

# Política

CONSTITUINTE

Nesta página e na seguinte, as principais críticas do consultor-geral da República ao projeto de Constituição feito pela Comissão de Sistematização. E o que se diz delas nos vários setores da sociedade que poderão ser afetados pelas decisões da Assembléia Nacional Constituinte.

# Um projeto imprestável

Há erros, absurdos, impropriedades. Alguns pecam contra os princípios republicanos, levam ao caos, outros são perigosos e nazistas, chegam à heresia. Tudo, num texto que vai do fraquíssimo ao acanhado e indigente, mas que chega a ser tratado como "coisa", e tem uma ou outra "estultice".

São os comentários que o consultor-geral da República, Saulo Ramos, fez, a pedidos de Sarney, sobre o texto constituinte que saiu da Comissão de Sistematização. Na abertura do trabalho de 45 folhas, encaminhado ao presidente da República no início deste mês, ele resume o que acha do esboço de Constituição que tem de passar pelo plenário para ser discutido, emendado, votado.

Segundo Saulo Ramos, melhor seria substituí-lo, já que tem "muito pouco de aproveitável". Em sua conclusão, ele chega aos números: mais de 70% do que foi aprovado até agora é matéria para a legislação ordinária. E ele lamenta — é melhor rever esse trabalho antes que o Brasil acabe tendo uma "Constituição ordinária".

Aqui, as principais críticas do consultor-geral da República são comentadas por especialistas — juristas, cientistas políticos — e por representantes dos setores atingidos pelas decisões da Comissão de Sistematização.



Saulo: 70% disso estariam melhor na lei ordinária.

## DIREITOS

"Perigosíssimo e nazista." É como o consultor-geral da República Saulo Ramos classifica a "suspensão ou interdição de direitos" do indivíduo da forma aprovada pela Comissão de Sistematização.

Segundo o texto até agora aprovado pela Constituinte (artigo 6º do Capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos) "a lei assegurará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: I — privação de liberdade; II — perda de bens; III — multa; IV — prestação social alternativa; V — suspensão ou interdição de direitos".

O advogado José Carlos Graça Wagner observa que o texto — da forma como está redigido — não deixa claro se se trata de penas decorrentes de crimes ou de qualquer infração às leis. Além disso, não estabelece uma gradação das penas, que deveria ser: I — multa; II — prestação social alternativa; III — suspensão ou interdição de direitos; IV — perda de bens; V — privação de liberdade. E para deixar claro que a aplicação das penalidades decorreria de processo legal, a redação correta seria: "A lei assegurará a individualização da pena de natureza criminal e adotará, entre outras, gradativamente, as seguintes:..."

Em relação à suspensão ou interdição de direitos, acrescenta Graça Wagner, o texto constitucional deveria definir quais direitos podem ser suspensos ou interditados: "Caso contrário, qualquer direito poderá ser suspenso, como o direito à vida, ao trabalho".

O texto é uma aberração porque não define, que as penas decorram de processo, princípio jurídico consagrado internacionalmente — frisa o advogado.

José Carlos Graça Wagner considera igualmente aberrante, embora em menor grau, o artigo 154 da atual Constituição, que permite ao Supremo Tribunal Federal declarar a suspensão dos direitos individuais ou políticos em caso de subversão ou corrupção, independentemente de ação penal.

## PRISÃO

Se o plenário da Constituinte aprovar o projeto da Comissão de Sistematização, ninguém mais poderá ser preso a não ser em flagrante, ou por ordem escrita de autoridade judiciária competente. Isso, segundo Saulo Ramos alertou em seu trabalho ao presidente Sarney, "é o caos" porque, além da prisão poder ser ordenada apenas pela instância judicial, estão excluídas do processo "a autoridade policial e a autoridade hierarquicamente superior na organização militar".

O maior responsável pela atuação das Polícias — Civil e Militar — em São Paulo, que é o secretário da Segurança Pública, Luís Antonio Fleury Filho, acha que esse texto, "da forma como está, somente seria viável se tivéssemos outra estrutura de justiça criminal". Fleury, que acumula a experiência de promotor público, entende que o Código de Processo Penal "já resguarda o indivíduo e suas garantias e dá à autoridade a força necessária à prevenção do crime". O projeto, comenta o secretário da Segurança, exige — para ser aplicado — um plantão de 24 horas, ininterrupto, no poder Judiciário, "é isso, no momento atual, é absolutamente inviável". Fleury também critica a identificação criminal e seu modelo previsto no projeto de Constituição (identificação só após a sentença definitiva), que deixará homônimos criminosos impunes, e o atual modelo — inexecutável — da Lei de Execuções Penais, que prevê celeridade individual e redução de pena a ser cumprida pelo trabalho: "Corremos o risco de termos mais uma determinação ideal, mas que não pode ser aplicada".

