

# RELATORIA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL



## PARECERES PRODUZIDOS (HISTÓRICO)

# Senado Federal

## Mesa Biênio 1993/1994

Presidente  
Humberto Lucena

1º Vice-Presidente  
Chagas Rodrigues

2º Vice-Presidente  
Levy Dias

1º Secretário  
Júlio Campos

2º Secretário  
Nabor Júnior

3º Secretário  
Júnia Marise

4º Secretário  
Nelson Wedekin

Suplentes de Secretário  
Lavoisier Maia  
Lucídio Portella  
Carlos Patrocínio



SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO  
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

# RELATORIA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL PARECERES PRODUZIDOS

(HISTÓRICO)

TOMO III

(Nº 51 A 81)

BRASÍLIA – DF, 1994

341.2481

R 382

RDR .

T. 3

EX 2

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal  
Diretor: João Batista Soares de Sousa

Editoração Eletrônica executada por Mário  
Simões segundo os padrões definidos pelo  
gabinete do deputado Nelson Jobim.

DOAÇÃO

BIBLIOTECA DO SENADO FEDERAL
Este volume acha-se registrado
sub o número 72
de ano de 1995

TRABALHO ELABORADO POR:  
MARCOS ANTÔNIO ASSI TOZZATTI,  
CÁRMEN LÍDIA RAMOS LEITE,  
OSVALDO PINHEIRO TORRES JÚNIOR  
DA RELATORIA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL



# SUMÁRIO

## Tomo III

PARECER Nº 51 DIREITOS POLÍTICOS .....	05
PARECER Nº 52 TRANSFERÊNCIA DE ATIVIDADES DA UNIÃO PARA OUTRAS ESFERAS DO GOVERNO .....	13
PARECER Nº 53 VETO PRESIDENCIAL .....	18
PARECER Nº 54 REFORMA TRIBUTÁRIA .....	25
PARECER Nº 55 COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS .....	58
PARECER Nº 56 COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DF, PARA LEGISLAR .....	63
PARECER Nº 57 RESPONSABILIDADE POR DANO AO MEIO AMBIENTE, AO CONSUMIDOR E A BENS DE DIREITOS HISTÓRICOS .....	68
PARECER Nº 58 ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL .....	72
PARECER Nº 59 MEIO AMBIENTE (RESÍDUOS PERIGOSOS) .....	81
PARECER Nº 60 USINAS NUCLEARES .....	91
PARECER Nº 61 FLORESTAS, PANTANAL, ZONA COSTEIRA .....	97
PARECER Nº 62 MEIO AMBIENTE (PRINCÍPIOS DE PRECAUÇÃO) .....	107
PARECER Nº 63 MEIO AMBIENTE (PRINCÍPIO DO USUÁRIO PAGADOR) .....	118
PARECER Nº 64 MEIO AMBIENTE (RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR DANO) .....	132

PARECER nº 65 MEIO AMBIENTE: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....	141
PARECER nº 66 ÍNDIOS, TERRAS INDÍGENAS .....	153
PARECER nº 67 BENS DA UNIÃO E DOS ESTADOS .....	164
PARECER nº 68 RECURSOS HÍDRICOS DE ÁGUA DOCE .....	178
PARECER nº 69 POLÍTICA URBANA .....	199
PARECER nº 70 RESERVAS EXTRATIVISTAS .....	230
PARECER nº 71 FERNANDO DE NORONHA .....	236
PARECER nº 72 TERRAS REMANESCENTES DE QUILOMBOS .....	242
PARECER nº 73 DA CULTURA .....	245
PARECER nº 74 ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS, REGIME JURÍDICO ÚNICO, REMUNERAÇÃO E DISPONIBILIDADE .....	249
PARECER nº 75 DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO .....	270
PARECER nº 76 DA ANISTIA A PUNIDOS POR MOTIVAÇÃO POLÍTICA .....	286
PARECER nº 77 PENA DE MORTE .....	292
PARECER nº 78 SEGURIDADE SOCIAL .....	326
PARECER nº 79 PENSÃO DOS SERINGUEIROS .....	384
PARECER nº 80 NÚMERO DE REPRESENTANTES .....	388
PARECER nº 81 ABUSO DO PODER ECONÔMICO .....	394

**PARECER Nº 51 (ART. 15)  
(DIREITOS POLÍTICOS)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 02.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

SUBSTITUTIVO DO RELATOR  
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Fica acrescido parágrafo único ao art. 15 da Constituição Federal, alterando-se seus incisos I e III, que passarão a ter a seguinte redação:

“Art. 15 .....

I - perda da nacionalidade;

.....

III - privação de liberdade, em decorrência de condenação criminal transitada em julgado;

.....

Parágrafo único. A lei estabelecerá as condições de readquirição dos direitos políticos.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de abril de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator



## I - RELATÓRIO

Sob a rubrica "direitos políticos", foram analisadas dez propostas revisionais. Dirigem-se, na sua totalidade, à modificação ou inserção de incisos no artigo 15 da Constituição Federal.

Desse total, duas tratam de questões relativas à infidelidade partidária. São estas objeto de parecer específico. Outras duas relacionam-se com a perda de mandato eletivo, ou de direitos, por decisão do eleitorado.

Três propostas sugerem aperfeiçoamentos da redação do inciso III do artigo, referente à suspensão dos direitos políticos, em decorrência de condenação criminal.

Duas propostas implicam apenas na adaptação do art. 15 a modificações introduzidas em dispositivos diversos.

Uma proposta inclui, entre as causas de perda ou suspensão de direitos políticos, a incompetência administrativa ou legislativa.

## II - PARECER

A constituição moderna surge historicamente como conjunto de normas fundamentais de convivência política no interior de um Estado nacional. O artigo 15 da Constituição Federal mostra toda sua importância ao ser observado dessa perspectiva. Sua função é justamente definir os atores políticos, aqueles que, de alguma maneira, atuam no processo de formação da vontade do Estado.

Em um Estado democrático o princípio a ser seguido nessa definição é óbvio: todos os membros da **demos** participam na formação da vontade do Estado. Ao estabelecer, de forma taxativa, os casos de exclusão deste princípio, o artigo 15 determina a punição máxima aplicável a um cidadão enquanto tal: a sua exclusão do gozo ou do exercício da cidadania. Esta punição deve restringir-se, assim, a casos extremos.

**Art. 15.** É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: II - incapacidade civil absoluta; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Entre os cinco incisos do art. 15, três não são objeto de proposta de alteração (incisos II, IV e V). O inciso II refere-se ao caso de incapacidade civil absoluta. O direito civil está interessado fundamentalmente nos efeitos jurídicos dos atos de vontade privada. A incapacidade civil absoluta confunde-

se com a incapacidade de conceber e expressar uma vontade juridicamente válida. Daí a necessidade de que outra pessoa execute, pelo incapaz, os atos que correspondam à sua vontade presumida. Evidentemente, o incapaz tampouco está capacitado para atuar politicamente, ou seja, no âmbito da vontade coletiva.

Ao contrário da anterior, as exclusões previstas nos incisos IV e V não se apresentam como que diretamente inscritas na natureza das coisas. Expressam de forma mais nítida uma decisão política. O inciso IV chama a atenção para os deveres da cidadania. Algumas obrigações são consideradas inerentes à condição de cidadão. Seu não cumprimento funciona como uma recusa tácita da cidadania. Por sua vez, o inciso V corresponde à decisão política, historicamente localizada, de privilegiar de tal maneira a probidade administrativa que os atos contrários a ela sejam objeto da punição máxima que o Estado reserva ao cidadão relapso.

O Substitutivo apresentado a seguir propõe alterações aos demais incisos. Mais precisamente, procura precisar as exclusões do exercício da cidadania previstas nos incisos I e III.

**Art. 15. I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado.**

Subjacente ao inciso I do art. 15 encontra-se a questão das relações entre nacionalidade e cidadania. A partir da Constituição de 1934, fixou-se a fórmula de separar, em dois artigos, os casos de perda da nacionalidade dos casos de perda ou suspensão de direitos políticos. Invariavelmente, a perda da nacionalidade constituía o primeiro dos casos elencados de perda de direitos políticos.

Compreende-se a prioridade. O exercício dos direitos de cidadania configura uma das manifestações da nacionalidade. Recentemente, voltou a afirmar o constitucionalista José Afonso da Silva: "Nacionalidade é conceito mais amplo do que cidadania, e é pressuposto desta". Daí ser possível levantar dúvidas a respeito da necessidade de explicitação dessa hipótese de perda de direitos políticos. Aceita-se a tradição brasileira basicamente para evitar qualquer incerteza sobre o caráter taxativo do art. 15. Não se compreende, no entanto, a decisão de incluir a hipótese de maneira incompleta.

Em obra coletiva, sob a coordenação do Desembargador Fernando Whitaker da Cunha, o professor cearense Fávila Ribeiro teceu considerações pertinentes a respeito da redação do inciso I do art. 15 da atual Constituição da República: "O inciso contempla apenas a perda da naturalização, advinda de sentença judicial, tendo por causa a prática de atos nocivos aos interesses nacionais. Pelo critério adotado, a perda da nacionalidade não constitui fator determinante da privação dos direitos políticos." Ora, pouco adiante o professor afirma que "perdendo a nacionalidade, originária ou adquirida, passa o indivíduo à condição de estrangeiro, incidindo na regra do art. 14, § 2º, vedando o alistar-se".



Por força dessas contradições legais e doutrinárias, esta Relatoria resolveu propor o retorno da perda da nacionalidade como causa genérica de perda de direitos políticos. Tal proposta não impede, obviamente, que a própria Constituição Federal estenda a nacionais de outros países quaisquer direitos atribuídos a cidadãos brasileiros. Neste caso, as formas de aquisição e perda desses direitos constituem matéria infraconstitucional.

**Art. 15. III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.**

O inciso III foi objeto da preocupação de alguns parlamentares. Nele se determina a suspensão dos direitos políticos, na hipótese de condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os seus efeitos. A preocupação é legítima. Dado o rigor da sanção cominada (exclusão do exercício da cidadania), não se pode admitir a indeterminação da hipótese (qualquer situação criminalmente tipificada).

Duas foram as soluções sugeridas para esta inadequação, ambas no sentido de especificar com mais detalhe os casos em que a condenação criminal pode levar à supressão dos direitos políticos. Essas soluções socorrem-se de distinções consagradas na doutrina e na legislação jurídico-penal. A primeira utiliza a distinção entre crimes dolosos e crimes culposos para restringir o efeito do art. 15 da Constituição aos primeiros. A segunda recorre à distinção entre espécies de penas (Código Penal, art. 32) para restringir aquele efeito ao caso de imposição de pena privativa da liberdade.

As redações propostas para o inciso III demonstram compreensão do problema ensejado pelo dispositivo. Demonstram, também, a dificuldade para encontrar-lhe solução adequada. Ambas proporcionam uma melhoria em relação ao texto vigente; no entanto, mantém-se a indeterminação da hipótese a ser punida. A Relatoria decidiu dar continuidade à reflexão que originou essas propostas. Para tanto, procurou aprofundar o entendimento do art. 15.

Um primeiro passo nesse sentido pode advir da comparação entre este e outros dispositivos constitucionais. Os incisos IV e VI do art. 55 da Constituição Federal tratam separadamente as seguintes hipóteses de perda de mandato parlamentar:

- 1) por força da perda ou suspensão dos direitos políticos;
- 2) em consequência de condenação criminal transitada em julgado.

Tratando-se a segunda hipótese de um caso particular da primeira (art. 15, III), faz-se necessário precisar o motivo da separação.

O próprio art. 55 estipula processos diferentes para a concretização da perda do mandato nesses dois casos. Na hipótese mais abrangente, a perda será declarada pela Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; na hipótese particular, a perda será decidida pela Casa respectiva, por voto

secreto e maioria absoluta (art. 55, §§ 2º e 3º). Esta disparidade só se explica pelo fato de o inciso III possuir um caráter realmente dispar em relação ao resto do art. 15.

Enquanto os demais incisos elencam situações extremas e definidas, compatíveis com o rigor da punição (e sua consequência lógica: a perda do mandato parlamentar), o inciso III do art. 15 aponta para situação indefinida e possivelmente pouco relevante. Obriga, assim, o art. 55 a cair em contradição lógica, ao admitir no inciso VI, conjugado ao § 2º, que a hipótese de suspensão de direitos políticos do inciso III do art. 15 não tem consequência automática para o mandato parlamentar. A contradição é imprescindível à defesa do mandato eletivo.

Outra abordagem proveitosa dirige-se à história do preceito. Seu conteúdo remonta ao art. 8º, 2º, da Constituição de 1824. Determinava este dispositivo a suspensão dos direitos políticos por sentença condenatória a prisão ou degredo, enquanto durarem seus efeitos. O publicista José Antônio Pimenta Bueno, em sua *Análise da Constituição do Império* (1857), esclarece a razão de ser da norma. Visa esta constatar a incompatibilidade entre a “intervenção do réu no regime político” e o “cumprimento da pena.”

O preceito imperial transitou para as constituições republicanas com uma modificação de relevo. A hipótese passou a ser formulada em termos de “condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos”. Esta formulação permitiu a Pontes de Miranda, em seus *Comentários à Constituição de 1967*, o seguinte raciocínio: “Na Constituição Política do Império do Brasil, o art. 8º, 2º, entendia suspenso o exercício dos direitos políticos por sentença condenatória à prisão ou degredo. A Constituição de 1946, art. 135, § 1º, II, falou de condenação. Idem, a de 1967: Não é a mesma. Nem a *ratio legis* é a mesma. Ali, atendia-se à restrição à liberdade: preso, ou degredado, não poderia votar, nem exercer direitos políticos (...). Aqui não: qualquer sentença condenatória basta; o fundamento é ético”.

Dessa forma, fica estabelecida, nos seus traços gerais, a mutação histórica da norma constitucional. Questão diversa é a de determinar a redação mais adequada ao preceito. Esta tarefa exige retomar e completar as primeiras observações a respeito da teleologia do art. 15. Ao apontar os atores situados no exterior da arena política, este artigo define um patamar mínimo. Não se confunde, portanto, com outros tipos de exclusão, em patamares mais elevados da atuação política.

Encontramos um exemplo desse outro tipo de exclusão nas regras de inelegibilidade. Aqui, pode e deve haver um controle mais rigoroso dos requisitos de atuação. Outro exemplo surge no já citado art. 55 da Constituição Federal. A Relatoria não cogita em eliminar ou modificar seu inciso VI, que estatui a possibilidade de perda de mandato, em razão de condenação criminal. Caberá à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, tal como hoje, decidir da



compatibilidade entre a condenação criminal e o exercício do mandato parlamentar.

Os exemplos citados correspondem a formas privilegiadas de atuação política. Ainda assim, o art. 55 não faz da condenação causa direta da perda de mandato, sem intermediação de uma instância deliberativa. Não se compreende, portanto, que a mesma causa tenha por efeito automático a suspensão de direitos políticos e conseqüente eliminação da capacidade para qualquer ação política.

Acrescente-se ao exposto, a possibilidade de essa suspensão ocasionar efeitos em cascata, certamente desproporcionais à gravidade de uma série de crimes tipificados em lei. Basta atender a dois textos legais para se apreender a dimensão dos desdobramentos possíveis. O Código Eleitoral considera a suspensão dos direitos políticos causa de cancelamento do alistamento eleitoral (art. 71). E o chamado Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos considera o gozo dos direitos políticos requisito básico para a investidura em cargo público (art. 5º).

Efeitos como estes, se concretizados, implicariam conseqüências inaceitáveis. O próprio Código Penal, mais razoável, só admite a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo “quando a pena aplicada for superior a quatro anos” e exige que esses efeitos da condenação sejam “motivadamente declarados na sentença” (art. 92).

Em última análise, implicações práticas inesperadas, como as aqui apontadas, decorrem de uma imprecisão conceitual. Para precisar a questão, é necessário voltar à alternativa posta por Pontes de Miranda, no texto há pouco transcrito. Ou a suspensão dos direitos políticos do cidadão criminalmente condenado responde apenas à impossibilidade prática de exercício desses direitos, ou possui um fundamento ético. Em outras palavras, trata-se de uma conseqüência indesejada da privação da liberdade ou de pena acessória especialmente dirigida à conduta do infrator e com ela julgada compatível.

A resposta a esta indagação deve partir do reafirmado caráter extremo e extraordinário da prescrição do art. 15. A suspensão dos direitos políticos implica em que o condenado deixe de fazer parte da comunidade política que o condenou. Dessa forma, deixa de existir, quanto a ele, uma das justificações mais sólidas para a aplicação de sanções penais em um Estado democrático: o fato de que o próprio infrator participa do corpo que determina a justiça da pena. Parece ser, portanto, essencial à sanção jurídica a permanência, no interior da ordem jurídico-política, do sujeito a ela submetido.

Admitida que seja a possibilidade de exceção a esta regra, nada mais evidente que a necessidade de delimitação precisa da hipótese abrangida pela exceção. Sua definição não se deve dar em termos de conduta criminosa em geral, ou mesmo a partir de uma espécie de crime ou de pena, abstratamente tomada.

Esta Relatoria propõe o retorno ao sentido originário da norma. Aos constituintes do Império e das primeiras constituições republicanas seria difícil prever o destino ulterior das penas privativas de liberdade, seu progressivo declínio. Condenação criminal implicava como que automaticamente a idéia de privação da liberdade. A suspensão dos direitos políticos dos detentos foi permitida para dar resposta a uma dificuldade prática. A detenção impedia tanto que o Estado assegurasse o exercício de um direito político básico, o de votar, como que o detento exercesse a obrigação correspondente.

Com maior razão devemos acentuar o caráter eminentemente prático do preceito em uma Lei que se afirma como Constituição Cidadã. Ao Estado democrático, por definição, repugna negar a possibilidade de exprimir-se a qualquer parcela da população. Nisto reside, não só sua fonte de legitimação, como também sua força. Quanto mais extenso o campo da interação política na base, menos provável o desencontro entre as instâncias imediatamente decisoras de políticas públicas e a realidade do país.

#### **Parágrafo único.**

A Relatoria decidiu, ainda, propor ao Congresso Revisor a inserção de parágrafo único no art. 15. A finalidade do mesmo é garantir a possibilidade de se regulamentar, por meio de lei, a reaquisição dos direitos políticos.

O dispositivo proposto faz parte da nossa tradição constitucional. Sua origem situa-se no § 3º do art. 71 da primeira constituição republicana, que versa sobre a reaquisição dos “direitos de cidadão brasileiro”. Em 1934 e 1937, preceitos análogos aparecem já com a redação aqui apresentada. Na Constituição de 1946, e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, os dispositivos correspondentes sofreram acréscimos inadequados. Contudo, tais excessos não justificam a completa supressão da norma levada a cabo pelas Constituições de 1967 e 1988.

O art. 15 nada perde em clareza e aplicabilidade imediata. Nem a suspensão dos direitos políticos deixará de cessar, automaticamente, após ultrapassado o fato gerador da mesma. Trata-se, apenas, de facilitar a evolução do modo como são abordadas as situações de fato que podem recair sob a norma.

#### **III - CONCLUSÃO**

Em vista do exposto, esta Relatoria pronuncia-se pelo aperfeiçoamento da redação dos incisos I e III do art. 15 da Constituição Federal, e pela inserção de parágrafo único no mesmo artigo, nos termos do Substitutivo ora apresentado.

A indicação do voto em relação às propostas revisionais e respectivas emendas consta do Anexo que integra este Parecer.

Sala das Sessões, em de abril de 1994

Deputado NELSON JOBIM – Relator

**PARECER Nº 52 (ART. 76 ADCT)**  
**(TRANSFERÊNCIA DE ATIVIDADES DA UNIÃO PARA OUTRAS ESFERAS DO GOVERNO)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 04.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**



SUBSTITUTIVO DO RELATOR  
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do Art. 60 da Constituição Federal, combinado com o Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte artigo 76:

“Art. 76 No prazo de um ano a contar da promulgação desta revisão constitucional, será editada lei complementar dispondo sobre:

I -plano de transferência da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios das atividades e responsabilidade pela execução de ações governamentais em áreas que especificar;

II -formas e condições para a transferência de que trata o inciso I deste artigo;

III -formas e condições para a transferência de bens móveis e imóveis indispensáveis à execução das atividades a serem transferidas;

IV -limites financeiros, a partir do exercício de 1996, para a transferência de recursos da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, provenientes dos orçamentos de que trata o art. 165 da Constituição Federal, com vistas à execução das atividades a serem transferidas durante o período de 5 (cinco) anos.

§ 1º No prazo de 5 (cinco) anos, a contar da promulgação da lei complementar, as atividades a serem transferidas deverão estar sendo plenamente executadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

§ 2º Fica vedada à União, a partir da promulgação da lei complementar, a contratação de servidores, a qualquer título, para a execução das atividades a serem transferidas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Os servidores federais das unidades transferidas serão colocados à disposição dos Estados,



do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo à União a responsabilidade pelo pagamento dos salários, demais direitos e vantagens, inclusive pensões e aposentadorias.

§ 4º Durante o período de 5 (cinco) anos, a contar da promulgação da lei complementar, a União transferirá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, recursos financeiros destinados às despesas de custeio, exceto de pessoal, para a manutenção das unidades transferidas."

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Dep. NELSON JOBIM

Relator

## PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS SOBRE DISPOSITIVOS REFERENTES À TRANSFERÊNCIA DE ATIVIDADES DA UNIÃO PARA OUTRAS ESFERAS DE GOVERNO

### I - RELATÓRIO

A transferência de encargos entre as esferas Federal, Estadual e Municipal foi objeto de 49 propostas revisionais e de 2 emendas às propostas.

As propostas, que têm por tônica a descentralização político-administrativa, refletem o objetivo de transferência para os Estados e Municípios de atividades ou serviços, hoje situados no âmbito da União, por se entender mais adequada a sua execução pelos governos locais.

Tratando-se de matéria que, além do aspecto "competência", guarda estreita vinculação com outros mandamentos constitucionais, as proposições foram apresentadas num contexto mais amplo, que envolve também mudanças quanto à propriedade de bens, transformação do quadro de pessoal, celebração de convênios e outros assuntos.

As propostas concentram-se na área da educação, saúde e assistência social. Algumas, porém, tratam de transferência de serviços de forma genérica.

O Anexo a este parecer, que dele faz parte integrante, contém a descrição pormenorizada e a identificação de todas as propostas revisionais sobre o assunto, com as respectivas emendas.

É o relatório.

### II - PARECER

As propostas apresentadas têm o reconhecido mérito de buscar a descentralização de ações da União, em atividades nas quais certamente se obterá maior eficácia com sua execução por outras esferas de governo, o que também proporcionará seu controle mais efetivo pela sociedade.

Todavia, para que plenamente se alcancem os desejados resultados positivos, faz-se mister maior reflexão sobre o assunto, através da elaboração de plano com prazos definidos, no qual sejam elencadas as atividades cuja transferência se faça conveniente ao interesse público, bem como de que forma e sob quais condições ela ocorrerá.

Será necessário, ainda, estabelecer regras sobre repasse de recursos financeiros, sobre cessão de pessoal da União que execute as atividades transferidas e sobre o impedimento de a União seguir contratando servidores para atividades que deixe de executar.

Por parecer-nos mais adequado deixar a critério de cada Unidade

da Federação a definição dos serviços e atividades que pretendam transferir a seus Municípios, entendemos não ser próprio da Carta Constitucional da República cogitar desse nível de detalhamento.

### III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, e considerando as importantes contribuições oferecidas pelas Propostas Revisionais apresentadas, concluímos pela seu acolhimento, quanto ao assunto deste parecer, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**PARECER Nº 53 (ART. 66)**

**(VETO PRESIDENCIAL)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 05.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**



SUBSTITUTIVO DO RELATOR  
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60, §3º, da Constituição, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É substituída, no § 1º do art. 66 da Constituição Federal, a expressão “ao Presidente do Senado Federal” pela expressão “aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, passando o dispositivo a vigorar com a redação seguinte:

“Art.66 ...

§1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal os motivos do veto.

Art. 2º Os §§ 4º e 6º, art. 66, passam a ter a redação seguinte:

“Art.66. ....

§4º O veto será apreciado inicialmente pela Câmara dos Deputados, no prazo de trinta dias a contar de seu recebimento, devendo, se rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados, em escrutínio secreto, ser submetido ao Senado Federal, que o apreciará nas mesmas condições.

§6º Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido para cada uma das Casas, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

Art. 3º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM – Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AO ART. Nº 66  
(VETOS PRESIDENCIAIS)

I - RELATÓRIO

Em relação ao art. 66 da Constituição, que cuida dos vetos presidenciais a projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional, foram apresentadas cerca de 45 propostas revisionais específicas.

Dentre elas, três sugerem sua apreciação em separado por cada Casa ; outras três, ao revés, propõem adoção do sistema unicameral para a apreciação; sete pretendem que a votação se faça por escrutínio aberto e nominal.

Quanto às normas referentes à manutenção e rejeição dos vetos, uma proposta sugere seja invertida a regra atual, exigindo o voto da maioria absoluta de Deputados e Senadores para a manutenção do veto; duas propõem seja mantido o veto quando não apreciado no prazo previsto; outras duas sugerem sua rejeição por decurso de prazo; três propostas determinam que o **quorum** para apreciação seja o mesmo exigido para a aprovação do projeto de lei respectivo.

Em relação ao conteúdo, houve quatro propostas de extinção da possibilidade de aposição de veto por inconstitucionalidade, devendo o Presidente da República, no caso de considerar projeto inconstitucional, remetê-lo ao exame do Supremo Tribunal Federal.

Sobre o veto parcial, três propostas sugerem que, no caso de projeto de lei orçamentária, o veto só possa incidir sobre texto integral de subanexo, de unidade orçamentária, de programa, de subprograma, de atividade ou de item de natureza da despesa, com as respectivas dotações; duas propõem supressão da norma constante do §2º do art. 66.

Propostas isoladas ainda sugeriram: supressão da competência do Vice-Presidente do Senado Federal para promulgar leis quando não o faça o Presidente; supressão da expressão “de lei” do *caput* do art. 66; determinação de que o veto parcial só incida sobre texto integral de artigo; substituição, no §6º do art. 66, da expressão “sobrestadas as demais proposições” por “com preferência sobre as demais proposições”; determinação de que, em caso de veto parcial, a lei só entre em vigor após sua apreciação.

A descrição pormenorizada de todas as propostas revisionais, bem como das emendas a elas apresentadas, consta do Anexo II deste parecer, dele fazendo parte integrante.

É o relatório.

II - PARECER

O art. 66 da Constituição Federal confere ao Presidente da Repú-



blica o poder de coparticipar dos procedimentos ordinários de formação das leis: a ele compete integrar o processo legislativo através da sanção ou do veto aos projetos aprovados pelo Congresso Nacional.

Como lembrado por PINTO FERREIRA em seus "Comentários à Constituição Brasileira", "sanção e veto são poderes deferidos exclusivamente ao Chefe do Executivo, na sistemática do direito brasileiro. A sanção significa aquiescência ao projeto de lei que, aprovado pelo Executivo, se converte em lei. A sanção recai expressa ou tacitamente sobre o projeto de lei. O veto também incide sobre o projeto de lei e implica discordância deste"(cf. Ed.Saraiva, São Paulo, 1992, p. 323).

As propostas apresentadas para a revisão do art. 66 do texto constitucional concentraram-se, especialmente, nas regras referentes a forma de apreciação, fundamentos e conteúdo do veto presidencial.

Sobre a forma de apreciação pelo Congresso Nacional, pareceu-nos conveniente a adoção das propostas que sugerem discussão e votação dos vetos presidenciais em separado por cada Casa, afastando-se, com a medida, parte do espectro do "tricameralismo" que paira hoje sobre os trabalhos do Poder Legislativo federal.

Como bem assinalado pelo nobre Deputado ANTÔNIO FALEIROS na justificação de proposta revisional nesse sentido, a experiência legislativa demonstra que a apreciação do veto presidencial em sessão conjunta "tem sobrecarregado a pauta dos trabalhos plenários conjuntos, como também o de cada Casa, procedimento que vem contribuindo para delir a imagem do Poder Legislativo" (cf. PRE 1275-4).

Na verdade, não subsiste fundamento razoável para a apreciação dos vetos em sessão conjunta. Como procedimento integrante do processo de elaboração legislativa, não há por que seguir trâmite diverso daquele previsto para a discussão e votação dos projetos de lei a que se referam.

Observe-se, de outra parte, que a apreciação de vetos presidenciais destoa completamente das demais hipóteses de reunião conjunta das duas Casas previstas no art. 57 do texto constitucional, onde a atuação do Congresso Nacional como um todo se mostra indispensável, seja por motivos de extrema solenidade (inauguração da sessão legislativa; recebimento do compromisso do Presidente da República), seja por motivos meramente operacionais, como a elaboração do regimento interno e a criação dos serviços comuns às duas Casas.

Estas as razões por que estamos acolhendo, na forma do substitutivo em anexo, as propostas revisionais que determinam a apreciação do veto pelo sistema bicameral, ficando rejeitadas, por consequência, as que propõem disciplina diversa para o tema.

Em relação ao tipo de votação a ser observado na apreciação dos

vetos presidenciais, houve pelo menos sete propostas sugerindo a adoção do sistema aberto e nominal. A esse respeito, não nos parece recomendável a alteração do texto atual, cuja entrada em vigor sem dúvida constituiu avanço importante para o aperfeiçoamento do processo democrático brasileiro.

A instituição da regra da votação de vetos presidenciais por escrutínio secreto foi resultado das preocupações do Constituinte de 1988 com a retomada das prerrogativas de um Poder Legislativo extremamente fragilizado pela longa experiência do período autoritário anterior. Tratava-se de garantir, através do sigilo do voto, espécie de proteção dos membros do Congresso Nacional contra inevitáveis pressões advindas do Executivo, as quais muitas vezes comprometiam irremediavelmente a atuação parlamentar de deputados e senadores.

Estes os motivos por que deixamos de acolher as propostas em apreço, entendendo que representariam verdadeiro retrocesso em relação às conquistas democráticas da Constituição de 1988.

Quanto aos fundamentos do veto, quatro propostas pretenderam extinguir a possibilidade de oposição de veto por inconstitucionalidade, sugerindo como norma alternativa a obrigatoriedade de o Presidente da República, no caso de considerar projeto de lei inconstitucional, remetê-lo ao exame do Supremo Tribunal Federal para apreciação.

Sobre o assunto, não nos parece prosperar boa razão para a alteração do texto em vigor.

A adoção das propostas em exame equivaleria a transferir ao Poder Judiciário atribuição de natureza inegavelmente política hoje conferida ao Executivo: o controle preventivo de constitucionalidade das leis, exercido como parte integrante do próprio processo de elaboração legislativa.

MAURO CAPPELLETTI, discorrendo sobre o controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado, lembra que, em alguns países, em lugar de um controle jurisdicional existe um controle exercido por órgãos que podemos chamar “políticos” e não “judiciários”. Segundo ele, nesses sistemas o controle, ao invés de ser posterior à elaboração e promulgação da lei, é preventivo, ocorrendo antes de a lei entrar em vigor. É o caso, por exemplo, do controle exercido pelo *Conseil Constitutionnel* da França, que não constitui “um verdadeiro controle (a posteriori) da legitimidade constitucional de uma lei para ver se ela é ou não válida e, por conseguinte, aplicável, mas, antes, de um ato (e precisamente um parecer vinculatório) que vem a se inserir no próprio processo de formação da lei - e deste processo assume, portanto, a mesma natureza” (cf. in “O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado” - Ed. Fabris, Porto Alegre, 1984, p.29).

Na França, a instituição deste controle político de constitucionalidade teve em mira, justamente, a preservação do princípio da separação de Poderes, impedindo a interferência do poder judiciário na atividade legislativa



das assembleias populares. As propostas que ora examinamos, se acolhidas, teriam justamente o efeito inverso: tratando-se de atribuição essencialmente política, intrinsecamente ligada à competência institucional de fazer leis, delegá-la ao Judiciário seria admitir a concentração, num só Poder, das funções de elaborar e de aplicar leis, o que se revelaria incompatível com o princípio da tripartição de Poderes, consagrado entre nós como cláusula pétrea no texto do art. 60, §4º, da Constituição.

Estes os motivos por que não vemos como acolher as propostas revisionais sobre o assunto.

Quanto ao veto parcial, estamos rejeitando as propostas de supressão da norma constante do §2º do art. 66, cuja introdução no texto constitucional de 1988 sem dúvida representou um avanço em relação ao sistema em vigor anteriormente.

Na verdade, a figura do veto parcial surgiu entre nós com a Reforma Constitucional de 1926, com o fim de coibir as chamadas “caudas orçamentárias”, emendas aprovadas pelo Legislativo no corpo de leis orçamentárias e que nada tinham a ver com orçamentos. Criado para evitar esse tipo de abuso, o veto parcial acabou por gerar outro, passando o Presidente da República a se servir da prerrogativa constitucional para distorcer a vontade legislativa, vetando palavras e expressões de modo a inverter totalmente o sentido original dos projetos de lei aprovados pelo Congresso.

Em 1965, a Emenda Constitucional nº 17, de autoria do nobre Senador JOSAPHAT MARINHO, viria a introduzir norma semelhante à hoje vigente, segundo a qual o veto parcial somente pode incidir sobre texto integral de artigo, inciso, parágrafo ou alínea, e não mais sobre palavras ou expressões isoladas. Revogada com a Emenda nº 01/69, a norma só seria finalmente restabelecida com a promulgação da Constituição de 1988, tendo se revelado, desde então, medida salutar para o processo legislativo, não nos parecendo subsistir motivo razoável para sua supressão do texto constitucional.

Em relação às propostas referentes ao veto parcial incidente sobre leis orçamentárias, deixaremos de apreciá-las, por ora, devendo seu exame ser efetuado por ocasião da apresentação do parecer específico sobre matéria orçamentária.

Quanto às demais sugestões de alteração propostas ao art. 66 (referentes a **quorum** para manutenção ou rejeição dos vetos, prazo para apreciação pelo Congresso, sobrestamento das demais proposições, competência para promulgação das leis), nosso voto é no sentido de sua rejeição, parecendo-nos mais conveniente a manutenção do texto em vigor, que tem se mostrado satisfatório para a disciplina da matéria ali tratada.

Cumprе reiterar que o Anexo II deste parecer, que dele faz parte integrante, contém a descrição pormenorizada de todas as propostas e emendas apresentadas, com os respectivos votos.



É o parecer.

### III - CONCLUSÃO

Tudo isto posto, esta Relatoria acolhe, nos termos do Substitutivo constante do Anexo I deste parecer, as propostas revisionais e respectivas emendas que propõem apreciação do veto presidencial em separado por cada Casa, ficando rejeitadas todas as demais.

Reiteramos, ainda, a não apreciação das PREs dc nºs 13913-1, 14424-8, 15606-4, 16522-0, que serão oportunamente examinadas no parecer referente a matéria orçamentária.

Sala das Sessões, em

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**PARECER Nº 54 (ART. 61, 150, 153, 155, 157, 158, 159, 181 E 195)  
(REFORMA TRIBUTÁRIA)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 12.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

2013 181 001 001  
SUBSTITUTIVO DO RELATOR (A) 12 001 001  
(SISTEMA TRIBUTÁRIO)

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentado ao art. 61 da Constituição Federal o seguinte parágrafo:

“Art. 61. ...

...

§ 3º O projeto de lei de que decorra criação ou majoração de impostos ou taxas, exceto aqueles previstos nos arts. 153, I, II, IV e V, e 154, II, será apresentado até 30 de junho do exercício financeiro anterior àquele em que deverá entrar em vigor.”

Art. 2º A alínea “b” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 150. ...

...

III - ...

...

b) em um exercício financeiro sem que a lei que os instituiu ou aumentou tenha sido publicada até 30 de setembro do exercício anterior;

...”

Art. 3º São dadas novas redações ao inciso III do § 3º do art. 153; à alínea “b” do inciso II, ao inciso IV, à alínea “a” do inciso X, todos do § 2º do art. 155; é acrescentado um inciso III ao art. 157; é dada nova redação ao inciso IV do art. 158; e, são suprimidos as alíneas “e” e “f” do inciso XII do § 2º do art. 155, e o inciso II e os §§ 2º e 3º do art. 159, todos da Constituição Federal:

“Art. 153. ....

...

§ 3º ...

...

III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior, assegurados a manutenção e o ressarcimento de créditos do mesmo impos-



to, relativos às operações anteriores.

“Art. 155. ...

§ 2º

II -

a) ...

b) não impedirá a utilização dos créditos relativos ao imposto cobrado nas operações anteriores;

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações interestaduais;

X -

a) sobre operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias e serviços, assegurados a manutenção e o ressarcimento de créditos do mesmo imposto, relativos às operações e prestações anteriores;

“Art. 157. ...

III - onde estiver localizado o exportador, oitenta por cento do produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, II.”

“Art. 158. ...

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 155, II, e da receita dos Estados a que se refere o art. 157, III.

Art. 4º É acrescentado um novo inciso ao art. 155, § 2º, da Constituição Federal, renumerando-se os demais:

“Art. 155. ...”

§ 2º ...

XIII - é vedado o aproveitamento de crédito quando o imposto que lhe deu origem for, direta ou indiretamente, reduzido, anulado, devolvido ou compensado pela concessão de incentivos, subsídios ou outros benefícios, inclusive de natureza financeira ou creditícia, ressalvado o disposto no inciso XII, g.

Art. 5º O inciso II do § 3º do art. 153 e o inciso I do § 2º do art. 155 passam a vigorar com as redações a seguir, acrescentando-se, ainda, uma nova alínea, “d”, ao inciso X do § 2º do art. 155, todos da Constituição Federal:

“Art. 153. ...”

§ 3º ...

II - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores, ainda quando o crédito de imposto se refira a bem destinado a uso, consumo ou ativo imobilizado;

“Art. 155. ...”

§ 2º ...

I - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal, ainda quando o crédito de imposto se refira a bem destinado a uso, consumo ou ativo imobilizado;

X -

d) sobre as saídas de insumos, máquinas, implementos e tratores agropecuários, definidos em lei complementar, assegurada a manutenção e o ressarcimento dos créditos do mesmo imposto, relativo às operações anteriores;

Art. 6º É acrescentado um novo artigo ao Capítulo I (Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica), do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), da Constituição Federal, com a redação a seguir, após o art. 180, renumerando-se os demais:

“Art. 181. Lei poderá definir práticas de comércio exterior danosas à economia nacional e, para coibi-las, autorizar a cobrança de direitos e a imposição de limitações e sanções que visam neutralizar as referidas práticas, inclusive sobre importações já desembaraçadas.”

Art. 7º A alínea “a” do inciso IX do § 2º do art. 155 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 155. ...

IX - ...

a) sobre a entrada de mercadoria importada do exterior, por ocasião do desembarço aduaneiro, ainda quando se tratar de bem adquirido por pessoa física ou destinado a consumo ou ativo permanente do estabelecimento ou para uso do importador, assim como sobre serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado de destino físico da mercadoria ou da prestação do serviço;

...”

Art. 8º É acrescentado um § 4º ao art. 155 da Constituição Federal:

“Art. 155. ...

...

§ 4º Lei complementar poderá adotar, para o imposto previsto no inciso II, do *caput* deste artigo, o princípio da tributação pelo Estado, ou pelo



Distrito Federal, do destino da mercadoria ou do serviço, estabelecendo regras especiais não sujeitas ao disposto no § 2º deste artigo, de forma a assegurar que o montante cobrado nas diversas operações seja, no final do processo de circulação, totalmente apropriado pelo Estado ou pelo Distrito Federal, onde seja consumida a mercadoria ou o serviço.”

Art. 9º É acrescentado um § 9º ao art. 195 da Constituição Federal:

“Art. 195. ....

§ 9º As contribuições sociais incidentes sobre o faturamento e o lucro, bem como as referidas no art. 239, poderão ser exigidas e graduadas de forma diferenciada em razão da natureza da atividade econômica do contribuinte, nos termos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República.”

Art. 10. Os arts. 7º e 9º desta Emenda entram em vigor na data de sua publicação; o art. 3º, no dia 1º de setembro de 1994; e as demais disposições, no dia 1º de janeiro de 1995.

Sala das Sessões, em de de 1994

Dep. NELSON JOBIM

Relator

## RESUMO DO SUBSTITUTIVO TRIBUTÁRIO

Art. 1º - Estabelece prazo para apresentação de projeto de lei que cria ou aumenta tributo: até 30 de junho do ano anterior.

Art. 2º - Fixa prazo para aprovação de lei que cria ou aumenta tributos: até 30 de setembro do ano anterior (veda "pacotes tributários" de final de ano).

