

A defesa do patrimônio nacional precisa de mais garantias

Roberto Monteiro
Gurgel Santos (*)

O anteprojeto apresentado pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo da Constituinte retirou do Ministério Público Federal a atribuição de representar a União Federal em juízo. Portanto, são oportunas algumas considerações que acordos feitos no âmbito dessa comissão não levaram em conta.

Há quem sustente que a pureza conceitual clássica das funções do Ministério Público não permite que se lhe atribua a missão de atuar como advogado da União, porque, no exercício de tal munus, deve, necessariamente, agir parcialmente — como representante de parte processual, no seu estrito senso jurídico —, o que retiraria do parquet a imparcialidade que lhe é insita.

Sustenta-se, em consequência, que a chamada *duplicata* função do Ministério Público Federal — de custos legis e de advogado da União — compromete a independência indispensável ao fiscal da lei e conduz à perplexidade, sempre que, no processo, essas posições se revelem antagônicas.

Entendem os que assim pensam que a solução técnica para o problema estaria em simplesmente retirar-se do Ministério Público Federal a função de representar judicialmente a União, reservando-se-lhe as funções institucionais comuns ao Ministério Público em geral, no âmbito de sua competência, e outorgando-se a corpo próprio de advogados — descomprometido com as funções institucionais — aquela representação judicial.

O caráter simplista do raciocínio seduz, mas obriga, ao mesmo tempo, a que se perquiram os motivos que impediram os textos constitucionais, a partir de 1946, de adotar solução aparentemente tão fácil:

"A União será representada em juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas comarcas do interior, ao Ministério Público local" (art. 126, parágrafo único, da Constituição).

"A União será representada em juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas comarcas do interior, ao Ministério Público local" (art. 138, § 2º, da Constituição de 1967).

"Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual" (art. 95, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969).

Por que razões há de ter sido alçada tal questão a nível constitucional, a despeito de superficiais conveniências de ordem administrativa, que poderiam recomendar a entrega da defesa judicial da União — como pessoa jurídica de direito público interno — a agentes submissos à administração?

A resposta a essa dúvida certamente será encontrada no pensamento de que a União Federal constitui algo mais do que apenas outra pessoa jurídica de direito público, entre tantas: sua abstrata personalidade jurídica na verdade tem

origem na concreta somatória de todos os recursos nacionais, patrimônio esse que na realidade pertence, de direito, à coletividade, que é o povo brasileiro.

E só à luz desse enfoque que se entende por que a União Federal mereceu, das Constituições de 1946, 1967 e 1969, a garantia de receber defesa judicial qualificada, em tratamentos diferenciados com relação às demais pessoas jurídicas de direito público interno: unicamente o Ministério Público Federal, dotado de garantias constitucionais, estará apto a proporcionar à União a defesa que mais convém aos interesses da Nação.

Em verdade, atribuindo-se ao Ministério Público Federal a função de também representar judicialmente a União, indicou-se, claramente, ao advogado da União, que sua atividade é balizada pelos superiores interesses da sociedade, indisponíveis por sua própria natureza, o que o distingue dos demais profissionais do Direito, que só têm a cercar-lhes a liberdade de atuação as normas estatutárias que regem a atividade profissional.

Diante disso, cabe perguntar: a) convém à Nação, na presente conjuntura, despojar o parquet fe-

deral dessa função?; b) a quem aproveitaria deixá-la entregue a entidades subordinadas à administração pública?

A história recente mostra que não foi a entrega de tal incumbência ao Ministério Público Federal que permitiu a dilapidação do patrimônio nacional em larga escala: ao contrário, a insuficiência das garantias necessárias ao exercício dessa nobre função é que, por vezes, expôs o desprotegido advogado da União aos interesses dos poderosos do dia, em detrimento da real defesa do patrimônio nacional. Além disso, viu-se o Ministério Público Federal arbitrariamente excluído de intervir em significativa parcela de questões, para cujo deslinde não se levou em conta a irrenunciabilidade da jurisdição nacional, malgrado importassem em direito e prolongado comprometimento patrimonial da coletividade brasileira.

Os tempos mudaram, é verdade, mas os homens, infelizmente, costumam a mudar.

Para que os fatos passados não se repitam, melhor do que pensar-se em outorgar a defesa da União a uma entidade apartada do Ministério Público Federal — denominada de Procuradoria Geral da União, no

anteprojeto referido —, muito melhor mesmo, será dotar-se o Ministério Público Federal — como proposto no substitutivo apresentado pelo relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo — de garantias suficientes ao desempenho de suas funções na defesa dos interesses sociais.