Para José Roberto Batocchio, vice-presidente da seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, o texto do projeto da Comissão de Sistematização "não apresenta nenhuma novidade", porque consagra princípios já definidos na Constituição em vigor. Esses princípios são dois: o controle da legalidade da prisão e a ordem judiciária competente, excluídos os casos de prisão em flagrante.

Batocchio, o "Advogado do Ano", segundo título outorgado pela Associação dos Advogados Criminais de São Paulo, acredita

ainda que o projeto de Constituição esteja excluindo a discussão sobre a prisão cautelar, ou para averiguações, "sempre discutidas e defendidas por alguns".

A opinião do consultor-geral da República Saulo Ramos ("é o caos") é compartilhada por um delegado de polícia, que chefiava uma área com grande volume de detenções, formalmente ilegais, e por isso ele pede para não ser identificado: "Tudo isso é farsa pura. É o velho faz-de-conta. Se fomos cumprir isso, a Polícia fecha para balanço e a sociedade não agüentará muito tempo o terror imposto pela criminalidade impune. Essa lei é boa para a Holanda. Para nós, uma tragédia".

## REFORMA AGRÁRIA

"A lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização."

Este parágrafo, de número 38, está no artigo 6º do Capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos. Segundo a Comissão de Sistematização, a propriedade privada é consagrada como um direito, ela é "protegida pelo Estado". Mas Saulo Ramos contesta a eliminação do que está na atual Constituição, a expressão "em dinheiro" após justa e prévia indenização, o que sujeitará todas as desapropriações a serem pagas "em títulos" alerta o consultor-geral da República.

O alerta é endossado pelo jurista e tributarista Ives Gandra. "Penso como ele. Hoje, nós só admitimos o pagamento em título da desapropriação territorial rural, enquanto a desapropriação urbana exigia dinheiro. Na prática, a urbana precisa de dinheiro porque o título pode não valer nada. Eu posso ter um título que no mercado não tem valor para negociar."

Quanto à "justa e prévia" indenização que já está na atual Constituição, ela tem demonstrado, segundo o jurista, que "o governo deposita e depois tem que se discutir em juízo para se pegar o justo. O justo, na atual Constituição nem sempre, ou quase nunca, tem sido prévio. Porque depois de desapropriado, eles demoram 10, 15 ou 20 anos para receber. Eu faria outra proposta: melhoria dessa justa e prévia indenização sob pena de responsabilidade do poder governamental de desapropriar sem ter recursos para pagar. Quem desapropriar e não tiver como pagar é responsável pelo não pagamento. Responsabilidade pessoal do governante. O governante vai ter que pensar duas vezes antes de fazer uma desapropriação demagógica".

O texto da Comissão de Sistematização é entendido de outra forma pela Sociedade Rural Brasileira. Segundo seu presidente, Flávio Telles de Menezes, a expressão "justa e prévia indenização" implica pagamento em dinheiro, visto que só neste caso se configura a reposição prévia do patrimônio. Menezes localiza uma contradição entre esse dispositivo e o parágrafo 3º do artigo 219, segundo o qual, na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, "o valor da indenização e das benfeitorias será determinado conforme dispuser a lei". Como o artigo 6º, em seu parágrafo 38, já menciona a "justa e prévia indenização", comenta Menezes, o valor não precisa ser definido em lei.

### A reforma

"O que mais nos preocupa no texto da Sistematização é a vinculação do direito de propriedade da terra à função social." Essa preocupação é manifestada pelo presidente da UDR paulista, Roosevelt Roqué dos Santos. Os produtores rurais, segundo ele, vão querer modificar que "ao direito de propriedade da terra corresponde uma função social", segundo registra o texto do projeto de Constituição. (Artigo 218, capítulo III). A definição correta de função social não existe, segundo Roosevelt. "Nós produtores rurais ainda não chegamos e essa definição após muitos debates e acreditamos que é para chegar. Acreditamos que a propriedade cumpre razoavelmente seu papel quando bem aproveitada em sua produção e dando boa condição de vida aos trabalhadores. Discute-se a reforma agrária, a função social da terra. Mas como tudo isso, se o governo é falho?", indaga.