Art. 3º - Desonera exportações e elimina a cumulatividade do ICMS. Exclui a incidência desse imposto estadual sobre produtos primários e semi-elaborados e garante a devolução do imposto pago sobre insumos e material de embalagem das mercadorias exportadas. Para compensar os Estados exportadores, destina-se 80% do imposto federal que deverá substituir o ICMS nos casos recomendados pela política de comércio exterior. Também garante a restituição de IPI cobrado dos insumos usados nos produtos exportados e suprime a atual destinação de 10% desse imposto.

Art. 4º - Inibe a "guerra fiscal" entre Estados no campo do ICMS.

Art. 5º - Desonera a produção e estimula os investimentos: reduz a carga tributária da agricultura e elimina o IPI e o ICMS sobre máquinas, equipamentos e outros bens consumidos no processo produtivo.

Art. 6º - Cria instrumentos para punir práticas desleais no comércio exterior, protegendo a produção brasileira contra a concorrência predatória dos produtos estrangeiros. Essa medida, já adotada em outros países, é indispensável diante da crescente abertura de nossa economia.

Art. 7º - Corrige distorção no tratamento tributário das importações, no campo do ICMS, que penaliza a produção nacional.

Art. 8º - Autoriza que, no futuro, sejam adotadas medidas que destinem a receita do ICMS ao Estado onde seja consumida a mercadoria ou o serviço tributado.

Art. 9º - Faculta a cobrança diferenciada das contribuições sociais sobre vendas, permitida a redução dos seus efeitos em cascata.

Art. 10 - Fixa a vigência das alterações propostas.

SISTEMA TRIBUTÁRIO  
SUBSTITUTIVO DO RELATOR

JUSTIFICATIVAS

(VERSÃO ANALÍTICA)

**Art. 1º - Projeto de lei que aumenta tributo será apresentado até 30 de junho do exercício anterior àquele em que entrar em vigor (art. 61, § 3º):**

- dificulta a apresentação e a edição de “pacotes tributários” ao final do ano, antecipando aos contribuintes o conhecimento de propostas do Executivo para criar ou majorar os tributos.

**Art. 2º - Criação ou aumento de tributo deve ser aprovado até 30 de setembro do exercício anterior àquele em que entrar em vigor (art. 150, III, b):**

- reforça a restrição ao fisco comumente conhecida como princípio da anualidade: além do aumento de imposto ser decretado no ano anterior, também deverá ser aprovado três meses antes de iniciada a cobrança;

- isto impede que sejam baixados “pacotes tributários” ao final do ano, inclusive através de medidas provisórias editadas em 31 de dezembro.

**Art. 3º - Elimina a incidência, direta e indireta, de IPI e ICMS sobre exportações (arts. 153, § 3º, III, e 155, § 2º, X, a); cria uma partilha de 80% da arrecadação do imposto federal sobre exportações em favor do Estado e respectivos Municípios do exportador (arts. 157, III, e 158, IV); e suprime o atual fundo de ressarcimento das exportações (art. 159, II):**

- complementa processo iniciado pela Constituinte, que já previa a não incidência de IPI e ICMS sobre a venda para o exterior de produtos industrializados; agora, amplia-se a não incidência para os demais produtos e, também, assegura-se a devolução do imposto cobrado sobre insumos e bens usados na fabricação e comercialização das exportações;

- princípios teóricos das finanças e internacionalização crescente das economias impõe a completa desoneração das exportações em relação aos im-



postos indiretos internos (IPI e ICMS);

- não se privilegia o setor exportador, dando-lhe imunidade; continuará sujeito à tributação, mas submetido a um imposto federal, único e específico sobre exportações, como ocorre nos países mais desenvolvidos;

- o imposto único deve ser federal porque compete à União a formulação e a execução da política de comércio exterior;

- é nula a atual arrecadação do imposto sobre exportações, principalmente porque estas já geram receita de ICMS; suspenso o imposto estadual, a União certamente passará a cobrar o seu imposto nos casos recomendados pela política comercial - por exemplo, sobre produtos primários que se pretenda estimular a industrialização no nosso país ou sobre produtos brasileiros mais baratos que os estrangeiros e por estes sobretaxados, caso não sejam aqui tributados (caso clássico da soja);

- para compensar os Estados pela perda de arrecadação de ICMS, a União destinará a estes 80% da receita obtidas ao tributar os exportadores do respectivo Estado; como no ICMS, 25% da nova transferência é repartida para os Municípios;

- no novo modelo de tributação das exportações e distribuição intergovernamental de suas receitas, antes explicado, perde sentido a atual repartição de 10% da arrecadação do IPI.

**Art. 4º - Na apuração do ICMS devido, proíbe a dedução de imposto relativo à mercadoria ou serviço beneficiados por incentivos fiscais irregulares (art. 155, § 2º, XIII):**

- visa coibir a “guerra fiscal” entre os Estados e os seus efeitos nefastos para as condições de competitividade do mercado interno;

- a norma cria uma penalidade para mercadorias ou serviços beneficiados por incentivos, inclusive os disfarçados através de empréstimos sem juros ou correção monetária, que não tenham sido aprovados pelo conjunto dos Estados - através do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ);

**Art. 5º - Amplia o conceito de não-cumulatividade do IPI e do ICMS, permitindo a dedução do imposto cobrado sobre bens adquiridos para uso, consumo ou incorporação ao ativo imobilizado do contribuinte. Prevê a não-incidência de ICMS sobre insumos, máquinas e implementos agropecuários (arts. 153, § 3º, II, e 155, § 2º, I e X, d)**

- adota princípio comum aos impostos sobre valor adicionado cobrados nos países desenvolvidos, do chamado crédito financeiro; ou seja, o IPI ou o ICMS embutido no custo de qualquer bem adquirido por um contribuinte, destinado a sua produção, poderá ser descontado do imposto devido sobre suas vendas;

- destaca-se que ao permitir a dedução do imposto embutido em bens do ativo imobilizado (como máquinas e equipamentos) adquiridos pelo contribuinte, não mais incidirá ICMS e IPI sobre os investimentos, de forma a estimular sua retomada e do desenvolvimento nacional;

- pela importância do setor agropecuário, a medida é complementada por norma específica prevendo a não incidência sobre fertilizantes, implementos, tratores e demais insumos agropecuários, reduzindo o custo tributário dos alimentos.

**Art. 6º - Lei definirá práticas irregulares de comércio exterior e estabelecerá as sanções (art. 181):**

- diante da crescente abertura da economia ao exterior, é crucial, ao lado de correções no sistema tributário, reforçar a aplicação de mecanismos reguladores do comércio exterior, para evitar também que as empresas brasileiras sejam vítimas de práticas desleais de comércio por parte dos concorrentes estrangeiros;

- a norma procura viabilizar a efetiva e a equilibrada aplicação de sanções como direitos "anti-dumping" e direitos compensatórios, a exemplo do que ocorre na maioria dos países ricos e de orientação liberal.

**Art. 7º - Equipara a tributação do produto importado à do produto nacional relativamente ao ICMS (art. 155, IX, a):**

- atendendo a justificado pleito dos fiscos

estaduais, a Emenda corrige a redação de disposição da Constituição que tem dado margem para que muitos indivíduos reclamem, na justiça, a não incidência de ICMS sobre importações, levando a situação descabida em que um mesmo produto pode ter impostos e custos diferentes.

**Art. 8º - Delega à lei complementar competência para adotar, no futuro, o princípio do destino para o ICMS (art. 155, § 4º):**

- destinar a arrecadação do ICMS ao Estado onde a mercadoria ou serviço é efetivamente consumido é uma antiga proposição de reforma tributária, que, porém, esbarra em dificuldades operacionais a curtíssimo prazo; daí se opta por uma norma excepcional, prevendo que lei complementar possa vir a adotar as medidas necessárias, inclusive suspendendo a eficácia de disposições constitucionais conflitantes, para implementar tal princípio.

**Art. 9º - Faculta a cobrança das contribuições sociais sobre receitas e lucro de modo diferenciado por setor econômico (art. 195, § 9º):**

- são notórias as distorções provocadas para o setor produtivo pela cobrança de contribuições sociais sobre vendas (efeitos em cascata), porém, a frágil saúde financeira da seguridade social e da própria União não permitem, sem maiores riscos, a substituição imediata por outras fontes de financiamento mais adequadas;

- a Emenda sugere uma medida paliativa, que parcialmente atenda aos dois objetivos acima, ao facultar a cobrança do COFINS e do PIS com alíquotas diferenciadas, o que permitirá, por exemplo, reduzir ou anular a incidência tributária sobre setores que produzem bens de consumo popular (como o agropecuário) ou insumos básicos (como siderúrgica, materiais de construção, energia...), e aumentar sobre outros setores, preservando o nível de arrecadação das contribuições.

**Art. 10. - Implantação progressiva das normas da Emenda.**

- vigência imediata das novas normas sobre a incidência de ICMS nas importações (para evitar movimentos especulativos) e da diferenciação



das contribuições sociais (sua efetivação é limitada pelo chamado princípio da trimestralidade);

- vigência a partir de setembro do novo modelo de tributação das exportações, substituindo a incidência, direta e indireta, de IPI e ICMS, pelo imposto federal, dada a necessidade premente de fortalecer a capacidade competitiva dos exportadores brasileiros, inclusive diante de eventuais problemas conjunturais.

- vigência a partir de 1995 das demais disposições, que exigem um período de adaptação mais amplo.



PARECER Nº , DE 1994 - RCF

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS SOBRE TÓPICOS ESPECIAIS  
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

I - RELATÓRIO

Este Relatório aprecia as propostas revisionais e emendas relativas aos seguintes temas tributários: princípio da anterioridade; imunidade das exportações, com compensação para os Estados e Municípios; inibição de guerra fiscal; desoneração de investimentos; equalização no tratamento tributário entre o produto nacional e o importado; tributação do ICMS pelo princípio do destino; mecanismos reguladores do comércio exterior e cobrança diferenciada de contribuição social, por ramo de atividade.

1. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

A alínea "b" do inciso III do art. 150 da Constituição veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar tributos "no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou".

Este é o princípio da anterioridade, que foi amplificado por diversas propostas revisionais (PRE), no sentido de garantir um prazo mínimo de noventa dias entre a publicação da lei e a cobrança do tributo. São as PRE 921-2, PRE 5329-1, PRE 8307-3, PRE 8339-4, PRE 10083-5, PRE 11193-1 e PRE 13642-5.

As PRE 2984-3, PRE 16112-3, PRE 16824-3 e PRE 13341-5 advogam o prazo mínimo de sessenta dias, além de manterem o princípio da anterioridade.

As PRE 1212-0 e PRE 1468-5 exigem apenas o interstício mínimo obrigatório de seis meses entre a publicação da lei e a cobrança do tributo.

As PRE 9175-3 e PRE 10452-0 alteram a redação da alínea "b" do inciso III do art. 150, proibindo a cobrança de tributos "pela primeira vez, se não tiverem sido instituídos ou aumentados na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro em que forem exigidos".

Pelo § 1º do art. 150, o princípio da anterioridade não se aplica aos Impostos sobre Importação e Exportação, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, impostos extraordinários (guerra externa).

A PRE 13661-1 exclui dessa lista o IPI, enquadrando-o, portanto, no princípio da anterioridade.

A PRE 10712-8 suprime o § 1º do art. 150, impondo o princípio da anterioridade a todos os impostos.

As PRE 4494-3 e PRE 9156-8 proíbem exigir ou aumentar “impostos, taxas ou contribuições, sem que lei do plano plurianual ou das diretrizes orçamentárias o estabeleça.” Acrescentam um novo § 1º ao art. 150, ressaltando que, nos Impostos sobre Importação e Exportação, IPI e IOF, impostos extraordinários, contribuições sociais dos empregadores e dos trabalhadores, a exigência ou o aumento do tributo também se poderá estabelecer através de lei ordinária. Ressaltam, ainda, que as alterações na legislação tributária poderão ter vigência indeterminada, não se limitando aos exercícios a que se referem as respectivas leis do plano plurianual ou das diretrizes orçamentárias.

## 2. IMUNIDADES NAS EXPORTAÇÕES

### (COM COMPENSAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS)

2.10 art. 153, § 3º, III da Constituição estatui que o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI não incide sobre produtos industrializados destinados aos exterior.

As PRE 4526-4, PRE 9163-1 e PRE 15742-3 acrescentam à imunidade do IPI o direito do exportador de manter e aproveitar o crédito do imposto relativo às operações anteriores. A PRE 276-5 propõe a concessão de imunidade do IPI para os produtos agrícolas destinados à exportação (há evidente equívoco conceitual nessa proposta, pois produtos agrícolas, por certo, não se encontram sujeitos ao IPI).

2.2 O art. 155, § 2º, II, “b” estabelece que se uma operação gozar de isenção ou não-incidência do ICMS, o crédito referente à entrada das mercadorias deverá ser anulado.

A PRE 3854-1 suprime o inciso, e a PRE 9025-5 suprime a alínea.

A PRE 2983-0 cria exceção para o disposto na alínea “b”, estabelecendo que no caso da imunidade concedida às operações interestaduais com energia elétrica, petróleo e combustíveis, o remetente poderá aproveitar o crédito do imposto referente às entradas dessas mercadorias; a EME 10510-0 suprime a proposta.

2.30 art. 155, § 2º, IV faculta ao Senado Federal fixar as alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS aplicáveis às operações e prestações interestaduais e de exportação.

As PRE 2291-9, PRE 3766-7, PRE 7543-1, PRE 8343-7, PRE 13843-0 e PRE 14782-5 retiram do Senado Federal a competência para fixar as alíquotas aplicáveis às operações de exportação.

As PRE 4522-0, PRE 9100-2 e PRE 15748-5 dão nova redação



ao inciso IV, atribuindo à lei complementar a fixação das alíquotas interestaduais; não fazem referência às alíquotas incidentes na exportação. A primeira dessas propostas foi apresentada a EME 2948-0, supressiva.

A PRE 3854-1 dá nova redação ao inciso IV, atribuindo ao Senado Federal competência para fixar as alíquotas aplicáveis aos alimentos e às operações e prestações interestaduais.

2.40 art. 155, § 2º, X, “a” da Constituição veda a incidência do ICMS sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados definidos em lei complementar.

Concedem imunidade total na exportação de mercadorias e serviços as PRE 568-4, PRE 2821-0, PRE 3853-7, (recebeu a EME 1240-6, de redação), PRE 3908-8 e PRE 5172-7.

Também concedem imunidade na exportação de quaisquer mercadorias e serviços, acrescentando o direito ao crédito do imposto incidente na sua entrada, as PRE 4492-6 (recebeu a EME 6474-7, supressiva), PRE 7805-7, PRE 9168-0 e PRE 15746-8; acrescentando o direito ao crédito atualizado do imposto incidente na entrada, foram apresentadas as PRE 769-9, PRE 1267-1, PRE 13843-0 e PRE 14783-9.

Concedem imunidade às exportações de quaisquer mercadorias ou produtos, as PRE 1234-6, PRE 2305-5, PRE 5509-2, PRE 5592-8, PRE 6053-2, PRE 6277-7 (recebeu a EME 10523-5, supressiva), PRE 9028-6, PRE 9865-7, PRE 10870-3, PRE 12150-9, PRE 12752-9, PRE 13555-5, PRE 14338-2 e PRE 16006-8.

Além de concederem imunidade às exportações de mercadorias ou produtos, as PRE 953-3 (essa proposta explícita: produtos nacionais ou nacionalizados), PRE 2287-6 e PRE 8341-0 garantem a manutenção do crédito das entradas, sendo que as duas últimas determinam que esse crédito seja atualizado.

A PRE 5699-9 exclui da incidência do ICMS, na exportação, os produtos semi-elaborados definidos em lei complementar (recebeu a EME 10508-4, supressiva); a PRE 4550-6 faz a mesma exclusão, e acrescenta o direito ao aproveitamento do crédito do imposto incidente na entrada dos produtos industrializados exportados e de seus insumos (a EME 6015-1 substituiu a palavra “industrializados” por “nacionais ou nacionalizados”, fazendo recair a imunidade sobre qualquer produto exportado).

A PRE 8535-1 dá nova redação à alínea “a”, concedendo imunidade à exportação de produtos nacionais ou nacionalizados, e manutenção de crédito do imposto incidente sobre esses produtos ou sobre seus insumos.

As PRE 3772-7 e PRE 13728-3 alteram a alínea “a” para conce-



derem imunidade às operações que destinem ao exterior produtos industrializados e produtos agropecuários, qualquer que seja seu nível de elaboração.

A PRE 14876-1 dá nova redação à alínea “a” para tornar imunes as operações que destinem ao exterior produtos agrícolas, industrializados e semi-elaborados, definidos em lei; a PRE 15924-2 altera a mesma alínea para acrescentar à imunidade nela prevista a exportação de produtos agropastoris.

A PRE 7448-4 pode ser considerada como supressiva de todas as demais propostas que concedem maiores benefícios à exportação que os atualmente existentes, pois propõe que seja mantida inalterada a redação da alínea “a” do inciso X do § 2º do art. 155.

2.50 art. 157 da Constituição apresenta dois casos de participação dos Estados e do Distrito Federal na arrecadação de impostos da União.

O art. 158, IV estatui que pertencem aos Municípios 25% da receita do ICMS.

As PRE 4492-6, PRE 9168-0 e PRE 15746-8 acrescentam mais um caso de partilha da receita de imposto federal com Estados e Distrito Federal, ao estabelecerem que 80% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Exportação pertencem ao Estado (ou Distrito Federal) em que situado o estabelecimento exportador; essas propostas aditam que os Estados deverão transferir 25% dessa receita aos Municípios.

2.60 art. 155, § 2º, XII, “e” da Constituição estabelece que cabe à lei complementar excluir da incidência do ICMS, nas exportações para o exterior, produtos semi-elaborados e primários, e serviços.

A alínea “f” do mesmo dispositivo constitucional determina que a lei complementar deverá prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias.

Algumas das propostas que concedem imunidade às exportações de mercadorias e serviços suprimem a alínea “e” e adequam a redação da alínea “f” ao texto proposto, retirando a menção à exportação para o exterior.

Tratam especialmente dessas alíneas: PRE 8429-5, que retira da alínea “f” a previsão de manutenção de crédito no caso das operações interestaduais (recebeu as EME 11321-3 e EME 12612-5, ambas supressivas); a PRE 9168-0, que propõe retirada idêntica e ainda suprime a alínea “e”; a PRE 14787-3, que retira da alínea “f” a previsão dos casos de manutenção de crédito relativamente à exportação; a PRE 8342-3, que suprime a alínea “e”; e a PRE 3852-3 que propõe a supressão das alíneas “e” e “f” (recebeu as EME 1242-3, de redação, e EME 10849-2, supressiva).

2.70 art. 159, II da Constituição trata de fundo de exportação

cujos recursos são destinados aos Estados e Distrito Federal. É constituído por 10% da receita do IPI e distribuído proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. O § 2º do mesmo artigo veda a qualquer Estado (e Distrito Federal) receber parcela superior a 20% dos recursos do fundo, e o § 3º determina que os Estados entregarão 25% do montante que receberem aos Municípios, observados os critérios de distribuição do ICMS.

Suprimem o inciso II e, portanto, tornam sem efeito também os §§ 2º e 3º, as PRE 6223-0, PRE 8952-1, PRE 9561-6, PRE 10126-4, PRE 13897-7 (essa também suprimiu expressamente os parágrafos, e recebeu a EME 10466-9, supressiva) e PRE 15950-1.

As PRE 7532-3, PRE 9158-5, PRE 14979-7, PRE 14980-9 e PRE 15754-5 suprimem o fundo de exportação ao introduzirem outra matéria no art. 159, II.

A PRE 3853-7 torna imunes as exportações de mercadorias e serviços; em decorrência, altera a redação do inciso II para fazer o rateio proporcionalmente ao valor de todas as exportações dos Estados (recebeu a EME 1240-6, que corrige sua redação.).

As PRE 4492-6, PRE 9168-0 e PRE 15746-8 determinam a redução do percentual do inciso a 5% e substituem o IPI pelo Imposto sobre Exportação, como base de cálculo (a primeira recebeu a EME 6474-7 para manter o art. 159 como redigido originalmente).

Reduzem a 5% o percentual de rateio da receita do IPI, as PRE 9252-9 e PRE 9253-2.

A PRE 6224-3 suprime o § 2º, e a PRE 6227-4, o § 3º, do art. 159.

A PRE 2308-9 implanta nova sistemática de distribuição de ICMS aos Municípios, baseada na arrecadação efetiva; em decorrência, a proposta determina que os Estados entregarão, a cada Município, 25% do fundo de exportação proporcionalmente ao montante entregue no mês anterior a título de ICMS.

A PRE 16334-1 determina que a parcela do fundo de exportação devida aos Municípios deve lhes ser entregue tão logo os Estados recebam os recursos da União.

### 3. INIBIÇÃO DE GUERRA FISCAL

O art. 155, § 2º, XII, "g" da Constituição determina que a lei complementar deverá regular a forma como os Estados e o Distrito Federal, mediante deliberação coletiva, concederão e revogarão isenções, incentivos e benefícios fiscais.

As PRE 2978-3, PRE 13335-5 e PRE 14138-1 estabelecem que o



Senado Federal decidirá sobre representação de Estado contra infração a deliberação coletiva que conceda ou revogue isenções, incentivos e benefícios fiscais; lei complementar disporá sobre a perda, pelo infrator, do Fundo de Participação dos Estados e do fundo de exportação, e sobre critérios de rateio dos montantes não repassados por esse motivo. A primeira proposta aduz que a lei complementar disporá também sobre a proibição de o infrator realizar operações de crédito, e sobre a aplicação de multa, cujo valor será rateado entre os Estados prejudicados.

#### 4. DESONERAÇÃO DE INVESTIMENTOS

4.10 art. 153, § 3º, II da Constituição estatui que o IPI é um imposto não-cumulativo, devendo ser compensado o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores.

As PRE 15741-0 e PRE 16348-0 alargam o campo de aproveitamento do crédito do imposto, admitindo tanto o crédito físico como o crédito financeiro.

As PRE 4507-9 e PRE 9161-4 determinam o aproveitamento do crédito do IPI, mesmo que relativo a bens adquiridos para uso ou consumo, ou para integrar o ativo permanente.

4.20 art. 155, § 2º, I estabelece que o ICMS é um imposto não-cumulativo, devendo ser compensado o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal.

As PRE 4523-3, PRE 9173-6 e PRE 15745-4 permitem a manutenção e aproveitamento do crédito do imposto, ainda que a mercadoria tenha sido adquirida para uso ou consumo do estabelecimento ou para integrar seu ativo permanente. A primeira das propostas citadas recebeu as EME 8020-1 e EME 10519-2, ambas supressivas.

A PRE 16349-3 substitui a expressão “nas anteriores” por “em qualquer das operações anteriores”, na referência ao direito ao crédito do ICMS incidente sobre mercadorias e serviços adquiridos.

A PRE 10689-0 substitui “imposto previsto no inciso II” pelo nome completo do imposto citado no inciso, sem alterar o sentido do início do parágrafo.

4.3As PRE 4491-2, PRE 9167-6 e PRE 15747-1 determinam o acréscimo de alínea “d” ao art. 155, § 2º, X, para não apenas concederem imunidade aos insumos, máquinas, implementos e tratores agropécuarios, mas também para garantir o aproveitamento do crédito do imposto referente às operações anteriores; a PRE 5920-1 concede imunidade semelhante (embora fale em isenção), sem garantir o aproveitamento de crédito.



A PRE 568-4 acrescenta alínea "d" para tornar imunes ao ICMS as mercadorias de origem agropecuária, integrantes do consumo básico da população, listadas em lei complementar.

## 5. EQUALIZAÇÃO NO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO ENTRE O PRODUTO NACIONAL E O IMPORTADO

Estabelece o art. 155, § 2º, IX, "a" da Constituição que o ICMS incide sobre a entrada de mercadoria importada do exterior, ainda quando se tratar de bem destinado a consumo ou ativo fixo do estabelecimento, assim como sobre serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o estabelecimento destinatário da mercadoria ou do serviço.

A PRE 2982-6 dá nova redação à alínea "a", para acrescentar a incidência do ICMS sobre a importação para uso do estabelecimento e para uso ou consumo do importador; admite, ainda, a exigência do imposto por ocasião do desembaraço aduaneiro, e determina que o imposto será devido ao Estado a que se destinar fisicamente a mercadoria. No mesmo sentido dispõem as PRE 13339-0, PRE 16076-0, PRE 16077-3 e PRE 16827-4. A PRE 10458-1 difere das anteriores por não alterar a alínea "a", mas determinar o acréscimo de alínea "c" com redação idêntica, e por não incluir a destinação ao consumo como fato gerador na importação.

A PRE 4521-6 antecipa a incidência do imposto para o momento do desembaraço aduaneiro; admite, na importação, a incidência sobre pessoa física, e determina que o imposto será devido ao Estado a que se destinar fisicamente a mercadoria.

A PRE 12327-1 retira, na alínea "a", a incidência do ICMS sobre a entrada de mercadoria importada destinada ao ativo fixo do estabelecimento importador.

## 6. ICMS - PRINCÍPIO DO DESTINO

Nas operações interestaduais, um imposto que incida sobre a circulação de mercadorias pode ser recolhido totalmente na origem, totalmente no destino, ou ainda, numa hipótese intermediária, pode ocorrer a partilha da receita do imposto entre os Estados do remetente e do destinatário da mercadoria. Esse último é o caso do ICMS.

Várias propostas revisionais introduzem, na hipótese das operações interestaduais, a cobrança do ICMS, ou a possibilidade de o cobrar, apenas no Estado destinatário, embora não o façam de maneira semelhante. A PRE 3852-3 determina que nas operações interestaduais o imposto pertencerá ao Estado de destino, cabendo à lei complementar disciplinar sua cobrança; recebeu emenda supressiva (EME 10849-2) e emenda de redação (EME 1242-3). As PRE 4355-3, PRE 4519-1, PRE 9178-4 e PRE 16455-9 optam por atribuir à lei complementar a adoção do sistema de pagamento do imposto no destino. A

PRE 14985-7 permite que a lei complementar exija o ICMS do remetente e do destinatário, considerando anulado o débito do remetente quando pago o imposto pelo destinatário no Estado em que estabelecido.

## 7. MECANISMOS REGULADORES DO COMÉRCIO EXTERIOR

As PRE 4524-7, PRE 9164-5 e PRE 15744-1 têm a finalidade de reforçar a aplicação de mecanismos reguladores do comércio exterior, para evitar que empresas brasileiras sejam vítimas de práticas desleais de concorrentes estrangeiros.

## 8. COBRANÇA DIFERENCIADA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

No art. 195 da Constituição Federal encontram-se definidas as fontes de financiamento da seguridade social.

As principais bases de incidência das contribuições sociais que financiam a seguridade social são a folha de salários, o faturamento e o lucro. Conforme as determinações constitucionais vigentes, essas bases são cumulativas e a forma de incidência das contribuições a elas associadas tem sido homogênea, não se prevendo diferenciações que alcancem a natureza da atividade econômica do contribuinte.

As PRE nºs 2139-5, PRE 3425-9, PRE 13881-1 e PRE 16566-2 acrescentam dispositivo ao art. 195, de forma a possibilitar que a incidência das contribuições ocorra de forma diferenciada de modo a se atingir uma distribuição mais equilibrada dos encargos sobre os vários fatores de produção.

## II - PARECER

### 1. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

A Constituição de 1988 consagrou, entre outros, os princípios tradicionais da legalidade, da irretroatividade, da anterioridade, da generalidade e da capacidade contributiva, que devem reger as relações tributárias entre o Estado e os cidadãos.

O princípio da anterioridade — que se confunde com o da anualidade, quando há exigência de autorização orçamentária anual para a cobrança de tributos, caso da Constituição de 1946 — expresso na Constituição de 1988, veda cobrar tributos “no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”.

Esse texto, no entanto, não tem conseguido evitar as reiteradas distorções causadas pela legislação fiscal, que surpreende o contribuinte ao final de cada exercício. Mesmo que cumprida formalmente a exigência constitucional, a elevação da carga tributária a partir de janeiro seguinte retira do princípio sua característica de proteção a quem deve pagar o tributo.

Visando a oferecer ao contribuinte a garantia da previsibilidade



econômico-tributária, diversas propostas revisionais incluem o prazo mínimo de sessenta dias anteriores ao final do exercício financeiro, prazo que se nos afigura insuficiente para a finalidade pretendida. Outras propostas defendem prazo de seis meses, mas não incluem a exigência de publicação da lei no exercício financeiro anterior, que tem toda uma respeitável tradição histórica a seu favor.

Há propostas que pretendem vincular a cobrança dos tributos à prévia inserção na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou na lei do plano plurianual. Estas propostas, na prática, impedem que ocorram modificações tributárias a partir, aproximadamente, do mês de julho do ano anterior ao da cobrança de tributos. Esse prazo seria demasiadamente longo diante de necessidades fiscais prementes.

As propostas mais adequadas preservam o princípio da anualidade — entendido como exercício financeiro — e o ampliam, com a exigência do prazo mínimo de três meses anteriores ao último dia do ano, garantindo, assim, plenamente o princípio da efetiva anterioridade, ou previsibilidade fiscal. Ademais, as PRE 921-2 e PRE 8307-2 adicionam a exigência de que o projeto de lei de que decorra criação ou majoração de tributo seja apresentado ao Congresso Nacional até 15 de abril (ressalvadas as exceções do § 1º do art. 150).

Esse foi o caminho seguido pelo Substitutivo, que dilatou, porém, o prazo de apresentação do projeto para 30 de junho. Esta data permite aos Poderes Legislativo e Executivo planejar, até o final do primeiro semestre do ano, a carga tributária a ser cobrada no exercício financeiro seguinte.

O § 1º do art. 150 abre exceções ao princípio da anterioridade, para os impostos de importação e exportação, IPI, IOF e eventuais impostos extraordinários em caso de guerra externa. As propostas que pretendem incluir esses impostos na regra geral do art. 150, III, “b” não foram acatadas, tendo em vista as necessidades de política econômica e de comércio exterior urgentes e de natureza conjuntural, que não se podem submeter às regras da anterioridade, embora cumpram os princípios jurídicos da legalidade e da irretroatividade.

## 2. IMUNIDADES NAS EXPORTAÇÕES

### (COM COMPENSAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS)

O setor exportador brasileiro tem sido responsável, ao longo dos últimos trinta anos, por parcela considerável de nosso produto interno bruto, não apenas pelo volume das exportações, mas também por seu elevado efeito multiplicador na economia interna. Acrescente-se que esse setor não deixou de crescer nem mesmo nos períodos mais difíceis da economia nacional.

No entanto, os incentivos tributários às exportações criados nas décadas de 60 e 70, responsáveis em grande parte pelo crescimento do setor



ocorrido desde então, encontram-se praticamente esgotados por força da insuficiência de recursos governamentais ou foram retirados em atenção a regras inseridas em acordos internacionais. Por fim, a Constituição de 1988 chegou ao perigoso ponto de reduzir o campo da imunidade concedida aos produtos exportados, elevando as dificuldades de nossa indústria para entrar ou permanecer no competitivo mercado internacional.

Felizmente, os parlamentares revisores compreenderam que as fontes de recursos estatais destinadas ao comércio exterior estão se esaurindo, e apresentaram sugestões que incentivam corretamente as empresas exportadoras, proporcionando-lhes benefícios fiscais semelhantes aos existentes nos países de comércio concorrente. Nesse sentido, várias propostas estão direcionadas para a concessão de imunidade aos produtos industrializados, mercadorias e serviços exportados.

No caso do IPI, como complemento da imunidade dos produtos industrializados exportados, é proposta a elevação à categoria de norma constitucional do direito, hoje reconhecido pela legislação, à manutenção e ao ressarcimento do crédito do imposto incidente nas operações anteriores à de exportação.

Quanto ao ICMS, a gama de benefícios proposta é ainda maior. De 1967 a 1989 os produtos industrializados exportados gozaram de imunidade, sendo tributados pelo ICM apenas os primários; a manutenção do crédito referente às operações anteriores, na hipótese dos produtos imunes, era garantida por lei federal. A Constituição de 1988 aumentou os casos de exigência do imposto, neles incluindo a exportação de produtos industrializados semi-elaborados. A garantia de manutenção do crédito, na exportação dos produtos imunes, concedida pela Lei Complementar nº 65, de 1991, foi, no entanto, suspensa por medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal, em Ação de Declaração de Inconstitucionalidade impetrada pelo Estado de Minas Gerais. Hoje, portanto, a manutenção e o aproveitamento do crédito, pelos exportadores, fica à livre discrição dos Estados. O ressarcimento nesses casos tem se mostrado medida de exceção poucas vezes tomada.

Passados cinco anos, uma análise de nosso comércio exterior demonstra que a incidência do ICMS sobre mais de um terço de nossa pauta de exportação restringiu a capacidade de atuação de nossos exportadores no disputado mercado externo. Nesse ponto cabe acrescentar que também a incidência do ICMS sobre produtos primários, deve ser discutida e revista, em prol do revigoramento de nossa economia. Assim agindo estaremos dando guarida aos princípios teóricos das finanças, e nos adaptando à internacionalização crescente das economias; aqueles aconselham e essa impõe a completa desoneração das exportações em relação aos impostos internos do tipo IPI e ICMS.

Mas é cristalino que o setor exportador não será privilegiado pela imunidade sem reservas; se motivos de ordem econômica aconselharem a intro-

dução de restrições tributárias às exportações, poderá ser acionado o Imposto sobre Exportação, um clássico e ágil instrumento também utilizado pelos países mais desenvolvidos, como importante auxiliar na condução da política econômica voltada para o exterior.

Outras propostas desejam propiciar a atualização monetária do crédito decorrente das operações anteriores à de exportação. Ocorre, todavia, que esse crédito é utilizado de imediato, logo que a mercadoria dá entrada no estabelecimento exportador, quase sempre antes da exportação por ela gerada. O que se torna justo impedir é o acúmulo de crédito que ocorre nas empresas que se dedicam preponderantemente ao comércio exterior. Nesse caso, a garantia do ressarcimento substitui com vantagem a atualização, pois esta não garante o aproveitamento do montante do crédito acumulado pela empresa.

Os argumentos produzidos para defender a imunidade na exportação de bens e mercadorias são apropriados para justificar a desoneração dos serviços exportados.

A redução de receita, decorrente dos benefícios concedidos à exportação pelos Estados e Distrito Federal, será compensada com a transferência de parcela expressiva da receita do Imposto sobre Exportação. É verdade que a atual arrecadação desse imposto é insignificante, principalmente porque a incidência do ICMS não deixa espaço à utilização de um imposto com finalidade extrafiscal tão acentuada. Suspenso o ICMS, no entanto, a União certamente passará a cobrar seu imposto nos casos recomendados pela política comercial, como, por exemplo, sobre produtos primários cuja industrialização se pretenda estimular em nosso país, ou sobre produtos nacionais de custo menor que os similares estrangeiros, e por isso sobretaxados pela nação importadora caso não sejam aqui tributados (o exemplo melhor dessa hipótese é o do complexo soja).

Com a criação dessa nova fonte de transferência de receita perde sentido a atual repartição de dez por cento da receita do IPI. Adite-se, em apoio à extinção dessa partilha, que a União suportará significativa redução de receita do imposto, de decorrência dos incentivos aos investimentos constantes de alteração do art. 153 da Constituição inserida no Substitutivo proposto. Cabe lembrar ainda que a exportação é crucial para a economia, pois representa um importante fator de desenvolvimento econômico e constitui-se na principal fonte de consecução de divisas. E sendo importante para o País não cabe perquirir quem é responsável por sua incrementação; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios compartilham igualmente dessa responsabilidade.

Finalmente, deve ser apontado como inibidor da atividade empresarial e, portanto, como mais um obstáculo ao desenvolvimento do País, o texto constitucional que veda o aproveitamento do crédito se a operação seguinte for beneficiada por isenção ou não incidência. Ora, a obrigatoriedade do estorno do crédito retira, em grande parte, o benefício concedido, reduzindo o incentivo à



prestação de serviço, à produção ou à comercialização de produtos isentos ou não tributados.

### 3. INIBIÇÃO DE GUERRA FISCAL

A regra constitucional que exige deliberação coletiva dos Estados para a concessão e a revogação de benefícios fiscais referentes ao ICM e depois ao ICMS, incluída pela primeira vez no texto de 1969, tem se mostrado um eficaz obstáculo às guerras fiscais encontradiças na vigência do antigo Imposto sobre Vendas e Consignações.

Como conseqüência, essa norma tem concorrido para manter uma convivência harmônica, que certamente seria impossível sem ela, dada a desigualdade econômica das unidades federadas. Todavia, vários Estados começam a ameaçar esse convívio pacífico, concedendo benefícios tributários ou financeiros, não autorizados pelo plenário dos Estados e do Distrito Federal, geralmente no afã de atrair novas empresas, mas também em atenção a pleitos de setores corporativos. Essas infrações ao texto constitucional acarretam efeitos nefastos para as condições de competitividade do mercado interno.

Preocupou a vários parlamentares não haver na legislação uma forma eficiente de combater esses deslizos, o que os levou a propor a criação de um original contencioso, com julgamento pelo Senado Federal e aplicação de pesadas sanções pecuniárias.

Apesar da necessidade de medidas que coibam os abusos, a fórmula apresentada é desaconselhável, não apenas por sua forte conotação burocratizante, senão também por não garantir uma solução rápida para os interessados, já que ao perdedor da lide restaria sempre o direito de recorrer ao Poder Judiciário.

Mais prático e eficiente será, sem dúvida, vedar o aproveitamento do crédito quando o imposto que lhe deu origem for, direta ou indiretamente, reduzido, anulado, devolvido ou compensado pela concessão de incentivos, subsídios ou outros benefícios, inclusive de natureza financeira ou creditícia, ressaltados, naturalmente, os benefícios autorizados ou determinados por decisões coletivas apoiadas no texto constitucional.

### 4. DESONERAÇÃO DE INVESTIMENTOS

A característica principal de impostos como o IPI e o ICMS é a sua não-cumulatividade. No dizer elegante de Trotabas e Cotteret, "toute l'originalité de la T.V.A. repose sur le droit à déduction".

A principal dificuldade enfrentada pelo legislador para estabelecer este "direito" é, sem dúvida, indicar claramente em que casos o montante do imposto incidente sobre as mercadorias (ou serviços) adquiridas pode servir à dedução, isto é, pode ser creditado e posteriormente abatido do montante do



imposto devido relativo às operações (e prestações) promovidas pelo contribuinte.

Na França, país onde se adotou pela primeira vez um imposto do tipo não-cumulativo - la taxe sur la valeur ajoutée - T.V.A - (embora experiência anterior tenha ocorrido em estado americano), os doutrinadores desde logo divisaram duas formas de concessão do abatimento: apenas o crédito referente às mercadorias adquiridas para se integrarem em produtos fabricados, adquiridas para serem comercializadas, ou que desapareçam no processo de produção; ou o aproveitamento do crédito relativo a todas as mercadorias adquiridas pela empresa com a finalidade de servirem ao processo produtivo ou de comercialização. No primeiro caso ocorre o crédito físico; no segundo, o crédito financeiro.

François Deruel, lembrando que a França optou pela segunda, resume com precisão as duas hipóteses:

“L'avantage de la T.V.A. sur un simple système de paiements fractionnés tient dans le fait que le redevable peut déduire:

- non seulement les taxes qui ont grevé l'achat de biens ou de denrées qui se retrouvent dans le produit fini ou qui disparaissent dans la fabrication: matières premières, matières consommables utilisées pour la fabrication... (déduction physique).

- Mais aussi les taxes qui ont grevé l'achat ou la réalisation des immobilisations et l'achat des services (déduction financière, élément important de la neutralité de l'impôt).

O sistema de crédito financeiro, presente na legislação da T.V.A. dos países da Comunidade Européia, fez com que o imposto incidente, por exemplo, sobre bens do ativo imobilizado (máquinas e equipamentos) deixe de representar ônus financeiro para o adquirente, pois este imediatamente o credita e deduz do imposto devido pelas operações tributadas que efetua.

No Brasil, os únicos impostos não-cumulativos, o IPI e o ICMS, têm adotado soluções semelhantes entre si, mas diferentes do modelo europeu.

A legislação do IPI opta pelo crédito físico, admitindo também o aproveitamento do crédito relativo às embalagens e às matérias-primas e produtos intermediários que, embora não se integrando ao novo produto, sejam consumidos no processo de industrialização, salvo se fizerem parte de bens do ativo permanente.

A legislação que rege nacionalmente o ICMS também adota o crédito físico, pois estatui que não poderá ser aproveitado o crédito referente à entrada de bens destinados ao consumo ou à integração no ativo fixo, nem o relativo à entrada de mercadorias que, utilizadas no processo industrial, não

integrem o produto final na condição de elemento indispensável à sua composição.

