

Reale defende governador nomeado para Brasília

FOTOS: ADAUTO CRUZ



A tese defendida pelo jurista Miguel Reale, sobre "Os Problemas Institucionais de Brasília", no Simpósio "Brasília: Concepção, Realidade, Destino" (leia na página 21 do 1º caderno), despertou muita polémica. Ele prega a manutenção do sistema de nomeação do governador do DF pelo presidente da República, com bancada no Senado e na Câmara, mas sem Assembleia ou Câmara de Vereadores, e prefeitos das satélites também nomeados pelo governador, todos demissíveis "ad nutum" e controlados, os primeiros pelo Senado, os prefeitos por conselhos da comunidade. E justifica sua tese pela necessidade de se manter a destinação imaginada por JK para Brasília, sem indústrias poluentes, e portanto dependente, sempre, do recursos da União. Sua tese foi criticada pelos

principais partidos ouvidos ontem: PMDB, PDT, PDS e PT acham que o governador deve ser eleito diretamente. O próprio governador José Aparecido, que considerou brilhante a exposição de Miguel Reale, digna de estudos e debates profundos, acha que o povo de Brasília, que está passando pela prova na sua primeira eleição, já está "maduro" para escolher seu governador. A Igreja pensa diferente: Dom José Falcão, também ouvido pelo CORREIO, concorda com a tese de Reale, e acha que o governador deve continuar a ser nomeado. Tema obrigatório da Constituinte que será eleita em 15 de novembro, deve ser amplamente debatida pela comunidade. Por isso mesmo publicamos abaixo a íntegra da tese defendida por Reale, e algumas repercussões.

É sempre ato de prudência não perdemos de vista as lições que nos vêm do passado, quando nos empenhamos na delicada tarefa de organizar uma entidade jurídico-política tão complexa como o Distrito Federal, no qual as esferas do Governo nacional se entremelam ou se interpenetram com problemas de nível estadual e municipal no mesmo espaço normativo. Veremos que não será de reduzido alcance esse recurso aos valores experimentados pelo Distrito Federal, ao longo do processo histórico de nossa vida republicana.

O problema da organização institucional no Distrito Federal tem passado, com efeito, no Brasil, por várias vicissitudes, em função de diversas variáveis, como, por exemplo, a concepção do sistema federativo, que pode ir de um máximo a um mínimo de centralização; o papel atribuído ao Distrito Federal no contexto constitucional da República e, finalmente, o relevo econômico, social e cultural historicamente adquirido pela cidade escolhida para ser Capital da República, ou da União, conforme terminologia imprópria, mas já consagrada.

A luz desses critérios, compreende-se que, na Constituição de 1891, haja sido conferido aos eleitores da tradicional cidade do Rio de Janeiro, o antigo "Município Neutro" do Império, uma posição institucional de grande autonomia no concernente à sua auto-administração. O Distrito Federal surgiu, no fim do século passado, em virtude da lembrada magnitude histórico-política do Rio de Janeiro, e também como consequência do federalismo abstrato da 1ª República, com todas as prerrogativas de um Estado-cidade. Se cabia à União promulgar a lei orgânica do Distrito Federal, a este era conferida grande autonomia. Criou-se, na realidade, uma situação mista, no que se refere, por exemplo, ao custeio de seus serviços, pois, se o parágrafo único do art. 67 dizia que as despesas de caráter local incumbiam exclusivamente à autoridade municipal (o que se explica, em se tratando de uma cidade de importância econômica do Rio de Janeiro) por outro lado, pelos arts. 34 nº 30 e 35, nº 4, à União cabia custear os serviços de natureza estadual e até municipal, como se dava com o ensino secundário e o superior.

Note-se que, já então, como agora, em virtude de dispositivo constitucional, os eleitores do Distrito Federal tinham o direito de eleger deputados federais e senadores atribuídos à Capital da República, facultade essa de que ficaram privados durante o regime militar, sem razão plausível.

O certo é que, embora "custeados" em sua maior parte pela União, o antigo Distrito Federal, em caráter provisório (por já estar prevista a mudança da Capital para o Planalto Central) tinha todos os serviços exigidos para as complexas atribuições do Governo Federal. São conhecidas as consequências danosas desse modelo institucional, com a política mídua e imediatista de uma Câmara Municipal, cujos escândalos eram freqüentemente assinalados pelos jornais da época.