A reforma agrária no País será de difi-

cil implantação, para o dirigente da UDR. Isso porque faltam planos viáveis para a sua implantação, "não existe uma política governamental, o governo não dá o respaldo necessário ao empresário rural, não possui uma política de preços agrícolas realista. O que fará com a terra se vier a ser o beneficiário? Quais serão as propriedades a serem desapropriadas e como se daria a triagem dos beneficiários? Será que estes não vão acabar virando massa de manobra dos políticos?"

Discordando do parecer de Saulo Ramos, Francisco Urbano Araújo, um dos principais assessores do presidente da Contag, José Francisco da Silva, denuncia a tese do consultor-geral da República como "inventiva". "No artigo que trata da função social, Saulo Ramos diz que a propriedade rural deve cumprir função social. O que está posto na Sistematização é que a Constituição define que tem função social. São coisas diferentes."

O texto da Comissão de Sistematização não será de difícil implantação, como avalia Saulo Ramos. "É de difícil implantação para ele, que não deseja reforma agrária, batalha pela propriedade privada e quer que os trabalhadores rurais continuem sendo escravos dos latifundiários. Hoje não temos uma política agrícola e um dos princípios do texto da Sistematização é por essa obrigatoriedade", conclui.

## ESTABILIDADE

O trabalhador é estável em seu emprego, só pode perdê-lo por falta grave ou justa causa — esta, significando problemas intrínsecos para a empresa empregadora — ou se for contratado por tempo determinado, o chamado "mercado a termo". Isso é o que propõe o texto da Sistematização. Contra ele, os protestos de Saulo Ramos: essa estabilidade "poderá provocar demissões antes de sua entrada em vigor, dificultar novas admissões", e "transformará o mercado de trabalho em mercado a termo". Concluindo, "pode causar séria crise social pelo desemprego em massa".

E, em parte, Saulo conta com a concordância até do ministro do Trabalho, Almir Pazzianotto, que se preocupa com "regras demasiadamente rígidas", que podem provocar demissões em massa e contratações somente a termo. Pazzianotto confessou uma certa apreensão de que a "Constituinte enverede pelo extremo oposto e gere absoluta instabilidade".

As críticas do consultor-geral da República também encontraram eco entre os empresários e o secretário de relações internacionais da CGT (Central Geral dos Trabalhadores), Antônio Rogério Magri, mas foram repudiadas pela CUT (Central Única dos Trabalhadores).

Para o empresário Antônio Carlos Girelli, a garantia contra despedida imotivada vai suspender contratações e, antes que a nova Carta entre em vigor, provocará um aumento nas demissões. "O que precisamos é dar incentivo ao bom trabalhador, que sempre teve estabilidade", diz o empresário.

"Todo o cuidado deve ser tomado no sentido de estudar melhor os efeitos que a nova Constituição causará sobre a classe trabalhadora", afirmou o sindicalista Antônio Rogério Magri. Para ele, se aprovada a estabilidade, nenhum sindicato conseguirá controlar as demissões e contratações a termo. "É burrice continuar insistindo em estabilidade. Precisamos de multas, indenizações pesadas por descontração. Isso sim seria um grande avanço, um verdadeiro seguro-desemprego para o trabalhador", afirma Magri.

"É vergonhoso mas o senhor Saulo Ramos está utilizando a estrutura e o dinheiro público para proteger o capital, e se valendo do seu acesso aos meios de comunicação para colocar a opinião pública contra a classe trabalhadora", comentou, irritado, o secretário de política sindical da CUT, Delúcio Soares de Castro. Citando o Japão e a Itália, o sindicalista diz que o parecer de Saulo Ramos é atrasado, impreciso e sem sustentação.

"Dizer que a estabilidade vai provocar demissões em massa é tão descabido quanto afirmar que, caso o projeto seja aprovado, o Brasil estaria a um passo do socialismo puro. O consultor perdeu uma boa oportunidade de ficar calado", disse o sindicalista.

## GREVE

O consultor geral chama a atenção para o artigo 11, referente ao direito de greve, em curtas linhas com as informações-chave, principalmente no que se refere ao fato de ser auto-aplicável, ou seja, independe de lei e, uma vez aprovado, será intocável. Estende-se a todas as categorias, inclusive à dos serviços essenciais.