Essas legislações são fruto evidente da mentalidade fiscalista que preside, em geral, as decisões referentes à política tributária em nosso País. Ao impedir o aproveitamento do crédito do montante do imposto que incide sobre todas as mercadorias adquiridas para a consecução dos objetivos das empresas - a produção agropecuária, a industrialização, a comercialização ou a prestação de serviços - a lei está elevando os custos de produção e de comercialização e, conseqüentemente, reduzindo a capacidade de investimento não apenas das empresas privadas, senão também das empresas estatais. Certamente não é essa a maneira mais inteligente de criar instrumentos que concorram para o desenvolvimento econômico de um país.

A introdução do crédito financeiro tanto na legislação do IPI quanto na do ICMS, é medida que se impõe para estimular os investimentos e, conseqüentemente, proporcionar o crescimento da economia.

Com o mesmo objetivo, foram propostas a imunidade relativa ao ICMS nas saídas de insumos, máquinas, implementos e tratores agropecuários, e a manutenção e o ressarcimento dos créditos referentes às operações anteriores.

Dada a importância do setor, e tendo em vista a redução significativa de suas fontes de financiamento ao longo dos últimos anos, é ele merecedor desse incentivo tributário que concorrerá para reduzir o custo de produção dos alimentos.

#### 5. EQUALIZAÇÃO NO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO ENTRE O PRODUTO NACIONAL E O IMPORTADO

Foi sábio o constituinte de 1988 ao estabelecer como fato gerador do ICMS a entrada de mercadoria importada, mesmo que se trate de bem para consumo ou para o ativo fixo do estabelecimento importador. Essa medida equipara o ônus tributário do produto importado ao do produto nacional; sem a equiparação o primeiro seria beneficiado por vantagem financeira em relação ao último.

Todavia, a norma se mostrou insuficiente para uniformizar tratamentos, pois não impede a importação livre de ICMS quando se tratar de bem adquirido para uso do importador ou por pessoa física (muito embora alguns tivessem visto na palavra "bem", que abrange os produtos e mercadorias não destinados ao comércio, uma permissão para a incidência do ICMS na importação efetuada por pessoa física).

A elevação das pessoas físicas à condição de contribuintes do ICMS pode parecer estranha à primeira vista, mas o volume e o valor dessas importações torna necessário que se iguale, também nesse caso, a carga tributária entre o produto estrangeiro e o nacional. A liberdade de importação deve-se acrescentar, sob pena de se abrir caminho à evasão e à fraude fiscais, a igualdade de



tratamento tributário entre o bem adquirido no Brasil e no exterior.

O mesmo dispositivo da Constituição indica como sujeito ativo da obrigação de pagar o ICMS, na importação, o Estado onde estiver situado o estabelecimento destinatário da mercadoria ou da prestação de serviço. Essa disposição tem dado azo a repetidas querelas entre o Estado de situação do estabelecimento importador e o da situação do porto, quando o primeiro oferece vantagens especiais ao importador - como por exemplo, alíquotas mais baixas ou maior prazo para pagamento do imposto - e as mercadorias se destinam, na realidade, ao segundo. Têm razão, portanto, os parlamentares que propuseram atribuir competência para exigir o ICMS ao Estado a que se destinar fisicamente a mercadoria.

Finalmente, há que se fazer menção às propostas que, na importação de mercadorias, antecipam o fato gerador do ICMS para o momento do desembaraço aduaneiro.

Algumas legislações estaduais possuem disposição semelhante, mas o Superior Tribunal de Justiça vem reiteradamente negando-lhes validade.

Trata-se, no entanto, de medida de extrema importância para evitar fraudes fiscais ocorridas na importação, devendo ser salientado que agora esse pagamento deixará de representar ônus financeiro para os importadores que se mantêm em dia com o Fisco, pois de acordo com alteração proposta para o art. 155, § 2º, I, haverá o aproveitamento imediato do montante do imposto pago.

## 6. ICMS - PRINCÍPIO DO DESTINO

Num estado federal, quando a competência para cobrar imposto sobre vendas pertence às unidades federadas, aflora de imediato a questão de se saber se nas operações e prestações interestaduais o imposto pertence ao estado que remete ou ao que recebe (em geral, ao produtor ou ao consumidor).

No Brasil encontrou-se uma fórmula híbrida que permite a partilha da receita entre os Estados remetente e destinatário. Na prática, a aplicação dessa sistemática permite que entre Estados economicamente semelhantes o remetente seja, em geral, mais beneficiado que o destinatário: se o menos desenvolvido economicamente for o destinatário ou o remetente, a ele cabe o maior quinhão do imposto.

Com o êxito econômico da Comunidade Européia essa matéria voltou a ser discutida no Brasil, face aos aparentes benefícios que o princípio do destino, lá adotado, trouxe para a economia.

Os países do mercado comum europeu desoneram da T.V.A. as exportações e garantem ao exportador o aproveitamento do crédito referente às operações anteriores; os países importadores impõem às mercadorias importadas ônus tributário igual ao suportado pelas mercadorias nacionais similares. Esse sistema evita a bitributação, dá ao país em que se encontra o consumidor o



direito de se apropriar do imposto, e mantém a neutralidade do imposto. O que foi aqui resumido é assim explicado por Louis Cartou:

“Ce système est fondé sur les deux raisons qui inspirent toute solution apportée par le droit aux problèmes fiscaux internationaux: l'équité fiscale, la neutralité économique de l'impôt.

Au service de l'équité fiscale, la compensation aux frontières doit remplir un double rôle.

En premier lieu elle doit éviter la double imposition (...)

En second lieu, la compensation aux frontières permet d'attribuer l'impôt à l'Etat dans lequel a lieu la consommation du produit ou l'utilisation du service. On considère que l'impôt est ainsi attribué à l'Etat qui supporte les charges générales relatives au consommateur: c'est l'argument dit de l'avantage procuré au consommateur.”

Quanto à importância desse sistema para a neutralidade do imposto, diz o mesmo autor:

“En effet, le produit échangé entre deux pays est détaxé à l'exportation par le pays d'origine et soumis dans le pays de destination à l'impôt de consommation dans les mêmes conditions que les produits nationaux similaires.”

Acordo na Comunidade Européia garante temporariamente a utilização do princípio do destino.

Guardadas as devidas proporções entre operações internacionais de países soberanos e operações interestaduais de estados-membros de um país federado, pode-se dizer que a implementação do princípio do destino, no Brasil, proporcionará ao Estado em que situado o consumidor a receita total do ICMS incidente sobre a mercadoria ou o serviço. A ausência de bitributação e a neutralidade do ICMS em cada Estado, já conseguidas pela legislação atual, serão mantidas.

Deve ser salientado, no entanto, que a introdução do princípio do destino será responsável por outras consequências igualmente desejáveis. Os Estados terão mais liberdade para implementarem políticas tributárias próprias, e os vocacionados para a exportação deixarão de suportar o crédito do ICMS recolhido aos Estados produtores de insumos agrícolas ou industriais.

Infelizmente, forçoso é convir que uma série de previsíveis dificul-

dades desaconselham a imediata introdução do princípio do destino. O momento e a forma de recolhimento do imposto ao Estado destinatário ainda não conseguiram uma solução consensual entre os especialistas na matéria; faz-se necessário encontrar instrumentos eficazes que impeçam a ocorrência das práticas de sonegação encontradas com muita frequência em operações interestaduais não tributadas no Estado remetente, como as relativas a combustíveis e lubrificantes de petróleo e às remessas para a Zona Franca de Manaus; será também necessária uma solução satisfatória para o acúmulo de crédito que ocorrerá nas indústrias fabricantes de produtos consumidos, na maior parte, em outros Estados.

Essas vantagens e dificuldades foram bem avaliadas em várias propostas que sugerem aproveitar a oportunidade de incluir o princípio no texto constitucional, mas deixar para a lei complementar o estabelecimento das regras necessárias à sua implantação e à escolha do momento mais adequado para tanto.

## 7. MECANISMOS REGULADORES DO COMÉRCIO EXTERIOR

A crescente abertura da economia ao exterior, com a diminuição acentuada de barreiras à importação, abre também as portas para práticas irregulares de comércio, como "dumping" e subsídios diretos e indiretos nos países exportadores aos seus produtores, acarretando concorrência desleal e predatória contra empresas brasileiras.

Todos os países que participam do comércio internacional se preocupam com a questão, objeto de acordos dos quais o Brasil tem sido signatário. Entre as medidas adotadas para coibir a concorrência desleal destaca-se a cobrança de direitos compensatórios, aplicada pelo país importador prejudicado, com vistas a eliminar a vantagem obtida pelo exportador. O Brasil, inclusive, vem adotando tal medida, com respaldo em legislação ordinária, o que vem ensejando contestações judiciais, que fragilizam a utilização desse legítimo instrumento inibidor da concorrência desleal.

Assim, cumpre acolher as propostas que visam a dar respaldo constitucional à adoção de medidas contra práticas danosas de comércio exterior prejudiciais à economia brasileira. Entretanto, julgando tratar-se de princípio geral de atividade econômica, procuramos localizar a disposição proposta no título Da Ordem Econômica e Financeira, capítulo referente aos Princípios Gerais da Atividade Econômica.

## 8. COBRANÇA DIFERENCIADA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

As sugestões de reforma nas contribuições sociais, apresentadas em termos de propostas revisionais, expressam, de modo geral, a necessidade de se imprimir maior racionalidade e efetividade à estrutura tributária brasileira.

Em decorrência da natureza das contribuições incidentes sobre o faturamento e sobre o lucro líquido das empresas tem-se que a carga impositiva delas resultante não se distribui uniformemente entre os diversos setores da



atividade econômica. No caso específico do faturamento, as empresas e setores horizontalizados - que participam das diversas etapas do processo produtivo de um bem final - acabam respondendo por uma carga mais expressiva, visto que a contribuição repercute sobre todas as fases de produção. Ademais, a forma vigente de incidência dessa contribuição, ao prever isenção dos bens exportáveis apenas na última comercialização, acaba por onerar também as mercadorias destinadas ao mercado externo, pois recai sobre todas as fases intermediárias do seu processo produtivo.

A atual inflexibilidade da estrutura de incidência das contribuições sociais tem sido apontada como um dos principais elementos responsáveis pela introdução de sérias distorções na formação de preços relativos, pelo desincentivo às exportações e pelo estímulo à evasão, dado o peso excessivo que estas representam para determinados setores da atividade econômica.

A redação do § 9º do art. 195, proposta no Substitutivo, tem por mérito permitir a flexibilização da forma de incidência das contribuições sociais baseadas no faturamento e no lucro, facultando à lei exigí-las e graduá-las de modo diferenciado em razão da atividade econômica. Atribuiu-se ao Presidente da República competência exclusiva para elaborar projeto de lei disciplinando a matéria. Tal medida decorre do fato de o Poder Executivo possuir, no âmbito de sua estrutura administrativa, órgãos técnicos especializados na arrecadação e fiscalização de impostos e contribuições sociais, os quais detêm as fontes de informações necessárias à análise dos efeitos de mudanças nas alíquotas e bases de incidência sobre os diversos setores da atividade econômica.

Diante disso, a sugestão apresentada objetiva tão-somente possibilitar a definição de uma carga impositiva mais justa, do ponto de vista do contribuinte, e mais racional e efetiva, do ponto de vista da arrecadação tributária.

## 9. VIGÊNCIA

As alterações referentes à incidência do ICMS na importação deverão entrar em vigor de imediato, para evitar movimentos especulativos. A mesma data de vigência deverá ser adotada para a diferenciação das contribuições sociais, alteração cuja implantação estará limitada pelo chamado princípio da trimestralidade.

A necessidade premente de fortalecer as exportações brasileiras faz com que se fixe em setembro próximo o novo modelo de sua tributação.

As demais alterações, por exigirem um período de apuração mais amplo, entrarão em vigor em 1º de janeiro de 1995.

## III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Relatoria acolhe, na forma do Substitutivo constante do Anexo I, as propostas revisionais e emendas que propõem:



a) o ACRÉSCIMO, no art. 61, de parágrafo estabelecendo que o projeto de lei de criação ou majoração de impostos ou taxas, com exceção dos previstos nos arts. 153, I, II, IV e V, e 154, II, será apresentado até 30 de junho do exercício financeiro anterior àquele em que deverá entrar em vigor;

b) nova REDAÇÃO da alínea “b”, do inciso III, do art. 150, para vedar a cobrança de tributos em um exercício financeiro sem que a lei que os instituiu ou aumentou tenha sido publicada até trinta de setembro do exercício anterior;

c) a INSERÇÃO ao final do inciso III, do § 3º, do art. 153, de garantia de manutenção e ressarcimento do crédito do IPI, relativo às operações anteriores à de exportação;

d) a ALTERAÇÃO da alínea “b”, do inciso II, do § 2º, do art. 155, a fim de estabelecer que operações e prestações isentas ou não tributadas não impedem o aproveitamento do crédito do ICMS referente às operações anteriores;

e) a ADEQUAÇÃO do inciso IV, do § 2º, do art. 155 ao dispositivo que torna imunes ao ICMS as operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias e serviços;

f) a CONCESSÃO de imunidade, relativa ao ICMS, nas operações que destinem qualquer mercadoria ou serviço ao exterior, garantida a manutenção e o ressarcimento do crédito do imposto relativo às operações anteriores às de exportação (art. 155, § 2º, X, “a”);

g) a INTRODUÇÃO de inciso III no art. 157, destinando oitenta por cento da arrecadação do Imposto sobre Exportação ao Estado ou Distrito Federal onde estiver localizado o exportador;

h) o ACRÉSCIMO ao inciso IV do art. 158, de determinação aos Estados para que transfiram, juntamente com a entrega da parcela do ICMS pertencente aos Municípios, vinte e cinco por cento da receita do Imposto sobre a Exportação que receberem da União;

i) a SUPRESSÃO da alínea “e”, do inciso XII, do § 2º, do art. 155, a fim de adequar o texto constitucional à imunidade total relativa ao ICMS, concedida às exportações de mercadorias e serviços;

j) a SUPRESSÃO da alínea “f”, do inciso XII, do § 2º, do art. 155, a fim de adequar o texto constitucional às alterações previstas para o art. 155, § 2º, II, “b” e X, “a”;

l) a SUPRESSÃO do inciso II, bem como dos §§ 2º e 3º do art. 159, a fim de extinguir a transferência aos Estados e Distrito Federal de dez por cento do produto da arrecadação do IPI;

m) o ACRÉSCIMO de inciso XIII ao § 2º, do art. 155, contendo

proibição de aproveitamento do crédito quando o ICMS que lhe deu origem for, direta ou indiretamente, reduzido, anulado, devolvido ou compensado pela concessão de incentivos, subsídios ou outros benefícios, inclusive de natureza financeira ou creditícia, ressalvado o disposto no inciso XII, "g";

n) a **INCLUSÃO** de regra adicional no inciso II, do § 3º, do art. 153, a fim de permitir o aproveitamento do crédito do IPI relativo a bem destinado a uso, consumo ou ativo imobilizado;

o) a **INCLUSÃO** de regra adicional no inciso I, do § 2º, do art. 155, a fim de permitir o aproveitamento do crédito do ICMS relativo a bem destinado a uso, consumo ou ativo imobilizado;

p) a **INCLUSÃO** de alínea "d" no inciso X, do § 2º, do art. 155, concedendo imunidade do ICMS às saídas de insumos, máquinas, implementos e tratores agropecuários, definidos em lei complementar, assegurada a manutenção e o ressarcimento do crédito relativo às operações anteriores;

q) a **INCLUSÃO** de novo artigo, com o número 181, renumerando-se os demais, com regra que permite a adoção de sanções contra as práticas de comércio exterior danosas à economia nacional;

r) a **INSERÇÃO**, na alínea "a", do inciso IX, do § 2º, do art. 155, das expressões: "por ocasião do desembaraço aduaneiro", para fazer ocorrer nesse momento o fato gerador do ICMS na importação de bens e mercadorias; "ainda quando se tratar de bem adquirido por pessoa física", para estatuir que também as pessoas físicas são contribuintes do ICMS ao importarem bens do exterior; "ou para uso do importador" para estabelecer que a importação de bem ou mercadoria para uso do importador estará sujeita ao ICMS; "de destino físico" substituindo "onde estiver situado o estabelecimento destinatário", a fim de indicar que na importação o ICMS deve ser recolhido ao Estado ao qual se destinar fisicamente a mercadoria ou a prestação do serviço;

s) a **INCLUSÃO** de § 4º no art. 155, a fim de permitir que através de lei complementar seja adotado, com relação ao ICMS, o princípio da tributação pelo Estado ou Distrito Federal do destino da mercadoria ou do serviço, e estabelecidas regras especiais não sujeitas ao disposto no § 2º, do art. 155, de forma a assegurar que o montante cobrado nas diversas operações seja, no final do processo de circulação, totalmente apropriado pelo Estado ou pelo Distrito Federal, onde seja consumida a mercadoria ou o serviço;

t) a **INCLUSÃO** do § 9º no art. 195, para permitir a cobrança de contribuição social diferenciada por ramo de atividade;

u) a **INCLUSÃO** de artigo de vigência estabelecendo que as propostas incluídas nas letras "r" e "t" acima, entram em vigor imediatamente; as das letras "c", "d", "e", "f", "g", "h", "i", "j" e "l" no dia 1º de setembro deste ano; e as demais no dia 1º de janeiro de 1995.

São rejeitadas todas as demais propostas revisionais e emendas referentes aos temas apreciados.

A publicação do voto relativo às propostas e respectivas emendas consta do Anexo II, que integra este Parecer.

Sala das Sessões, em 26 de maio de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator



**PARECER Nº 55 (ART. 20)**  
**(COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

SENADO FEDERAL

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR**  
**PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 1º do art. 20 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20 .....

§ 1º É assegurada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, compensação financeira pelo uso ou exploração de recursos naturais, inclusive petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais, no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, a qual será estabelecida por lei federal específica para cada recurso, ou tipo de exploração.

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de março de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator Adjunto

PARÂGRAFO DO RELATOR-GERAL ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AO  
ART. 20, § 1º, QUE DISPÕE SOBRE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA  
EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS

I - RELATÓRIO

O § 1º do art. 20 assegura aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a órgãos da administração direta da União participação no resultado da exploração, ou compensação financeira pela exploração, de petróleo ou gás natural, de outros recursos minerais e de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Foram apresentadas 25 propostas revisionais ao § 1º do art. 20 que, quanto ao seu conteúdo, podem ser classificadas em:

- propostas que suprimem o dispositivo: 15, ou 60% do total;
- propostas que alteram os beneficiários: sete, ou 28% do total;
- propostas que estendem a compensação financeira a outras modalidades de exploração de recursos naturais: três, ou 12% do total.

As 15 propostas supressivas são as PRE nº 955-1, 1.679-4, 1.794-1, 9.322-1, 9.416-6 e 12.655-4, que alteram somente esse dispositivo; a PRE nº 4.382-6, que também modifica o art. 177 e o art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; as PRE nº 13.562-9, 14.829-9 e 15.363-4, que reformulam o art. 20 e o art. 26; e as PRE nº 9.023-8, 13.015-0, 13.556-9, 15.292-9, 15.303-7, que reformulam grande parte do Título III.

As sete propostas que alteram os beneficiários subdividem-se em:

- propostas que excluem os Estados, o Distrito Federal e os Municípios: uma, a PRE nº 3.299-4;

- propostas que excluem a União: duas, a PRE nº 8.525-6 e o conjunto formado pelas PRE nº 6.260-7 e 6.254-7 (contado como uma única proposta), em que a primeira suprime o § 1º e o inciso IX do art. 20 e a segunda inclui esse parágrafo no art. 26 (que dispõe sobre os bens dos Estados), suprimindo a expressão “bem como a órgãos da administração direta da União”;

- propostas que incluem toda a União: duas, as PRE nº 14.524-4 e 14.699-0; e

- propostas que incluem as comunidades indígenas: duas, as PRE nº 15.475-1 e 16.494-3.

As três propostas que estendem a compensação financeira a outras modalidades de exploração de recursos naturais subdividem-se em:



- propostas que incluem madeira e pesca: uma, a PRE nº 13.201-1;
- propostas que incluem a exploração de recursos hídricos para abastecimento: uma, a PRE nº 6.371-1;c
- propostas que incluem usos de recursos hídricos sujeitos à outorga pelo Poder Público de seus direitos de uso, inundação de terras por reservatórios de água qualquer que seja sua finalidade e restrição ao uso de terras para a proteção de recursos hídricos, em especial mananciais de abastecimento de populações: uma, a PRE nº 6.986-6.

Foram ainda apresentadas quatro propostas correlatas a esse assunto: a PRE nº 10.285-3, que acrescenta a expressão “e estabelecer tarifa, variável em função da finalidade e do interesse social, para a utilização desses recursos hídricos” ao final do inciso XIX do art. 21, bem como um parágrafo a este artigo determinando que “a receita financeira proveniente da cobrança de tarifa pela utilização de recursos hídricos ... será aplicada, exclusivamente, em investimentos nos setores de meio ambiente, energia e irrigação”; a PRE nº 13.153-6, que acrescenta alínea ao inciso I do art. 155 dispondo a respeito da instituição de imposto sobre “a utilização e/ou degradação dos recursos hídricos de bacia hidrográfica por pessoas físicas ou jurídicas, públicas e privadas, que desenvolvam atividades econômicas, ou de outra natureza” e determinando que “os recursos financeiros advindos desse imposto serão utilizados privativamente no monitoramento, proteção e recuperação do meio ambiente dessa região” e que “quando uma bacia hidrográfica abranger dois ou mais Estados, esses Estados constituirão um consórcio para administrar as condições do meio ambiente dessa bacia”; a PRE nº 6.784-8, que acrescenta parágrafo ao art. 145 dispondo sobre compensação financeira a Municípios pela criação de espaços especialmente protegidos; e a PRE nº 16.949-6, que acrescenta inciso ao § 1º do art. 225 dispondo sobre a aplicação progressiva do princípio do usuário-pagador “como fonte alternativa para financiamento das ações necessárias à proteção ambiental”.

## II - PARECER

A compensação financeira pela exploração de recursos naturais é uma inovação da Constituição de 1988, restrita aos recursos minerais e aos recursos hídricos utilizados para geração de energia elétrica. Trata-se de compensação pecuniária a comunidades, com a finalidade de compensar-lhes a diminuição de seu patrimônio natural e outras consequências como a degradação da qualidade de seus recursos. São comuns situações em que os benefícios gerados pelo aproveitamento dos recursos naturais de uma comunidade são transferidos para regiões distantes e usufruídos por outras

Uma interpretação mais restrita desse dispositivo constitucional seria a de que ele se destinaria a compensar comunidades pela restrição de uso que a exploração mineral ou de potenciais de energia hidráulica acarretaria a

parcelas de seus territórios. Não sendo mais possível atividades agrícolas ou industriais nas terras ocupadas por aquelas atividades, as comunidades seriam privadas da renda futura que essas terras poderiam gerar. Essa interpretação não subsiste, porque a Constituição estendeu à mineração e à energia elétrica a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e de Serviços, possibilitando que as terras bloqueadas por essas atividades passassem a gerar renda para suas comunidades.

A compensação financeira não é um tributo a mais gravando a atividade produtiva, como argumentaram alguns parlamentares ao justificarem Propostas Revisionais supressivas do dispositivo. É o pagamento por um recurso produtivo apropriado a custo zero por seus usuários.

Há muito os recursos naturais deixaram de ser considerados bens livres, sem valor econômico. A persistência desse conceito, mesmo após haver evidências de que haviam se tornado escasso, proporcionou sua exploração excessiva e acarretou a degradação de sua qualidade. A compensação financeira é um modo de se internalizar no cálculo econômico as externalidades negativas ocasionadas por seu uso inadequado.

O uso de recursos naturais, especialmente os não renováveis, como minérios e florestas nativas, implica perda de patrimônio, pois não há possibilidades de repô-los. Por essa razão, a comunidade internacional interessada na operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável desenvolveu a contabilidade ambiental de modo a registrar o patrimônio natural de uma comunidade e poder avaliar o ganho ou a perda real de projetos de aproveitamento de recursos naturais.

Favorecemos não somente a manutenção do preceito da compensação financeira, bem como sua extensão a todos os recursos naturais, na forma de leis específicas para cada tipo de recurso. Essa modalidade de regulamentação possibilitará uma evolução do tratamento dado ao tema, coerente com o amadurecimento da sociedade a seu respeito, sem que sejam necessários aperfeiçoamentos futuros do texto constitucional. Propomos, portanto, nova redação para o § 1º do art. 20.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, este Relator acolhe, na forma de Substitutivo, as propostas revisionais e emendas que estendem a outros recursos naturais, ou a outras modalidades de seu uso, a incidência de compensação financeira, rejeitando todas as demais referentes ao tema.

A indicação do voto das propostas e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em de março de 1994.

Deputado NELSON JOBIM – Relator

**PARECER Nº 56 (ART. 24)**

**(COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DF  
PARA LEGISLAR)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**



**SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO  
VI DO ARTIGO 24**

A mesa do Congresso Nacional, nos termos do artigo 60 do texto constitucional e do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º. São suprimidos do inciso VI do art. 24 da Constituição os vocábulos “florestas”, “caça”, “pesca” e “fauna” e as expressões “defesa do solo e dos recursos naturais” e “proteção do meio ambiente”, e acrescida a expressão “gestão dos recursos naturais”, passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:**

“Art. 24.....

.....

**VI - conservação da natureza, gestão dos recursos naturais e controle da poluição”.**

**Art. 2º. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.**

Sala das Sessões, em de de 1994

**Deputado NELSON JOBIM**

**Relator**

**Deputado FÁBIO FELDMANN**

**Sub-Relator**

## I - RELATÓRIO

O inciso VI estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal de legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

Podemos classificar em dois grupos as propostas revisionais apresentadas a este inciso. Em um grupo estão aquelas que pretendem a supressão do inciso, no âmbito de propostas mais amplas que alteram o artigo como um todo. Estas não serão objeto de considerações neste parecer.

No outro grupo estão seis propostas revisionais, que fazem referências específicas ao inciso, incluindo temas como proteção do subsolo, águas e energia, das quais trataremos a seguir. Uma propõe que se acrescente a palavra “subsolo”, quatro a palavra “água” (ou “águas”) e uma as palavras “água” e “energia”.

## II - PARECER

As propostas revisionais apresentadas têm como ponto comum a preocupação em incluir elementos do ecossistema que não estão citados explicitamente no dispositivo em pauta. Consideramos que a inclusão desses elementos é pertinente, mas tornaria ainda mais excessivo o número de termos técnicos utilizados e a redação menos elegante.

Por outro lado, julgamos oportuna a adequação dos termos utilizados na nossa Lei Maior àqueles que vêm sendo utilizados na atualidade pela comunidade científica e pela sociedade em geral.

A utilização de termos como “florestas”, “fauna”, “solos”, “água”, “caça” e “pesca” demonstra claramente como a questão ambiental era tratada de forma fragmentada. Felizmente, essa visão cartesiana vem sendo abandonada em favor de uma abordagem globalizante e integrativa para a percepção da dinâmica dos sistemas ecológicos e econômicos e de suas interdependências. Essa percepção holística-sistêmica pressupõe a abordagem interdisciplinar das análises dos componentes físico-bióticos e das variáveis e fatores socio-econômicos que neles estão inseridos.

Assim, propõe-se que o paradigma holístico de abordagem dos problemas ambientais do País, tratando o ambiente de forma integrada, seja incorporado à nossa Carta Magna.

No documento preparado pelo Brasil para a Conferência do Rio,

considera-se uma definição ampla da problemática ambiental: luta pela preservação dos ecossistemas naturais, pelo uso racional dos recursos naturais e contra a poluição urbana e rural.

“O homem, quer queira quer não, depende da existência de uma natureza rica, complexa e equilibrada em torno de si. Ainda que ele se mantenha isolado em prédios de apartamentos, os ecossistemas naturais continuam constituindo o seu meio ambiente. A morte desses ecossistemas representará a morte do planeta.

Não basta proteger espécies em particular; é preciso proteger o ecossistema como um todo, inclusive as espécies mais insignificantes ou repugnantes: todas têm um papel importante nesse equilíbrio.” (Branco, S. M. 1991. O Meio Ambiente em Debate. Editora Moderna, São Paulo, 87 p.

A conservação da natureza, em um sentido moderno, significa a sábia utilização dos recursos naturais renováveis, segundo a qual o homem deveria buscar a manutenção do equilíbrio biológico entre suas necessidades e a capacidade a longo prazo da natureza para satisfazê-las. Dessa forma, envolve também a manutenção da diversidade biológica e dos processos existentes nos ecossistemas. Assim, a conservação engloba a preservação, a utilização sustentada e a regeneração dos ambientes.

O termo “florestas” tanto pode ser aplicado às formações vegetais de fisionomia predominantemente arbórea, incluindo as espécies vegetais, as espécies da fauna que abriga e os componentes físicos tais como a água e o solo, como também pode referir-se aos recursos florestais, incluindo madeira, produtos extrativistas e outros.

A “caça” e a “pesca” são atividades que envolvem a utilização da fauna que, sob esse prisma, é um recurso natural.

A água é um dos recursos naturais básicos que regem a vida de todos os ecossistemas. É também um recurso que está diretamente envolvido nas várias manifestações do processo desenvolvimentista, incluindo, entre seus usos potenciais, a geração de energia elétrica. Por isso, o planejamento e a administração dos recursos hídricos são fundamentais para a gestão ambiental num processo de desenvolvimento sustentável.

Incluem-se ainda em recursos naturais o solo e o subsolo.

Devido às estratégias desenvolvimentistas que ditaram o uso irracional dos recursos naturais, estes estão se esgotando ou sendo consumidos num ritmo que supera sua capacidade de regeneração, e isso empobrece a própria base de recursos sobre a qual se funda a nossa atividade econômica (Nossa Própria Agenda). Tais recursos são afetados pelas atividades econômicas do homem, seja pela sua utilização como insumos, mas principalmente como depositários dos rejeitos dessas atividades. Aí se enquadram as águas, o ar, os solos



e o subsolo, as florestas naturais com sua fauna e flora, os oceanos, as regiões costeiras etc. Nosso futuro desenvolvimento, quaisquer que sejam as políticas econômicas adotadas, continuará dependendo em boa parte de nossos recursos naturais e da maneira com que são explorados. Seja qual for a estratégia que nos permita superar a estagnação, ela deve basear-se essencialmente na utilização dos recursos naturais. (Nossa Própria Agenda).

É comum classificar os recursos naturais em renováveis e não renováveis ou exauríveis. Os recursos renováveis possivelmente tornam-se exauríveis, e estes, apesar de não se tornarem renováveis, podem ao menos ser considerados não exauríveis. Isto dependerá, entre outros fatores, do horizonte de planejamento, do nível de utilização do recurso, dos custos de exploração, da taxa de desconto etc., em outras palavras, da sua gestão.

A expressão “defesa dos recursos naturais”, não exprime de forma conveniente a idéia de sua utilização de forma sustentável. Já o termo “gestão” é mais abrangente, contemplando não só o uso dos recursos naturais de forma adequada, como também a sua proteção. Dessa forma propomos a supressão dos termos “florestas”, “caça”, “pesca” e “solos” e a substituição da expressão “defesa dos recursos naturais” por “gestão dos recursos naturais”.

Finalmente, a idéia que a expressão “proteção do meio ambiente” transmite, se encontra implícita nas expressões “conservação da natureza”, “gestão dos recursos naturais” e “controle da poluição”.

### III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, tendo em vista um aperfeiçoamento na redação dos dispositivos relativos à área de meio ambiente, concluímos pela alteração do inciso VI do art. 24, na forma do substitutivo anexo.

A indicação do voto relativo às propostas revisionais e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Sub-Relator

**PARECER Nº 57 (ART. 24)**

**(RESPONSABILIDADE POR DANO AO MEIO AMBIENTE, AO CONSUMIDOR E A BENS,  
DE DIREITOS HISTÓRICOS)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO  
VIII DO ART. 24**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do artigo 60 do texto constitucional e do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º.** É suprimida no art. 24, inciso VIII, a expressão “ao consumidor” após a expressão “responsabilidade por dano ao meio ambiente”, e acrescida a expressão “proteção ao consumidor”, passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24.....

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e proteção ao consumidor”.

**Art. 2º.** Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto



PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO VIII  
DO ART. 24

I - RELATÓRIO

O inciso VIII do art. 24 estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal de legislar sobre "responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico".

A única proposta revisional relativa ao inciso, de autoria do Nobre Senador Mário Covas, propõe sua supressão.

II - PARECER

O atual texto constitucional estabelece que incumbe à União a elaboração de normas gerais sobre a defesa do consumidor, e aos Estados, a elaboração de normas suplementares para atender às suas peculiaridades.

A União, em cumprimento ao disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já elaborou o Código de Defesa do Consumidor. Os Estados, ao seu turno, têm organizado os seus sistemas de proteção ao consumidor por meio da criação de Procons, Decons, e outras instituições similares. Observa-se, portanto, que a estratégia de atribuição de competência legislativa concorrente à União e aos Estados tem funcionado a contento.

Argumenta o ilustre proponente, para a supressão do inciso, que a responsabilidade por danos de qualquer natureza é matéria civil ou penal, de competência legislativa privativa da União, nos termos do inciso I do art. 22 da Constituição.

Cumpre-nos, no entanto, ressaltar que a questão da defesa do consumidor não se esgota no direito penal e civil. Os doutrinadores modernos que se dedicam ao tema atribuem-lhe natureza jurídica própria. Isto implica que os direitos civil e penal não mais incluem a defesa do consumidor. Este último, ao contrário, constitui-se em verdadeiro amálgama, apresentando aspectos não apenas de direito penal e civil, mas igualmente de direito comercial, administrativo, processual e econômico.

Portanto, a supressão do dispositivo que atribui competência à União e aos Estados para legislar sobre a proteção ao consumidor, resultaria em um injustificável vácuo jurídico.

Instituído pela Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990, o Código do Consumidor estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V da Constituição Federal e no art. 48 de suas Disposições Transitórias. Nele é estabeleci-

da a Política Nacional de Relações de Consumo, que tem por objetivo: o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transferência e harmonia das relações de consumo.

O Código considera, entre outros, os seguintes direitos do consumidor:

- . Proteção à vida, segurança e saúde;
- . educação;
- . informação adequada;
- . proteção a publicidade enganosa e abusiva;
- . efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos.

Depreende-se, portanto, que o Código de Defesa do Consumidor não prioriza o aspecto penal e sim o educativo, preventivo e ressarcimento civil do consumidor atingido.

O dispositivo constitucional em pauta restringe a abrangência quanto à possibilidade de legislar quando utiliza a expressão “responsabilidade por dano ao consumidor”. Entendemos que, para que o dispositivo seja melhor adequado aos seus propósitos, deve haver a substituição da expressão “responsabilidade por dano” por “proteção ao consumidor”, uma vez que o conceito de proteção abrange o de responsabilidade por dano.

### III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, concluímos pela rejeição da proposta revisional nº 016668-5 e, conseqüentemente, pela permanência do inciso VIII do art. 24, com a redação conforme substitutivo anexo.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

**PARECER Nº 58. (ART. 225)**

**(ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**



IV § 1º DO ART. 225

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º O inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

**“V - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, assegurada a participação, no processo decisório, do público interessado;”**

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO IV DO  
§ 1º DO ART. 225

(ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL)

I - RELATÓRIO

O inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal obriga a realização de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, ao qual se dará publicidade.

Foram apresentadas 5 (cinco) Propostas Revisionais ao dispositivo, visando basicamente aos seguintes objetivos:

a) retirar do texto constitucional a obrigação de dar publicidade aos estudos de impacto ambiental;

b) condicionar a necessidade de estudos de impacto apenas às obras **comprovadamente** perigosas;

c) assegurar a participação da sociedade civil na elaboração dos estudos de impacto ambiental;

d) condicionar a implantação de empreendimentos à aprovação prévia da população interessada;

e) atribuir aos Municípios a competência para exigir e avaliar estudos de impacto ambiental.

A relação completa das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

O estudo de impacto ambiental é um instrumento essencial de política ambiental, consagrado nacional e internacionalmente. Configura-se como um instrumento preventivo, cujo propósito maior é a introdução da dimensão ambiental no processo de elaboração do projeto, o que inclui a avaliação comparativa de diferentes alternativas de localização, de tecnologia, etc., não apenas em termos técnicos e financeiros, como ocorria até há alguns anos nos estudos de viabilidade, mas considerando integralmente os impactos econômicos, sociais e ecológicos. Através destes estudos é possível compreender o conjunto dos recursos naturais afetos a um empreendimento e otimizar a sua utilização, bem como antever, minimizar e controlar, desde o início, os possíveis impactos negativos. O estudo de impacto ambiental constitui-se em valioso instrumento de avaliação da necessidade, oportunidade e adequabilidade de diversos tipos de empreendimentos.

A exigência dos estudos de impacto ambiental associa-se ao cres-

cimento da conscientização e da demanda pública por maior qualidade do meio ambiente. As análises de custo-benefício tradicionais levam à aprovação de projetos que resultam em grandes danos aos recursos naturais, à saúde e ao bem-estar social, reduzindo em muito os benefícios inicialmente previstos e passando a ser, com o tempo, bastante questionadas.

A utilização do estudo de impacto ambiental como instrumento de avaliação de empreendimentos começou em 1969, quando, pressionado por grupos ambientalistas, o Congresso dos EUA aprovou o **National Environmental Policy Act**, determinando que os objetivos e princípios de legislação, ações e projetos de responsabilidade federal que afetem significativamente a qualidade do meio ambiente incluam a avaliação de impacto ambiental. A obrigatoriedade desta avaliação difundiu-se então, progressivamente, por vários outros países. A partir de 1975, alguns organismos internacionais passaram a inserir os estudos de impacto ambiental em seus programas. As grandes agências financeiras internacionais adotaram o mesmo procedimento, em grande parte como resposta à movimentação neste sentido da comunidade científica mundial. A obrigatoriedade do desenvolvimento destes estudos permeia praticamente todos os recentes documentos internacionais na área ambiental, como o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente, de 1991, que condiciona o desenvolvimento de qualquer atividade na região ao estudo prévio de seus impactos ambientais.

O estudo de impacto ambiental foi estabelecido no Brasil como um instrumento básico de política ambiental pela Lei nº 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. Tais estudos só começaram a ser efetivamente realizados nos moldes atuais a partir da Resolução nº 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Em 1988, a Constituição Federal consagrou-os como um mecanismo alicerce da política ambiental, ao situar a sua exigência como tarefa obrigatória do Poder Público.

Em sua aplicação no Brasil, o conceito de impacto ambiental associado a esses estudos tem sido corretamente considerado sob uma perspectiva abrangente, vinculando-se a um conjunto significativo de empreendimentos que afetem não só o equilíbrio ecológico, mas também as atividades sociais e econômicas, a saúde e o bem-estar da população. Os estudos têm-se caracterizado por um escopo bastante amplo: o diagnóstico ambiental da área a ser afetada; a identificação e a análise de todas as alternativas tecnológicas e de localização; a identificação dos efeitos sobre o meio ambiente que serão gerados e o impacto deles resultante, nas fases de planejamento, implantação e operação; a identificação dos indicadores de impacto ambiental e o estabelecimento de metodologia para avaliá-los ao longo das diversas etapas do empreendimento; o prognóstico da evolução do meio ambiente na área de influência do empreendimento, nas hipóteses de sua implantação e ausência; a proposição de programas e ações compensatórias dos efeitos negativos do empreendimento; e a programação de acompanhamento e monitoramento dos efeitos e impactos negativos.



Os estudos de impacto ambiental têm permitido grandes avanços em termos de proteção ambiental no País, funcionando, ao mesmo tempo, como um canal importante de participação das comunidades interessadas em determinado empreendimento, através da divulgação de relatórios e da realização de audiências públicas.

Saliente-se que o pressuposto da avaliação ambiental prévia à implantação de atividades potencialmente impactantes é objeto de relevo nos princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada durante a Rio-92.

Assim, o Princípio 17 da Declaração dispõe:

**“Princípio 17.** A avaliação de impacto ambiental, como um instrumento nacional, deve ser aplicada a todas as atividades propostas potencialmente causadoras de significativo impacto no meio ambiente e que estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.”

Os estudos de impacto ambiental caracterizam-se como uma atividade fiscalizadora e de auditoria, de caráter público, propiciando maior transparência à decisão administrativa. Por este motivo, faz-se essencial que sejam concebidos envolvendo ampla participação pública.

Cumpra aqui o destaque ao Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que preceitua:

**“Princípio 10.** O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e os recursos pertinentes.”

Como pressuposto básico da participação pública nas decisões ambientais, coloca-se a garantia de efetiva publicidade dos estudos de impacto ambiental. Devem estar disponíveis ao público todas as informações necessárias para a total compreensão do empreendimento proposto, como procedimento integrante do próprio espírito dos estudos.