Foi essa situação que levou a Assembleia Constituinte de 1934 a alterar parcialmente a configuração jurídica do Distrito Federal, estabelecendo, em seu art. 15, que o seu Prefeito seria de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível ad nutum, cabendo a deliberação sobre assuntos locais a uma Câmara Municipal eletiva. A sua justiça continuava, porém, sendo organizada por lei federal, equiparada para todos os efeitos ao sistema Judiciário dos Estados, sendo garantida a representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Outra novidade como decorrência de melhor discriminação tributária entre os Estados e Municípios, consistiu em estatuir que o Distrito Federal teria direito tanto aos tributos municipais como aos estaduais, o que revela a persistência de uma dualidade de serviços, com

O Rio, antigo Distrito Federal, era parcialmente custeado pela União, mas eram outras as suas peculiaridades: tinha indústrias

duas fontes de receita reforçadas por altos subsídios da União.

Com o Estado Novo e a Constituição de 1937, que praticamente extinguiu o regime federativo, foi dito, pura e simplesmente, que o Distrito Federal seria administrado pela União, mantida a organização da justiça existente. A legislação do Distrito passou a ser exercida pelo Conselho Federal, órgão que substituiu o Senado Federal (art. 53) mas que jamais chegou a existir.

Com o advento da Constituição de 1946, voltou-se ao sistema de 1934, cabendo a administração do Distrito Federal a um Prefeito nomeado pelo Presidente da República, com assentimento prévio do Senado Federal, e demissível ad nutum. Voltou a existir uma Câmara eleita pelo povo, com funções legislativas de caráter local. Ao Distrito Federal continuaram a competir, conjuntamente, os impostos atribuídos aos Estados e aos Municípios. Já em 1956, no entanto, "ex vi" da Emenda Constitucional nº 2, de 3 de julho da aquele ano, procedia-se a nova alteração, voltando o Prefeito do Distrito Federal a ser eleito conjuntamente com a Câmara de Vereadores.

No que se refere à organização financeira, praticamente o Distrito Federal, desde então, ficou equiparado aos Estados, no tocante às suas fontes de receita, com sistema de ensino próprio que, na realidade, sempre foi amplamente subsidiado pela União.

Todavia, já a 8 de junho de 1961, como reflexo imediato da transferência do Distrito Federal para Brasília, novo modelo jurídico se adotou, "ex vi" da Emenda Constitucional nº 3, que merece nosso atento exame.

Em verdade, em virtude das peculiaridades da nova Capital, instaurada "ab imis fundamentis", isto é, como uma estrutura jurídico-política totalmente nova, com um cenário cultural ainda a ser criado, segundo arrojado e inovador plano urbanístico e arquitetônico, compreendeu-se, com grande sabedoria, que era mister conferir ao novo Distrito Federal uma estrutura jurídica nova que, por sinal, não chegou a se aperfeiçoar. Em primeiro lugar, superou-se a visão municipalista, resultante da dimensão

histórico-social do Rio de Janeiro, para se estabelecer um modelo institucional de amplo espectro nacional ou federativo.

Compreendeu-se, em suma, que Brasília surgia no contexto de um inédito espaço institucional nos horizontes da República, como centro emissor e de convergência de toda a vida nacional, e, por conseguinte, incompatível com as soluções até então vigentes. Desse modo, se por apego à tradição (como custa, às vezes, superá-la, não obstante seus desgastes!) se previu uma Câmara do Distrito Federal eleita, para deliberar sobre os assuntos da competência do Distrito Federal, por outro lado se estabelecia que essa Câmara teria as atribuições que viessem a lhe ser cometidas por uma lei orgânica federal, sendo o prefeito nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal.

Essa lei orgânica, que, na realidade jamais chegou a ser promulgada, deveria regular a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal,



Para Reale, a solução de equiparar Brasília a Estado seria altamente prejudicial

dispondo sobre criação e extinção de cargos e serviços públicos e a fixação dos respectivos vencimentos, a votação dos tributos e do orçamento, bem como sobre a abertura de crédito e operações financeiras.