Não se deve esquecer, além disso, que, muitas vezes, situaram-se em órgãos públicos as fontes de graves lesões ao bem comum, o que, por si, conduz à necessidade de ser atribuída a defesa do patrimônio das atuais e futuras gerações de brasileiros a uma instituição independente, que atue sob o princípio da legalidade e tendo por imediata inspiração os interesses nacionais.

Caso isso não ocorra, a defesa de todo o acervo de bens, interesses e serviços integrantes desse incomensurável patrimônio estará subordinada às conveniências e contingências de administradores eventuais, cujos imediatismo e discricionariedade não respeitam — como não têm respeitado — os valores maiores e permanentes que pertencem à Nação brasileira.

A quem isso pode aproveitar?

Não é difícil dar resposta a essa questão. De um lado,

estará aberto o caminho à voracidade e à cobiça de todos os que têm encontrado, por parte do Ministério Público Federal, inabalável resistência às suas investidas contra o interesse público; também atingirão os seus inconfessáveis objetivos aqueles que sempre pretenderam manipular a representação judicial da União, como instrumento do jogo político e da defesa e ampliação de privilégios.

Por todas essas razões, os procuradores da República de todo o País cumpram o dever de partilhar com os representantes do povo, na Assembléia Nacional Constituinte, as suas reflexões e preocupações, confiando em que a consciência das graves responsabilidades históricas a eles atribuídas pela Nação brasileira lhes indicará a única postura que resguarda a intransigente defesa dos interesses fundamentais da coletividade nacional: a preservação da competência do Ministério Público Federal para representar judicialmente a União, na fiel e intransigente defesa dos bens, interesses e serviços que integram o patrimônio nacional.

(*) Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República.

Os impostos, o Congresso e a Constituinte

Geraldo Nogueira da
Gama (*)

O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza é uma espécie de tributo que atinge diretamente o cidadão, na proporção dos seus ganhos, sem maiores possibilidades de repasse do ônus.

Muito se discute sobre o ser justo esse tributo mas a verdade é que hoje o Imposto de Renda alcançou tal importância no elenco arrecadatório federal que a União não pode mais abrir mão dessa receita. Segundo estudos do ex-ministro da Fazenda, Dilson Funaro, o Imposto de Renda corresponde a 40% da Receita Federal.

Na década de 60, grandes estudiosos da matéria, como Robert B. Bangs, discutiam a viabilidade desse imposto nos países do Terceiro Mundo, recomendando extrema cautela na sua implantação.

No Brasil ainda muito se debate sobre a sua incidência em relação aos assalariados, a escopo de o "salário" não caracterizar "renda". Essa discussão acabou, pelo menos a nível técnico, com a denominação "proventos de qualquer natureza" acrescida à indicação do tributo.

Graças à contribuição dos advogados tributaristas e dos qualificados funcionários da Fazenda Nacional, a legislação reguladora da matéria possui

uma sistemática irrepreensível, embora denuncie algumas imperfeições que estão a merecer a oportuna correção do legislador constituinte.

Não é possível que o contribuinte, pessoa física ou jurídica, sofra surpresas desagradáveis na oportunidade em que vai acertar as contas com o erário público, mediante alterações de última hora introduzidas pelo despudor administrativo para cobrir os furos de uma máquina crescentemente deficitária.

Adam Smith, referido por Bernardo Ribeiro de Moraes, já demonstrava que um dos pressupostos fundamentais do tributo é o da certeza quanto às regras vigentes, que sejam

de perfeito conhecimento do contribuinte.

Para que o contribuinte seja garantido da imutabilidade da regra tributária é imperioso que o legislador constituinte consagre as regras indispensáveis à sua tranquilidade. O tributo só poderá ser instituído ou alterado por lei aprovada pelo Congresso Nacional, devendo constar do orçamento para vigorar no exercício seguinte ao da sua aprovação, extinguindo-se a sistemática do decreto-lei.

Com estas providências, o constituinte alcançará dois objetivos salutaríssimos: de um lado, a estabilidade legal e a tranquilidade do contribuinte e, de outro, a valorização do orçamento

público e a redução do crônico "déficit", dada a inviabilidade de seu repasse à iniciativa privada, como ocorre atualmente, através de mostrengos como os empréstimos compulsórios, o Finsocial, etc.

Portanto, o legislador constituinte deve implantar as regras que consagram os princípios de (a) anterioridade, (b) legalidade e (c) previsão orçamentária, como requisitos constitucionais às normas sobre Imposto de Renda ou qualquer outra forma de tributo, tornando, desta forma, o Brasil um país mais civilizado.

(*) Advogado em Porto Alegre.