Não se justifica a Proposta Revisional de retirar das letras constitucionais a obrigação de se colocarem os estudos à disposição do público. A publicidade é um princípio básico da Administração Pública e o direito à informação um fundamento da cidadania.

Pelo contrário, se alguma modificação deve ser feita no texto constitucional, é no sentido de assegurar-se às comunidades interessadas o direito de participar diretamente do processo de licenciamento ambiental. Não basta que o procedimento dos estudos de impacto ambiental seja transparente. Ele deve ser, igualmente, participativo. A elaboração dos estudos de impacto ambiental pressupõe ampla participação do público interessado.

A participação pública ambiental cumpre um importante papel de informação da Administração Pública, permitindo um processo decisório menos arbitrário, no qual sejam consideradas as implicações associadas às decisões administrativas sob variados pontos de vista. Os técnicos não podem se abster, na tomada de decisões em matéria ambiental, da utilização do conhecimento da comunidade sobre os problemas concretos.

A participação pública democratiza o processo decisório, estabelecendo o **due process** ambiental. As comunidades são invariavelmente mais diversificadas que os governos, o que faz com que muitas vezes não haja adequada representação dos interesses dos grupos em desvantagem econômica. A participação popular assegura que as decisões recebam suporte de todas as partes envolvidas, que os diferentes grupos expressem e defendam seus interesses.

Pode-se afirmar também que, garantida a participação pública, elevam-se os níveis de aceitação pela população das decisões administrativas finais.

O princípio da participação pública aplicado à avaliação de impacto ambiental deve abranger todo o processo de elaboração e implementação dos estudos. O cidadão tem o direito atuar de forma ativa, fiscalizando, opinando, requerendo reformulações, colocando objeções. Ressalte-se que na maior parte dos países com legislação referente aos estudos de impacto ambiental, há a concomitante previsão da participação pública.

Herman Benjamin destaca, na sua obra *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*, que "... a participação pública aumenta a repercussão efetiva da intervenção judicial, de vez que passa a ser possível levar aos tribunais não apenas o fato consumado mas também divergências que surgem no decorrer do iter, anteriores ao ato final. O juiz, então, pode atuar preventivamente."

Carece de bases técnicas a Proposta Revisional de exigir estudos de impacto apenas para obras **comprovadamente** perigosas, com a intenção de limitá-los apenas a megaempreendimentos. A Constituição já fala em **significativa** degradação ambiental, indicando que os estudos de impacto não deverão ser exigidos para todo e qualquer empreendimento. A definição das obras que



necessitam destes estudos deve ficar a cargo da legislação ordinária, nos três níveis de governo.

A Resolução nº 01/86 do CONAMA, já aqui referida, discrimina hoje, a nível federal, uma série de atividades que demandam prévio estudo de impacto ambiental. Apresenta um elenco delas, determinando em seu art. 2º:

“Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - ferrovias;

III - portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V - oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 KV;

VII - obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para a navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - extração de minério, inclusive os da classe II, definidos no Código de Mineração;

X - aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;



XII - complexos e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos;

XIII - distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - projetos urbanísticos, acima de 100 ha, ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia;

XVII - projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menos, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental;

XVIII - nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional."

Nada impede, no entanto, que os Estados e os Municípios possam legislar mais restritivamente sobre o tema, ou que o órgão ambiental competente, em atuação discricionária, diante de atividade que não integre essa Resolução, mas presumidamente capaz de causar efeitos negativos consideráveis sobre o meio, obrigue à realização do estudo de impacto ambiental.

Os estudos prévios assumem entre suas funções exatamente a de analisar em cada caso concreto os efeitos sobre o meio ambiente que serão gerados pelo empreendimento e o impacto deles resultante. A comprovação da degradação do meio só se confirmará após análise sistemática vinculada ao próprio estudo de impacto ambiental. Condicionar a exigência dos estudos à esta comprovação configura, no mínimo, uma incoerência. Outrossim, enfraquecer-se-ia sobremaneira com esta opção o caráter dos estudos de instrumento preventivo de tutela ambiental.

Não se justifica a Proposta Revisional de associar a implantação

de empreendimentos à aprovação prévia da população interessada, a não ser em casos bastante específicos, como o de instalações nucleares. O procedimento administrativo para o licenciamento ambiental introduzido na legislação brasileira, da qual faz parte o estudo de impacto ambiental, já limitou substancialmente a liberdade do Poder Público para licenciar obras e atividades capazes de provocar alterações significativas no meio ambiente. Mais do que isso, introduziu-se no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, regras relacionadas ao **due process**, agora pelo enfoque - não do proponente do projeto - mas dos cidadãos atingidos pela decisão de licenciamento.

O **due process** ambiental, nessa perspectiva coletiva, isto é, da sociedade, e não do indivíduo que propõe o projeto, acompanha o processo de democratização da administração pública e da função social da propriedade, materializando-se na intervenção direta e obrigatória dos cidadãos interessados na discussão de um empreendimento e na decisão final da Administração.

A Proposta Revisional de atribuir ao Município a competência exclusiva para exigir a realização de estudos de impacto ambiental e avaliá-los, anula a eficácia do instituto. Praticamente nenhum Município, com exceção talvez de algumas capitais de Estado, tem estrutura para acompanhar e avaliar estes estudos. Por outro lado, a área de influência ambiental dos empreendimentos raramente se restringe aos limites territoriais dos Municípios, sendo inviável a qualificação adequada dos impactos ambientais numa amplitude espacial restrita.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de um Substitutivo, assegurando à sociedade civil o direito de acompanhar e participar da elaboração dos estudos de impacto ambiental. Rejeitamos as Propostas Revisionais que pretendem condicionar a necessidade dos estudos apenas às obras comprovadamente perigosas, retirar do texto constitucional a obrigação de dar publicidade aos estudos, condicionar a implantação de empreendimentos à aprovação prévia da população interessada, e atribuir competência exclusiva aos Municípios para exigir e avaliar os estudos de impacto ambiental.

A indicação do voto relativo a cada uma das Propostas Revisionais e respectivas Emendas é apresentada em anexo a este Parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

**PARECER Nº 59 (ART. 225)**  
**(MEIO AMBIENTE – RESÍDUOS PERIGOSOS)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**



SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS REFERENTES A  
RESÍDUOS PERIGOSOS

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º O art. 225 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

**“§ 7º São proibidas a importação e a exportação de resíduos perigosos.”**

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS REFERENTES A RESÍDUOS  
PERIGOSOS  
(MEIO AMBIENTE - ART. 225)

I - RELATÓRIO

Dentre as Propostas Revisionais apresentadas ao Capítulo de Meio Ambiente da Constituição, encontram-se algumas que procuram ampliar o poder e os meios do Estado e da sociedade civil para controlar as atividades que, de uma forma ou de outra, implicam na utilização de recursos naturais ou na alteração das condições ambientais. No entender dos seus Autores, os instrumentos de política ambiental consagrados na Constituição Federal são essenciais para um desenvolvimento socialmente mais equilibrado e ecologicamente sustentável e, embora satisfatórios, são ainda passíveis de aperfeiçoamento.

Seguindo essa orientação, 3 (três) Propostas Revisionais pretendem a inclusão de um novo parágrafo ao art. 225, proibindo a importação pelo País de resíduos perigosos, e 1 (uma) outra propõe a proibição tanto da importação quanto da exportação destes resíduos.

A relação completa das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

Há uma série de atividades importantes que produzem rejeitos perigosos para o homem e para o meio ambiente. Muitas das necessidades humanas só podem ser atendidas por meio de bens e serviços provenientes destas atividades. Quantidades crescentes de lixo tóxico, substâncias não degradáveis, metais pesados, materiais radioativos, entre outros, são geradas pela sociedade, sem a implantação correspondente de políticas para seu adequado gerenciamento. Associando-se essencialmente às atividades industriais, um dos mais graves problemas ambientais a nível mundial é a destinação dos resíduos perigosos.

O modelo de industrialização empreendido pelos países desenvolvidos, e seguido pelos países em desenvolvimento empenhados em melhorar seus padrões de vida, associa-se ao uso em escala significativa de matérias-primas tóxicas e de tecnologias de produção que geram rejeitos tóxicos. Os prejuízos sobre o meio ambiente derivados destes produtos recaem não só sobre a população como um todo, mas também sobre as gerações futuras. A maior parte destes resíduos caracteriza-se por longos períodos de persistência no meio ambiente e ainda inexistem métodos de disposição ecologicamente seguros para uma considerável percentagem deles.

Dados apresentados no informe da Comissão Brundtland, preparado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e intitulado "Nosso Futuro Comum", indicavam que "os países industrializados geram

cerca de 90% dos rejeitos perigosos do mundo inteiro. Embora toda estimativa contenha ampla margem de erro, dadas as diferentes definições de rejeitos perigosos, em 1984 foram geradas cerca de 325 a 375 milhões de toneladas no mundo todo ...". Números mais recentes indicam quadros ainda mais problemáticos. Somente os Estados Unidos produziram 275 milhões de sobras perigosas em 1989.

Esses resíduos precisam, evidentemente, ser tratados ou depositados em algum lugar. A ótica mais adequada de enfrentar este problema é a da redução da quantidade de rejeitos gerados e do aumento dos níveis de seu reaproveitamento. Objetivo cristalino, mas de difícil administração. Os produtos industrializados vinculam-se à própria essência dos padrões de vida contemporâneos e a opção por tecnologias de produção não poluidoras tem sido implantada a passos demasiado lentos.

O tratamento e a disposição adequada dos resíduos perigosos implicam na transposição de um conjunto de barreiras: o alto custo, a tecnologia nem sempre disponível, os riscos associados à sua manipulação. O seu gerenciamento seguro é crítico em todas as suas fases - produção, transporte, reprocessamento, tratamento, estocagem e disposição final, necessitando da participação ativa da administração pública, das indústrias, dos usuários e da população em geral. Requer hoje fundamentalmente, também, cooperação internacional.

A expansão industrial dos países desenvolvidos marca-se, inicialmente, pela decisão de despejar, depositar ou incinerar os rejeitos em seu próprio território, sem levar em conta, na devida medida, os danos causados ao meio ambiente e à saúde da população pela contaminação do solo, das águas e do ar. Cedo, porém, as sociedades destes países começam a perceber o risco que representam o acúmulo e o manejo desordenado de resíduos industriais. Como resultado da pressão exercida pela opinião pública, especialmente através de entidades ambientalistas, os governos vão progressivamente introduzindo mecanismos institucionais e normativos cada vez mais severos para controlar e reparar os danos causados pela produção, manipulação e depósito em condições inadequadas dos resíduos produzidos pelas indústrias.

Diante das restrições legais impostas em seus países de origem e dos elevados custos da reparação de danos eventualmente causados, muitas indústrias começam a transferir seus resíduos para países asiáticos, africanos e latino-americanos. Ao contrário dos países mais ricos, eles não dispõem, via de regra, de normas ambientais rígidas, instituições públicas e organizações civis suficientemente informadas e preparadas para controlar, coibir e defender a população da ameaça representada pelo transporte e depósito em seus territórios de resíduos perigosos. Além disto, a pobreza destes países torna atraente para alguns governos negociar com as indústrias a concessão de áreas para o depósito de resíduos.

O depósito nesses países de resíduos industriais não por eles pró-



prios gerados, em quantidades crescentes, representa uma grave ameaça à sua segurança, ao seu desenvolvimento econômico, à integridade ambiental e à saúde das populações. Tem aumentado o volume de rejeitos perigosos que cruzam fronteiras nacionais, e esta situação tende a continuar, a menos que se implemente com toda força um regime internacional eficaz para seu controle.

A demanda por áreas em países em desenvolvimento para depósito de resíduos gera um mercado e um sistema mundial de empresas dedicadas ao comércio e ao transporte de tais substâncias.

Como primeiro tipo de estratégia adotada por essas empresas para comercializar resíduos perigosos, coloca-se a proposição de recompensa financeira em troca da instalação nesses países de empreendimentos voltados ao tratamento de resíduos. Estas ofertas são comumente adornadas com supostos benefícios complementares, como a geração de empregos, o desenvolvimento industrial, a possibilidade de recuperar metais e outros elementos para serem comercializados ou gerar eletricidade. Os empreendimentos propostos são, como exemplo, fábricas de materiais de construção (ladrilhos, aditivos para cimentos, pré-moldados), fábricas de adubos e fertilizantes que recuperam zinco, nitratos e fosfatos, indústrias de recuperação de produtos químicos que empregam insumos líquidos ou sólidos tóxicos.

Embora seja certo que tais produtos podem ser de fato fabricados a partir de rejeitos, muitas vezes perigosos, o que acontece é que apenas parte dos resíduos são empregados como insumos. Grandes quantidades de resíduos perigosos permanecem sem utilização, sendo tratados de forma inadequada, com todos os riscos que isto significa.

Argumenta-se que os produtos finais obtidos por esses empreendimentos de tratamento de resíduos seriam pouco perigosos ou relativamente inócuos. Na verdade, os efeitos a curto e longo prazo dos resíduos perigosos, tanto sobre o meio ambiente quanto para o homem, são em grande medida desconhecidos. Isto é ainda mais evidente para o caso de substâncias novas, sobre as quais não existe informação confiável. Por outro lado, supondo-se que houvesse conhecimento preciso sobre os resultados ocasionados pela exposição a resíduos perigosos, seria necessário estabelecer algum tipo de controle para regular o ingresso dos que seriam aceitos como substâncias de importação. Os instrumentos e a infra-estrutura requeridas para efetuar tal seleção apresenta um custo altíssimo e é de realização muito difícil.

Outra alternativa é transferir toda a indústria, com sua correspondente emissão de resíduos perigosos, para um país onde poderá funcionar em condições que seriam ilegais no país de origem, isto é, onde não existam normas legais que obriguem ao cumprimento de determinados procedimentos de segurança ambiental, tornando assim menos onerosa a ação de contaminar ou de dispor e manejar irresponsavelmente os rejeitos produzidos.

Argumenta-se que esse tipo de atividade gera empregos e dinamiza a economia dos países receptores. Devido à alta sofisticação dos processos envolvidos, é evidente que a quantidade de mão-de-obra empregada será mínima e, além disto, deverá possuir um alto nível de especialização, o que significa que dificilmente será encontrada nos países destinatários. Como consequência, será necessário importar também os recursos humanos para fazer o processo funcionar. A geração de empregos para as populações locais será, portanto, muito pequena.

A terceira alternativa, a mais danosa, por ocultar o caráter perigoso dos produtos, consiste em exportar resíduos com identificação falsa, classificados, por exemplo, como materiais de construção, substâncias combustíveis ou então misturando com outros produtos de comercialização comum, como alimento para animais ou fertilizantes.

Formas já institucionalizadas de operar das empresas que comercializam resíduos são a criação de pessoas jurídicas fictícias nos países receptores, que operam como compradoras ou intermediárias de comércio, a pressão econômica ou, como já comentado, a simples introdução clandestina ou camuflada. São numerosos os casos de transferência de resíduos perigosos totalmente desconhecidos das autoridades locais e nacionais e, o que é pior, da opinião pública.

Várias são, portanto, as desvantagens dos países em desenvolvimento para enfrentar as possíveis introduções de resíduos perigosos em seus territórios. A primeira, que já foi mencionada, é a inexistência de uma legislação apropriada para controlar as distintas etapas do processo, em termos de normas ambientais mínimas às quais a atividade industrial deve estar sujeita, em termos de regras para o transporte, armazenamento, manejo e destino final dos rejeitos, para sancionar legalmente os responsáveis por danos provocados à saúde humana ou ao meio ambiente, ou ainda para indenizar as pessoas afetadas. Outra grande desvantagem é a inexistência de tecnologia adequada para tratar corretamente os rejeitos e para reparar os danos causados, assim como a ausência de pessoal técnico e profissional qualificado para enfrentar estas tarefas. Pode-se mesmo afirmar que o comércio internacional de lixo tóxico tem normalmente por beneficiário único o país exportador.

Releve-se que a preocupação com o gerenciamento adequado dos resíduos perigosos e com o estabelecimento de normas para o controle de seu movimento transfronteiriço tem marcado muitos dos documentos internacionais da área ambiental firmados recentemente.

A Convenção sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos, concluída em Basileia em 22 de março de 1989, constitui um importante avanço e instrumento de apoio às iniciativas para reduzir os riscos associados ao comércio de resíduos perigosos. A Convenção estabelece o princípio do consentimento prévio e explícito para a importação e o trânsito de



resíduos perigosos, conferindo aos países a possibilidade de negar a entrada destes resíduos e de invocar a Convenção para fazer valer este direito.

É conveniente, entretanto, estar atentos à crítica de algumas organizações ambientalistas de que a Convenção é antes uma forma de regular o comércio internacional de resíduos perigosos e não de proibi-lo.

O governo brasileiro, ao assinar a Convenção de Basileia, fez acompanhar o ato de adesão de uma declaração formal e escrita, onde manifesta sua preocupação ante as deficiências da Convenção, em particular a ausência de soluções para os problemas decorrentes da crescente geração de resíduos perigosos e da falta de um controle mais rigoroso de tais resíduos. A declaração também registra a posição brasileira de considerar a Convenção apenas um primeiro passo no sentido de se alcançarem os objetivos propostos ao iniciar-se o processo negociador, ou seja: a) reduzir os movimentos transfronteiriços de resíduos ao mínimo consistente com a gestão eficaz e ambientalmente saudável de tais resíduos; b) minimizar a quantidade e o conteúdo tóxico dos resíduos perigosos gerados e assegurar sua disposição ambientalmente saudável tão próximo quanto possível do local de produção; e c) assistir os países em desenvolvimento na gestão ambientalmente saudável dos resíduos perigosos que produzirem.

Note-se que, durante as 2 conferências realizadas posteriormente à Convenção de Basileia para a discussão de sua implementação, foram significativas as manifestações de países no sentido do apoio à proibição absoluta da exportação de resíduos perigosos, inclusive para reciclagem. Na última delas, que teve lugar no mês de março próximo passado, aprovou-se a proibição de exportações destes resíduos para países em desenvolvimento, a partir de 1997, pelos integrantes da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) membros da Convenção.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada durante a Rio-92, entre os princípios básicos definidores dos direitos e dos deveres dos países, determina:

**“Princípio 14.** Os Estados deverão cooperar efetivamente para desestimular ou evitar o deslocamento e a transferência a outros Estados de quaisquer atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou se considerem nocivas à saúde humana.”

A Agenda 21, o mais complexo dos documentos produzidos no processo da Rio-92, constituindo um plano detalhado de ação para governos, agências de desenvolvimento, organizações internacionais e setores independentes em todas as principais áreas afetas ao meio ambiente e ao desenvolvimento, dedica um capítulo específico ao tema dos resíduos perigosos. Destaca o controle efetivo da geração, estocagem, tratamento, reciclagem, transporte e disposição dos rejeitos como de fundamental importância para a saúde humana.



e a proteção ambiental. Estrutura, como estratégia internacional para o gerenciamento seguro dos resíduos perigosos, 4 áreas-programa prioritárias.

A primeira delas consiste na prevenção e na redução da geração dos resíduos perigosos, como parte integrante de uma estratégia mais ampla de substituição dos padrões de consumo e de tecnologias de produção industrial por opções limpas. Neste ponto, salienta o importante papel do reprocessamento de resíduos.

A segunda prioridade é a da promoção e do reforço da capacidade institucional para o gerenciamento dos resíduos perigosos, incluindo o aprimoramento do conhecimento acerca dos impactos dos rejeitos sobre a saúde humana e o meio ambiente. Determina que os governos adotem medidas legislativas, normativas e administrativas neste sentido, e que instaurem campanhas de conscientização pública e programas nacionais para informação e desenvolvimento na área.

A terceira prioridade volta-se à promoção e ao reforço da cooperação internacional no gerenciamento do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos. Para tal, requer harmonização de critérios para identificação dos rejeitos, construção da capacidade de monitoramento e desenvolvimento de instrumentos legais internacionais. Determina que os governos adotem políticas de proibição da exportação de resíduos perigosos para países que não tenham capacidade para lidar com eles de forma ambientalmente segura ou para países que tenham vedado a importação destes rejeitos. Destaca a necessidade de ratificação pelos países das convenções internacionais atinentes ao tema e de implementação dos mecanismos necessários para o cumprimento destes acordos.

A prevenção do tráfico internacional ilegal de resíduos perigosos constitui a quarta prioridade da estratégia para o seu gerenciamento seguro. Neste aspecto, requer o fortalecimento das estruturas de detectar e deter as tentativas de introdução clandestina dos rejeitos. Dispõe que os países que sofrerem as consequências do tráfico ilegal de resíduos devem ser assistidos, com base na estrutura da Convenção da Basileia.

Cumpra aqui o destaque, também, ao documento final da Conferência Interparlamentar sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em novembro de 1992, que em seu item 64 recomenda aos países que:

“(a) revejam e, se necessário, reforcem a legislação nacional e os sistemas de incentivo, para assegurar sua eficácia na eliminação ou redução da produção de resíduos e que fortaleçam a legislação relativa aos movimentos através de fronteiras de produtos perigosos, entre eles os radioativos;

(b) instituem, sempre que possível, a reutilização e a reciclagem, e que favoreçam o recurso a

técnicas de tratamento e eliminação de resíduos inevitáveis que respeitem o meio ambiente;

(c) adotem um método de gerenciamento dos materiais utilizados na indústria, de forma a reduzir o desperdício e a otimizar a eficiência;

(d) definam medidas eficazes para impedir o descarregamento de substâncias tóxicas, tais como lixo hospitalar, pesticidas proibidos, resíduos nucleares, etc, nos países em desenvolvimento.”

A pressão pela transferência de resíduos perigosos para países em desenvolvimento é uma tendência que provavelmente aumentará com o tempo. Hoje se fabricam no mundo sete vezes mais produtos do que em 1950. Isto significa a geração de sete vezes mais resíduos, muitos deles perigosos, que requerem algum tipo de tratamento e um espaço para serem depositados.

Durante o processo de negociação da Rio-92, muitos países em desenvolvimento, temendo que a adoção de controles ambientais mais severos nos países desenvolvidos resultasse em reforço na pressão para a exportação de resíduos, apoiaram a proibição ampla de seu transporte transfronteiriço. Esta posição acabou por não encontrar lugar nos acordos da Conferência, notadamente pelo posicionamento de países desenvolvidos.

Países africanos, centro-americanos, asiáticos, Argentina, Equador, Uruguai e Venezuela já proibiram a entrada de resíduos perigosos nos seus respectivos países. Até 1992, 89 países em desenvolvimento já haviam vedado a importação de lixo tóxico.

A Convenção de Bamako, firmada pelos países africanos em 1991, faz-se bastante positiva como exemplo. Proíbe a importação de rejeitos perigosos, veda o alijamento destes rejeitos no mar e em águas interiores, institui um sistema de informações sobre os resíduos gerados nos próprios países signatários, insere o princípio da precaução como diretriz fundamental em relação aos problemas de contaminação, entre outros pontos.

As decisões desses países aumentam ainda mais o risco de nosso país se transformar em depósito de resíduos perigosos. O Brasil se encontra entre os países que ainda admitem a importação de resíduos tóxicos para fins de reciclagem e reutilização.

Apenas no nível de portaria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, encontramos legislação impondo restrições à importação de rejeitos. A Portaria Normativa nº 138-N, de 22 de dezembro de 1992, veda a importação de resíduos, excepcionando, todavia, uma série deles: escórias e outros desperdícios provenientes da fabricação de ferro e aço, cinzas e resíduos contendo zinco, chumbo, cobre, alumínio,



vanádio, titânio, desperdício e resíduos de cobre, níquel, alumínio, chumbo, entre outros.

O Brasil apresenta uma posição especialmente problemática na questão dos resíduos perigosos. Como país industrializado, produz uma grande quantidade de resíduos tóxicos - somente na área metropolitana da Grande São Paulo são produzidas 388 mil toneladas de lixo tóxico a cada ano - e sua estrutura para geri-los é bastante precária. São comuns os casos de contaminação gerados por resíduos produzidos por nossas indústrias. Ao mesmo tempo, nos moldes de outros países em desenvolvimento, temos sido alvo freqüente do comércio legal e ilegal deste tipo de rejeito.

A permissão para importação de determinados tipos de resíduos cria a difícil tarefa de controlar cada carga importada. As cargas de resíduos tóxicos contêm, normalmente, uma série de substâncias indesejáveis misturadas àquelas que se pretende processar. Têm-se tornado comuns no País as denúncias de entidades ambientalistas sobre a importação de substâncias altamente perigosas, como os metais pesados, incluídas em rejeitos de importação permitida.

Se o Brasil não se posicionar de forma clara contra a importação de resíduos perigosos, os que hoje buscam nosso território para depositar estes rejeitos continuarão pressionando e elaborando métodos cada vez mais sofisticados para encobrir suas operações de tráfico. É o momento, portanto, do Brasil proibir definitivamente a entrada destes resíduos.

Diante da concepção de que os países devem tratar de seus problemas de contaminação ambiental em seus próprios territórios, sem transferi-los para outros locais, faz-se imprescindível que proibamos não só a importação de resíduos perigosos, mas também sua exportação.

### III - CONCLUSÃO

Diante dos fatos e questões aqui analisados, optamos pela aprovação das Propostas Revisionais que pretendem inserir no art. 225 da Constituição Federal um parágrafo proibindo a entrada e a saída do País de resíduos perigosos, na forma do Substitutivo que apresentamos.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto



**PARECER Nº 60 (ART. 225)  
(USINAS NUCLEARES)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS  
DIRIGIDAS AO § 6º DO ART. 225

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º O § 6º do art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

**“§ 6º A localização de instalações nucleares dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, através de lei, e da população afetada, através de plebiscito.”**

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

(MEIO AMBIENTE)

I - RELATÓRIO

O § 6º do art. 225 da Constituição Federal determina que “as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas”.

Foram apresentadas 2 (duas) Propostas Revisionais a este dispositivo, com os seguintes objetivos:

a) elevar o status da autorização necessária para a instalação de usina nuclear de lei ordinária para lei complementar;

b) condicionar a implantação de instalações nucleares, e não somente usinas, à prévia aprovação da população afetada, através de plebiscito.

A relação das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

As implicações sócio-econômicas e ambientais da localização de instalações nucleares revestem-se de características especiais. Há que diferenciar e ressaltar, neste ponto, as diferenças entre impacto ambiental e risco ambiental.

O impacto ambiental é constituído pelos resultados dos efeitos que as ações de determinado empreendimento humano ocasionam sobre o meio ambiente. Como empreendimento, deve-se entender uma ampla gama de iniciativas, tais como indústrias, usinas de produção de eletricidade, vias de transporte, planos regionais ou locais de desenvolvimento, projetos urbanísticos, etc. O meio ambiente, no conceito atual, engloba além dos fatores naturais - o solo, a flora, a fauna, a água, o ar, etc., os fatores sociais e econômicos antrópicos, ou seja, as realizações humanas, seus modos e meios de vida, sua cultura e seus bens materiais.

O risco ambiental, por outro lado, constitui-se na possibilidade da ocorrência de acidente ou de infortúnio, por causas diversas, cujos resultados poderão afetar de alguma forma o meio natural ou sócio-econômico. Assim, o risco ambiental pode converter-se, caso sua potencialidade se efetive, em efeito sobre o meio ambiente e, em última escala, em impacto ambiental.

Releve-se que o risco ambiental, mesmo que não se efetive, pode trazer efeitos ambientais, através de componentes psico-sociais, vinculados fundamentalmente à necessidade da população afetada de ter de conviver com sua



potencialidade.

Dentre as fontes de produção, em grande escala, de energia elétrica, pode-se afirmar, sem sombra de dúvida, que as centrais nucleares implicam em significativo impacto e risco ambiental.

O seu impacto ambiental pode ser relativamente até menor do que o provocado por outras fontes energéticas, como as hidrelétricas e as termelétricas. Isto dependerá, por exemplo, das soluções dadas ao manejo dos resíduos radioativos e do próprio tratamento do sítio em que se localizem.

O risco ambiental, no entanto, constitui-se no grande e assustador óbice que se coloca às instalações nucleares de um modo geral. A grosso modo, o risco ambiental das instalações nucleares é inerente aos seguintes fatores:

- possibilidade de ruptura das estruturas que envolvem o reator, com vazamento de poeira e vapores radiativos;
- possibilidade de vazamentos em tubulações de água ou vapor contaminado por radiação; e
- possibilidade de acidentes no transporte e manejo de combustível e de rejeitos nucleares.

A influência psicológica do risco ambiental está na ampla região que pode ser afetada, na gravidade dos efeitos decorrentes sobre a população e o meio ambiente, na quase inevitabilidade destes efeitos e na sua duração. Embora se saiba que avanços tecnológicos, baseados até em acidentes como os de Three Mile Island nos Estados Unidos e de Chernobyl na Ucrânia, têm reduzido consideravelmente a probabilidade de que tais riscos se potencializem, a simples convivência com eles é fator negativo e de permanente tensão para a população.

Assim, não se pode determinar a localização de uma instalação nuclear sem que a população que será negativamente afetada, que conviverá com o risco a ela associado, tenha oportunidade de manifestar-se, de influenciar nesta localização e, desta forma, reduzir ao mínimo as possibilidades de que o risco ambiental dela decorrente se efetive.

Vale aqui a remessa ao conteúdo da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada na Rio-92, que preceitua em um de seus tópicos:

**“Princípio 10.** O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre

materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e os recursos pertinentes.”

De forma ampla, a participação pública cumpre importante papel no processo decisório ambiental, assegurando que as decisões recebam suporte de todas as partes envolvidas e elevando os níveis de sua aceitação pela população. O princípio da participação pública aplicado a instalações nucleares assume foro bastante especial, pelo alto risco ambiental a elas associado.

A oportunidade de que a população afetada possa influir no processo decisório da localização de instalações nucleares, em nossa avaliação, deve dar-se em duas oportunidades: através do Congresso Nacional e através de plebiscito entre a população a ser afetada.

O Congresso Nacional, para conceder a autorização, certamente submeterá a matéria a amplo debate, contrapondo os interesses regionais e nacionais ao sacrifício que será imposto às populações da área de influência da instalação nuclear.

Através de plebiscito, a população poderá manifestar-se, avaliando se as garantias, as vantagens compensatórias oferecidas pelo empreendedor, são suficientes para aceitar a localização. Insere-se claramente na questão nuclear, desta forma, a dimensão da própria cidadania.

Em ambos os processos, o empreendedor, seja ele público ou privado, terá de demonstrar garantias efetivas de que os riscos de seu projeto têm chances mínimas de potencializarem-se. Terá de oferecer vantagens compensatórias, terá de estabelecer planos de emergência e contingência e demonstrar sua efetividade. Caso contrário, sua pretensão será negada.

O maior controle pela sociedade civil assegurará mais ampla aceitação das usinas pela população como um todo, o que inquestionavelmente é benéfico para a política nuclear. O nível de participação pública direta na questão nuclear está em linha contínua com a aceitação dos empreendimentos pela sociedade que, por sua vez, coloca-se em estreita relação com a segurança total dos empreendimentos.

O desenvolvimento da tecnologia nuclear deve ser efetivado na convicção de que os problemas e riscos deles decorrentes devem ser resolvidos com altos níveis de segurança. As diretrizes adotadas para a política nuclear têm necessariamente que incluir rígidos padrões de treinamento para o enfrenta-



mento de emergências, mesmo que se comprovem ínfimas as possibilidades de sua ocorrência. Este treinamento não se restringe ao pessoal técnico, liga-se obrigatoriamente às comunidades próximas às instalações, o que só se faz possível com o real envolvimento desta população.

A exigência de autorização pelo Congresso e pela população afetada, para localização de instalações nucleares, longe de constituírem em empecilhos para o desenvolvimento da tecnologia nuclear, contribuirá para o seu aperfeiçoamento no que tange à segurança e à compatibilização com o meio ambiente.

É nossa opinião que a exigência de lei complementar para tal localização seria descabida, pois elevaria casos específicos de empreendimentos ao nível de assuntos constitucionais. As leis complementares devem concentrar-se em temas mais genéricos.

Assim, somos pela manutenção de exigência de lei ordinária. Quanto às regras do plebiscito, como a população que dele irá participar, serão naturalmente definidas em lei específica a ser editada pelo Congresso Nacional.

Julgamos conveniente, ainda, alterar o termo “usinas que operem com reator nuclear” para “instalações nucleares”, por ser este mais abrangente, englobando as instalações na qual o material nuclear é produzido, processado, utilizado, manuseado ou estocado em quantidades relevantes, compreendendo: o reator nuclear; usina que utilize combustível nuclear para produção de energia térmica ou elétrica para fins industriais; fábrica ou usina para produção ou tratamento de materiais nucleares integrantes do ciclo do combustível nuclear; usina de reprocessamento de combustível nuclear irradiado; e depósito de materiais nucleares, não incluindo o local de armazenamento temporário usado durante o transporte.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de um Substitutivo, mantendo a implantação de instalações nucleares condicionada à prévia aprovação do Congresso Nacional e inserindo a necessidade de manifestação da população interessada, através de plebiscito.

A indicação do voto relativo a cada uma das Propostas Revisórias e respectivas Emendas é apresentada em anexo a este Parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator



**PARECER Nº 61 (ART. 225)**  
**(FLORESTAS, PANTANAL, ZONA COSTEIRA)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO  
IV § 1º DO ART. 225

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º O § 5º do art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

**“§ 5º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense, o Cerrado, a Caatinga e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a conservação do meio ambiente, inclusive quanto aos recursos naturais.”**

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

## I - RELATÓRIO

O § 4º do art. 225 atribui aos biomas da Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira a condição de patrimônio nacional, vinculando sua utilização à preservação do meio ambiente.

As Propostas Revisionais apresentadas ao dispositivo visam basicamente aos seguintes objetivos:

a) substituição da expressão “preservação” por “conservação” - 5 (cinco) PRE;

b) inclusão do Cerrado na lista dos biomas considerados patrimônio nacional - 6 (seis) PRE;

c) inclusão da Caatinga na lista dos biomas considerados patrimônio Nacional - 2 (duas) PRE;

d) diminuição das restrições à exploração dos recursos naturais nas regiões consideradas patrimônio nacional, através da valorização do princípio do uso econômico sustentado - em contraposição à idéia mais restritiva da preservação - e do direito ao pleno usufruto da propriedade privada - 2 (duas) PRE; e

e) a supressão do dispositivo, no âmbito de proposta que altera o art. 225 como um todo - 1 (uma) PRE.

A relação completa das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

## II - PARECER

A Constituição de 1988 preceitua o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem essencial, associando a própria qualidade de vida à qualidade ambiental. Em seu capítulo dedicado ao meio ambiente, organiza os fundamentos para a tutela deste bem.

A concepção do equilíbrio ambiental a partir dos ecossistemas é fundamental. As espécies, os recursos e os processos ecológicos que integram os ecossistemas necessitam ser compreendidos como uma unidade. Prejudicar um destes elementos significa desestruturar a unidade. Neste sentido, o texto constitucional é bastante positivo ao impor ao Poder Público o dever de prover o manejo ecológico dos ecossistemas (art. 225, § 1º, inciso I) e conceituar importantes ecossistemas como patrimônio nacional (art. 225, § 4º).

A intenção do legislador constituinte, ao elevar determinados ecossistemas à condição de patrimônio nacional, foi assegurar a eles uma maior proteção. O dispositivo constitucional não proíbe a utilização dos recursos na-



turais destas regiões, nem atenta de maneira alguma contra o direito de propriedade. Afirmar apenas que sua utilização deverá ser feita de forma a assegurar a proteção do meio ambiente, indo ao encontro do conceito de desenvolvimento sustentável, que propugna pela compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a proteção ambiental.

Cumpra-se destacar que a conservação da natureza é hoje entendida associada à gestão racional dos recursos naturais, englobando a preservação, a utilização sustentada e a regeneração dos ambientes. A estratégia para a conservação da natureza vincula-se às finalidades básicas de manter os processos ecológicos e os sistemas vivos essenciais, preservar a diversidade genética e permitir o aproveitamento perene das espécies e dos ecossistemas.

Conceituar a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional significa consagrar a sua conservação como de interesse público. Relembra-se o que afirma José Afonso da Silva, em sua obra *Direito Ambiental Constitucional*: “O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, o equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu num bem jurídico. A isso é que a Constituição define como **bem de uso comum do povo** e essencial à sadia qualidade de vida ... Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade...”.

O conteúdo do § 4º do art. 225 não pode ser entendido sob o manto de mera norma programática, como um tipo de declaração de boas intenções em relação a certos ecossistemas. Este dispositivo impõe nestas áreas, objetivamente, a vedação de práticas predatórias, em favor da gestão adequada dos recursos naturais, da conservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Vale aqui a remessa à Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada na Rio-92, que preceitua, entre os direitos e deveres dos Estados:

**“Princípio 4.** Com vistas a alcançar-se o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente dele.”

É importante substituir no § 4º do art. 225 a palavra “preservação”, que tecnicamente tem o sentido de manter inalterado, por “conservação”, mais abrangente, que envolve a idéia mais ampla de manejo. A Constituição não pressupõe que os ecossistemas por ela destacados permaneçam intocados, pretende sim que sua utilização respeite o fundamento da defesa do meio ambiente.

Faz-se essencial, também, inserir na relação dos ecossistemas considerados patrimônio nacional o Cerrado e a Caatinga. A sua não inclusão no texto constitucional motivou-se, certamente, pelo desconhecimento de sua ri-

queza e importância ecológica.

A região do Cerrado, envolvendo áreas de 13 unidades federativas, abrange aproximadamente um quarto do território brasileiro, ou seja, mais de 200 milhões de hectares, uma área equivalente à Europa Ocidental. O Cerrado é o segundo maior bioma do País e da América do Sul.

O Cerrado exibe uma grande diversidade de solos, relevo e climas, que se refletem numa impressionante diversidade de ecossistemas e de espécies. A vegetação do Cerrado é formada, na verdade, por um grande mosaico de paisagens naturais, dominado por diferentes fisionomias de savanas, recortado por estreitos corredores de florestas ciliares, ao longo dos rios, comumente ladeadas por campos periodicamente úmidos ou brejos permanentes, estes últimos denominados veredas, normalmente dominados pela palmeira buriti. Este padrão é interrompido por enclaves de outras tipologias vegetais, tais como os campos de altitude ou rupestres, os campos litólicos sobre solos rasos, os cerradões, as matas secas sobre afloramento de calcário, as matas de interflúvio, as savanas aluviais com murunduns, os carrascos sobre solos arenosos, além de ambientes diferenciados associados a cavernas, lajedos, cachoeiras e lagoas.

O Cerrado possui mais de 700 espécies de plantas lenhosas de ocorrência restrita à região. Apenas no Distrito Federal já foram identificadas mais de 200 espécies de orquídeas. O bioma abriga 935 espécies de aves, 298 espécies de mamíferos e 268 espécies de répteis, além de incontáveis insetos e animais invertebrados. São centenas de sítios arqueológicos com belíssimos trabalhos de pinturas e inscrições rupestres, decorando grutas e chapadões que podem ter a idade do homem americano e que são importantes referências culturais para as tribos indígenas que ainda sobrevivem nas reservas. Ali ocorrem plantas medicinais em profusão, que estão desaparecendo mesmo antes de terem sido estudadas, e que são fundamentais para a sobrevivência das comunidades mais carentes.

A ocupação da região do Cerrado marcou-se por muito tempo pelo extrativismo e pela criação extensiva de gado. A atividade agrícola concentrava-se na voltada para subsistência.

A partir sobretudo do início da década de setenta, graças a uma combinação de fatores, que incluem os estudos desenvolvidos pelas instituições de pesquisa agropecuária para superar os obstáculos edáficos e climáticos oferecidos pelo ambiente do Cerrado à atividade agropecuária tradicional; as características de topografia plana - o que facilita a mecanização; o baixo custo da terra; e ainda a construção de estradas - que aproximou a região dos centros consumidores, o Cerrado se transformou na principal fronteira agrícola do País, constituindo-se, hoje, numa das maiores regiões produtoras de grãos do Brasil.

