4% do total. Em relação à receita tributária da União, o estado contribuiu com, aproximadamente, Cr\$ 713 bilhões, que significaram mais de 18% do total arrecadado no país, enquanto foram restituídos, sob a

forma de repasses constitucionais e legais — cotas-partes federais —, apenas Cr\$ 28 bilhões, equivalentes, portanto, ao ínfimo percentual de 3,93% do que a União recolheu em nosso estado. Essa tremenda disparidade entre o valor arrecadado e o distribuído configura bem a crise com que se defronta a Federação: estados financeiramente aniquilados em decorrência da forte centralização tributária, municípios sem recursos, dependentes de repasses do governo federal, a fundo perdido, para um desempenho mínimo de suas atribuições sociais e econômicas. Como conseqüência, vive a nação um sistema federativo anacrônico, onde o poder central, há mais de vinte anos, se assemelha a um pai a distribuir mesadas aos seus filhos de acordo com o procedimento de cada um. Melhores mesadas aos mais obedientes.

Não fica aí o predomínio esmagador da União sobre os estados na distorcida política fiscal do país. As isenções por ela concedidas no pagamento do ICM, na área da exportação, apesar de compreensíveis, atingem a receita estadual, muitas vezes, de forma vigorosa. O resultado de tudo isso: o crescente endividamento dos estados e municípios. E para citar apenas o Estado do Rio de Janeiro, demonstraremos o que ocorreu de 1983 a 1986. Em 31.12.83, o total da dívida pública interna e externa do estado alcançava (em cruzados) CZ\$ 2 bilhões e 359 milhões, passando em 1986 para CZ\$ 45 bilhões e 393 milhões. No decorrer de apenas três exercícios, a dívida estadual cresceu perto de 20 vezes, ou seja, em torno de 2.000 por cento. Convenhamos, é espantoso. A ficção em que se transformou o nosso regime federativo constitui a causa direta e principal deste descalabro. Por isso, encaramos auspiciosamente a reforma tributária que está sendo consagrada na nova Constituição. É intolerável que os estados e municípios continuem de pires na mão a procurar a Seplan, outros ministérios ou órgãos federais para receberem, diretamente, recursos que devem ter seus repasses disciplinados na lei. Tal fato gera, como tem gerado, ávida clientela e intermediações indesejáveis que devem ser banidas dos nossos hábitos, se almejarmos atingir os foros de nação desenvolvida. As administrações estaduais e municipais, estou certo, bem conhecem suas necessidades. Muitas vezes até dispõem de planos e programas para enfrentá-las. Faltam-lhes, apenas, os recursos. O desejável é que estes sejam repassados legalmente, em maior volume, para serem aplicados mediante planejamento integrado das necessidades de cada coletividade. Os governos estaduais, bem como as administrações municipais terão, quase sempre, visão mais correta das dificuldades de suas respectivas áreas. Devem atentar, todavia, para o fato de que maiores repasses corresponderão, obviamente, a novos encargos.

Daí tornar-se indispensável que a reforma tributária em exame na Assembléia Nacional Constituinte venha a fornecer aos estados e municípios os recursos orçamentários próprios, com os quais possam planejar e executar suas políticas com vistas ao bem-estar social de suas populações. Este o ponto primordial do sistema federativo. A autonomia dos estados e municípios não pode dispensar uma auto-suficiência no que respeita aos recursos, para dotar as comunidades das condições mínimas de seu atendimento, vale dizer, das condições de manutenção da dignidade humana.

Reynaldo Sant'Anna, ex-deputado federal, é conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

JORNAL DO BRASIL
21 ABR 1988