E o seguinte o texto da Comissão de Sistematização:

Artigo 11. E livre a greve, vedada a iniciativa patronal, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade e o âmbito dos interesses que deverão por meio dela defender.

§ 1º — Na hipótese de greve, serão adotadas providências pelas entidades sindicais que garantam a manutenção dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º — Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

O ministro do Trabalho, Almir Pazzianotto, sugere que se siga a mesma fórmula da Constituição de 1946, "um princípio que foi prejudicado pela falta de regulamentação". Aquela Constituição garante a greve "na forma da lei". Segundo o ministro, a falha "não estava na Carta, mas nos legisladores que não regulamentaram o direito de greve e, quando o fizeram, foi de forma inadequada".

Pazzianotto afirmou ainda que o detalhamento de determinados assuntos cria precedentes, transformando o texto constitucional em norma ordinária e abrindo caminho para que o mesmo se faça nos demais dispositivos: "Por aí, a Constituição já nasce adulterada". Ele recusou-se a comentar diretamente o parecer do consultor Saulo Ramos, alegando desconhecer o trabalho. Mas em relação ao impacto da nova Carta no regime econômico, que de acordo com Ramos ficaria a um passo do socialismo puro, Pazzianotto acabou fazendo o seguinte comentário:

"A primeira coluna mestra desta Constituição é o modelo e o sistema de governo a ser adotado. A segunda é a definição de nós seríamos ou não um país capitalista. Até hoje o Brasil fez opção pela iniciativa privada e, se a opção é esta, é preciso dar condições de funcionamento às empresas, ao mesmo tempo em que se estabelece equilíbrio nas relações entre capital e trabalho".

Antônio Rogério Magri, da CGT, discorda da oposição de Saulo Ramos à greve nos serviços essenciais: "Deve-se garantir o direito irrestrito à greve na Constituição e na lei ordinária criar-se um código que obrigue os sindicatos, trabalhadores e dirigentes a arcar com as responsabilidades".

O empresário Antonio Carlos Girelli, presidente da Associação Comercial e Industrial de Santo André, afirma que a greve sem restrições permitiria até greves políticas para render cacife e falsas lideranças.

## CONGRESSO

Apesar de ter 25% do eleitorado nacional, o Estado de São Paulo vai continuar sendo representado por 60 deputados, ou seja, ocupando 12,3% das 487 vagas na Câmara Federal. Saulo Ramos protesta, referindo-se ao artigo 56 do projeto da Sistematização: "Os Estados mais populosos continuarão sub-representados".

O texto do projeto de Constituição determina, em seu § 2º: "O número de Deputados, por Estado ou pelo Distrito Federal, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, proporcionalmente à população, com os ajustes necessários para que nenhum Estado ou Distrito Federal tenha menos de oito ou mais de sessenta Deputados".

O ex-deputado federal Alberto Goldman, secretário paulista de Coordenação de Programas de Governo, apresentou em 1985 uma proposta de emenda constitucional aumentando a bancada paulista para 80 deputados (16,5%), e proporcionalmente, a de outros grandes Estados (que estão mais perto da representação real). Mas, segundo ele, para que a proporcionalidade fosse real, São Paulo deveria ter 120 deputados, ou seja, 25% dos lugares da Câmara.

— A manutenção da atual proporção é um verdadeiro golpe contra a população paulista e, portanto, contra o setor mais moderno do País — afirma Goldman, que acre-

ditado na aprovação de uma das emendas que serão apresentadas no plenário da Constituinte que propõe o aumento da representação paulista de 60 para 80 deputados e, em menor número, de outros Estados com grande contingente eleitoral.

## SISTEMA DE GOVERNO

De acordo com Saulo Ramos, são tais as condições do projeto aprovado pela Sistematização, que "jamais haverá a dissolução da Câmara" com o regime parlamentarista proposto. No entanto, o professor José Augusto Guilhon de Albuquerque, chefe do Departamento de Ciências Sociais da USP, tem outras críticas ao projeto.

Saulo Ramos faz um resumo da proposta parlamentarista e observa que o presidente da República poderá dissolver a Câmara sob uma única hipótese: se ela não eleger, no prazo de dez dias, o primeiro-ministro. Diz ele, então, que "há enorme contradição entre o artigo 64, V (maioria absoluta) e o artigo 102, § 5º (maioria simples)". E que "nos regimes parlamentaristas (monistas ou dualistas), a dissolução é incondicionada". Daí sua conclusão de que, nos termos do projeto, nunca haverá dissolução da Câmara.