Infelizmente, a ocupação do Cerrado vem-se processando de forma desordenada e predatória. O processo intensivo do ocupação agrícola do



Cerrado tem causado, dentre outros, os seguintes problemas: compactação do solo, com perda de sua excelente capacidade primitiva de infiltração da água, o que tem causado taxas inaceitáveis de erosão e aumentado a vulnerabilidade das culturas ao "stress" hídrico; o uso abusivo e incorreto de agrotóxicos, fertilizantes e calagem tem provocado a poluição das águas, tanto superficiais quanto de subsuperfície, prejudicando sua potabilidade e seu pescado; o uso abusivo e incorreto de sistemas de irrigação nas chapadas e drenagem das várzeas, acooplado à destruição da vegetação ribeirinha e ao aumento do escoamento superficial, tende a prejudicar o balanço hídrico regional, comprometendo a perenidade dos rios e o abastecimento de água para as cidades e para a geração de energia hidrelétrica; o desmatamento desmedido e ilegal com desrespeito à legislação florestal e conservacionista, ligado ao uso abusivo de agrotóxicos e ao estabelecimento de extensas monoculturas, tem eliminado sistematicamente os inimigos naturais e polinizadores das propriedades agrícolas, aumentando a incidência de pragas e doenças e reduzindo os níveis de polinização, causando inevitáveis quedas de produtividade; o desmatamento descontrolado para exploração de madeira e carvão vegetal e para expansão agrícola aliada à substituição das pastagens nativas por pastagens plantadas, agravado pela fraca atuação do Estado no estabelecimento de unidades de conservação, está provocando uma dilapidação a taxas sem precedentes no patrimônio genético nativo que inclui espécies de elevado potencial de uso econômico ou de alto valor para o melhoramento genético de espécies cultivadas; a ocupação de áreas marginais para a agricultura, em especial áreas com areias quartzosas, aliada ao crescente voçorocamento pelo uso inadequado de áreas mais vulneráveis à erosão e pela expansão descontrolada de garimpos, tem levado a um processo de desertificação de extensas áreas, com perda drástica de sustentabilidade para uso humano; a intensificação da frequência das queimadas e sua concentração no final da época seca estão provocando a savanização do Cerrado, com grande redução de seu potencial madeireiro e frutífero.

Destaque-se, também, o processo de urbanização que teve lugar na região nos últimos 40 anos. A população do Centro-Oeste brasileiro cresceu seis vezes entre 1950 e 1990. O grau de urbanização da região do Cerrado aumentou de 46% para 79,1% entre 1970 e 1990, superando a média brasileira de 75%. Algumas cidades colocaram-se como pólos da transformação da estrutura regional, comandando a moderna agroindústria e significativa rede de serviços. Esta expansão das áreas urbanas associou-se a sérios impactos ambientais, com a intensificação do desmatamento, da erosão e da poluição das águas, do ar e do solo.

Pode-se afirmar que o pequeno percentual de áreas do Cerrado protegidas como unidades de conservação bem demonstra a falta de preocupação com a degradação deste bioma. A nível federal, o Cerrado tem protegidos de seu território apenas 0,7% como unidades de conservação de uso indireto - que engloba parque nacional, reserva biológica e estação ecológica - e 0,2% na



categoria de uso direto - que inclui floresta nacional, área de proteção ambiental e reserva extrativista.

Esses fatos justificam a afirmação de que o Cerrado está hoje mais ameaçado do que a Amazônia, foco de atenção da opinião pública mundial. É preocupante a política governamental, periodicamente reafirmada, de canalizar para o Cerrado as pressões econômicas e sociais que afligem o País e a Amazônia. A curto e médio prazos os processos de expansão agrícola e urbana tendem a continuar na região do Cerrado, em detrimento do manejo sustentado dos recursos naturais renováveis. A crescente facilidade de acesso à região, com pavimentação de novas rodovias, construção da ferrovia Norte-Sul e da hidrovía Tietê-Paraná-Paranaíba; a expansão e metropolização de suas áreas urbanas tanto pelo crescimento vegetativo quanto pela imigração e conseqüente expansão dos mercados regionais; a crescente industrialização regional com sua integração ao mercado do Sul/Sudeste do País; a expansão da indústria de extração mineral aproveitando as grandes reservas minerais regionais; a construção de novas barragens hidrelétricas para suprir o crescente déficit energético atual; e a expansão agrícola, tanto em área quanto em intensidade de uso de insumos, para atender às demandas dos mercados interno e externo; todos estes fatores tendem a reforçar e acelerar a antropização, o desmatamento, a perda de solos, a poluição das águas e a extinção da biota.

A degradação do Cerrado merece preocupação, ainda, pela sua influência nos demais ecossistemas. Os chapadões centrais ocupados pelo Cerrado constituem a cumeeira de nosso território, funcionando como grande dispersor de água para as nossas bacias hidrográficas. Assim, a região do Cerrado exerce um papel fundamental para o equilíbrio dos demais biomas, de forma que seu comprometimento poderá implicar em alterações na Amazônia, no Pantanal, na Mata Atlântica, na Caatinga e na Região da Araucária.

A Caatinga é a vegetação característica do semi-árido nordestino. O bioma distribui-se pelos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Bahia, oeste do Maranhão e pequena parte do norte de Minas Gerais, totalizando cerca de 850 mil quilômetros quadrados.

De todos os biomas brasileiros, a Caatinga talvez seja o mais severamente devastado por ação antrópica. A fauna regional está hoje desfalcada de inúmeras espécies e mesmo aquelas que ainda permanecem formam populações muito reduzidas. A extinção da fauna é em grande medida o resultado da contínua redução das áreas de vegetação nativa.

A ocupação da região teve início com o criação de gado, necessário ao desenvolvimento da economia canavieira. As grandes extensões de terra, cobertas por uma vegetação arbórea esparsa, entremeada por exuberante tapete de gramíneas, mostraram-se especialmente propícias à atividade pecuária. Neste primeiro momento, a intervenção antrópica dava-se pelo uso direto da vegetação da caatinga, como alimento para o gado e matéria-prima para construções

e combustível. A agricultura restringia-se à voltada para a subsistência.

Em uma segunda fase, intensificou-se a retirada da caatinga com vistas à formação de pasto, respondendo à demanda do rebanho. A pressão sobre os recursos ambientais da caatinga ampliou-se com a plantação em grande escala do algodão, consorciado com culturas de milho e feijão. A vegetação natural foi sendo, intensivamente, substituída por sistemas agropastoris, desorganizando-se as comunidades naturais.

O modelo de ocupação da região deu origem a diversos problemas de degradação ambiental. Em área significativa, os solos foram abandonados, em função da perda de fertilidade, da erosão resultante da eliminação da cobertura vegetal ou da salinização. Estima-se que o percentual de solos afetados pela salinização situa-se atualmente entre 25 a 30%.

Nos projetos mais recentes, envolvendo grandes perímetros irrigados, ganha importância também o problema da contaminação do ambiente por agrotóxicos. As culturas irrigadas da região, via de regra, destinam-se à agroindústria e recebem cargas violentas de agrotóxicos.

Vários estudos têm constatado o surgimento de núcleos de desertificação na região da Caatinga, nos quais a degradação da cobertura vegetal e do solo tornaram-se irreversíveis. Em determinadas áreas da Bahia, equivalentes a mais de 50 mil quilômetros quadrados, a vegetação está se tornando escassa e o solo apresenta-se desprotegido e com indícios de erosão acentuada. Em Pernambuco, a área com problemas já atinge 25 mil quilômetros quadrados. Na verdade, em quase todos os estados já se observam áreas em processo de desertificação. Saliente-se o agravante de que os núcleos de desertificação têm dinamismo próprio e tendem a se expandir para áreas vizinhas.

O problema ambiental do semi-árido assume magnitude desoladora. Ao desmatamento excessivo somaram-se a erosão, a salinização e a contaminação do solo. O relatório "O Desafio do Desenvolvimento Sustentável" afirma a respeito que "... as políticas públicas têm-se mostrado insuficientes para a adequada proteção e conservação dos recursos naturais ali existentes".

É particularmente alarmante a extensão irrisória das áreas de Caatinga especialmente protegidas. Apenas 0,1% de sua extensão territorial correspondem a parques e reservas, o que faz do bioma o menos privilegiado em matéria de unidades de conservação. Como áreas protegidas a nível federal, na região da Caatinga temos apenas o Parque Nacional da Serra da Capivara e a Estação Ecológica do Raso da Catarina.

Faz-se urgente, portanto, a reversão desse processo de perda de potencialidade e sustentabilidade ecológica e econômica para uso antrópico que se observa no Cerrado e na Caatinga. Ambos os biomas precisam receber o mesmo status de patrimônio nacional que a Constituição Federal conferiu à Amazônia, Mata Atlântica, Pantanal e sistemas costeiros. A exclusão dos mes-



mões não tem justificativa científica.

Cumprе ressaltar que a inclusão do Cerrado e da Caatinga na lista dos biomas considerados patrimônio nacional coaduna-se amplamente com as posições que o País tem assumido a nível de tratados internacionais. O Brasil participou ativamente do processo negociador da Convenção sobre Diversidade Biológica, tendo sido o primeiro a assinar a Convenção. Como um dos principais possuidores de recursos de diversidade biológica, tivemos êxito em incluir na Convenção o princípio da soberania dos países sobre os recursos naturais.

O objetivo maior da Convenção sobre Diversidade Biológica é assegurar a conservação das espécies e dos ecossistemas naturais, é controlar o processo de perda em massa dos recursos genéticos. Para a consecução deste objetivo, as partes contratantes se comprometeram a adotar políticas e programas que assegurem a conservação e o uso sustentável da biodiversidade.

Entre as principais obrigações estabelecidas na Convenção, os países se responsabilizam por efetivar duas medidas gerais: a) o desenvolvimento de estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica; e b) a integração da conservação e da utilização sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes.

Essas medidas gerais incluem medidas específicas, cada uma delas objeto de um artigo específico na Convenção: a conservação *in-situ*, isto é, no local onde ecossistemas e espécies ocorrem, através, principalmente, da implantação de unidades de conservação; a conservação *ex-situ*, isto é, fora dos seus habitats naturais; medidas específicas para assegurar a utilização sustentável da biodiversidade; incentivos econômicos e sociais; pesquisa e treinamento; educação e conscientização pública; a avaliação de impactos e a minimização de impactos negativos de projetos e empreendimentos.

A Convenção determina o estabelecimento de um mecanismo financeiro para os seus objetivos, constituído por fundo específico com recursos provenientes dos países desenvolvidos. Assegura aos países fornecedores de recursos genéticos o acesso e a transferência de tecnologia necessárias à conservação e utilização racional da diversidade biológica.

O Brasil vinculou-se amplamente aos compromissos que integram a Convenção sobre Diversidade Biológica desde o processo de sua discussão. Necessita, agora, demonstrar seu empenho em desenvolver, de forma ecologicamente equilibrada, seu enorme potencial natural. A inclusão do Cerrado e da Caatinga nos ecossistemas considerados patrimônio nacional é um passo importante neste sentido.

O reconhecimento do Cerrado e da Caatinga como patrimônio nacional não vai, por si só, reverter o quadro de degradação desses ecossistemas, mas é uma medida fundamental para criar o ambiente político necessário para a



adoção de políticas e ações efetivas que garantam a a conservação e o uso sustentado das respectivas regiões.

Destaque-se que não se está de forma alguma propugnando pela não ocupação das áreas de Cerrado e Caatinga, como forma de evitar impactos ambientais. O que deve ser reformulado é a forma como a utilização destas regiões está sendo efetivada. Faz-se necessário, antes de tudo, o respeito às limitações ecológicas destes biomas e o aproveitamento racional de suas potencialidades.

A incorporação da conservação do Cerrado e da Caatinga em letras constitucionais implica em assunção de responsabilidade neste sentido por todos os brasileiros.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de Substitutivo, acrescentando na lista de ecossistemas considerados patrimônio nacional o Cerrado e a Caatinga e substituindo o termo "preservação" por "conservação"

A indicação do voto relativo a cada uma das Propostas Revisórias e respectivas Emendas é apresentada em anexo a este Parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

**PARECER Nº 62 (ART. 225)**  
**(MEIO AMBIENTE – PRINCÍPIOS DE PRECAUÇÃO)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR AS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO  
IV DO § 1º DO ART. 225**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

**Art. 1º Acrescente-se ao § 1º do art. 225 o seguinte inciso VIII:**

**“VIII - exigir a adoção de medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível, independentemente de comprovação científica;”**

**Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.**

**Sala das Sessões, de de 1994.**

**Deputado NELSON JOBIM**

**Relator**

**Deputado FÁBIO FELDMANN**

**Relator-Adjunto**



PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS APRESENTADAS AO § 1º DO ART. 225  
(PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO – MEIO AMBIENTE)

O § 1º do art. 225 estabelece as ações que incumbem ao Poder Público para assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Foi proposta a inclusão, nesta relação de incumbências, através da PRE 011446-6, do princípio da precaução, isto é, a obrigação da adoção de medidas preventivas em caso de grave perigo de dano ambiental, independentemente de sua comprovação científica;

II - PARECER

A ciência e a tecnologia ocidental, alicerces da civilização industrial e urbana moderna, conferiram aos homens um poder sem precedentes para interferir na natureza. As consequências do mau uso desse poder são evidentes: esgotamento de recursos, degradação, contaminação do meio ambiente, com consequências nefastas para a saúde e o bem estar humanos.

As crises de natureza ambiental não são, na verdade, uma prerrogativa da sociedade contemporânea. O mau uso do meio natural é um traço constante da história humana. Há evidências convincentes de que o declínio de antigas e prósperas civilizações deveu-se, fundamentalmente, à superexploração dos recursos ambientais, além da capacidade limite de suporte dos sistemas ecológicos. Os conflitos sociais e políticos normalmente identificados como a causa imediata do desaparecimento dessas civilizações seriam expressão de uma crise mais profunda, de natureza ecológica.

Não obstante o fato de que as crises ecológicas não são uma novidade, a escala dos danos causados pela civilização contemporânea fazem da crise atual um acontecimento único na trajetória humana e de consequências incomparáveis. As crises do passado foram crises locais. A crise atual possui dimensões globais. A deterioração dos sistemas ecológicos na Antiguidade condenou ao desaparecimento civilizações específicas. A degradação da Biosfera, isto é, do ecossistema planetário, ameaça o futuro de toda a humanidade.

Até o final da Segunda Guerra Mundial, há não mais de cinco décadas, a idéia de que a Terra poderia ser destruída pelo homem ou de que poderíamos modificar, de forma definitiva, as condições ambientais do Planeta, seria inimaginável. O desenvolvimento das bombas nucleares e a escalada armamentista do período da guerra fria com o conseqüente acúmulo, pelas duas superpotências mundiais, de um arsenal nuclear capaz de causar uma mútua e completa destruição, desferiu o primeiro golpe na convicção ingênua de que a Terra seria infinita, suficientemente extensa para resistir às nossas piores agressões.

O segundo golpe na nossa imagem do mundo foi causado pelas viagens espaciais. “A Terra é azul!”, foram as palavras de Yuri Gagarin. Com o

cosmonauta russo todos os homens, pela primeira vez olharam, perplexos, para a própria casa. Sabíamos, é certo, que a Terra era apenas um planeta em meio a outros do sistema solar, e que o Sol, por sua vez, é apenas uma pequena estrela em meio a milhões de outras estrelas no Universo. Mas conceber no intelecto, abstratamente, não é o mesmo que enxergar com os próprios olhos. É como olhar a si mesmo, pela primeira vez, num espelho. A mudança de perspectiva é total e o impacto tremendo. Foi um momento ímpar na história humana. A Terra vista do espaço sideral, na sua inteireza, deu à humanidade a consciência exata, dramática, terrível, da finitude e fragilidade do Planeta.

O golpe definitivo está em curso. Nos últimos anos acumularam-se evidências dramáticas de que os homens estão modificando as condições de equilíbrio climático global. Há fortes indícios de que a camada de ozônio, que protege a vida na Terra das radiações ultravioletas provenientes do Sol, está sendo destruída. Há também dados que indicam um aumento gradual, desde o início da Revolução Industrial, na concentração de dióxido de carbono na atmosfera, cuja consequência deve ser um aumento na temperatura média do Planeta.

A destruição da camada de ozônio e o aumento da concentração de gases estufa, se se confirmarem as expectativas da comunidade científica, deverão causar mudanças dramáticas no clima da Terra e, conseqüentemente, nas condições de vida do Planeta.

Porém, para os propósitos do nosso tema, importa chamar a atenção para o fato de que não existe certeza científica sobre quais serão realmente as consequências dessas mudanças em curso nas condições da atmosfera. Não há certeza sobre o que vai acontecer, como, quando ou em que escala. As previsões disponíveis baseiam-se em simulações matemáticas, cujo grau de incerteza é ainda muito grande. Na verdade, a despeito dos avanços dos últimos anos, sabe-se ainda muito pouco sobre a dinâmica do clima na Terra. O número de variáveis envolvidas é muito grande, muito além da capacidade de previsão dos melhores modelos matemáticos ou de processamento dos melhores computadores. Calcula-se, por exemplo, que a duplicação da concentração de dióxido de carbono atual deverá causar uma elevação da temperatura global entre 1,5 e 5°C, o que por si só já dá uma idéia do grau de imprecisão envolvido nessas previsões. Há inclusive cientistas que, embora sendo minoria, entendem que os dados disponíveis não são suficientes para afirmarmos que o clima da Terra está realmente sob ameaça.

Entretanto, a despeito dessas incertezas, a comunidade internacional, ainda que lentamente, está se mobilizando e tomando decisões para evitar as possíveis consequências dessas mudanças climáticas.

Em 1985, a comunidade internacional assinou a Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio e, dois anos depois, o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, que já foi,



inclusive, ajustada e emendada para torná-la ainda mais rigorosa e abrangente nos seus objetivos (1990). Em 1992, no Rio de Janeiro, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi assinada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

As mudanças necessárias para se atingir as metas estabelecidas nesses acordos não são simples nem fáceis. Vão exigir profundas mudanças nos sistemas de produção e nos padrões de consumo. Vai ser necessário direcionar grande contingente de capital e recursos humanos para o desenvolvimento de novas tecnologias, a substituição de sistemas antigos de produção e a introdução de novos valores e padrões de comportamento social.

A despeito desses custos e da considerável incerteza científica envolvendo o assunto, há quase um consenso sobre a necessidade de providências urgentes, como os acordos e as iniciativas citados demonstram. A explicação para esse relativo consenso é simples: se os prognósticos pessimistas da comunidade científica se confirmarem, as conseqüências serão dramáticas e, o que é fundamental, não haverá tempo para reverter ou colocar a situação sob controle. Se as projeções dos computadores estão em alguma medida corretas, então as medidas necessárias para a correção do problema precisam ser adotadas agora. Em outras palavras, não podemos esperar por uma confirmação científica de que de fato a camada de ozônio está sendo destruída ou de que a temperatura da Terra está aumentando. Quando essas suspeitas se confirmarem, suponho que se confirmem, já será muito tarde.

A atitude da comunidade internacional diante dessas ameaças sobre as quais não se tem certeza científica mas cujas conseqüências potenciais são dramáticas e, por isso mesmo, não admitem a protelação de medidas preventivas, exprime com perfeição o que está se convencendo chamar de "Princípio da Precaução".

O princípio da precaução foi proposto pela primeira vez em 1984, durante a Primeira Conferência Ministerial do Mar do Norte, realizada em Bremen. Até aquela época se imaginava que a região nordeste do Atlântico fosse tão vasta que ela seria pouco afetada pelas atividades humanas. Entretanto, essa idéia foi perturbada pela descoberta de que substâncias poluentes provenientes de águas interiores ou mares costeiros, como o Mar do Norte e o Báltico, não eram de modo algum rapidamente dispersas e diluídas como se imaginava. Este fato induziu ao aparecimento do princípio da precaução, que foi utilizado na Segunda (1987) e Terceira (1990) Conferência Ministerial do Mar do Norte para justificar reduções na eliminação de contaminantes, como substâncias químicas sintéticas, metais pesados e nutrientes, e a interrupção de práticas como as de incineração nos oceanos, uma vez que as pesadas suspeitas contra essas atividades mostrou ser prudente limitá-las ou preveni-las.

No início desta década o princípio da precaução começou a ser mais amplamente utilizado a nível internacional. Por exemplo, o Conselho de



Governo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) recomendou sua adoção (1990 e 1991). A Convenção de Bamako sobre a "Proibição da Importação de Todo Tipo de Resíduos Perigosos à África e o Controle do Movimento Transfronteiriço e a Gestão de Tais Rejeitos na África", adotada sob os auspícios da Organização da África Unida, incorporou o princípio, nos seguintes termos: "Cada uma das Partes procurará adotar e aplicar o princípio da precaução aos problemas de contaminação, tendo por objetivo, entre outras coisas, impedir a descarga no meio ambiente de substâncias que poderiam causar danos aos seres humanos ou ao meio ambiente, sem esperar provas científicas dos referidos danos. As Partes cooperarão entre si para adotar as medidas oportunas para aplicar o princípio da precaução da contaminação mediante o uso de métodos de produção limpos, em vez de um enfoque relativo a emissões admissíveis baseado em hipóteses sobre a capacidade de assimilação".

O princípio foi adotado também pela Convenção de Londres sobre Rejeitos, a Declaração Ministerial de Bergen e, o que é mais significativo, pela Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada durante a Eco-92, que estabelece, no seu Princípio nº 15: "Com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar de forma ampla o critério de precaução, conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de absoluta certeza científica não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do meio ambiente".

Seguindo a orientação da Declaração do Rio de Janeiro, os signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica observam, no Preâmbulo à Convenção, que "é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica", e que "quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça".

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima também diz que: "Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos".

A Convenção sobre Conservação Ambiental e Uso Sustentável dos Recursos Naturais, elaborada pela União Mundial para a Conservação da Natureza (IUCN) e apresentada para discussão, em abril de 1991, durante as reuniões preparatórias para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, propunha, no seu artigo 6, intitulado "Prevenção do Dano Ambiental", o seguinte: "1. Os Estados devem tomar todas as medidas possíveis para prevenir o dano ao meio ambiente e, em particular, proibir as atividades que causem danos irreversíveis ao meio ambiente; 2. Quando existirem in-

certezas científicas sobre as conseqüências para o meio ambiente de atividades propostas, os Estados devem permitir a realização dessas atividades apenas quando submetidas a apropriadas medidas de precaução; 3. Quando o impacto ambiental de uma atividade não puder ser prevenido, os Estados devem limitar e reduzir os efeitos adversos minimizando os riscos e evitando os efeitos colaterais”.

A legislação ambiental de Portugal abriga claramente o princípio da precaução ao estabelecer, na sua “Lei de Bases do Ambiente” que: “as atuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada, reduzindo ou eliminando as causas, prioritariamente à correção dos efeitos dessas ações ou atividades susceptíveis de alterar a qualidade do ambiente” (Art. 3º, alínea a).

As leis ambientais do Brasil, embora adotem uma série de princípios e procedimentos que asseguram uma abordagem preventiva dos danos causados ao meio ambiente, como o zoneamento ambiental e os estudos de impacto ambiental, não abriga de forma clara e explícita o princípio da precaução, o que deve-se, com certeza, ao seu desenvolvimento recente.

O princípio da precaução representa uma evolução em relação a abordagens anteriores, reconhecidamente insuficientes, para a proteção do meio ambiente, isto é, abordagens baseadas no conceito de emissões ou descargas permissíveis de poluentes ou, então, em outras palavras, no conceito de capacidade de assimilação do meio ambiente. Estas abordagens baseiam-se na presunção de que o meio ambiente tem uma capacidade de receber e assimilar, isto é, neutralizar a toxidade, de uma vasta quantidade e diversidade de resíduos industriais.

Antes de 1980, as políticas para o ambiente marinho foram particularmente baseadas, quase que universalmente, na presunção da “capacidade de assimilação”. Hoje é entretanto largamente aceito que esta estratégia não é aplicável e, de fato, é perigosa e irresponsável, quando aplicada a substâncias tóxicas e persistentes.

O princípio da precaução, especialmente quando se tem em mente o problema da contaminação do meio ambiente por substâncias tóxicas e persistentes, apresenta quatro elementos essenciais, que merecem ser citados:

a) o princípio da precaução deve refletir uma abordagem baseada na prevenção da introdução de poluentes no meio ambiente, ao invés da tradicional (e hoje em dia descartada) noção de procurar controlar os poluentes com base na presunção da capacidade de assimilação do meio. É necessário basear o princípio na prevenção e eliminação das substâncias nocivas na sua fonte, através, sobretudo, da substituição dos métodos de produção tradicionais por outros mais limpos.

b) o princípio da precaução requer ações preventivas antes que se



possa dispor de provas científicas conclusivas sobre as relações de causa e efeito entre os poluentes e os danos causados ao meio ambiente. Com demasiada frequência, tais provas (quando são factíveis), só são alcançadas depois do dano já ter sido cometido.

c) tradicionalmente, aqueles que propõem ou desenvolvem um atividade que apresenta risco para o meio ambiente defendem a posição de que os que questionam a atividade é que devem provar sua periculosidade. Este critério, como princípio geral, é inadequado, por que normalmente são exatamente os proponentes de uma determinada atividade que estão em posição de elaborar os estudos e avaliações necessários. O princípio é inadequado, sobretudo, quando a atividade em questão envolve substâncias tóxicas e persistentes, onde o senso comum recomendaria a proibição da atividade. O critério que se impõe, à luz do princípio da precaução, é dividir com o proponente de uma atividade o ônus de demonstrar que ela não é perigosa para o meio ambiente ou para a saúde humana. Este não é, na verdade, como poderia parecer, um critério novo. Na área de alimentos e medicamentos, a introdução de uma nova substância química, especialmente nos Estados Unidos e Europa, mas também, em certa medida, no Brasil, depende de estudos prévios de avaliação dos riscos para a saúde.

d) o princípio da precaução exige a eliminação e a minimização da produção de resíduos perigosos, através da adoção de métodos de produção limpos.

Alguns exemplos ilustram a importância da adoção do princípio da precaução:

a) As substâncias químicas representam cerca de 10% do comércio mundial total em termos de valor. Hoje, cerca de 70 mil a 80 mil agentes químicos circulam no mercado e, portanto, no meio ambiente. Esta cifra é apenas uma estimativa, pois não há um levantamento completo. Cerca de 1 mil a 2 mil produtos químicos entram anualmente no mercado comercial, sem que seus efeitos tenham sido testados ou avaliados.

Segundo amostra do Conselho de Pesquisa Nacional do Estados Unidos referente a 65.725 substâncias químicas de uso comum, só 10% dos praguicidas e 18% das drogas tinham os dados necessários para avaliações completas sobre riscos para a saúde. Não havia dados sobre toxicidade para cerca de 80% dos agentes químicos usados em produtos e processo comerciais inventariados pela Lei de Controle de Substâncias Tóxicas.

Esta situação, nos países industrializados, está começando a mudar à medida que os governos passam gradualmente de um sistema de testes pós-mercado para o de testes pré-mercado de todos os novos agentes químicos, ou seja, à medida em que se coloca em prática o princípio da precaução.

A situação nos países do Terceiro Mundo, porém, continua dra-



mática. Esses países, como é o caso do Brasil, não dispõem de meios para controlar o comércio e a utilização de produtos químicos proibidos ou de uso restrito nos países exportadores e muito menos daqueles sobre os quais nada se sabe sobre sua toxicidade;

b) os países industrializados geram cerca de 90% dos rejeitos perigosos do mundo inteiro. Calcula-se que em 1984 foram geradas cerca de 325 a 375 milhões de toneladas no mundo todo, das quais cerca de 5 milhões nas áreas recém-industrializadas e em desenvolvimento.

Só nos países da OCDE, há milhares de locais para a deposição de rejeitos. Para sanear esses depósitos são necessários bilhões de dólares. As estimativas são de 10 bilhões para a antiga Alemanha Ocidental, 1,5 bilhão para a Holanda, 20 a 100 bilhões para os Estados Unidos, pelo menos 60 milhões para a Dinamarca.

Nos países em desenvolvimento, embora o volume desses rejeitos seja menor, a situação, em certo sentido, é ainda mais grave. As chuvas fortes e freqüentes nos trópicos, por exemplo, fazem com que os rejeitos se infiltrem nos solos sob os depósitos ou mesmo com que eles transbordem. Se houver pouco ou nenhum tratamento prévio dos rejeitos, o que é a regra, isso pode contaminar as águas ou expor as pessoas diretamente aos rejeitos. Os depósitos de rejeitos ficam normalmente próximos de áreas industriais cercadas de bairros pobres ou favelas. Isso para não se falar nos depósitos clandestinos, sobre os quais não se tem absolutamente nenhum controle.

O principal objetivo das políticas ambientais, obedecendo o princípio da precaução, deve ser reduzir a quantidade de rejeitos gerados e reaproveitá-los em proporção cada vez maior. Isso reduzirá o volume que de outro modo precisaria ser tratado, incinerado ou depositado em terra ou no mar;

c) os acidentes que envolvem produtos químicos tóxicos e materiais radiativos podem ocorrer nas fábricas de qualquer parte do mundo. Segundo um levantamento realizado pela Agência de Proteção do Meio Ambiente do Estados Unidos, entre 1980 e 1985 ocorreram 6.928 acidentes de gravidade variável em fábricas do país - uma média de cinco por dia.

Em 1984, tanques de gás liquefeito explodiram na Cidade do México, matando mil pessoas e deixando milhares desabrigados. Pouco depois da tragédia de Bhopal, na Índia, em que morreram mais de duas mil pessoas e outras 200 mil ficaram feridas, um acidente numa fábrica em West Virgínia, nos Estados Unidos, pertencente à mesma companhia instalada em Bhopal, resultou na evacuação de emergência dos habitantes do local e em alguns problemas de saúde. Em 1976, o vazamento acidental de dioxina, agente químico mutagênico e altamente tóxico, em Seveso, Itália, e a saga que se seguiu, dos tambores carregados de material contaminado contornando a Europa, demonstram também que nos países industrializados podem-se burlar as regulamentações e vio-

lar o padrões mínimos de segurança.

No início de novembro de 1986, um incêndio no depósito de uma fábrica de produtos químicos em Basileia, na Suíça, levou fumaça tóxica até a França e antiga República Federal da Alemanha, e lançou agentes químicos tóxicos no Reno, causando mortandade de peixes e afetando o abastecimento vital de água nos países rio abaixo, até a Holanda. Os cientistas que investigaram o Reno concordaram em que poderia levar anos para os ecossistemas ribeirinhos recuperarem suas antigas condições.

A situação no Brasil não é diferente, como demonstram os desastres de Vila Socó, em Cubatão, decorrente de um incêndio provocado pelo vazamento de um oleoduto, e o de Goiânia, envolvendo material radioativo.

O respeito ao princípio da precaução, diante dessas ameaças cada vez maiores, em frequência e magnitude, de desastres industriais, exigiria o seguinte: a) supervisão das operações industriais de alto risco e a adoção e cumprimento de regulamentações ou diretrizes relativas ao funcionamento seguro das fábricas e o transporte, manipulação e descarga de materiais perigosos; b) a instalação de indústrias com alto potencial de poluição e de acidentes longe dos centros populacionais, a proibição das pessoas de se instalarem ao redor dessas fábricas e a transferência daquelas que vivem nessa situação para áreas mais seguras; c) a introdução de sistemas de produção mais seguros; d) a informação dos trabalhadores sobre as tecnologias e os produtos com que lidam e o preparo dos mesmos para enfrentar situações de emergência; e) o engajamento dos governos locais e da comunidade nas principais decisões sobre a escolha de locais para a instalação de fábricas e sobre planos de emergência.

É importante chamar a atenção para o fato de que o princípio da precaução não se aplica apenas ao problema da poluição mas a todas as formas de uso nocivo do meio ambiente. A ênfase atual dada aos problemas de contaminação por substâncias perigosas e persistentes, especialmente de natureza industrial, reflete as prioridades dos países industrializados, onde o princípio da precaução começou a ser elaborado e desenvolvido.

Por último, convém observar que o princípio da precaução faz parte de um profundo processo de renovação do Direito em geral e do Direito Ambiental em particular. Acompanhando as exigências do mundo moderno, o direito do meio ambiente vem gradativamente desenvolvendo e incorporando princípios, institutos e instrumentos que assegurem não apenas a reparação e a indenização pelos danos causados à natureza e à saúde das pessoas, mas sobretudo, o que é essencial, a prevenção desses danos. Dentre estes instrumentos convém citar o zoneamento ambiental, os estudos prévios de impacto e o licenciamento de obras e atividades potencialmente danosas. Outro instrumento fundamental é a Ação Civil Pública que, com base no princípio da responsabilidade objetiva, tem sido responsável pelos principais avanços observados no País na defesa do direito ao meio ambiente sadio.

Em matéria ambiental e de saúde humana, não é suficiente, portanto, reagir aos danos causados. A deterioração do meio ambiente, por definição, é irreparável. Não é possível recompor, na sua riqueza e complexidade, um ecossistema natural destruído. Não há meios de compensar o sofrimento e os prejuízos à saúde de vítimas de desastres como os de Chernobyl ou de Goiânia, sem falar nas vítimas fatais. Respondendo a essas exigências, o Direito Ambiental vem evoluindo de um Direito do Dano para um Direito do Risco, ou, de um modelo baseado na máxima “reaja e corrija” para outro, inspirado no princípio “preveja e previna”. Esse o contexto em que está sendo proposto o princípio da precaução.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de Substitutivo, incluindo um novo inciso no § 1º do art. 225, abrigando o princípio da precaução.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator - Adjunto



**PARECER Nº 63 (ART. 225)**  
**(MEIO AMBIENTE – PRINCÍPIOS DO USUÁRIO PAGADOR)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO  
IV § 1º DO ART. 225**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

**Art. 1º Acrescente-se ao § 1º do art. 225 o seguinte inciso VIII:**

**“VIII - instituir mecanismos de compensação pelo uso de recursos ambientais e pela degradação da qualidade ambiental;”**

**Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.**

**Sala das Sessões, de de 1994.**

**Deputado NELSON JOBIM**

**Relator**

**Deputado FÁBIO FELDMANN**

**Relator-Adjunto**

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS APRESENTADAS AO § 1º DO ART. 225  
(MEIO AMBIENTE – PRINCÍPIO DO USUÁRIO PAGADOR)

I - RELATÓRIO

O § 1º do art. 225 estabelece as ações que incumbem ao Poder Público para assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Foi proposta, através da PRE 016949-6, a inclusão, nesta relação de incumbências, do princípio do “usuário-pagador”, entendido no seu sentido amplo, isto é, a obrigação do usuário de pagar pelo uso dos recursos ambientais e de arcar com os custos da degradação ambiental.

II - PARECER

A existência e o bem-estar das comunidades humanas, das presentes e futuras gerações, pressupõe o aproveitamento sustentável e equitativo dos recursos ambientais. Porém, os padrões atualmente dominantes de ocupação do meio e utilização desses recursos têm-se revelado ecologicamente inviáveis e socialmente injustos.

Os recursos naturais e ambientais constituem o que os economistas chamam de “capital natural”. A conservação desse capital, do qual dependemos diretamente, impõe a utilização apenas dos “juros e dividendos”, isto é, daqueles excedentes que podem ser produzidos de forma permanente e sustentável. Porém, a maior parte das formas tradicionais de desenvolvimento econômico estão não apenas se apropriando desses excedentes, mas consumindo também o principal. Como é óbvio, o consumo contínuo do capital natural, se não for contido, significará, cedo ou tarde, a ruína da civilização contemporânea. A crise ecológica do mundo moderno exige, portanto, a construção de caminhos para uma sociedade sustentável.

A transição para uma economia sustentável vai exigir, necessariamente, novas tecnologias e padrões de produção mais eficientes. Essa transição, entretanto, só ocorrerá se forem adotados determinados tipos especiais de incentivos econômicos.

Um instrumento econômico ambiental pode ser genericamente definido como sendo “um instrumento que afeta os custos e os benefícios de ações alternativas abertas aos agentes econômicos, com o propósito de influenciar o comportamento destes de modo a favorecer o meio ambiente”.

Os instrumentos econômicos tem dois objetivos básicos, igualmente importantes: um de natureza moral, o outro de natureza econômica. Em termos morais, busca-se fazer com que aquele que, no exercício de uma atividade econômica lucrativa, degrada o meio ambiente, penalizando o conjunto da sociedade, responsabilize-se também pelos custos de prevenção, controle e restauração ambiental. Em termos econômicos, a intenção é forçar a internalização dos cus-



tos ambientais nos custos internos de produção ou, o que é dizer o mesmo, no preço final do bem produzido.

Em regra, no nosso sistema econômico, quando a produção de um determinado bem está associada a alguma forma de degradação do meio ambiente, os benefícios são apropriados pelo particular, enquanto quem arca com os custos ambientais é o conjunto da sociedade. Os gastos para a recuperação da saúde e do bem estar humanos, para a restauração dos componentes ambientais degradados quantitativa ou qualitativamente ou para o restabelecimento do equilíbrio funcional dos sistemas ecológicos aos quais estes componentes estão integrados, apenas para citar alguns exemplos, incluem-se neste tipo de custos. Esta apropriação privada dos lucros enquanto os custos ambientais são socializados é moralmente injustificável.

Além de moralmente reprovável, a socialização dos custos ambientais revela a incapacidade do sistema de mercado de assegurar, sozinho, uma utilização racional e sustentável dos recursos ambientais, com consequências danosas para a saúde das pessoas e, a médio e longo prazo, do próprio sistema econômico, na medida em que este, em última análise, é um subsistema dos sistemas ecológicos.

Em linguagem econômica, quando os danos ambientais não são contabilizados no processo de produção econômico, está-se diante de uma externalidade ambiental negativa. Em termos amplos, pode-se falar em externalidade toda vez que um agente econômico proporciona a outro um ganho ou benefício sem ser recompensado por isso, ou causa-lhe um prejuízo ou custo sem lhe assegurar nenhuma compensação. No primeiro caso trata-se de uma externalidade positiva e, no segundo, de uma externalidade negativa. Externalidade, portanto, refere-se aos ganhos ou perdas que não são monetariamente contabilizados, isto é, não se refletem no preço dos produtos ou, dito de outro modo, ficam do lado de fora do sistema de mercado.

As externalidades negativas são produzidas, geralmente, em função do uso ou aproveitamento de recursos tradicionalmente considerados “livres” ou “comuns”, em relação aos quais ninguém pode invocar direitos exclusivos de propriedade ou de aproveitamento. Estes recursos, conseqüentemente, não são considerados bens econômicos, e permanecem à margem do sistema de preços. Qualquer agente econômico pode fazer uso deles sem incorrer em qualquer custo interno. O resultado é que esses recursos tendem a ser sobreexplorados. Por exemplo, se a atmosfera é um depósito gratuito para resíduos, as indústrias irão poluir pesadamente, e a sociedade terá que pagar os custos em termos de assistência à saúde, da perda de produção agrícola e da mudança climática. De modo similar, se fazendeiros não pagam nada para usar cursos de água das redondezas a fim de escoar resíduos de pesticidas, eles irão usar mais desse compostos químicos do que a sociedade desejaria, e a população irá pagar a conta na forma de água potável contaminada.

A atitude psicológica que orienta as decisões de cada agente econômico individual em relação aos bens comuns é extremamente perversa. Há sempre o receio de que o que se deixa de ganhar por uma menor pressão sobre esses bens possa servir para que outros, menos escrupulosos, aproveitem para ganhar ainda mais, às custas dessa menor pressão, na medida em que disporão de recursos em maior quantidade e qualitativamente menos deteriorados. E, portanto, se o que um não faz o fará outro, em condições ainda mais lucrativas, por que então renunciar ao máximo proveito que se pode obter dos bens comuns, se todos tem igual direito de deles se servirem e beneficiarem gratuitamente?

A partir, então, do momento em que se ultrapassa o limite além do qual o uso ou aproveitamento dos recursos ambientais causa sua degradação, o que significa uma economia para os que deles se servem torna-se uma deseconomia ou custo externo para aqueles que são afetados por sua deterioração ou destruição.

Os custos internos de produção de um determinado bem, nesse caso, não é real, isto é, os custos ambientais, pagos pelo conjunto da sociedade, não são incorporados ao preço do produto e permanecem, em relação ao mercado, ocultos. O objetivo dos instrumentos econômicos, nesse caso, é obrigar à "internalização das externalidades", isto é, fazer com que os custos externos associados à prevenção e ao combate da degradação dos elementos ambientais de uso comum sejam assumidos e contabilizados como custos internos, compensando assim, de certa forma, as deficiências do sistema de mercado. Os preços passam, então, a sinalizar para a sociedade o verdadeiro custo dos bens produzidos permitindo, ao mesmo tempo, auferir quais aqueles que são realmente compensadores economicamente.

Na medida em que os custos ambientais vão sendo incorporados aos custos de produção vai se tornando mais lucrativo não degradar o meio ambiente. A elevação dos preços estimula uma reorganização e racionalização dos processos de produção, envolvendo a busca de matérias primas alternativas e aplicação de tecnologias mais eficientes. Em outras palavras, a introdução de mecanismos econômicos adequados obriga a atribuição de um preço apropriado para os recursos ambientais. Se o valor econômico do meio ambiente é contabilizado adequadamente, os bens e serviços ambientais são tratados em base de igualdade com os demais fatores de produção transacionados no mercado, o que assegura uma alocação e um uso eficiente desses recursos. Preços adequados implicam que, em situações de uso ótimo do meio ambiente, os custos marginais da adoção de medidas de conservação sejam equivalentes ao custo marginal dos danos ambientais.

