

Ass Const

# Uma nova Federação

7 AGO 1986

FOLHA DE SÃO PAULO - MIGUEL REALE

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, na última reunião de Itaipava, acolheu alterações substanciais em nosso sistema federativo, assim como no tributário, o qual, no fundo, é complementar 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 jurídico-política, ajustando o país às peculiaridades geoeconômicas e históricas de nosso imenso território.

Há muitos anos, em estudo inserto 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 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 citadas 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 conferência 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 demos alguns exemplos nos limites de um artigo para jornal, corresponde 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 às 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 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 suntuário, 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, não 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 da Academia Brasileira de Letras.

ANC 88

Pasta Jul/Ago 86

093