Guilhon de Albuquerque, um adepto do parlamentarismo, acredita apenas que o projeto deveria prever outras situações para a dissolução da Câmara, além do que ficou estabelecido: se a Câmara não eleger em dez dias o primeiro-ministro, o presidente da República poderá dissolver a Câmara dos Deputados, desde que a Câmara já tenha rejeitado por duas vezes consecutivas o programa de governo do primeiro-ministro. Nesse caso o presidente pode dissolver a Câmara, consultado o Conselho de Estado. Mas a Câmara não pode ser dissolvida no primeiro ano e no último semestre da legislatura.

Entretanto, na opinião de Guilhon de Albuquerque, faz parte do jogo político a Câmara enfrentar uma crise ou se acomodar. Se o governo estiver muito ruim, naufragando, ela poderá julgar mais conveniente aceitar a dissolução e se preparar para novas eleições. Os deputados também podem se acomodar diante de uma eventual crise e, para evitar a dissolução, aceitar, através de uma negociação, o programa de governo do primeiro-ministro. Nessas duas opções, segundo Guilhon, está o jogo de equilíbrio político do parlamentarismo. "que é perfeitamente normal, saudável. Nesse esquema, eleições passam a ter reger políticas e não jurídicas, determinadas apenas por um calendário eleitoral".

Ele é contra o total arbítrio para a dissolução da Câmara, "porque se entregaria nas mãos de uma só pessoa (no caso o presidente) a capacidade de criar crises".

Guilhon considera "gratuita" a crítica de Saulo Ramos quando afirma que a forma de governo definida pela Sistematização apenas tem "o rótulo de parlamentarista". "Simplesmente foi concebida uma forma de tomada do Poder Executivo pelo Parlamento e não se cuidou da forma parlamentar de governo", diz o consultor-geral da República.

Para Guilhon, a Sistematização, ao adotar o parlamentarismo, se fundamentou nas constituições parlamentaristas mais modernas e adotadas mais recentemente. "Ela foi baseada nas Constituições da França, de Portugal e até da Espanha, onde o rei não tem poder Executivo, mas tem prerrogativas políticas importantes que ajudaram a contornar crises e permitiram a transição".

## IMPOSTOS

Apesar das discussões que já levaram a mudanças desde que a proposta de reforma tributária começou a ser tratada na Constituinte, a solução continua "passível de crítica". Saulo Ramos destaca a nova imposição sobre as grandes fortunas, a capacidade das unidades federativas para instituir adicionais sobre o imposto de renda e, protesta, especialmente, quanto à fuga de verbas da União para os Estados. "Deixadas ao largo as injunções políticas que determinaram a sua amplitude, não há como negar o prevalence de intento suspeito, posto o nítido objetivo de transpô-las sem a devida contrapartida." Ou seja, as verbas deixam a União mas as atribuições ficam, "intocadas".

O contribuinte, diz Saulo Ramos, não teve "melhor sorte".

O jurista Ives Gandra da Silva Martins, professor de Direito Tributário da Universidade Mackenzie, concorda com as críticas de Saulo Ramos: o fato de a Constituição dar poderes aos Estados, municípios e Distrito Federal para a criação de "impostos adicionais" aos já criados pela União é "um perigo".

— Expõe o contribuinte a três níveis de tributação, colocando em risco sua segurança.

O tributarista Paulo Barros Carlos, professor da PUC, concorda com a delegação de competência. Mas prevê problemas administrativos.

A Constituinte não deveria criar nada além do que já existe na atual Constituição quanto à competência para a criação de impostos, diz Ives Gandra. Quanto à tributação sobre fortunas, há um conceito "caboclo", já que se estabelece como fortuna um patrimônio de até dez mil OTNs ou C\$ 5 milhões. Gandra prefere uma outra proposta, rejeitada, e que foi apresentada aos constituintes pelo Instituto dos Advogados de São Paulo — o IPI sobre todos os produtos seria extinto, vigorando apenas sobre os produtos de luxo.

Não há o que questionar do ponto de vista da transferência de competência, diz Barros Carlos. O que preocupa, diz ele, é que os municípios estão mais sujeitos a pressões políticas, o que poderá gerar má aplicação de dinheiro público, e pode haver conflito entre órgãos que fiscalizam, recolhem e administram um mesmo tributo.

Quanto à tributação de fortunas, Barros disse que se trata de uma medida que não deu resultado em outros países e que, por isso, o Brasil não deveria adotar.