Não se pode olvidar o fato de que os agentes econômicos, num primeiro momento, procuram simplesmente transferir para o consumidor os custos ambientais, através da elevação do preço final do produto ou dos serviços oferecidos. Entretanto, uma imposição progressiva e compulsória desses



custos externos tende a impor um aumento de tal ordem nos custos internos que, por razões de competitividade, a contínua transferência para o preço final torna-se inviável. Com isso, essas empresas deverão começar a enfrentar de fato as conseqüências desses custos, sob pena de não poderem continuar colocando seus produtos e serviços no mercado.

Por outro lado, a incorporação dos custos ambientais no preço dos produtos tem também o propósito de interferir nas decisões do consumidor. O aumento dos preços dos produtos ambientalmente mais nocivos envia um sinal de mercado a este para que procure um substituto mais limpo. Na mesma medida em que reagirem os consumidores reagirão os produtores.

A experiência tem demonstrado que os instrumentos econômicos têm uma série de vantagens, em relação às normas ou padrões de qualidade ambiental, que é o método tradicional através do qual os governos tem tentado equilibrar os custos privados com os custos sociais. A curto prazo, em geral garantem um certo nível de melhoria ambiental a um custo social mais baixo, em função da liberdade que têm os agentes econômicos para escolher os métodos de produção ou a tecnologia que consideram mais eficientes e porque o custo administrativo para os governos é também menor. A diferença de custo entre regulamentações típicas e instrumentos econômicos bem concebidos pode ser, segundo alguns estudos americanos, de cinco a dez vezes.

A longo prazo, os instrumentos econômicos oferecem a empresas e pessoas um motivo permanente para fazer mais do que exigem as normas. Se as empresas pagam uma tarifa mais alta, por exemplo, por quilo de resíduo tóxico produzido, serão levadas a usar o mínimo de material tóxico possível e a pesquisar novos processos que evitem sua utilização. Isso não se aplica apenas a indústrias. Se o preço da gasolina se eleva o suficiente, os indivíduos tenderão a dirigir com maior moderação e a optar por carros que gastem menos combustível.

Os instrumentos econômicos apresentam várias outras virtudes. Por exemplo, podem afetar o comportamento de milhões de pessoas - como no caso do preço da gasolina -, o que muitas vezes é impossível através de normas. Este efeito se tornará mais importante quanto mais os governos se derem conta de que a deterioração do ambiente é o resultado, em grande parte, de milhões de decisões tomadas por pessoas e pequenos empreendimentos, e não por umas poucas grandes empresas, facilmente controláveis.

Os instrumentos econômicos apresentam também uma maior flexibilidade. Para o administrador público, é freqüentemente mais fácil e mais rápido modificar e ajustar uma determinada taxa ou imposto do que mudar a legislação ou um regulamento.

Finalmente, os instrumentos econômicos constituem uma fonte de recursos financeiros, que podem ser direcionados para programas especificamente ambientais ou utilizados como instrumento dentro de uma política fiscal.



mais ampla.

É importante dizer que a cobrança pela utilização de recursos naturais ou a tributação de atividades ou produtos danosos ao meio ambiente não implica, necessariamente, num aumento da carga tributária sobre as empresas ou os consumidores. A incidência dos tributos pode ser transferida do capital e do trabalho para emissões poluentes ou a extração de recursos naturais.

O que se observa hoje, na verdade, é que a maioria dos impostos é arrecadada sobre coisas saudáveis à economia. Os Governos obtêm receitas sacrificando algum bem-estar econômico. Em função do imposto de renda, as pessoas trabalham um pouco menos do que fariam, caso ele não existisse; em função de o capital ser taxado, contam com um incentivo a poupar e a investir menor do que, de outro modo, poderiam fazer. Calcula-se que estes efeitos distorcidos do sistema tributário custam anualmente aos Estados Unidos de quatro a sete por cento do PNB.

Os impostos sobre o capital e o trabalho poderiam, assim, ser reduzidos, sem diminuição da receita fiscal, que seria compensada com a introdução de impostos sobre produtos e atividades que afetam o meio ambiente. Os instrumentos econômicos ambientais podem incentivar a transição para uma sociedade mais sustentável sem comprometer as metas orçamentárias do governo e assegurando, inclusive, um maior desenvolvimento econômico.

A idéia da utilização de taxas ou impostos sobre a emissão de substâncias poluentes como um instrumento de política ambiental é bastante antiga. A idéia foi concebida pela primeira vez pelo economista Arthur Pigou, em 1932, quando o reconhecimento da existência das externalidades concentrou as atenções sobre as possibilidades de intervenção nas estruturas de preços como meio de internalizar as externalidades impostas pela poluição.

Desde a infância da economia ecológica, nas décadas de cinquenta e sessenta, o papel potencial dos preços na implementação de políticas de controle da poluição tem fascinado os economistas.

A mais divulgada das iniciativas inspiradas na antiga idéia de Pigou é o chamado princípio “poluidor-pagador”. O princípio “poluidor-pagador” foi adotado pela primeira vez em escala internacional em 1972, quando em 26 de maio daquele ano o Conselho da Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico aprovou uma recomendação sobre princípios diretores relativos aos aspectos econômicos internacionais das políticas ambientais.

Para o Conselho das Comunidades Europeias o princípio “poluidor-pagador” significa que “as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis por uma contaminação, devem custear os medidas necessárias para evitar ou reduzir a contaminação, com o propósito de cumprir as normas e as medidas correspondentes que permitam alcançar os objetivos de qualidade ou, no caso de não existirem esses objetivos, com o propósito de

cumprir as normas e as medidas correspondentes estabelecidas pelos poderes públicos”.

Muitos países em todo o mundo já introduziram impostos e taxas com fins ambientais. Um levantamento dos membros da OCDE detectou a existência de mais de 50 impostos ambientais, incluindo impostos sobre a poluição do ar e da água, lixo e barulho, assim como várias tarifas sobre produtos tais como fertilizantes e baterias.

No Reino Unido, um imposto maior sobre a gasolina com chumbo aumentou a participação da gasolina sem chumbo de 4% em abril de 1989 para 30% em março de 1990. E no fim de 1989 o Congresso dos EUA aprovou um imposto sobre a venda de clorofluorcarbonos (CFCs), destruidores da camada de ozônio, para acelerar o fim gradativo da sua fabricação, que os americanos decidiram interromper completamente em torno do ano 2000. Durante os primeiros cinco anos espera-se uma arrecadação de 4,3 bilhões de dólares.

A Itália criou uma taxa de 10 centavos de dólar sobre sacos plásticos, o que provocou uma queda de 40% no seu consumo. A Dinamarca introduziu um imposto sobre pesticidas vendidos em pequenas embalagens; uma vez que estas e seus conteúdos tóxicos tendem a terminar nos cestos de lixo domésticos. A Finlândia introduziu um imposto sobre os navios petroleiros de casco simples que aportam no país, pois estes petroleiros são mais susceptíveis a vazamentos se vierem a encalhar.

A Itália gostaria de aumentar substancialmente suas tarifas de desembarque pelo barulho das aeronaves e tributa as fazendas que possuem mais de duzentos porcos mas não dispõem de instalações para o tratamento de lixo. A Dinamarca planeja multiplicar por dez sua taxação de matéria-prima e triplicar a atual taxa do lixo, duas medidas que visam economizar a escassez de terrenos para aterros sanitários. Tanto Cingapura como Oslo cobram pedágios de carros que entram no centro da cidade.

Mais de uma dúzia de nações industrializadas planejam, atualmente, reduzir suas emissões de dióxido de carbono. Uma das medidas prováveis é a taxação do carbono contido no carvão, petróleo e gás natural. Os impostos sobre o carbono foram colocados em prática na Finlândia e nos Países Baixos, no começo de 1990; e a Suécia começou a cobra-los a partir de 1991.

No final de 1990, os 12 ministros do meio ambiente da Comunidade Européia (CE), se reuniram em Roma para discutir a possibilidade de estabelecer impostos ambientais para toda a Comunidade. Não foi alcançado um acordo mas o encontro assegurou a inclusão dos impostos ambientais na agenda política da Europa.

Nos Estados Unidos, muitos impostos energéticos foram propostos, incluindo maiores taxações sobre a gasolina, novas taxas sobre o petróleo importado e impostos sobre o conteúdo de carbono dos combustíveis fósseis.



Entre esses, os impostos incidentes sobre o carvão na mina, sobre o petróleo no campo de poços ou no terminal de descarga e sobre o gás natural na fonte são os que mais eficiente e efetivamente devem reduzir as emissões de carbono.

Um estudo americano de agosto de 1990 examinou o efeito da criação de um imposto sobre o carbono durante a década seguinte, começando com 11 dólares por tonelada de carbono em 1991 e aumentando para 110 dólares por tonelada no ano 2000. Quando completamente implementado, o imposto poderia gerar 120 bilhões de dólares em receitas, igual a 30% da receita federal de impostos de renda individuais em 1988. As emissões de carbono poderiam ser 37% menores do que as agora projetadas para o ano 2000, enquanto a eficiência energética do país melhoraria em cerca de 23%.

Um grupo de pesquisadores alemães propôs um conjunto variado de impostos para a antiga Alemanha Ocidental que teria coletivamente arrecadado mais de 136 bilhões de dólares.

É essencial enfatizar que a adoção de instrumentos econômicos não proporciona benefícios apenas ambientais mas também, o que é particularmente importante, econômicos.

No início dos anos setenta, governos e indústrias estavam bastante preocupados com os custos das medidas propostas para a proteção do meio ambiente. Para alguns, tais medidas fariam diminuir o investimento, o crescimento, os empregos, a competitividade e o comércio, e ao mesmo tempo estimulariam a inflação. De acordo com um levantamento feito em 1984 pela OCDE, das avaliações realizadas em vários países industrializados, os gastos com medidas de proteção ao meio ambiente nos 20 anos anteriores tiveram um efeito positivo a curto prazo sobre o crescimento e o emprego, na medida em que aumentaram a demanda e, conseqüentemente, fizeram aumentar a produção de economias que não operavam com plena capacidade. Houve significativos benefícios em termos de se evitar danos à saúde, à propriedade e aos ecossistemas. Mas, o que, para nossa argumentação, é mais importante, esses benefícios, de um modo geral, superaram os custos.

O que se pode constatar hoje é que muitas das firmas que a dez ou quinze anos atrás formaram equipes para pesquisar e desenvolver tecnologias inovadoras, a fim de se ajustarem aos novos padrões ambientais, estão atualmente entre as mais competitivas em seus campos, tanto a nível nacional quanto internacional.

O controle da poluição tornou-se um próspero ramo da indústria em vários países industrializados. Indústrias muito poluentes não apenas se tornaram mais eficientes e competitivas, como também muitas delas, ao investir em tecnologias ambientais, descobriram novas possibilidades para investimento, vendas e exportações.

Alguns exemplos são ilustrativos: A Polaroid costumava usar freon,



um solvente líquido cuja emanção parece danificar a camada de ozônio, para limpar os componentes plásticos e as placas de circuitos eletrônicos utilizados em suas câmeras. Em 1988, surgiu a possibilidade de uma proibição dos cloro-fluorcarbonos. A Polaroid então instalou em uma de suas fábricas novos desengorduradores que captavam e reciclavam os gases que emanavam do freon. Economizou 75 mil dólares por ano com a redução da compra de freon.

A Du Pont inicialmente jogava fora 3,6 mil toneladas anuais de um produto químico chamado hexametilenimina (HMI), usado na fabricação do nailon. Quando começou a pesquisar outros métodos, descobriu um mercado para o HMI nos setores farmacêutico e de revestimento. Atualmente, a procura é maior do que a oferta do subproduto. Em 1989, a Du Pont teve de achar um jeito de fabricar o HMI sob encomenda.

Em 1986, a Dow Chemical encarregou uma equipe administrativa para selecionar potenciais subprodutos que estavam sendo dispensados e encontrar formas de reutilizá-los. Escolheram cinco fábricas e examinaram cada uma para verificar em que medida os combustíveis primários podiam ser substituídos por combustíveis originados de subprodutos. Planejaram as modificações fabris que deviam ser feitas e equacionaram as dificuldades de transporte. Em consequência, reduziram as compras de hidrocarbonos para combustível, possibilitaram que suas fábricas com dificuldade de obter combustível suficiente elevassem sua capacidade de produção, reduziram a necessidade da dispendiosa incineração de lixo da companhia e comercializaram a sobra de bicloreto de etileno com outras companhias.

Em 1987, o Parlamento Dinamarquês decidiu reduzir pela metade, até 1993, as descargas totais de compostos nitrogenados no país. A Novo-Nordisk, maior companhia farmacêutica dinamarquesa, constatou que uma de suas usinas eliminava grande quantidade de compostos nitrogenados. A solução para o problema, aparentemente, seria construir uma estação de tratamento para converter os compostos em gás, a um custo de 100 milhões de coroas de investimento inicial e 20 a 40 milhões anuais em custos operacionais. Entretanto, com um custo de capital de apenas 10 milhões de coroas, a empresa reduziu à metade suas emissões de nitrogênio através da sua conversão em fertilizantes e distribuição gratuita para os agricultores.

Mas os exemplos não se contam apenas entre os países industrializados. A PT Semen Cibimong, uma fábrica de cimento da Tailândia, instalou, a um custo de 375 mil dólares, um sistema de controle de temperatura dos fornos, essencial para a qualidade do produto final. Com isso, reduziu a utilização de energia em 3%, aumentou a produção de cimento em 9%, reduziu a produção de cimento de baixa qualidade em 40% e reduziu as emissões de óxidos de nitrogênio e de enxofre, que são poluentes perigosos. O resultado foi uma economia, só em consumo de energia, de 350 mil dólares por ano.

A maior eficiência e produtividade industrial induzida pelas políti-

cas ambientais não produz efeitos apenas a nível de cada uma das empresas. Esses efeitos somados impõem mudanças em escala nacional. É natural imaginar, sobretudo tendo em vista experiências passadas, que o crescimento industrial se faça acompanhar de aumentos correspondentes no consumo de energia e matéria-prima. Nos últimos dois decênios, porém, esse previsível padrão parece ter mudado radicalmente. À medida que as economias desenvolvidas foram crescendo, a demanda de materiais básicos, inclusive água e energia, foram se estabilizando; em certos casos, chegaram mesmo a declinar em termos absolutos.

O consumo de energia por unidade do PIB dos países da OCDE tem caído à taxa de 1 a 3% por ano desde o final da década de sessenta. Também declinou o consumo industrial de água por unidade de produção. Entre 1975 e 1980, a produção da indústria química na antiga União Soviética aumentou 76%, mas o consumo total de água potável permaneceu no mesmo nível. Para outras matérias-primas a tendência é a mesma. Em 1984, o Japão consumiu por cada unidade de produção industrial apenas 60% das matérias-primas utilizadas em 1973.

As duas altas dos preços do petróleo dos anos setenta obrigaram muitos países a pouparem dinheiro através de medidas de conservação, da busca de outros combustíveis e do aumento do rendimento energético global. Tais fatos demonstraram a importância das políticas de fixação de preços de energia que levam em conta os estoques atuais, os índices de esgotamento, a disponibilidade de substitutos e qualquer dano ambiental associado à extração ou ao processamento. Eles também revelaram o potencial das políticas de preços semelhantes para outras matérias-primas.

A explicação para os efeitos positivos das políticas ambientais sobre a rentabilidade das empresas é na verdade bastante simples: a poluição é uma forma de desperdício e um sintoma de ineficiência industrial. Os resíduos, o lixo, os efluentes, são um guia seguro para identificar onde e em que medida uma empresa precisa interferir para aumentar sua eficiência econômica.

A propósito, é oportuno fazer um paralelo entre o que está acontecendo atualmente na área ambiental e o que se convencionou chamar, no meio empresarial de "Revolução da Qualidade". A "Revolução da Qualidade" começou no Japão, no final da década de sessenta, época em que a maioria dos líderes da indústria norte-americana considerava que as forças predominantes no mercado haviam já estabelecido o nível adequado de qualidade dos produtos, e que não seria possível obter qualquer melhoria significativa de qualidade sem perda de produtividade, lucros e empregos.

Como resultado, renomados especialistas dos Estados Unidos em melhoria de qualidade e produtividade acharam difícil conquistar um público em seu próprio país e levaram suas idéias para o Japão, cujas empresas, enfim, provaram que as premissas norte-americanas estavam erradas. Reprojetando todo o processo de produção, com maior atenção a detalhes, e monitorando



cuidadosamente a eficiência e desempenho, conseguiram obter índices incrivelmente mais elevados de qualidade, produtividade e lucratividade - todos ao mesmo tempo. E, antes que os norte-americanos compreendessem totalmente o significado dessas conquistas, já estavam perdendo a posição de liderança em dezenas de setores de importância crítica, como televisores, semi-condutores e aço, hoje dominados, no mundo todo, por firmas japonesas.

Alguns especialistas afirmam que a indústria japonesa está hoje em situação de repetir seu espantoso golpe na revolução da qualidade com uma série de conquistas semelhantes na revolução ambiental. Muitos dos mesmos empresários norte-americanos que estavam errados a respeito das melhorias de qualidade estão agora cometendo o mesmo erro ao supor que as melhorias ambientais não são justificáveis economicamente.

Muitas empresas japonesas, ao contrário, estão novamente a procura de meios de reprojeter todo o processo de produção, desta vez visando eliminar a poluição desnecessária em cada etapa do longo percurso. Estão descobrindo que o rejeito em forma de poluição é também rejeito econômico. Ao eliminar as ineficiências que geram poluição, descobriram que muitas vezes é possível aumentar, ao mesmo tempo, a produtividade, os lucros e a eficiência ambiental.

No Brasil, a utilização de instrumentos econômicos como um mecanismo de política ambiental ainda é incipiente. Não obstante, o princípio está, desde há muito, presente na legislação nacional.

O Código Civil estabelece que o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, o que autoriza, portanto, a cobrança por sua utilização. A remuneração pela utilização dos recursos hídricos consta do Código de Águas de 1934. O princípio é tradicional no campo da irrigação e vem se estendendo a outros setores envolvidos no uso das águas.

Mais recentemente, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, afirma como um dos seus objetivos "a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos" (Art. 4º, inciso VII).

O princípio da cobrança pela utilização de recursos hídricos foi introduzido nas Constituições de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia, Sergipe, Alagoas e do Mato Grosso, encontrando-se em curso, em alguns casos, leis regulamentadoras.

A Constituição do Estado de São Paulo prevê a instituição, por lei, de um sistema integrado de recursos hídricos. A fim de garantir os objetivos desse sistema, é prevista a cobrança pela utilização das águas, de acordo com as peculiaridades de cada bacia hidrográfica. Para atender às disposições constitucionais do Estado, foi promulgada a Lei estadual nº 7.663, de 30 de dezembro



de 1991, estabelecendo normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos, bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Dentre os princípios enunciado pela lei está o do “reconhecimento do recurso hídrico como bem público de valor econômico, cuja utilização deve ser cobrada”. Seguindo esta orientação, a Lei inclui uma seção especialmente intitulada “Da cobrança pelo uso dos recursos hídricos”, onde especifica a necessidade de cobrança tanto pelo “uso ou derivação”, quanto pela “diluição, transporte e assimilação de efluentes de sistemas de esgotos e de outros líquidos”.

Também no Distrito Federal está claramente estabelecido o princípio legal da cobrança pela utilização dos recursos naturais. O Art. 290 de sua Lei Orgânica, no Capítulo do Meio Ambiente, diz que “o Poder Público estabelecerá, na forma de lei complementar, a tributação das atividades que utilizem recursos ambientais e impliquem em significativa degradação ambiental”.

Os avanços observados na legislação nacional acompanham as tendências observadas internacionalmente.

A Carta Européia da Água, proclamada pelo Conselho da Europa em Estrasburgo, França, em maio de 1968, e a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, realizada em Mar Del Plata, Uruguai, em 1977, já mencionam a necessidade de se atribuírem valores monetários aos benefícios proporcionados pelas águas.

A Carta de Dublin, Irlanda, assinada durante um Congresso das Nações Unidas, realizado em janeiro de 1992, do qual participaram 114 países, 38 organizações não-governamentais, 14 organizações intra-governamentais e 28 órgãos oficiais da ONU, afirmou, no seu princípio 4, que: “A água tem valor econômico em todos os seus usos concorrentes e deve ser reconhecida como um bem econômico”.

Especialmente importante é a Declaração do Rio de Janeiro, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que estabelece, no seu Princípio nº 16, o seguinte: “As autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso de instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse do público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais”.

Seguindo esta orientação, a Carta de Princípios sobre Florestas diz que “a incorporação dos custos e benefícios ambientais nas forças e mecanismos de mercado, com o fim de alcançar a conservação e o uso sustentável das florestas, deve ser encorajado doméstica e internacionalmente”; e “Políticas adequadas, dirigidas ao manejo, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas, incluindo, quando for apropriado, incentivos, deve ser encorajado”. (Princípio 13, alíneas “c” e “d”).

A Convenção sobre Diversidade Biológica, no Artigo 11, que trata de “Incentivos”, recomenda que “Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, adotar medidas econômica e socialmente racionais que sirvam de incentivo à conservação e utilização sustentável de componentes da diversidade biológica”.

Também a Agenda 21, recomenda a cobrança pela utilização do recurso hídrico, levando-se em conta o seu custo marginal.

Convém, antes de finalizarmos, fazer uma distinção clara entre a intenção das medidas de natureza econômica destinadas a fazer com que as externalidades ambientais sejam custeadas pelos agentes econômicos e a obrigação de indenização que recai sobre aqueles que causam danos ao meio ambiente e a terceiros.

Dizer que aquele que deteriora o meio ambiente deve arcar com os custos dessa deterioração não é o mesmo que afirmar que aquele que causa um prejuízo a outra pessoa, em função de uma atividade poluente, deve indenizar as perdas causadas. Não se adentra, aqui, o campo das obrigações indenizatórias extracontratuais. O que se pretende com a adoção desses instrumentos, nem mais nem menos, é que os custos associados à prevenção e luta contra a contaminação sejam assumidos e cobertos por aqueles que são responsáveis por ela, isto é, os produtores e, em certo sentido, também os consumidores, e não pela coletividade como um todo. Está-se aludindo, em outras palavras, às deseconomias externas já referidas e está-se dizendo que os custos ambientais devem ser incorporados aos custos internos das atividades ou processo produtivos responsáveis por eles, de tal maneira que estes custos internos reflitam custos reais e não custos fictícios. Isto confere a esses instrumentos um caráter fundamentalmente econômico, mais do que um caráter jurídico, apesar do fato de que, para que possam ser aplicado, devem estar consagrados na legislação.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de Substitutivo, incluindo um novo inciso no § 1º do art. 225, abrigando o princípio do usuário-pagador.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

**PARECER Nº 64 (ART. 225)**  
**(MEIO AMBIENTE – RESPONSABILIDADE OBJETIVO POR DANO)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**



**SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO § 3º DO  
ART. 225**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

**Art. 1º O § 3º art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:**

**“§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, além da obrigação de reparar os danos causados, independentemente da existência de culpa.”**

**Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.**

**Sala das Sessões, de de 1994.**

**Deputado NELSON JOBIM**

**Relator**

**Deputado FÁBIO FELDMANN**

**Relator-Adjunto**

I - RELATÓRIO

O § 3º do art. 225 sujeita os infratores das leis ambientais, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

As propostas apresentadas ao dispositivo têm em vista os seguintes objetivos:

a) anular o princípio da responsabilidade objetiva, condicionando a obrigação de reparar os danos causados ao meio ambiente apenas aos casos em que o infrator agir com culpa ou dolo;

b) anular a possibilidade de se sancionar penalmente as pessoas jurídicas;

c) tornar explícito no texto constitucional o princípio da responsabilidade objetiva;

A relação completa das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

1. Contra a responsabilidade penal das pessoas coletivas no Direito Penal apresentam-se geralmente duas objeções, a primeira de ordem histórica, a segunda lógico-sistemática. De um ângulo histórico, com efeito, constitui antigo ensinamento que *societas delinquere non potest*. Semelhante princípio, consolidado através dos séculos por larga tradição doutrinária e legislativa, é ilustrado por autores modernos com uma série de argumentos lógicos e de ordem constitucional. Dentre estes, desempenha especial papel o fato de que, muitas vezes, as Constituições sancionam o caráter “pessoal” da responsabilidade penal, do que se conclui de um lado a proibição de fazer recair sobre os acionistas as responsabilidades próprias de determinados órgãos societários; de outro, a impossibilidade de votar-lhes um juízo de reprovação, baseado na averiguação do “dolo”, da “culpa” ou da “capacidade de entender o caráter criminoso do fato ou de determinar-se com esse entendimento, ou então a impossibilidade de aplicar uma pena a sujeitos que não se apercebem de seu alcance afletivo, nem de seus estímulos reeducativos.

Contrariamente a esses argumentos de valor dogmático, entretanto, se vai formando um posicionamento pragmático, que afirma a possibilidade de considerar penalmente responsáveis, dentro de certos limites, empresas e sociedades, partindo da necessidade de punir, de algum modo, aquela vantagem que a pessoa jurídica auferir da atividade ilícita do empresário ou dos administradores e que a pena a eles aplicada não consegue suprir, visto que se adequa a suas próprias condições econômicas e não às do ente coletivo que representam.

Trata-se, pois, de reprimir, ao lado dos ilícitos individuais, também aqueles que constituem expressão de determinada política de empresa.

É oportuno, aqui, lembrar a distinção que existe entre o direito penal clássico e o que se costumou chamar direito penal “administrativo”, “secundário” ou “especial”. Diversamente do direito penal clássico, o direito penal secundário considera mais os aspectos sociais da pessoa humana que os individuais. E é habitual, nos tempos modernos, justificar a existência e a expansão desse aspecto destacado do direito penal, pelo maior interesse que o estado de direito dedica à face social e comunitária da personalidade humana. Costuma-se dizer que, no Código Penal, acham-se previstas e sancionadas violações intoleráveis da esfera pessoal do indivíduo, enquanto se confia ao direito penal especial proteger as lesões de sua projeção social.

Na legislação penal codificada domina - expressa ou tacitamente - o princípio da natureza personalista da responsabilidade penal. No campo do direito secundário, porém, é por vezes consentida a derrogação ao princípio da “personalidade” das responsabilidades penal. É ali portanto que se apresenta a possibilidade de se considerar as empresas e sociedades comerciais sujeitos ativos de crime e de aplicar-lhes uma sanção penal, obviamente apropriada.

É oportuno lembrar que a sanção penal à pessoa jurídica é admitida pela Constituição também no que se refere aos atos praticados contra a ordem econômica e financeira, que tem como um de seus princípios a defesa do meio ambiente, e contra a economia popular, através de punições compatíveis com sua natureza (art. 173, § 5º)

2. A responsabilidade civil é aquela que impõe ao infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo causado por sua conduta ou atividade. Pode ser contratual, por fundamentar-se num contrato, ou extracontratual, por decorrer de exigência legal ou de ato ilícito ou até mesmo por ato lícito.

O Código Civil brasileiro estabelece, no seu art. 159, que todo aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência viola o direito de outrem, está obrigado a reparar o dano causado. A responsabilidade civil, portanto, no direito brasileiro, está baseada na noção de culpa, de caráter eminentemente subjetivo.

Entretanto, as condições de vida atuais têm produzido uma série de situações em que é virtualmente impossível estabelecer a culpa do agente causador do prejuízo. Isto é, em geral, o que acontece quando uma empresa, privada ou pública, degrada o meio ambiente ou causa danos à saúde da população. Reconhece-se a existência do dano, identificam-se os responsáveis mas não há como responsabilizá-los legalmente, dada a dificuldade de se provar com segurança a existência de culpa.

Diante da inocuidade dos recursos jurídicos disponíveis para enfrentar essas situações, passou-se então, primeiro pela via doutrinária e juris-



prudencial e finalmente através de processos legislativos, a se ampliar o campo da responsabilidade civil, com a introdução do conceito de responsabilização por presunção de culpa e, também, com a transformação, em determinados casos, da responsabilidade civil extracontratual em responsabilidade contratual.

No primeiro caso, o direito passou a admitir a possibilidade de situações extremas em que, permanecendo a vítima sem indenização pela dificuldade de comprovação da culpa, os imperativos de justiça recomendariam a inversão do ônus da prova, isto é, o causador do dano é que precisaria provar que não agiu de forma culposa. O exemplo clássico no direito brasileiro é a responsabilização dos pais pelos atos dos filhos.

O segundo caso aplicava-se a situações onde as relações jurídicas estariam, na verdade, fundadas em um contrato, embora não escrito ou não expresso. É o caso da responsabilidade do empregador por acidente de trabalho.

Ainda as discussões em torno dos direitos de vizinhança, como o direito à segurança, ao sossego e à saúde, colocaram em questão o problema da responsabilidade civil, havendo quem defendesse a possibilidade, em determinadas situações, da responsabilização independentemente de culpa.

O princípio da responsabilidade objetiva foi efetivamente adotado no País a partir da Constituição de 1946, quando a indenização por danos causados a particulares por ato da administração pública, através de seus agentes, passou a prescindir da comprovação de motivação culposa. O texto constitucional dizia, no seu art. 194:

“As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

“Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes”.

Disposições equivalentes foram consagradas na Carta de 1967 e na Emenda nº 1, de 1969.

Atualmente, a Constituição de 1988 estendeu a responsabilidade objetiva aos casos envolvendo empresas privadas prestadoras de serviço público (Art. 37, § 6º).

Em matéria ambiental, a responsabilidade objetiva foi introduzida na legislação nacional através da Lei 6.453, de 17 de outubro de 1977, que dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares. A Lei 6.453/77 afirma de forma expressa a responsabilidade do operador de instalações nucleares, isto é, da pessoa jurídica devidamente autorizada para operá-las, pela reparação dos danos causados por acidentes nucleares, independentemente da existência de culpa.

Na verdade, pouco antes, o País já aceitava a responsabilidade

objetiva, quando da promulgação, através do Decreto 79.347, de 28 de março de 1977, da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969.

O princípio alcançou plena aplicação, em matéria de dano ambiental, com a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Este texto legal, marco na moderna legislação ambiental brasileira, no seu art. 4º, inciso VII, combinado com o § 1º do art. 14, impôs ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por suas atividades, independentemente da existência de culpa.

Cabe lembrar que a Constituição Federal, em outro lugar que não o art. 225, reafirma esse instituto, ao afirmar que “a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa” (Art. 21, inciso XXIII, alínea c).

A legislação nacional vem acompanhando, assim, tendência universal no sentido de se abandonar os sistemas clássicos de responsabilidade subjetiva, que não mais atendem as necessidades atuais da sociedade no que se refere, particularmente, aos danos causados ao meio ambiente.

Essa tendência pode ser facilmente percebida mediante o estudo da legislação de outros países. A França, em seu Código Civil (art. 384), prevê a responsabilidade objetiva do “guardião” de instalação perigosa e, também, a responsabilidade dos proprietários de aviões. Na antiga República Federal da Alemanha, legislações especiais previram a responsabilidade objetiva para o tráfego aéreo e ferroviário, para a poluição das águas (§ 22 *Wasserhaushalt gesetz*) e para a construção e operação de instalações nucleares (§ 25 *Atomgesetz*). A Suécia, no “Ato de Proteção Ambiental” de 1969 (§ 30) introduziu a responsabilidade objetiva quando o incômodo é substancial e não seja razoável tolerar. O Japão previu a responsabilidade objetiva da poluição da água (art. 19 da Lei de Controle da Poluição da Água 138, de 25.12.70, emendada pela Lei 84/72), da poluição atmosférica (Lei de Controle da Poluição do Ar, de 10.06.68, emendada pela Lei 65/74) e incidentes provenientes de instalações nucleares (Lei 147 de 17.06.61, emendada pela Lei 53/71). No sistema de direito costumeiro (*common law*), data de 1968 o caso “*Rylands v. Fletcher*”. Nos ESTADOS UNIDOS prevê-se a responsabilidade objetiva para instalações nucleares (*Price Anderson Act*, de 1975 e *Nuclear Installations Act*, de 1959/1965), para rios e portos (*River and Harbours Appropriation Act*, de 1899), para aviões (*Civil Aviation Act*, de 1949). Na Itália, diante do conteúdo do art. 844 do Código Civil, há o acolhimento da responsabilidade objetiva. A Grécia acolheu o princípio pela Lei 1.650/86 (art. 29) e fez o mesmo Portugal, pela Lei nº 11/1987 (art. 41).

Também a nível das relações e dos acordos internacionais observa-se a adoção do princípio da responsabilidade objetiva. A responsabilidade dos Estados em reparar os danos causados a outros Estados fundamenta-se, em



princípio, no artigo 21 da Declaração de Estocolmo de 1972, que estabelece que aos Estados cabe “a responsabilidade de assegurar que as atividades realizadas nos limites de sua jurisdição, ou sob seu controle, não causem prejuízo ao meio ambiente de outros países, ou a áreas situadas fora dos limites de qualquer jurisdição nacional”. Esse princípio foi reafirmado da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992 (Princípio 2), que, todavia, foi mais além, ao estatuir que “Os Estados deverão desenvolver a legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização referente às vítimas da contaminação e outros danos ambientais. Os Estados deverão cooperar de maneira diligente e mais decidida no preparo de novas leis internacionais sobre responsabilidade e indenização pelos efeitos adversos dos danos ambientais causados pelas atividades realizadas dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, em zonas situadas fora de sua jurisdição” (Princípio 13).

O Acordo de Cooperação para a Proteção e Melhoria do Meio Ambiente na Região Transfronteiriça entre os Estados Unidos e o México, de 12 de novembro de 1986, estatui, no seu artigo 14, parágrafo segundo que, quando um carregamento de rejeito perigoso ou de substâncias perigosas “produzam danos para a saúde pública, para a propriedade ou para o meio ambiente no país importador”, a autoridade competente do país onde ocorreu a exportação deve tomar todas as providências necessárias em relação às pessoas físicas ou jurídicas envolvidas para que haja “o retorno, tanto quanto seja possível, ao *status quo ante* do ecossistema afetado” e “a reparação, através de indenização, dos danos causados à pessoa, à propriedade e ao meio ambiente”.

Também a Convenção de Bamako, de 29 de janeiro de 1991, que trata da produção e transporte de rejeitos perigosos na África, prevê que cada Parte “impõe a responsabilidade objetiva e ilimitada, assim como a responsabilidade conjunta e solidária aos produtores de rejeitos perigosos” (art. 3º, “b”).

O princípio da responsabilidade civil objetiva apoia-se na teoria do risco, isto é, aquele que lucra com uma atividade deve responder pelos riscos ou desvantagens dela decorrentes. Se os benefícios são apropriados pelo particular, não pode a coletividade ser responsabilizada pelos prejuízos, isto é, a privatização dos lucros desautoriza ética e moralmente a socialização dos danos. Reconhece-se, assim, que a possibilidade de dano ao meio ambiente e a terceiros é inerente a determinadas atividades econômicas, especialmente aquelas de natureza industrial. A contaminação, a degradação e, em particular, os desastres ambientais não são nem inevitáveis nem tampouco acidentais.

O agente econômico, quando sua atividade prejudica o meio ambiente, está, na verdade, se apropriando de um direito alheio, pois a contaminação ou a depredação priva outras pessoas, por exemplo, do direito de respirar ar puro, beber água limpa ou desfrutar da natureza. Aquele que se apropria, em benefício próprio, de bens ambientais comuns, indispensáveis à vida e à saúde das pessoas, deve estar preparado para responder pelos prejuízos impostos à



coletividade.

Em matéria de dano ambiental, não importa o comportamento do agente. Para efeito de reparação ou indenização, é suficiente demonstrar a simples relação de causa efeito, isto é, entre a conduta do agente e o dano experimentado. Os pressupostos do dever de indenizar são apenas o evento danoso e o nexo de causalidade. Ainda nesse caso, é importante lembrar que a evolução para uma responsabilidade objetiva em matéria ambiental vem sendo acompanhada por uma diminuição do ônus da prova da exigência do nexo de causalidade entre o prejuízo sofrido e a atividade danosa. Isso porque essa relação, em matéria ambiental, é com frequência bastante difícil. Os efeitos da poluição são em geral difusos, envolvem múltiplas e complexas reações, provêm de fontes variadas, são muitas vezes sentidos depois de muito tempo. Consequentemente, se a prova é um ônus da vítima, esta se encontra numa situação extremamente desfavorável. É suficiente, portanto, para que haja a inversão do ônus da prova, que a atividade do agente seja potencialmente danosa.

Ainda que a atividade seja legal, isto é, esteja de acordo com as normas e padrões estabelecidos pela legislação e tenha sido autorizada ou licenciada pelo Poder Público, isto não libera o agente do dever de indenizar. O que importa é saber se o dano existe em função da atividade, o que é suficiente para a conclusão de que o risco a ela imanente é suficiente para estabelecer o dever da reparação ou indenização. A licitude da atividade, nesses casos, não exclui a responsabilidade civil pelos prejuízos.

A obrigação de indenizar, no caso de uma atividade permitida legalmente, pode parecer contraditória. Essa contradição, porém, é apenas aparente, porque a conduta pode estar conforme o Direito, tendo em vista satisfazer um interesse coletivo ou qualificado de pessoa jurídica de direito privado, mas, concomitantemente, pode não obedecer aos imperativos da justiça comutativa ou comunitária. As autorizações e licenças são outorgadas com a inerente ressalva de direitos de terceiros. Assim também, o exercício de atividades dentro de padrões regulamentares não desobriga o agente de verificar, por si mesmo, se sua atividade é ou não prejudicial, está ou não causando dano. A reparação, no caso da responsabilidade objetiva, fundamenta-se na doutrina da normalidade da causa e anormalidade do resultado.

Não se pode esquecer, também, que nem sempre os parâmetros oficiais se ajustam à realidade ambiental. Na verdade, as normas e padrões são, em geral, fixados em função de imperativos tecnológicos - tendo em vista, por exemplo, a melhor tecnologia disponível ou praticável -, e imperativos econômicos, de modo a não onerar excessivamente o empreendedor. Todavia, esses critérios tecnológicos e, sobretudo, econômicos podem não ser suficientes para manter os danos e prejuízos causados dentro de limites aceitáveis. Por esse motivo, a reparação é um complemento indispensável às medidas de prevenção, ainda que as atividades estejam de acordo com exigências legais. A autorização

ou licença legal, entendem alguns, apenas confere ao Poder Público o dever solidário de indenizar.

Pode-se dizer, em síntese, que a adoção da responsabilidade objetiva em matéria ambiental tem cinco conseqüências principais: a) irrelevância da intenção danosa; b) irrelevância da mensuração do subjetivismo; c) inversão do ônus da prova; d) irrelevância da licitude da atividade; e) atenuação do relevo do nexo causal.

É essencial lembrar, finalmente, que o princípio da responsabilidade objetiva fundamenta a maior parte das Ações Civis Públicas conduzidas pelo Ministério Público objetivando a reparação de danos ao meio ambiente, iniciativas estas que, sem sombra de dúvida, constituem o maior avanço em matéria de proteção da qualidade ambiental e da saúde da população observado no País nos últimos anos.

A ação civil pública foi instituída pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, com o propósito de proteger os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico, através de três vias: o cumprimento da obrigação de fazer, cumprimento da obrigação de não fazer e condenação em dinheiro.

A ação civil pública consagrou o papel do Ministério Público na defesa dos interesse difusos e coletivos. Para atender a essas novas atribuições, o Estado de São Paulo, de modo pioneiro, organizou uma estrutura própria para cuidar do meio ambiente, criando, em todas as comarcas, Curadorias de Meio Ambiente. Seguindo o exemplo paulista, estruturas equivalentes começaram a ser organizadas em vários outros estados da Federação. Para se ter uma idéia dos resultados alcançados, basta dizer que, só no Estado de São Paulo, até dezembro de 1991, as Curadorias de Meio Ambiente haviam já contabilizado e estavam apurando 1.741 casos de agressões ambientais, dos quais 760 já estavam sob apreciação do Poder Judiciário.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela apresentação de Substitutivo, explicitando, no texto constitucional, o princípio da responsabilidade objetiva.

A indicação do voto relativo a cada uma das Propostas Revisionais e respectivas Emendas é apresentada em anexo a este Parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

**PARCER Nº 65 (ART. 225)**  
**(MEIO AMBIENTE – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 16.05.94**

**O Parecer não foi apreciado.**

**Mantido o texto da Constituição Federal**



SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS  
DIRIGIDAS AO ART. 225

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º Acrescente-se ao art. 225 o seguinte § 7º:

“§ 7º Nos casos em que a criação de espaços territoriais especialmente protegidos obrigar à desapropriação esta será feita mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária e ambiental, nas condições estabelecidas no art. 184.”

Art. 2º O art. 184 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária e ambiental, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

.....

§ 4º O Orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária e ambiental, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.”