Desse modo, foi firmada a posição prioritária e eminente da organização do Governo Federal, ficando a ele subordinadas as funções atribuídas à prome-tida Câmara do Distrito Federal. Ora, se esta, até o regime militar instaurado em 1964, não chegou a se converter em realidade, é porque estamos perante óbices que é preciso cuidadosamente levar em conta.

Relembrar esse relevante fato histórico, estamos vendo que a maior incerteza tem presidido a estrutura e as competências do Distrito Federal, dado o encontro, no mesmo espaço institucional, de funções de natureza nacional, estadual e municipal, com reiterados problemas emergentes na esfera político-administrativa da União, com "insurgências e ressurgências", como diria Gilberto Freyre.

Compreende-se, assim, que a Constituição de 1967, levando em conta as peculiaridades do Distrito Federal sediado em Brasília, tenha, de um lado, mantido o sistema de nomeação e demissão de seu Prefeito e, do outro, atribuído ao Senado Federal competência para "legis-

lar sobre (sic) o Distrito Federal, sua organização administrativa e judiciária". É feita remissão ao art. 17, § 1º, segundo o qual, tocaria ao Senado Federal votar leis sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração. Conferiu-se, outrossim, à Câmara Alta a atribuição de exercer a sua fiscalização, com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Com apego excessivo a um federalismo centralizador, privou-se, todavia, o Distrito Federal de sua representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, restabelecida por recente emenda constitucional, conforme tradição que vem desde 1891.

Nesse ponto, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, nada alterou de essencial, a não ser quanto à denominação de Chefe do Executivo que passou a ser governador nomeado pelo Presidente da República.

Pois bem, se analisarmos o Esboço da Constituição elabo-

ráda pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, verifica-se, pelos seus arts. 99 e seguintes, que se pretende restabelecer o sistema de elegibilidade do governador e vice-governador do Distrito Federal para mandato de seis anos, por sufrágio universal, voto direto e secreto, com maioria absoluta de votos, "ad-instar" do previsto para os governadores dos Estados. Ao mesmo tempo, pretende-se criar uma Assembleia Legislativa, que teria competência para votar uma lei orgânica que disporá sobre a organização dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como sobre o Ministério Público, observadas as normas e os princípios estabelecidos na Constituição.

Em uma palavra, quer-se equiparar o Distrito Federal aos Estados, sem qualquer ressalva, muito embora se diga, no parágrafo único do art. 98, que "a União suplementará o Distrito Federal com os recursos financeiros que necessitar para a manutenção de seus serviços". Como se vê, a União só existiria para arcar com as despesas do Distrito Federal, plenamente autônomo "de nomine" no plano financeiro...

"Data maxima venia" de meus pares, — que, por sinal, trouxeram valiosa contribuição ao disciplinar a estrutura federativa, muito embora com dis-

persáveis minudências —, a solução proposta para o Distrito Federal me parece altamente prejudicial aos interesses da República e, notadamente, da União, além de pecar de inegável irrealismo. Digo que há irrealismo porque não se atende à real natureza do Distrito Federal no ordenamento federativo do País, a começar pela falta de recursos próprios para custear a competente administração que lhe é atribuída.

Enquanto o Distrito Federal tinha a sua sede no Rio de Janeiro, compreende-se que se pretendesse assegurar-lhe grande autonomia, porque a antiga capital, como o demonstrou quando constituiu o Estado da Guanabara, dispunha de meios próprios para a manutenção de seus Poderes e serviços.

Já não acontece o mesmo com o atual Distrito Federal, em virtude ter surgido "ex novo", como bem o compreendeu o Congresso Nacional graças à lembrada Emenda Constitucional nº 3, promulgada, como vimos, em razão da transferência da Capital Federal para Brasília.

Não é, contudo, apenas a falta de recursos financeiros próprios, que me leva a discordar da conversão do Distrito Federal em Estado, mas duas outras ordens de razões. Em primeiro lugar, devemos manter fidelidade ao plano de seu fundador, o grande presidente Juscelino Kubitschek, que não via em Brasília apenas uma cidade, mas uma solução nacional.