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO INCISO III DO  
§ 1º DO ART. 225

I - RELATÓRIO

O inciso III do § 1º do art. 225 atribui ao Poder Público a incumbência de definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. A alteração ou supressão dessas áreas só pode ser feita através de lei.

As propostas apresentadas ao dispositivo tem em vista os seguintes objetivos:

a) atribuir exclusivamente aos Estados a competência para criar unidades de conservação (PRE's nº 009603-0 e nº 003146-5);

b) condicionar a criação de unidades de conservação propostas pelo Executivo Federal à aprovação pelo Congresso Nacional (PRE nº 011943-2);

c) obrigar a realização prévia de audiência pública para a criação de unidades de conservação (PRE nº 003278-1);

d) retirar do texto constitucional a obrigação de que qualquer alteração ou a supressão de unidades de conservação só possa ser feita através de lei (PRE nº 010803-2).

Ainda relacionado ao tema das unidades de conservação foi proposta a inclusão de um novo parágrafo ao art. 225, criando o título da dívida ambiental para o pagamento de indenizações no caso de desapropriações decorrentes da criação de unidades de conservação (PRE nº 010045-4).

A relação completa das Propostas Revisionais, com seus respectivos resumos, é apresentada em anexo a este Parecer.

II - PARECER

Pode-se dizer que a conservação da natureza tem três objetivos fundamentais:

1. conservar os sistemas de sustentação da vida fornecidos pela natureza;

2. conservar a diversidade da vida no planeta;

3. assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais renováveis.

Os sistemas de sustentação da vida são os processos ecológicos que determinam o clima, limpam o ar e a água, regulam o fluxo de água, reciclam os elementos essenciais, criam e regeneram o solo e mantêm o planeta

adequado à vida. As atividades humanas estão provocando alterações radicais nesses processos através da poluição global e da destruição ou modificação dos ecossistemas.

A diversidade biológica é a variedade total de classes genéticas, espécies e ecossistemas. As plantas e os animais ajudam a manter o equilíbrio químico da Terra e a estabilizar o clima; protegem bacias hidrográficas e renovam o solo. Estamos apenas começando a entender essas funções. Graças à diversidade biológica obtemos alimento, muitas de nossas matérias primas, uma grande variedade de bens e serviços. O material genético utilizado na agricultura, medicina e indústria vale muitos bilhões de dólares ao ano. A despeito de tudo isso, as atividades humanas estão causando a extinção em massa das espécies. Calcula-se que um quarto de todas as espécies estarão extintas até meados do próximo século.

Os recursos renováveis são aqueles que, se forem usados de forma sustentável, renovar-se-ão perpetuamente. Incluem o solo, a água, produtos extraídos em estado natural, como madeira, castanhas de vários tipos, plantas medicinais, peixe, carne e couro de animais silvestres, espécies domesticadas utilizadas na agricultura, aquicultura e silvicultura, e ecossistemas como campos, florestas e ambientes aquáticos. Entretanto, a maior parte das atividades econômicas baseadas na exploração dos recursos naturais renováveis processa-se de forma não sustentável.

Os espaços territoriais especialmente protegidos, tecnicamente denominados unidades de conservação, podem ser definidas como sendo áreas naturais ou semi-naturais sob regime especial de administração, criadas legalmente pelo Poder Público, com localização e limites definidos. Essas áreas desempenham um papel essencial nos esforços e iniciativas adotadas pelos governos de todo o mundo para se alcançar esses três principais objetivos da conservação.

Ao se criar unidades de conservação busca-se salvaguardar, especialmente: a) ecossistemas naturais ou modificados que sejam essenciais para a manutenção dos sistemas de sustentação da vida e que abriguem uma grande diversidade de espécies, especialmente aquelas raras, endêmicas ou ameaçadas de extinção; b) paisagens de grande beleza cênica, especialmente valiosas como fonte de inspiração, para o lazer e o turismo; c) locais para o desenvolvimento de pesquisas científicas que não podem prescindir de áreas naturais preservadas; d) lugares científica e culturalmente importantes, em termos históricos, antropológicos, arqueológicos e paleontológicos; e) modos de uso sustentável dos recursos naturais em ecossistemas modificados, especialmente aqueles de populações tradicionais.

As unidades de conservação desempenham um papel especialmente relevante quando possibilitam: a) a conservação do solo e da água em áreas propensas a grande erosão, se houver a remoção da vegetação original; b) o controle do fluxo e a purificação da água, principalmente pela proteção de vár-



zeas e florestas; c) a defesa das populações contra desastres naturais, como enchentes ou a subida do nível do mar em função de tempestades, através da proteção das florestas das bacias hidrográficas, das várzeas, dos recifes de coral, dos mangues e das regiões estuarinas; d) a manutenção da vegetação natural em solos de baixa produtividade, cuja exploração econômica proporcionaria um rendimento irrisório; e) a manutenção de recursos genéticos selvagens especialmente importantes para a alimentação, a saúde e outras necessidades humanas; f) a proteção de espécies e populações altamente sensíveis à influência humana; g) a criação de habitats para a reprodução, alimentação ou descanso de espécies migratórias usadas pelo homem ou ameaçadas de extinção, e cujos habitats estejam em situação crítica; h) a geração de empregos e de renda através, principalmente, do turismo; i) o aproveitamento perene, em bases científicas das espécies e dos ecossistemas; j) o ordenamento do processo de ocupação do ambiente, valorizando economicamente os recursos naturais conhecidos e promovendo a descoberta, através da pesquisa científica, de outros novos; j) a educação para a importância da conservação; l) a introdução de novos métodos de uso sustentado dos recursos naturais; ou m) a proteção de comunidades tradicionais de pressões econômicas desagregadoras.

Ao discutirmos a importância das unidades de conservação, convém chamar uma atenção especial para questão da conservação da diversidade biológica, especialmente das espécies e dos recursos genéticos. Isso porque, como sugerido acima, as espécies desempenham um papel insubstituível em áreas vitais para a vida e o bem-estar humanos, como na produção de alimentos, na medicina e em muitas indústrias.

Embora a síntese de laboratório tenha nos libertado da dependência total sobre as plantas e animais para a obtenção de produtos químicos orgânicos, essas espécies provêm importantes produtos, incluindo alimentos, medicamentos e matérias-primas às indústrias, bem como artigos de primeira qualidade. Apenas 20 espécies de plantas provêm mais de 80% da alimentação mundial; três delas - milho, trigo e arroz -, constituem 65% do fornecimento de alimentos.

Criadores de plantas com frequência se esforçam para melhorar geneticamente as culturas, a fim de torná-las resistentes às pragas em constante ataque. As fontes mais importantes dos materiais genéticos são os parentes selvagens ou locais das plantas cultivadas, que são encontrados nas regiões de onde essas se originaram. Grande parte das variedades locais e selvagens existentes estão localizadas nos países tropicais do Terceiro Mundo. Mesmo com a tecnologia moderna, os genes utilizados para melhorar as plantas cultivadas devem vir de variedades selvagens existentes.

Uma única planta de cevada, originária da Etiópia, pesquisada entre 6.500 variedades existentes, salvou as plantações da Califórnia, avaliadas em 160 milhões de dólares, do vírus do nanismo amarelo. Uma variedade de

trigo proveniente da Turquia permitiu aumentar a resistência das variedades comerciais a doenças, gerando um aumento na lucratividade de mais de 50 milhões de dólares anuais. Uma planta de lúpulo, encontrada na natureza em 1981, melhorou o "sabor amargo" da cerveja inglesa, rendendo 15 milhões de dólares para a indústria. A safra norte americana de milho sofreu um grave revés em 1970, quando foi um fungo de folha atacou a cultura, impondo uma perda de dois milhões de dólares. Descobriu-se, então, um material genético que conferia resistência ao fungo em reservas do México. Como último exemplo, vale citar declaração do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos de que as contribuições do material genético vegetal geram aumentos de produtividade que, em média, se situam em torno de 1% ao ano, com um valor para o produtor bem superior a um bilhão de dólares.

Assim como na agricultura, na criação de gado utiliza-se apenas um pequena parcela das espécies disponíveis. Preservando a diversidade de espécies selvagens através da criação, pode-se obter um uso mais eficiente do solo, água e outros recursos, sem diminuir os retornos nutricionais. Por exemplo, certos animais selvagens africanos consomem menos água e são mais resistentes a doenças do que o gado que é introduzido na região.

Atualmente, mais de 40% das drogas prescritas vendidas nos Estados Unidos contêm químicos orgânicos derivados de espécies selvagens: cerca de 25% dessas drogas vêm das plantas; outros 12% são derivados de fungos e bactérias; e 6% são de origem animal. O valor dos produtos medicinais derivados de tais fontes aproxima-se de US\$ 40 bilhões por ano.

Entre as drogas atualmente usadas derivadas de espécies selvagens estão o digitoxin e digoxin, extraídos da planta chamada dedaleira, usados para tratar doenças do coração; e a vincristina e vinblastina, obtidas da pervinca rósea, usadas para tratar a doença de Hodgkin, leucemia e outros tipos de câncer. O Endod, de uma planta etíope, mostra-se promissor no controle do alastramento da esquistossomose, uma doença que afeta 300 milhões de pessoas nos trópicos. Organismos marinhos são considerados pelos cientistas como sendo uma fonte inesgotável de novos produtos químicos no estudo e tratamento das doenças.

Muitos produtos ou matérias primas essenciais à indústria são derivados de plantas selvagens e, em menor número, de animais selvagens. Outros, ainda, vêm de plantas semi-domesticadas, que são altamente dependentes das plantas selvagens, com as quais têm algum parentesco, para as melhorias genéticas que aumentam sua produtividade e utilidade. Madeira para construção e outros produtos extraídos das árvores, incluindo madeira serrada, celulose e produtos químicos de origem vegetal como o raion são itens industrializados, economicamente importantes, derivados de fontes vivas.

A borracha, outro produto industrializado de grande importância, é extraído das árvores. Se por um lado, um substituto sintético tem sido usado



largamente depois de sua invenção durante a Segunda Guerra Mundial, a borracha natural constitui cerca de um terço do uso mundial em virtude de sua qualidade superior, mais de 70% são usados na fabricação de pneus - a maioria pneus pesados para aviões, caminhões, ônibus e equipamentos de construção e agrícolas, bem como pneus radiais para carros.

Uma planta da família das ulmáceas contém um óleo único que pode lubrificar máquinas de alta velocidade, que atingem altas temperaturas e geram extremas pressões; o óleo também pode ser usado em instrumentos de precisão, na Medicina e na tecnologia espacial.

Esses são apenas alguns exemplos da importância econômica e estratégica dos recursos genéticos e das espécies. Há estudos que indicam que as indústrias de base biotecnológica, que tem nos recursos genéticos sua matéria-prima, estão hoje na situação em que estavam as empresas de informática duas décadas atuais. Os produtos biotecnológicos, nos próximos vinte anos, deverão ter uma utilização tão ampla e movimentar um mercado de dimensões equivalentes ao dos produtos de informática atualmente.

Ora, o Brasil é provavelmente o mais rico país em diversidade biológica. Estima-se que entre 50% a 90% de todas as espécies do Planeta estejam nas florestas tropicais. Em uma pesquisa recente foi observado que uma única espécie da árvore no Panamá abrigava, sozinha, mais de 1200 espécies de besouros, sendo que destes, 163 não eram encontrados em outras espécies arbóreas. No Peru, em apenas uma árvore, foram encontradas 43 espécies de formigas, mais ou menos o mesmo número encontrado em toda a Grã-Bretanha. Ainda no Peru, em um único hectare de floresta tropical, onde haviam 600 árvores com mais de 10 centímetros de diâmetro, haviam 300 espécies diferentes. No Equador, numa área de apenas 0,1 hectare, foram encontradas 365 espécies de plantas superiores. Os cientistas, até hoje, já descreveram 1,4 milhões de espécies, mas há cálculos que indicam que devem existir, só de insetos, em torno de 30 milhões de espécies, quase todas nas florestas tropicais.

A Floresta Amazônica é a última grande reserva florestal contínua e abriga o mais extenso sistema de água doce do mundo, sendo que a Amazônia brasileira representa um terço de todas as florestas tropicais. O Brasil é o primeiro país em número de anfíbios, o primeiro em plantas floríferas (aproximadamente 50 mil espécies), terceiro em número de pássaros, quarto em número de mamíferos, quarto em número de répteis. É importante lembrar que essa impressionante diversidade biológica não ocorre apenas na Amazônia. Só na área do Distrito Federal já foram identificadas mais de 250 espécies de orquídeas. Um estudo recente em uma área de apenas meio hectare de cerrado indicou a presença de um número de espécies de plantas superiores maior do que aquele encontrado em toda a Grã-Bretanha.

Essas considerações nos levam de volta à questão das unidades de conservação, isto é, só através da implementação de uma eficaz política de



criação e manutenção de uma ampla e diversificada rede de áreas naturais protegidas será possível assegurar a preservação do patrimônio biológico do país, de valor imensurável.

A criação de unidades de conservação é uma política adotada em todo o mundo. O número de áreas protegidas, acompanhando a conscientização sobre a necessidade de se proteger amostras representativas de todos os ecossistemas do Planeta, cresceu rapidamente, de cerca de 600 áreas cobrindo menos de 100 milhões de hectares em 1950, para mais de 8.000 áreas abrangendo cerca de 750 milhões de hectares, com vários níveis de proteção. Essa área equivale aproximadamente ao tamanho da Europa ocidental ou quase cinco sextos da extensão do Brasil.

Apesar do crescimento observado nas últimas décadas, as unidades de conservação mundiais cobrem apenas 1,5% da superfície terrestre ou 5,1% da extensão territorial dos países. As áreas protegidas incluem regiões de tundra, desertos e savanas, mas são exíguas em ecossistemas importantes como campos, zonas de clima mediterrâneo, ilhas, recifes de coral e, o que é particularmente preocupante, florestas tropicais. Há entre os profissionais um consenso de que a extensão total das áreas protegidas precisa ser no mínimo triplicada para constituir uma amostra representativa dos ecossistemas da Terra.

Refletindo a consciência sobre a importância das unidades de conservação os principais documentos e tratados internacionais que tratam da conservação da natureza e uso sustentado dos recursos naturais dedicam especial atenção ao tema. O Relatório Nosso Futuro Comum, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, observa que “os governos estão tomando providências para assistir às espécies ameaçadas em seus territórios, principalmente por meio da instituição de mais áreas protegidas”, e afirma que “os governos deveriam determinar quantas áreas protegidas ainda são necessárias, tendo em mente sobretudo de que forma tais áreas podem contribuir para os objetivos do desenvolvimento nacional”.

O documento “Cuidando do Planeta Terra”, elaborado, mediante ampla consulta internacional, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, União Internacional para a Conservação da Natureza e Fundo Mundial para a Natureza, e que deu seqüência a outro documento marcante, denominado “Estratégia Mundial para a Conservação”, afirma que “O sistema de áreas protegidas é a essência de qualquer programa que persiga a manutenção da diversidade dos ecossistemas, espécies e recursos genéticos em estado selvagem, e a proteção das grandes áreas naturais do mundo por seu valor intrínseco e por proporcionar inspiração e lazer ao homem”, e conclui dizendo que “todos os governos e órgãos nacionais de conservação devem avaliar e, se necessário, ampliar os seus sistemas de áreas protegidas”.

A “Estratégia Global da Biodiversidade”, elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, União Internacional para a Con-

servação da Natureza e Instituto de Recursos Mundiais, com o propósito de fornecer diretrizes de ação para “estudar, salvar e usar de maneira sustentável e justa a riqueza biótica da Terra”, dedica todo um capítulo às unidades de conservação e afirma que “As áreas protegidas são instrumentos vitais na conservação da biodiversidade. Combinadas com instalações *ex-situ* tais como zoológicos, jardins botânicos e bancos de sementes, elas são capazes de proteger uma parte importante da biodiversidade e ajudar a mobilizar os seus benefícios” e, ainda “Os sistemas nacionais de unidades de conservação devem ser fortalecidos e ampliados a fim de incluir todos os biomas e ecossistemas importantes”.

Em termos de acordos internacionais, merece ser citado o anteprojeto de um Convênio sobre Conservação Ambiental e Uso Sustentável dos Recursos Naturais, elaborado pela Comissão de Direito Ambiental da União Mundial para a Conservação da Natureza, que dedica um longo e detalhado artigo às “Áreas Sujeitas a Regimes Legais Especiais” e começa afirmando que “os Estados devem estabelecer, manter e manejar áreas terrestres, de água doce, costeiras e marinhas sujeitas a regimes legais especiais.” (Artigo 27).

O Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente, assinado pelo Brasil em 04 de outubro de 1991, considera fundamental no planejamento e na execução de todas as atividades que se desenvolverem na área do Tratado da Antártida a “proteção ao meio ambiente antártico e aos ecossistemas dependentes e associados, assim como a preservação do valor intrínseco da Antártida, inclusive suas qualidades estéticas, seu estado natural e seu valor como área destinada à pesquisa científica, especialmente à pesquisa essencial à compreensão do meio ambiente global”. Para assegurar essa proteção, o Protocolo, dentre outros instrumentos, cria duas categorias de unidades de conservação para a Antártida, denominadas Áreas Antárticas Especialmente Protegidas e Áreas Antárticas Especialmente Gerenciadas.

Especialmente importante é a “Convenção sobre Diversidade Biológica”, assinada pelo Brasil durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em junho de 1992, que apresenta um artigo especialmente dedicado à “conservação *in situ*”, estatuinto que “Cada parte contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde se tomem medidas especiais para conservar a diversidade biológica.” (Artigo 8, “a”).

A exigência de que uma unidade de conservação só possa ser alterada através de lei foi uma conquista da Constituição de 1988. Eliminar essa obrigação conduz de volta à situação anterior quando, para atender a interesses econômicos discutíveis, unidades de conservação incomparáveis foram extintas, como Sete Quedas, ou drasticamente reduzidas, como Chapada dos Veadeiros, mediante um simples Decreto. Decisões dessa natureza, que implicam na perda de patrimônios ecológicos, científicos, culturais e econômicos, que vimos argumentando, são incalculáveis, devem ser tomadas pelo Congresso Nacional.



Transferir a competência para a criação de unidades de conservação para os Estados interrompe o processo de instituição dessas áreas protegidas nas regiões menos densamente povoadas, onde as iniciativas neste campo, em grande medida devido à ausência ou fragilidade dos órgãos ambientais locais, são na sua quase totalidade federais, como ocorre na Amazônia, onde as medidas de proteção da diversidade biológica, haja vista a extrema riqueza biótica das florestas tropicais, são mais necessárias. Além disso, a criação de unidades de conservação federais justifica-se pela importância nacional, e não apenas regional, dos recursos ambientais que motivam a criação dessas áreas. É importante observar que a definição adotada internacionalmente para Parque Nacional é a de que esse tipo de unidade compreende áreas onde “a mais alta autoridade do País adota medidas para assegurar a preservação das características ecológicas, geomorfológicas ou estéticas que motivaram sua criação”.

Compreende-se, de certa forma, a preocupação dos estados com o processo de criação de unidades de conservação por parte do governo federal, na medida em que, tradicionalmente, essas áreas tem sido criadas e gerenciadas sem consulta às comunidades locais e em detrimento dos seus interesses legítimos. Entretanto, esse processo de decisão excessivamente centralizado vem sendo paulatinamente substituído por uma filosofia de administração baseada na estreita cooperação entre os três níveis de governo, incluindo as populações locais, e na justa divisão dos custos e benefícios da criação dessas unidades.

Outra justa preocupação é com o fato de as unidades de conservação permanecerem à margem do processo de desenvolvimento regional e local, penalizando social e economicamente as populações vizinhas sem nenhuma contrapartida compensatória. Também nesse caso vêm-se observando uma profunda mudança no País, no sentido de se conceber e gerir as áreas especialmente protegidas como um fator de desenvolvimento, integradas ao processo, mais amplo, de planejamento do uso dos recursos ambientais da região onde elas estão inseridas. É importante lembrar as várias iniciativas, a nível estadual, de redistribuição dos recursos financeiros governamentais entre os municípios do estado, com o propósito de compensar aqueles que possuem unidades de conservação. Essas mesmas medidas estão sendo estudadas para serem aplicadas a nível federal.

Essas mudanças de filosofia e procedimento, que se observa claramente no País, obedece a uma tendência mundial. Por exemplo, a citada “Estratégia Global da Biodiversidade” afirma que “a melhor maneira de fortalecer as áreas protegidas é integrá-las melhor às necessidades sociais e econômicas locais. Essa estratégia enfatiza a aplicação de mecanismos para aumentar os benefícios para as comunidades locais, da criação de zonas de amortecimento eficazes entre as áreas protegidas e as comunidades vizinhas, da indenização às comunidades locais pelos recursos perdidos e do uso de estratégias integradas de conservação e desenvolvimento quando do estabelecimento de áreas protegidas”. Diz ainda que “as comunidades locais devem desempenhar um papel fun-



damental na gestão de áreas silvestres e na administração de seus recursos naturais como um todo”, e que “a conservação da biodiversidade não pode ter sucesso a menos que as comunidades recebam uma parcela justa dos benefícios e assumam um papel maior na administração de seus recursos bióticos”.

O também citado “Cuidando do Planeta Terra”, refletindo o entendimento da comunidade internacional, afirma que “os sistemas nacionais de áreas protegidas devem ser regidos por uma clara política que:” dentre outros princípios, “garanta o envolvimento dos cidadãos no estabelecimento e na revisão da política nacional de áreas protegidas; assegure a participação efetiva das comunidades locais no projeto, administração e operação de áreas protegidas; mantenha um índice de retorno econômico sustentável das áreas protegidas, porém assegurando que grande parte desse retorno seja destinado à administração de área e reverta para as comunidades locais”.

É importante lembrar que o conceito de “parques para o desenvolvimento” foi a orientação adotada pelo III Congresso Mundial sobre Parques Nacionais, realizado em Bali, Indonésia, em 1982, orientação esta que foi novamente reafirmada no IV Congresso, na Venezuela, em 1992.

Atribuir ao Congresso a competência para criar ou aprovar a criação de unidades de conservação inviabiliza a criação dessas áreas. A criação de unidades de conservação é uma atividade de ordenamento do uso do solo, que compete tipicamente ao Poder Executivo. O processo de aprovação de uma lei no Congresso Nacional é sabidamente demorado. Quando uma área natural fosse finalmente estabelecida como unidade de conservação ela já teria sido, na maioria dos casos, severamente depredada. O Parlamento preserva o poder de, através de lei, determinar a extinção de qualquer unidade de conservação comprovadamente inadequada.

O mesmo argumento é válido para a proposta de se submeter um projeto de criação de uma unidade de conservação à apreciação da população afetada, através de uma audiência pública. Embora, para que a implementação de uma unidade de conservação possa se processar com sucesso, seja essencial a participação da comunidade, esse processo tem que ser conduzido com muito cuidado. Caso contrário, aqueles que se opuserem à criação de uma unidade, por receio de serem lesados nos seus direitos, tenderão a retirar o máximo possível dos recursos naturais disponíveis das terras incluídas nas áreas propostas, degradando-as, se possível ao ponto de não mais justificar a criação de uma unidade de conservação nessas terras. É necessário assegurar uma justa divisão dos custos e benefícios advindos da criação de uma unidade de conservação, mas essa justiça deve ser buscada por outros meios, como uma justa indenização pelas áreas que devam ser desapropriadas, a criação de mecanismos de compensação financeira para o municípios, como uma percentagem maior dos recursos decorrentes da cobrança de impostos ou uma participação significativa dos rendimentos auferidos pela utilização das unidades de conservação.

Finalmente, sobre a criação do título da dívida ambiental, convém lembrar que a situação fundiária das unidades de conservação do País, tanto pelo acúmulo de processos não resolvidos de unidades decretadas desde a década de trinta, como pelos processos de unidades recém criadas, tem se agravado de tal forma que constitui hoje, juntamente com a falta de pessoal, o principal problema operacional do sistema de unidades de conservação.

Em 1987, das totalidades das áreas protegidas do País, apenas 35% encontravam-se regularizadas. O total de área de unidades de conservação a ser regularizado, segundo dados de 1992, alcança a cifra de 22 milhões de hectares. A situação é tão grave que apenas 33% da área do primeiro Parque Nacional brasileiro, o Itatiaia, encontra-se regularizado.

Calcula-se que seriam necessários, para a regularização fundiária de nossas unidades, sem considerar as indenizações por benfeitorias, cerca de 500 milhões de dólares, o que é pouco significativo, considerando a importância dessas áreas. Considerando, entretanto, o atual volume de recursos destinados a esse fim pelo governo serão necessários mais de 400 anos para a regularização apenas das unidades hoje existentes.

A criação, portanto, do título da dívida ambiental proporciona ao Poder Público o instrumento indispensável para a solução efetiva do problema. Todavia, entendemos que melhor do que criar um novo título seria estender o já existente título da dívida agrária para os casos de desapropriação com finalidade ambiental.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos: a) pela manutenção do texto atual do inciso III, do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; e b) pelo acréscimo, com os ajustes necessários no art. 184 do texto constitucional, de um parágrafo ao art. 225 determinando que nos casos em que a criação de unidades de conservação exigir a desapropriação esta será feita através de títulos da dívida agrária e ambiental;

A indicação do voto relativo a cada uma das Propostas Revisionais e respectivas Emendas é apresentada em anexo a este Parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

**PARECER Nº 66 (ARTS. 231, 232 E ADCT 67)  
(ÍNDIOS, TERRAS INDÍGENAS)**

**HISTÓRICO:**

- Data da publicação do Parecer: 16.05.94
- O Parecer não foi apreciado

**Sem Substitutivo, -parecer favorável do Relator a PRE**

**nº 13422-5**

**Mantido o texto da Constituição Federal**



PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO TÍTULO DA  
ORDEM SOCIAL, CAPÍTULO VIII (DOS ÍNDIOS)

I - RELATÓRIO

O Título Da Ordem Social, em seu Capítulo VIII, Dos Índios, recebeu número significativo de Propostas Revisionais. Em sua maioria, as Proposições visam a reduzir os direitos assegurados às populações indígenas pela Constituição promulgada em 1988.

*Ao caput do artigo 231, foram oferecidas Proposições visando a condicionar a demarcação de áreas indígenas a eventos como a necessidade dos índios enquanto cidadãos brasileiros, a participação dos Estados-membros, a não incidência sobre terra titulada, a proporcionalidade com a respectiva população, ou a apreciação do Congresso Nacional.*

Aos parágrafos 1º e 2º do mencionado dispositivo são oferecidas sugestões de as terras indígenas poderem ser objeto de arrendamento, ou de substituição do conceito de "terras tradicionalmente ocupadas" por formulação que destina aos silvícolas apenas as terras demarcadas pela União.

O parágrafo 3º foi objeto de Proposições que pretendem sejam os recursos hídricos e minerais existentes em territórios dos índios aproveitados apenas por empresa constituída no Brasil e controladas por brasileiros residentes no País; que suprimem a necessidade de autorização do Congresso Nacional ou determinam que este obrigatoriamente aprecie a concessão feita pela União; que ressalvam as áreas de interesse da segurança nacional; ou que suprimem o dispositivo.

As Propostas feitas ao parágrafo 4º pretendem impor ressalva à inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade dos direitos dos índios sobre suas terras, no caso de ocupantes detentores de título de propriedade há mais de vinte anos. Outras pretendem introduzir na Carta Magna a condição de a entrada de não-índios em terra aborígine depender de ato autorizativo da União.

O parágrafo 6º recebeu Proposição supressiva ou que objetiva tornar nulos e extintos os atos de apropriação de territórios indígenas apenas quando estes tenham sido "licitamente demarcados".

As Propostas relativas ao parágrafo 7º propõem a vedação da garimpagem nas terras dos silvícolas, inclusive a eles próprios; a permissão apenas da garimpagem tradicional ou semimecanizada; a supressão do dispositivo ou da expressão "não"; ou, finalmente, a autorização da cata, faiscação e garimpagem somente aos índios.

Um conjunto de Proposições aditivas foi apresentado ao Capítulo,

em sua maioria impondo novas condições para a demarcação de áreas indígenas, seja pela aprovação mediante lei complementar, seja pela necessidade de autorização do Congresso Nacional, seja para resguardar a posse de não-índios. Algumas Propostas visam a impedir a demarcação de terras em faixa de fronteira, e apenas uma propõe seja a demarcação declarada direito subjetivo de cada comunidade de índios.

Propostas há que pretendem a reformulação completa do Capítulo, postulando, nesse sentido, a supressão de alguns dispositivos e a introdução dos princípios do **contraditório e da publicidade, da obrigatoriedade de cessão de áreas para a construção de obras públicas em territórios indígenas e da obrigatoriedade do registro civil dos silvícolas e da sua educação formal em língua portuguesa**. É evidente, neste caso, a possibilidade de descaracterização cultural dos povos indígenas.

Ao artigo 232 foram oferecidas algumas poucas Proposições que objetivam retirar as organizações representativas dos silvícolas do rol das partes legítimas para ingressar em juízo em defesa dos seus direitos, faculdade que seria permitida, então, apenas aos índios e a suas comunidades. Outras miram o objetivo de impedir a celebração de qualquer acordo envolvendo as populações indígenas sem a participação do Ministério Público.

Conquanto não se refiram ao Capítulo Dos Índios, apreciaremos no presente Parecer as Proposições apresentadas ao artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Em sua maior parte, tais Propostas pretendem a revisão das demarcações já efetuadas ou a criação de mecanismos demarcatórios como a participação ou a audiência dos Estados-membros. Algumas Proposições defendem a obrigatoriedade de destinação de recursos orçamentários ou de concursos e sorteios lotéricos para a demarcação das áreas dos silvícolas.

## II - PARECER

Desde a chegada dos primeiros europeus ao continente americano, a ocupação das terras dos índios tem sido o centro da questão indígena no Brasil, processo continuamente mediado pelos interesses econômicos de cada contexto histórico.

A história dos contatos entre índios e não-índios tem, com frequência, causado o extermínio direto dos silvícolas ou originado um processo ruinoso para a sobrevivência das populações indígenas. Nesse processo, comumente dá-se, em primeiro lugar, a destribalização, isto é, a perda da identidade cultural centrada na tribo, o que leva o índio a viver dissociado do seu povo, como sujeito isolado. Em consequência disso, ocorre a integração marginal e a paulatina extinção dos povos indígenas.

A comparação entre o contingente populacional autóctone por ocasião da chegada dos europeus e a população remanescente atual é bastante elo-



qüente a esse respeito.

A falta de dados históricos que apontem com precisão o número de índios existentes no Brasil à época da chegada dos conquistadores, são feitas estimativas variáveis, estando as mais aceitas por volta de 6 milhões de aborígenes. Como se sabe, as populações indígenas somam hoje cerca de 220 mil pessoas, o que representa a relação de um índio preservado para cada 27 extintos.

O número de silvícolas encontrados no Brasil em 1500 é mais significativo ainda se comparado à população de 1.400.000 habitantes de Portugal, em torno de 1527, ou à da Espanha, em 1541, situada ao redor de 7.400.000 habitantes.

Segundo o Mapa Etno-histórico do Brasil, elaborado em 1981 pelo Museu Nacional e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, habitavam o País, no ano de 1500, aproximadamente 1.400 tribos, 90% das quais extinguíram-se após o contato com o homem não-índio. Grande parte das tribos do Juruá-Purus, por exemplo, deixou de existir antes mesmo que fosse feito qualquer registro documental sobre os seus costumes.

Pesquisas etnológicas recentes reforçam as estimativas que situam o contingente populacional pré-colombiano do Brasil ao redor de 6 milhões de habitantes. Aceita-se que dois grandes ecossistemas da Amazônia, a várzea e a terra firme, estavam bastante associados a duas formas de organização indígena existentes na região.

A várzea que beira os grandes rios teria propiciado a existência dos chamados cacicatos entre alguns grupos indígenas que a habitavam. O cacicato representou forma de organização da sociedade baseada na integração hierárquica de sua população, que alcançou grau relativamente elevado de desenvolvimento político-social e nível de produção artesanal semelhante, em alguns aspectos, ao experimentado pelas civilizações dos Andes e da América Central. Uma sociedade assim organizada chegava a congregar mais de 10 mil índios.

As tribos da terra firme, por sua vez, viviam afastadas das margens dos grandes rios e possuíam em torno de 100 índios em cada aldeia. Ao contrário do cacicato, não tinham chefias centralizadas e punham a auto-suficiência no domínio do grupo doméstico.

Desde que as margens dos grandes rios amazônicos foram as primeiras regiões ocupadas pelo dominador europeu, as organizações indígenas compostas de maior contingente populacional foram as primeiras a serem alcançadas. Por isso, a destribalização e a extinção de tribos assim organizadas implicaram a eliminação de elevado número de silvícolas.

As tribos da terra firme, por ocuparem áreas interfluviais e possu-



írem maior locomoção, conseguiram resistir por mais tempo ao cerco do europeu. Sabe-se que remanescentes de tribos organizadas sob o cacicato adotaram a forma de organização própria das tribos da terra firme, como mecanismo de fuga do assédio do homem branco.

A fuga para o interior, entretanto, não colocava o silvícola a salvo do europeu, não somente em decorrência da interiorização deste último, em busca das drogas do sertão, mas, igualmente, em virtude da possibilidade de os indígenas serem objeto de "guerra justa".

O conteúdo do conceito de "guerra justa" sofreu alguma variação no tempo, via de regra segundo o poder de pressão dos colonos ou a capacidade de oposição dos missionários. Em 1654, foi permitida a utilização desse instrumento contra os índios que impedissem a pregação missionária, se aliassem a inimigos da Coroa portuguesa, não defendessem a vida ou a propriedade do colono lusitano, dificultassem o comércio ou a livre circulação dos colonos e praticassem o canibalismo.

Além do extermínio do nativo por intermédio da guerra, outro elemento com elevado potencial de destruição foram os vírus e bacilos de que o europeu era portador, e contra os quais a população autóctone não possuía qualquer defesa orgânica.

Nesse aspecto, a relação interétnica não foi danosa para o aborígene apenas no início dos contatos. Sabe-se que à época do movimento nativista denominado Cabanagem, em 1834, houve uma epidemia de malária, doença até então desconhecida na Amazônia.

Efctivamente, a história do contato dos povos indígenas com os chamados civilizados tem sido a crônica do extermínio dos índios.

Em que pese à prática de o conquistador perseguir os silvícolas para escravizá-los, convertê-los ao catolicismo ou eliminá-los como obstáculo à apropriação das terras por eles ocupadas, os direitos dos índios às terras de que são os primeiros habitantes, contudo, sempre foram reconhecidos pela legislação colonial portuguesa e, depois, pela legislação brasileira.

Já no século XVI, época em que a Igreja possuía o poder de dizer o direito, surgiu a primeira polêmica a respeito das prerrogativas dos índios sobre as terras que originariamente habitavam no Novo Mundo. A concepção de que o direito de descoberta conferia o domínio sobre as terras da América foi derrotada pela que advogava serem os povos indígenas os verdadeiros senhores dos territórios ocupados.

Em 1537, a bula papal *Veritas ipsa* determinou que os índios descobertos por cristãos não estavam nem podiam ser privados de sua liberdade e do domínio sobre seus bens.

No âmbito da legislação portuguesa para a colônia brasileira, Carta

Régia de 1611 reconhecia serem os gentios senhores de suas terras, não se devendo praticar contra eles qualquer injustiça.

O Alvará de 1º de abril de 1680, entretanto, é celebrado como o mais importante documento da legislação colonial sobre a matéria. Nele os índios são declarados “primários e naturais senhores” das terras por eles ocupadas, não sendo, por isso, obrigados a pagar foro ou tributo relativos às referidas terras.

A lei de 6 de julho de 1755, do governo do Marquês de Pombal, retomou os termos do Alvará de 1680, reconhecendo a primazia natural das populações indígenas sobre seus territórios.

Durante a permanência da família real portuguesa no Brasil, D. João VI editou Carta Régia em 23 de março de 1819, na qual reconhecia serem inalienáveis as terras das aldeias e nulas as concessões de sesmarias que porventura pudessem ter sido feitas nessas terras.

A Lei 601, de 18 de setembro de 1850, a Lei das Terras, propiciou a legitimação das terras objeto de posse. Posseiros ocupantes de territórios dos índios pretenderam fosse por estes exibido o registro de seus direitos sobre as glebas em disputa. Tomando por base o Alvará de 1680, que não fora revogado, o eminente jurista João Mendes Júnior pontificou:

“Só estão sujeitas à legitimação as posses que se acham em poder de ocupantes (art. 3º da Lei de 18 de setembro de 1850); ora, a ocupação, como título de aquisição, só pode ter por objeto as coisas que nunca tiveram dono, ou que foram abandonadas por seu antigo dono. (...) As terras de índios, congenitamente apropriadas, não podem ser consideradas nem como *res nullis* (coisas sem dono), nem como *res derelictae* (coisa abandonada); por outra não se concebe que os índios tivessem adquirido, por simples ocupação, aquilo que lhes é congênito e primário, de sorte que, relativamente aos índios estabelecidos, não há mais simples posse, há um título imediato de domínio; não há, portanto, posse a legitimar, há domínio a reconhecer e direito originário e preliminarmente reservado.” (Citado por Fernando da Costa Tourinho Neto, “Os Direitos Indígenas e a Constituição”. Porto Alegre, NDI/Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993, pp. 13 e 14).

Na concepção acolhida pelo jurista brasileiro do século XIX, os direitos dos índios sobre suas terras repousam no instituto do indigenato, que, no dizer de José Afonso da Silva, “é a fonte primária e congênita da posse territorial; é um direito congênito, enquanto a ocupação é título adquirido”. A seguir, citando, igualmente, João Mendes Júnior, registra que “o indigenato é legítimo por si, ‘não é um fato dependente de legitimação, ao passo que a ocupação, como fato posterior, depende de requisitos que a legitimem.’” (“Curso de Direito Constitucional Positivo”. 8. ed. São Paulo, Malheiros, 1992, p. 728).



No plano da normatização constitucional, somente a partir da Constituição de 1934 os direitos dos índios passaram a ser registrados na Lei Maior.

Malgrado a Carta Magna de 1891 não tenha feito referência às populações indígenas, em seu artigo 64 transferiu as terras devolutas para o domínio dos Estados-membros. Entre essas terras se contavam as terras dos aldeamentos extintos. Entretanto, com frequência os Estados-membros trataram como terras devolutas não somente as dos aldeamentos extintos, mas também as que estavam sob domínio de povos indígenas.

O registro inovador dos direitos dos índios na Constituição de 1934 expressou-se na competência privativa da União para legislar sobre a “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional” e no reconhecimento da posse dos indígenas sobre as terras em que se achassem permanentemente localizados, vedada a alienação.

A Constituição de 1946 manteve os dispositivos anteriores, praticamente com a mesma redação.

A Carta de 1967 acrescentou aos direitos assegurados anteriormente a garantia do usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades existentes nas terras dos índios, transformadas, então, em bens da União.

Novos acréscimos à proteção anteriormente assegurada foram feitos pela Emenda Constitucional de 1969 ao tornar inalienáveis as terras habitadas pelos silvícolas e ao declarar a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos dos atos que tivessem por objeto as mencionadas terras, sem que os ocupantes tivessem direito a ação contra a União ou contra o órgão oficial de proteção aos índios.

Como se pode ver, o tratamento sistemático dos direitos indígenas na Constituição promulgada em 1988, particularmente no Capítulo VIII, *Dos Índios, do Título da Ordem Social*, representa a culminação de um longo ensaio legisferante. A cobertura oferecida pela legislação, contudo, não tem logrado impedir a violação das garantias propiciadas às populações indígenas.

Parte da sociedade brasileira precisa convencer-se de que as garantias constitucionais conferidas aos índios de forma sistemática pela Constituição de 1988 representam a aceitação da singularidade cultural de uma parcela de brasileiros e o respeito pelo seu direito de existir enquanto tal. O reconhecimento da existência de seres humanos diversos em suas concepções de vida e a convivência entre eles, com base na tolerância, é um dos fundamentos da estruturação da democracia, desde as formulações clássicas desta forma de vida social, no século XVII.

No caso dos índios brasileiros, a consciência de que o território representa condição essencial da existência física e cultural das populações indígenas remanescentes levou o constituinte de 1988 a assegurar-lhes o direito



sobre as terras tradicionalmente ocupadas, mediante salvaguardas que visam a impedir os danos que possam levar a sua extinção física e cultural.

De outra parte, em 1988, finalmente o legislador constitucional brasileiro desprezou a perspectiva integracionista, concepção, de resto, também abandonada pelos organismos internacionais.

A esse respeito, recordemos ter sido editada, em 7 de junho de 1989, a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, "Relativa aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes". Esta Convenção revisa outra, também da OIT, nº 107, de 5 de junho de 1957, que exortava os países signatários a implementar programas com o fim de integrar os índios à sociedade envolvente.