Qualquer configuração que se queira dar ao Distrito Federal sem se levar em linha de conta a sua "destinação nacional", só nos poderá fazer recair em antigos erros, perturbando-se a alta missão do Governo Federal com questões locais, como as que desmereceram a antiga Câmara Municipal da 1ª República, e também a restaurada pela Constituição de 1946.

Em segundo lugar, a ocupação mesma do espaço urbano, com uma nova concepção da propriedade imobiliária, subordinada às exigências de um plano-piloto, deveria corresponder a novas formas de tributação, não se podendo esperar que o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) venha a representar uma fonte significativa e bastante de recursos, uma vez que a criação de um parque industrial em Brasília viria desnaturar a sua feição institucional. Brasília não pode, de maneira nenhuma, deixar de ser nacional, na substância de sua existência concebida como centro do espaço federativo.

Isto posto, parece-me que a nova Constituição deveria volver ao modelo traçado pela Emenda Constitucional nº 3 de 1961, mas com a corajosa eliminação da Câmara do Distrito Federal. Sendo o Senado Federal a expressão do sistema federativo, não há "capitis diminutio" para ninguém, se lhe for conferida competência para legislar sobre o Distrito Federal, que existe em razão e para os fins do ordenamento federal, cuja supremacia deve ser pre-

Reale tem uma idéia para as satélites: torná-las circunscrições administrativas especiais, com prefeitos nomeados, mas fiscalizados

servada, primando os interesses eminentes do País sobre eventuais vaidades ou aspirações de natureza local.

Cabe-me, ainda, uma referência à situação jurídica das chamadas cidades-satélites. Julgo que seria grave erro erigi-las em municípios, por amor a um paradoxal "princípio de simetria" que tem-se insinuado perversamente na estruturação político-administrativa do Brasil. Já Rui Barbosa, injustamente apontado como ideólogo abstrato do liberalismo, advertia contra os males da configuração uniforme que se implantou para disciplinar as funções municipais na amplitude de nosso território, sem se atentar para peculiaridades que deveriam inspirar novos modelos administrativos.

Relembrando esse alto magistério, penso que a Lei Orgânica do Distrito Federal, elaborada pelo Congresso Nacional, ao dispor sobre o Distrito Federal, deveria transformar as cidades-satélites em "circunscrições administrativas" especiais, com um Prefeito nomeado pelo Governador do Distrito Federal. Não excluo mesmo a elegibilidade de um Conselho de Administração, incumbido de legislar sobre matéria não atribuída pela Lei Orgânica ao Senado Federal, assistir o prefeito, e fiscalizar-lhe a atuação, sabendo-se que cresce cada vez mais a função fiscalizadora como uma das tarefas básicas do Legislativo. A matéria tributária e orçamentária deveria ficar a cargo do Senado Federal, porque no Distrito Federal não deve haver diferenças de impostos; mesmo porque os bens públicos são poder da União.

No tocante a essa matéria relevante, prefiro, no entanto, ser breve, dada a premência de tempo, e a falta de maiores informações sobre o espaço institucional ocupado pelas cidades-satélites, expressões, a um só tempo, da permanente atração exercida pela Corte, imperial ou republicana, e das carências regionais, cujas populações chegam a Brasília em busca de melhor qualidade de vida, que as conjunturas amargas de nosso tempo não lhes asseguram. O importante é, porém, procurar esses angustiantes problemas, graças a modelos do espaço institucional, que não comprometam a destinação nacional da Capital da República.

Em conclusão, deve a nova Constituição preservar a destinação nacional de Brasília, mediante uma lei orgânica federal, prevista para dar-lhe a estrutura compatível com os objetivos determinantes de sua fundação. Essa salvaguarda da razão fundante do novo Distrito Federal não impede, mas antes exige um ordenamento jurídico-político de caráter complementar para as cidades-satélites, com a elaboração de um plano social e urbanístico que não seja mera repetição do Plano Piloto, em virtude de diversas e peculiares circunstâncias.

Brasília tem curta uma experiência que seria paradoxal, se não fosse revoltante, pois, ao lado do máximo de planejamento, representado pelo plano-piloto, há carência total de planejamento nas áreas que o circundam, deixadas no mais completo abandono urbanístico. Cresceram ao deus-dará, sem qualquer previsão salutar ordenadora.