O Brasil assinou ambos os Acordos, tendo ratificado a Convenção de 1957. A Convenção nº 169 foi submetida ao Congresso Nacional em 1991, tendo recebido parecer favorável da Câmara dos Deputados e estando, no momento, em tramitação no Senado Federal.

A Convenção de 1989 abandona a concepção integracionista, reconhecendo os direitos de os silvícolas viverem de acordo com a sua própria cultura. Para nós, não pode deixar de ser motivo de justificado júbilo o fato de tal documento internacional ser posterior à promulgação da Carta Magna brasileira vigente.

Como se sabe, a perspectiva integracionista repousava no pressuposto de que o desenvolvimento capitalista por si só absorveria as diferentes formas de produção e de trabalho não-capitalistas e de que, além disso, seria capaz de levar o progresso e o bem-estar a todos.

A história recente dos países não-desenvolvidos, no entanto, demonstra as limitações de tal expectativa e a necessidade de existência de mecanismos que compatibilizem o imprescindível crescimento econômico com o necessário desenvolvimento social e com a estabilidade das instituições democráticas.

A existência de contingente tão elevado de pobres e miseráveis no Brasil e as crises recorrentes da sua economia colocam-nos diante da certeza sombria de os índios serem integrados mediante processo que os distribua nas franjas marginais da sociedade. Nenhuma concepção que leve em conta os direitos humanos, mesmo que minimamente, tem o direito de acenar aos índios com tal perspectiva.

Do ponto de vista das cautelas a serem observadas na exploração dos recursos minerais e hídricos existentes nas terras indígenas, recordemos que a produção capitalista contemporânea tem demonstrado reconhecida capacidade de absorver as externalidades decorrentes da imposição relativa à observância de condições do bem-estar social. A adaptação a essas exigências é, hoje,

um dos elementos da competitividade entre as empresas. Um dos melhores exemplos recentes é a internalização à economia de custos sociais oriundos dos cuidados concernentes à preservação do meio ambiente.

As cautelas a que nos vimos referindo podem ser vistas como variável assemelhada às externalidades a que a produção capitalista moderna se tem ajustado sem qualquer obstáculo de monta.

Na verdade, é imprescindível garantir a um povo que possui processo estruturalmente definido de vida - embora diverso do da sociedade abrangente - as salvaguardas que resguardem tal estrutura, condição essencial da preservação física e cultural do referido povo.

Foi exatamente este o objetivo do constituinte de 1988 ao elaborar o Capítulo **Dos Índios, integrante do Título Da Ordem Social, que, em seu artigo 231, caput**, reconhece a organização social, costumes, crenças e tradições dos índios, bem como seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupem, devendo a União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Sabidamente, a Constituição comete à União a incumbência de legislar sobre as populações indígenas e de fazer respeitar seus bens. Não há dúvida de que as pressões decorrentes dos interesses econômicos e da expansão da fronteira da sociedade envolvente são menos facilmente absorvidas pelos poderes locais do que pelo Governo central.

A esse respeito, vale recordar a informação registrada em Contestação apresentada pela União, por intermédio do Ministério Público Federal, no processo sobre "O domínio da União sobre as terras indígenas: o Parque Nacional do Xingu". De acordo com esse documento, os sucessivos governos da Unidade da Federação envolvida no processo já haviam alienado, até 1977, 1,7 milhão de quilômetros quadrados de terras, embora a área do Estado fosse de pouco mais de 1,2 milhão de quilômetros quadrados. (MENDES, Gilmar Ferreira. "O domínio da União sobre as terras indígenas: o Parque Nacional do Xingu". Brasília, Ministério Público Federal, 1988, p. 46).

O PARÁGRAFO 1º DO CITADO ARTIGO DEFINE "TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS". VALE LEMBRAR QUE OS CONCEITOS DE "DIREITOS ORIGINÁRIOS" E DE "TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS" NÃO PODEM SER CONSIDERADOS NO CONTEXTO QUE, ESCAMOTEANDO A ESSÊNCIA DA QUESTÃO, PROCURA DESCARACTERIZÁ-LA COM A EQUIVOCADA INTERPRETAÇÃO DE QUE, ENTÃO, EM RIGOR, TODO O TERRITÓRIO BRASILEIRO PERTENCERIA AOS SEUS PRIMEIROS HABITANTES, OS ÍNDIOS. O PROBLEMA É RIGOROSAMENTE DE OUTRA ORDEM. COM BASE NOS DIREITOS ORIGINÁRIOS RECONHECIDOS PELO INSTITUTO DO **indigenato**, trata-se de assegurar aos povos indígenas os últimos territórios que tradicionalmente ocupam, como condição essencial de sua preservação, em face da ameaça representada pelas invasões decorrentes da expansão da sociedade envolvente.



O parágrafo 2º do artigo 231 repete, com pequena mudança redacional, o artigo 186 da Constituição brasileira de 1967.

A norma contida no parágrafo 3º do artigo 231 consubstancia o entendimento que supera a polarização simplista que opõe, como mutuamente excludentes, a preservação dos povos indígenas e o desenvolvimento nacional. Esse dispositivo reconhece a possibilidade de aproveitamento dos recursos hídricos e minerais porventura existentes nos territórios dos índios, mediante autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, devendo a exploração de tais riquezas dar-se de acordo com as cautelas específicas definidas pela lei prevista pelo artigo 176, parágrafo 1º.

A disposição do parágrafo 4º retoma a cláusula da inalienabilidade das terras dos índios, constante do *caput* do artigo 198 da Emenda de 1969, e acrescenta-lhe as qualidades da indisponibilidade e da imprescritibilidade dos direitos dos silvícolas sobre seu território. Não é demais recordar que a invasão de terras indígenas representa a apropriação de bens da União, uma vez que os índios têm direito apenas à posse e ao usufruto delas decorrente.

O parágrafo 5º tem o objetivo de impedir que, sob a alegação de haver risco iminente para a saúde ou para a segurança dos povos indígenas, estes sejam removidos de suas terras e corram o perigo de perdê-las.

A norma expressa no parágrafo 6º recupera com algumas modificações o disposto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 198 da Emenda de 1969.

O parágrafo 7º, por sua vez, põe as terras indígenas a salvo da garimpagem, que, sob a forma de cooperativas, segundo determinação constitucional do artigo 174, parágrafos 3º e 4º, deve ser incentivada nas áreas onde tais associações atuam.

O artigo 232, finalmente, define as entidades habilitadas a ingressar em juízo em defesa dos direitos dos índios.

Conquanto não esteja contido no Capítulo VIII da Ordem Social, consideramos no âmbito do presente Parecer a apreciação das Proposições oferecidas ao artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Essa norma mandou a União demarcar as terras indígenas nos cinco anos subseqüentes à promulgação da Carta. Esse prazo, conseqüentemente, esgotou-se em outubro de 1993, sem que o Poder Público se tivesse desincumbido da obrigação que lhe foi cometida.

O Estatuto do Índio, Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973, já havia, em seu artigo 65, determinado que o Poder Executivo efetuasse a demarcação, também em cinco anos, a contar da promulgação da citada Lei. Esse prazo expirou em 1978, igualmente sem o cumprimento da ordenação legal.



Não resta dúvida de que, a essa altura, mais relevante do que revisar as demarcações efetuadas é encontrar meios que de fato obriguem o Poder Público a cumprir o comando constitucional que lhe incumbe demarcar as terras indígenas.

### III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, somos pela aprovação da Proposta Revisional nº 13422-5 que determina ao Poder Executivo encaminhar, no prazo de 160 (cento e sessenta) dias, projeto de lei fixando os recursos necessários ao cumprimento do estabelecido no *caput* do artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Determina, igualmente, que os recursos anuais concernentes à execução dessa determinação constitucional deverão constar da Lei Orçamentária Anual.*

Somos pela rejeição das demais Propostas Revisionais apresentadas.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NÉLSON JOBIM

Relator

**PARECER Nº 67 (ART. 225)**  
**(BENS DA UNIÃO E DOS ESTADOS)**

**HISTÓRICO:**

- Data da publicação do Parecer: 16.05.94
- O Parecer não foi apreciado

**Mantido o texto da Constituição Federal**

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR**  
**PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº**  
**(BENS DA UNIÃO)**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O art. 20 da Constituição Federal fica acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 20.....

§ 3º A União poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, através de convênios, a gestão e a utilização de bens públicos federais.”

**Art. 2º** Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto



PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AOS INCISOS I, II, IV, V, VI,  
VII, IX, X E XI DO § 2º DO ART. 20  
(BENS DA UNIÃO)

I - RELATÓRIO

Os incisos supracitados relacionam como da União os seguintes bens:

- os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países, as praias marítimas, as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;
- os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- o mar territorial;
- os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

O § 2º do art. 20 fixa a faixa de fronteira, considerando-a fundamental para a defesa do território nacional.

Este relatório aborda as propostas revisionais relativas a tais dispositivos, totalizando cinquenta proposições. Os demais incisos do art. 20 (III e VIII, referentes basicamente a recursos hídricos), bem como seu § 1º (este último assegura aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e à administração direta da União participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de recursos minerais e hídricos) serão objeto de outros relatórios, em virtude da especificidade de seus conteúdos.

As emendas oferecidas às propostas são em sua grande maioria de caráter supressivo (cinquenta). Das demais, sete são modificativas e seis não foram apreciadas neste parecer.

Feitas tais considerações, passamos a apresentar um quadro geral das modificações pretendidas, agrupadas por objetivos gerais, alertando para o

fato de que propostas com vários fins podem ter sido incluídas em mais de um grupo.

### **1. Propostas que modificam os incisos I, II, IV, V, VI, VII, IX, X E XI do art. 20: trinta e nove**

Embora não seja demasiadamente amplo o conjunto destas proposições, percebe-se aqui uma grande diversidade de situações, que procuramos abaixo sintetizar.

**1.1 Vinte e cinco propostas reduzem, de alguma forma, os bens da União, sendo:**

- oito as que transferem a quase totalidade dos bens relacionados no art. 20 para os Estados;
- dez as que modificam a situação dos terrenos de marinha e acrescidos, das quais duas visam a transferi-los para os Estados, seis os transferem, total ou parcialmente, para os municípios, e duas suprimem o inciso, no todo ou em parte;
- quatro as que retiram da União os recursos minerais;
- duas as que restringem as terras indígenas da União às atualmente ocupadas pelos índios;
- uma a que transfere para os Estados todos os recursos naturais atualmente atribuídos à União.

**1.2 Oito propostas ampliam os bens da União, acrescentando-lhes outros, a saber:**

- as áreas destinadas ao treinamento militar e à inviolabilidade do território nacional (cinco propostas);
- as terras devolutas indispensáveis à incolumidade do território nacional (uma);
- o arquipélago de Fernando de Noronha (uma, cabendo registrar que outras cinco propostas modificam, no ADCT, a situação do arquipélago);
- uma proposta retira o termo "tradicionalmente", relativo às terras ocupadas pelos índios;

**1.3 Seis propostas tratam de assuntos diversos, sendo:**

- três que visam ao aperfeiçoamento da redação ou supressão do inciso I do art. 20, o qual define genericamente os bens da União;
- uma que pretende a inclusão de vedação do parcelamento do solo ao longo do litoral, com as exceções que menciona;
- uma que autoriza aos proprietários confrontantes e trabalhado-

res rurais a exploração gratuita dos terrenos ociosos às margens das rodovias, até o limite de 3 Km;

- uma que estabelece, como competência exclusiva do Congresso Nacional, a demarcação de terras indígenas.

## 2. Propostas que objetivam modificar o § 2º: dezoito

As modificações pretendidas objetivam:

- excluir das terras indígenas a faixa de fronteira (três);
- reduzir a largura da faixa de fronteira para 30, 50, 80 ou 100 km (quatro);
- priorizar as faixas de fronteira apenas para os planos de desenvolvimento e integração, excluindo-lhes o caráter de defesa do território (três);
- remeter à lei ordinária a definição da largura da faixa de fronteira ou condições para seu uso (três);
- restringir as condições de uso da faixa de fronteira (uma);
- excluir do texto constitucional o conceito de faixa de fronteira (uma);
- conservar o texto vigente sobre faixa de fronteira (três).

## II - PARECER

Quando menciona as terras devolutas como bens da União, o texto constitucional se refere àquelas terras que, apesar de serem de domínio público, não servem a usos públicos. São terras que nunca deixaram de pertencer à União ou que, tendo sido repassadas a particulares, retornaram, por alguma razão, ao patrimônio público.

No texto vigente, são especificadas como devolutas pertencentes à União as terras necessárias à preservação ambiental e à defesa das fronteiras, das instalações militares e das vias federais de comunicação, remetendo à legislação ordinária uma mais precisa definição de seu uso.

A preocupação para com a definição da propriedade dessas terras vem desde a Constituição de 1891 que, estabelecendo o Estado Federativo a partir do Estado Imperial Unitário, atribuiu, em seu art. 64, as terras então devolutas aos Estados-Membros em cujos territórios elas se encontrassem, exceto "a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais" que foram mantidas sob o domínio direto da União. Tal situação foi confirmada pela Constituição de 1934.

A Constituição de 1946 excluiu o domínio da União sobre essas terras. No entanto, qualificou-as como "bens da União", ampliando tal conceito



para todas as estradas de ferro e não apenas as federais.

A Constituição de 1967 redefiniu esses bens como a “porção de terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico”. A Emenda nº 1, de 1969, posteriormente, definiu-as como “a porção de terras devolutas indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais”.

O texto vigente retorna basicamente ao de 1946, mencionando “vias federais de comunicação”, mais abrangente do que “estradas de ferro”, e acrescentando a “preservação ambiental”.

Tais preceitos significam que a União retorna à propriedade da porção de terras devolutas, ainda que pertencentes aos Estados, na exata medida em que sejam indispensáveis às finalidades previstas na Constituição, com dispensa de prévia indenização.

A definição do que é indispensável à segurança, ao desenvolvimento nacional e à preservação ambiental compete discricionariamente à União, mediante lei ordinária.

Ao longo das rodovias e ferrovias federais são demarcadas áreas as quais não podem ser ocupadas por qualquer atividade a não ser aquelas relacionadas com a própria conservação das vias. Essas áreas, denominadas faixas de domínio, são essenciais para futuras ampliações das vias, como construção de novas pistas de rolamento, retornos, duplicações, etc. Elas destinam-se, também, a manter a segurança das vias, impedindo o acesso de animais domésticos como gado e equinos, e evitando a presença de trabalhadores sem as devidas precauções de segurança.

A manutenção das faixas de domínio como bens da União é fundamental, assim, para a adequada manutenção e ampliação da malha viária. Sua permanência como áreas livres de atividades agrícolas e pecuárias é uma questão de segurança para aqueles que nelas trafegam, para as mercadorias e valores nelas transportados e para a própria integridade de seus vizinhos. A permissão de atividades como agricultura, pecuária e outras nessas faixas seria o abandono de normas elementares de segurança nas estradas.

A presença de unidades de conservação em território nacional é antiga, remontando aos tempos do império. Até a década de 70, predominavam os Parques Nacionais, sem a visão ampla que a conservação e preservação ambiental adquiriram em nossos dias.

A crescente redução das áreas de florestas naturais do mundo e, conseqüentemente, a extinção em massa de espécies da flora e da fauna, coincidiram com a constatação de quão valiosos são esses recursos para o futuro da humanidade, em termos de patrimônio genético, de conservação de boas condições climáticas e vários outros aspectos.

Essa consciência vem ganhando corpo após a Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972. Em consequência dela foi criada, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, a qual deu início, no Brasil, à formulação de uma Política Nacional de Meio Ambiente, da qual são partes fundamentais a criação e a manutenção de unidades de conservação - as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, as Áreas de Preservação Ambiental e os já citados Parques Nacionais, dentre outras.

A legislação que regulamenta a instituição e o manejo dessas áreas e institui a própria Política Nacional de Meio Ambiente, as Leis 6.902 e 6.968, foi editada em 1981 e seu conteúdo, acrescido da experiência até então adquirida e da ampliação da consciência do valor dos "bens ambientais", foi definitivamente incorporado à Constituição de 1988.

As unidades de conservação, como prevê o texto constitucional em vigor em seu art. 225, § 1º, destinam-se a "preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais". Ainda o mesmo dispositivo estabelece que incumbe ao Poder Público "definir, em todas as unidades de Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção".

Em termos práticos, a preservação ambiental visa a proteger riquezas, além de preservar o direito das gerações atuais e futuras de conviverem com amostras da natureza tal como a recebemos de nossos antepassados.

Os progressos tecnológicos atuais indicam a engenharia genética e a química fina como os grandes passos do desenvolvimento da humanidade, para os quais apenas foram dados os movimentos iniciais. Elas serão as principais fontes do poder econômico e estratégico do futuro próximo, pois será através delas que se conseguirão recursos para a alimentação adequada da população mundial, cada vez maior, e assegurar-se-á o avanço da medicina, por exemplo, através do uso de novos princípios ativos em medicamentos.

Nesses avanços tecnológicos residem os interesses econômicos e sociais maiores da preservação ambiental. A engenharia genética não cria novos genes, ela apenas modifica, mescla ou purifica aqueles que a natureza criou ao longo de milhões de anos de evolução das espécies. Assim, é de interesse nacional, de nossa estratégia de desenvolvimento, a manutenção do nosso imenso patrimônio bio-genético, representado pelos vários ecossistemas formados pela Floresta Amazônica, pela Mata Atlântica, pelo Cerrado, pelo Pantanal Mato-grossense, pela Caatinga, dentre outros. Ela é fundamental para a pesquisa e o desenvolvimento de novas espécies de vegetais e animais úteis, com maiores rendimentos alimentares e mais resistentes a pragas.

A química fina e, em especial, a medicina e a farmacologia, interessam as substâncias contidas em espécies vegetais e animais, princípios ati-



vos de medicamentos e de outros compostos químicos, de cujo potencial mal começamos a nos dar conta.

Nesse contexto, além de seu valor sentimental, do fato de representarem respeito aos direitos daqueles que amam a natureza e desejam vê-la preservada, a manutenção de espaços preservados, as chamadas unidades de conservação, significam conservar a posse de reservas estratégicas, equivalentes, pelo zelo que merecem, às de petróleo e de outros minerais estratégicos.

A manutenção dos ecossistemas é assunto de interesse nacional, independente da unidade da Federação em que se localizam. A uma instituição de pesquisa e desenvolvimento de Manaus, por exemplo, pode ser essencial dispor de recursos genéticos da Mata Atlântica paulista. A uma da Bahia podem ser fundamentais substâncias químicas presentes em plantas que só são encontradas em Roraima. Dessa forma, o Brasil pode dispor, no futuro, de recursos genéticos e químicos que o tornem de importância impar no cenário mundial.

Nesse sentido, um dos tópicos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, foi a conclusão da Convenção sobre Diversidade Biológica, a qual ressalta o valor dessa diversidade e os cuidados que todas as nações do mundo devem ter para preservá-la para as atuais e futuras gerações e em razão do seu valor intrínseco.

Assim, a importância das unidades de conservação ambiental transcendendo as fronteiras estaduais, estão acima de interesses localizados, que podem não coincidir com os de toda a Nação. Por estas razões, somadas a outras de caráter menos pragmático, já citadas, devem-se conservar sob o domínio da União as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, como prevê a atual redação do inciso II do art. 20 da Constituição Federal.

As áreas de preservação ambiental federais, como visto, são de interesse de toda a Nação, inclusive dos Estados e Municípios que as abrigam. Assim, cabe ao Poder Público Federal protegê-las e mantê-las, estando ele acima de interesses localizados. Assim, não vemos conveniência em acatar as propostas revisionais que pretendem transferir seu domínio para Estados ou Municípios.

Sendo a segurança do território nacional uma competência da União, exercida mediante emprego de órgãos da administração federal, e tal atribuição se fazendo através do uso privilegiado de determinadas áreas pelas Forças Armadas (bases aéreas ou navais, depósitos de material bélico, equipamentos de sensoramento, meios de transporte, de embarque e de desembarque, etc.), entendem-se como inconvenientes as propostas revisionais que excluam da propriedade da União esses bens.

Por outro lado, parecem-nos acertadas as proposições que pretendem estender o domínio da União sobre as terras devolutas que, mesmo não constituindo partes específicas das fortificações e construções militares, são indispensáveis ao preparo do componente militar do poder nacional. Como exem-



plos de tais áreas, lembramos os campos de prova (Marambaia - RJ, Cachimbo - PA, etc.) e os campos de instrução (Gericinó - RJ, Marechal Hermes - SC, Formosa - GO, Alcatrazes - RJ, etc.). Tal providência eliminará, pelo menos em parte, os inconvenientes do avanço da urbanização e da exploração agropecuária sobre tais áreas, submetendo-as às pressões da especulação imobiliária ou colocando-as em choque com posturas municipais.

A proteção das vias federais de comunicação, sejam estradas de ferro ou rodovias, é necessária, como vimos, sob vários aspectos, ressaltando-se as necessidades futuras de expansão e a própria segurança daqueles que nelas trafegam e de sua vizinhança. Os tristes e chocantes exemplos de rodovias federais que cortam áreas densamente povoadas, como a BR-116, em que se multiplicam os atropelamentos e outros acidentes, são testemunhos mais do que convincentes contra a permissão de ocupação dessas áreas. Assim, não vemos conveniência em acatar propostas revisionais como as que permitem a exploração agrícola das faixas de domínio das rodovias, pois assim estaríamos colocando em risco tanto a vida dos que trafegam em nossas estradas como dos agricultores que eventualmente ocupassem essas faixas.

A manutenção das praias marítimas, ilhas oceânicas e costeiras e terrenos de marinha sob o domínio da União tem permitido, a despeito de dificuldades de ordem gerencial, um mínimo de controle e de homogeneidade em sua política de ocupação e uso.

A transferência desses bens para os Estados e Municípios apresenta uma série de inconvenientes, que vão desde aspectos relacionados com a segurança nacional até sua importância ecológica e econômica. Os terrenos de marinha e as praias marítimas, inclusive aqueles situados nas ilhas, incluem formações diversas como áreas de restingas, dunas, mangues e outros ecossistemas de grande importância não só ambiental como também econômica e social.

Apesar das dificuldades que a União tem tido para gerir e fiscalizar esses bens, a sua permanência na área federal garante pelo menos que a sua utilização não se dê de forma desenfreada, em prejuízo de amplos setores da economia e da sociedade em geral. A sua retirada do controle da União pode acarretar sua ocupação sob pressão da especulação imobiliária, visando a lucros imediatos, trazendo, a médio prazo, uma série de prejuízos à sociedade, dentre os quais lembramos:

- a redução dos recursos pesqueiros, já que nelas se concentra a reprodução de peixes e crustáceos, afetando a importantíssima indústria pesqueira em vastas áreas, com graves reflexos sociais em vários Estados;

- a privatização de praias, em detrimento da população que normalmente a elas tem livre acesso;

- o desequilíbrio da fauna aquática e de aves e animais que têm nessas áreas suas fontes de alimentação e de reprodução, rompendo ciclos vitais

de extrema importância para o meio ambiente a níveis locais e regionais.

A influência dos usos desses terrenos, pois, não se restringe a sua circunvizinhança. As conseqüências nefastas do uso ou manejo dessas áreas ignorando suas múltiplas funções ecológicas estendem-se muito além das costas de um único Estado, razão por que apenas sob o controle direto da União, em cooperação com os Estados interessados, podem ser estabelecidas e implementadas as políticas a elas adequadas, como um plano de gerenciamento costeiro estruturado segundo os interesses diversos envolvidos, sejam locais, sejam estaduais, regionais ou nacionais.

O monitoramento dos ecossistemas associados à zona costeira tem de ser exercido por todas as esferas de governo. A participação dos Estados e Municípios é essencial para a manutenção da qualidade ambiental não apenas destas áreas, mas de todo o território nacional. A importância, fragilidade e a amplitude regional dos ecossistemas costeiros, todavia, levam-nos ao entendimento de que devem ser objeto de controle federal.

A transferência dos terrenos de marinha, praias e ilhas marítimas para a propriedade estadual e municipal interfere, ainda, com os programas de melhoria e ampliação da infra-estrutura portuária do País, em áreas que passam do interesse localizado para o nacional, pois tais ampliações ou melhorias passariam a depender de autorizações dessas unidades da Federação.

Por último, tais alterações de domínio implicarão na transferência de decisões judiciais sobre esses terrenos da esfera federal para a estadual, com, mais uma vez, riscos de preponderância dos interesses locais e imediatos sobre os nacionais e de longo prazo.

Assim, não vemos como oportuna a transferência de domínio de praias e ilhas marítimas, bem como de terrenos de marinha e seus acrescidos para o domínio estadual ou municipal, optando por mantê-los no rol dos bens da União, como prescreve o atual texto constitucional.

O conceito de faixa de fronteira está expresso no parágrafo segundo do artigo 20 da Constituição Federal como "a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres, (...) considerada fundamental para a defesa do território nacional e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei". Assim, o texto constitucional não estabelece uma largura fixa para a faixa de fronteira, mas um valor máximo a ser fixado em lei e que pode, inclusive, variar de região para região.

É importante destacar que o texto constitucional, ao contrário do que se poderia em primeira vista entender, não deixa margem a dúvida quanto a uma eventual confusão entre faixa de fronteira e faixa militarizada. O dispositivo em questão apenas ressalta a importância daquela faixa para a defesa do território, remetendo à legislação ordinária eventuais restrições estruturais e conjunturais à liberdade de iniciativa e, pode-se concluir, ao direito de proprie-



dade quando da vigência daquela condição em particular.

As propostas revisionais que retiram das faixas de fronteiras a delimitação de terras indígenas é aquelas que transferem a propriedade das terras indígenas para os Estados ou restringem, de alguma forma, as terras indígenas, guardam, de certa forma, coerência de objetivos, os quais são, basicamente, reduzir ou eliminar as restrições às atividades econômicas, como a mineração (inclusive garimpo) e as atividades agropecuárias naquelas terras. Daí, sua análise conjunta parece-nos ser a melhor forma de abordá-las.

O inciso XI do art. 20 da Constituição Federal estabelece que são bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. O *caput* do art. 231 determina que compete à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens. Ainda o art. 231, parágrafo 1º, define que “São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar cultural e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

Observe-se que essa definição estabelece os critérios a serem cumpridos pela União na demarcação dessas terras, que devem submeter-se a imposições de caráter histórico, sociológico e demográfico. O preceito constitucional privilegia a ocupação tradicional e as necessidades de sobrevivência das respectivas comunidades, desconsiderando aspectos como a localização, a contiguidade com fronteiras, a existência de grupos étnicos compartilhados com países vizinhos, a composição do subsolo, etc., pois as salvaguardas essenciais ao exercício da soberania interna e externa da República estão asseguradas nos §§ 3º e 5º do mesmo art. 231, que determinam textualmente:

“§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.”

“§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.”

Assim, uma vez que a delimitação das terras indígenas e da faixa de fronteira se faz segundo parâmetros independentes e não excludentes, não surpreende que ocorram superposições, o que, aliás, é bem mais freqüente do que fazem supor a evidência e a polêmica criada pela demarcação da reserva Yanomami.

A existência dessas terras no restante do território nacional e, em



particular, sobre a faixa de fronteiras não tem suscitado quaisquer choques com os interesses da defesa nacional, embora sejam comuns os desentendimentos entre as comunidades indígenas e a iniciativa privada, representada principalmente pelas atividades de garimpo, da mineração empresarial e a extração de madeira.

A quantidade de incidentes envolvendo a reserva Yanomami talvez supere a soma de todas as que acontecem nas demais áreas indígenas do País, em razão principalmente dos seguintes aspectos:

- o afluxo dos excluídos da atividade econômica de todo o País, expulsos pela miséria e pela falta de perspectivas em suas regiões de origem e atraídos pela ação do Governo do Estado de Roraima, interessado no crescimento populacional desta unidade da Federação criada pela Constituição de 1988;

- o interesse manifestado pelas organizações não-governamentais nacionais e internacionais na preservação da comunidade Yanomami;

- o interesse despertado pela comprovada existência de ricas reservas minerais em seu subsolo, junto a grupos empresariais públicos e privados, nacionais e internacionais;

- um evidente equívoco na redação da portaria de criação da reserva que, em um de seus artigos, submete a entrada de não-índios, inclusive às Forças Armadas, à autorização da FUNAI;

- a disseminação de notícias, de veracidade não comprovada, que atribuem ao interesse internacional a sublevação das comunidades indígenas, com o objetivo de assumir o controle sobre as reservas minerais da Amazônia;

- a disseminação de notícias, também infundadas, acerca de iniciativa da ONU visando a conceder autonomia territorial às minorias étnicas.

Vê-se, pois, que são vários os interesses que envolvem a posse da terra pelos indígenas o que reflete, de certa forma, o conflito fundiário não resolvido que aflige índios e não-índios há séculos em nosso País.

Deve-se lembrar, mais uma vez, que faixa de fronteira não significa faixa de fronteira militarizada, conceito que exige elevadíssimos investimentos em recursos humanos e materiais e produz resultados práticos altamente questionáveis. A história o comprova com os exemplos da Grande Muralha da China, que não impediu a invasão e o domínio mongol, a Linha Maginot, que não conteve o avanço alemão sobre a França na Segunda Guerra Mundial, a recente Fortaleza do Deserto Iraquiano, que rapidamente cedeu ao avanço das tropas aliadas na Guerra do Golfo e a linha fortificada israelense, rompida pelos egípcios na Guerra do Yom Kippur.

No caso brasileiro, mesmo um programa ambicioso, como o Projeto Calha Norte, não pretende dispor senão poucas dezenas de pelotões (unidades de trinta homens) ao longo dos milhares de quilômetros de fronteiras desde

o Acre até o Amapá.

O interesse estratégico predominante no conceito de faixa de fronteira é o de ocupação e desenvolvimento dos Municípios ali localizados. Com esse intuito, a Constituição de 1988 remete à lei ordinária a regulamentação e utilização dessas áreas, atribuindo-lhes prioridade nos programas de desenvolvimento e integração com o restante do País.

É evidente que essa legislação deverá cuidar de algumas restrições peculiares às regiões fronteiriças, como o controle da propriedade por estrangeiros, a circulação internacional, o controle sanitário, o controle aduaneiro, etc. Todas essas atividades são características de tempo de paz, pois a localização permanente de organizações militares próximas às fronteiras seria de péssima tática, que as condenaria à destruição no primeiro e sempre inesperado embate.

Em tempo de guerra, a definição da profundidade do teatro de operações é competência delegada pelo Presidente da República - Comandante Supremo das Forças Armadas - ao comando da área de combate, cujas dimensões, via de regra, ultrapassam em muito os cento e cinquenta quilômetros da faixa de fronteira. Nessa condição particular e excepcional, os comandos militares designados detêm a autoridade necessária para exercer o governo provisório da área em conflito, sob lei marcial.

Em tais condições, lembrando o § 5º do art. 231 da atual Constituição, as comunidades indígenas poderão ser removidas "ad referendum" do Congresso Nacional, durante o período em que vigorar o estado de guerra. A presença, portanto, das terras indígenas na faixa de fronteira e mesmo no teatro de operações, em nada prejudica o esforço nacional pela preservação de nossa soberania ante a eventualidade de ameaças externas.

Dada a uniformidade que o trato da política indigenista requer, a tradição jurídica brasileira sempre centralizou no Poder Executivo federal a sua condução. Por essa razão, já a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, decidiu atribuir à União o domínio das terras indígenas. Esta condução a nível federal evita tratamentos diferenciados em função de interesses, também diferenciados, de Estados e Municípios. Serve, assim, o Poder Central como arbitrador dos conflitos desses interesses com os das comunidades indígenas. Não há razão nem sentido prático, pois, na retirada dentre os bens da União, das terras indígenas.

A expressão "terras tradicionalmente ocupadas pelos índios" e sua definição precisa no art. 231, juntamente com os demais dispositivos que formam o capítulo sobre os índios, foi aprovado, deve-se recordar, pela Assembleia Constituinte de 1988, em primeiro turno, pela esmagadora maioria de 497 votos favoráveis.

Se observado, tal preceito garante que aos índios sejam restritamente assinaladas as terras que lhes sejam necessárias para sua sobrevivência enquanto sociedades distintas da sociedade neo-brasileira envolvente. E tal di-



reito à vida, na sua condição de segmentos etnicamente diferenciados, é direito fundamental que, até pelos princípios constitucionais primários, não lhes pode ser negado.

A substituição do termo “tradicionalmente” por outros como “atualmente”, no inciso XI, ou mesmo a fixação de prazo de ocupação das terras, igualmente não nos parecem adequados, pois suscitaríamos sérias dúvidas de interpretação e de aplicação, em decorrência da ausência de referencial no tempo que não fosse dinâmico e manipulável. O estabelecimento de prazos fixos de ocupação (cinquenta anos, por exemplo) não levaria em conta as migrações forçadas pela expansão da “civilização”, que poderia levar a situações em que nunca os índios alcançariam os pré-requisitos necessários à posse efetiva de suas terras.

Deve-se reconhecer que nem sempre a União dispõe de recursos financeiros, humanos e materiais para a adequada gestão dos bens colocados sob sua égide. Ademais, Estados e Municípios encontram-se, em alguns casos, capacitados a gerir alguns desses bens, sob a ótica do interesse nacional e considerando peculiaridades locais. Tal fato levou, no atual processo de revisão constitucional, à apresentação de propostas voltadas à transferência de bens da União para os Estados.

Nesse sentido, a inclusão, no art. 20, de dispositivo que permita à União delegar a Estados e Municípios a gestão ou o uso de bens de seu domínio parece-nos necessária e apropriada.

Outras proposições, como as restrições à urbanização de praias, parecem-nos particularizações que melhor se adequam à legislação ordinária, não cabendo acolhê-las no texto constitucional.

### III - CONCLUSÃO

Isto posto, votamos por manter, na forma atual, os textos dos incisos I, II, IV, V, VII, X e XI e do § 2º do art. 20 da Constituição Federal. Apresentamos anexa proposta de emenda, incluindo no mesmo artigo um § 3º prevendo a possibilidade da União delegar a Estados e Municípios a gestão ou o uso de bens de seu domínio.

A designação do voto a cada Proposta Revisional e respectivas emendas constam do relatório anexo.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto



**PARECER Nº 68 (ART. 20, 21, 22, 23, 26 E 176)**

**(RECURSOS HÍDRICOS DE ÁGUA DOCE)**

**HISTÓRICO:**

• Data da publicação do Parecer: 16.05.94

• O Parecer não foi apreciado

**Mantido o texto da Constituição Federal**

## EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

Art 1º O inciso III do art. 20 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 20 .....

III - as águas subterrâneas, dos lagos e dos cursos de água que se situem em mais de um Estado, sirvam de limites com países estrangeiros, deles provenham ou a eles se dirijam, bem como os respectivos terrenos marginais;

Art. 3º Fica suprimida a expressão “e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos” na alínea “b” do inciso XII do art. 21.

Art. 6º Fica suprimida a expressão “hídricos e” no inciso XI do art. 23.

Art 7º O art 23 passa a vigorar acrescido de novo inciso e de novo parágrafo com a seguinte redação, renumerando-se para primeiro seu atual parágrafo único:

“Art. 23 .....

**XIII - gerir os recursos hídricos.**

§ 2º A gestão dos recursos hídricos será executada, na forma da lei, por um sistema estruturado em regiões e bacias hidrográficas, com participação do poder público federal, estadual e municipal, dos usuários e da comunidade, independentemente do do-

mínio das águas, cabendo-lhe:

I - definir critérios e prioridades para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos; e

II - definir critérios para o pagamento da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos, efetuar sua cobrança e alocar os recursos arrecadados.”

Art. 8º Fica acrescida a palavra “águas” no início do inciso VI do art. 24.

Art 9º Fica substituída a expressão “ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União” por “excluídas aquelas sob domínio da União” no inciso I do art. 26.

Art 10 Ficam suprimidas a expressão “e os potenciais de energia hidráulica” no *caput* do art. 176 e a expressão “e o aproveitamento dos potenciais” em seu § 1º.

Art. 11 Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de março de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator Adjunto



PARECER DO RELATOR-GERAL ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS A  
RECURSOS HÍDRICOS DE ÁGUA DOCE

ART. 20, INCISOS III E VIII; ART. 21, INCISO XII, ALÍNEA B (PARCIAL); E  
INCISO XIX; ART. 22, INCISO IV (PARCIAL); ART. 23, INCISO XI (PARCIAL);  
ART. 26, INCISO I; E ART. 176, "CAPUT" (PARCIAL) E § 1º (PARCIAL)

I - RELATÓRIO

I.1 - INTRODUÇÃO

Dispositivos constitucionais sobre recursos hídricos de água doce são encontrados nos Capítulos II e III do Título III, que versam sobre a União e os Estados Federados, e no Capítulo I do Título VII, que versa sobre os princípios gerais da atividade econômica. Tratam de seu domínio, das competências administrativas e legislativas dessas esferas do Poder Público e da modalidade de seu aproveitamento.

I.2 - DOMÍNIO (ART. 20, INCISOS III E VIII, E ART. 26, INCISO

I)

O *caput* do art. 20, combinado com seu inciso III, dispõe que "são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais".

O *caput* do art. 26, combinado com seu inciso I, dispõe que "incluem-se entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União".

Foram apresentadas 20 propostas revisionais aos incisos III do art. 20 e I do art. 26 que, quanto ao seu conteúdo, podem ser classificadas em:

- propostas que ampliam a propriedade da União e diminuem a dos Estados: cinco, ou 25% do total;
- propostas que ampliam a propriedade da União: uma, ou 5% do total;
- propostas que diminuem a propriedade dos Estados: uma, ou 5% do total;
- propostas que diminuem a propriedade da União e aumentam a dos Estados: 10, ou 50% do total; e
- propostas que diminuem a propriedade da União: três, ou 15% do total.

As cinco propostas que ampliam a propriedade da União, e diminuem a dos Estados, acrescentam aos bens da primeira, e suprimem dos bens dos segundos, as águas subterrâneas que se situam em mais de um Estado. São os pares formados pelas PRE nº 8.608-3 e 8.587-1, 11.447-0 e 11.455-7, 11.769-2 e 7.268-2, 15.200-1 e 15.207-6, e 16.366-1, e 16.377-0 (cada par contado como uma única proposta), em que as primeiras acrescentam ao início do inciso III do art. 20 a expressão “as águas subterrâneas” e substituem, nesse inciso, a expressão “ou que banhem mais de um Estado” por “ou que se situem em mais de um Estado”, e as segundas acrescentam ao inciso I do art. 26 a expressão restritiva “situadas em seus territórios”.

A proposta que amplia a propriedade da União é a PRE nº 1.017-7, que acrescenta ao início do inciso III do art. 20 a expressão “as águas subterrâneas” e substitui, nesse inciso, a expressão “ou que banhem mais de um Estado” por “ou que se situem em mais de um Estado”.

A proposta que diminui a propriedade dos Estados é a PRE nº 12.560-5, que acrescenta ao inciso I do art. 26 a expressão restritiva “situadas em seus territórios”, passando para propriedade da União as águas subterrâneas situadas em mais de um Estado.

As 10 propostas que diminuem a propriedade da União e aumentam a dos Estados são as PRE nº 13.562-9, 14.829-9 e 15.363-4, que restringem a propriedade da União aos recursos hídricos situados em “terrenos de domínio de seus territórios” e aos terrenos marginais e praias fluviais correspondentes aos cursos de água neles existentes, passam “os lagos, rios e quaisquer correntes de água” para propriedade dos Estados-membros e do Distrito Federal e reformulam os art. 20 e 26; as PRE nº 9.023-8, 13.015-0, 13.556-9 e 15.303-7, que fazem alteração de igual teor e reformulam os capítulos II, III e IV do Título III; a PRE nº 15.292-9, que faz essa alteração e reformula o Título III; a PRE nº 292-0, que suprime do inciso I do art. 26 a expressão “ressalvadas, neste caso (águas em depósito), na forma da lei, as decorrentes de obras da União”, retirando a propriedade dessas águas da União e tornando-as estaduais; e a PRE nº 6.454-8, que acrescenta ao inciso I do art. 26 a expressão “já realizadas”, após “obras da União”, restringindo a propriedade da União sobre águas em depósito às decorrentes de obras realizadas.

As três propostas que diminuem a propriedade da União são a PRE nº 6.125-1, 6.506-8, e 6.969-8, que suprimem do final inciso III do art. 20 a expressão “bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”, acabando com a propriedade da União sobre esses bens. A terceira delas também suprime desse inciso a expressão “em terrenos de seu domínio”, acabando com a propriedade da União sobre as águas neles situadas, e a primeira a palavra “rios”, adequando o texto sem mudar seu conteúdo, bem como reformula o art. 20.

O *caput* do art. 20, combinado com seu inciso VIII, dispõe que “são bens da União os potenciais de energia hidráulica”.



O *caput* do art. 176, combinado com seu § 1º, dispõe que "... os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União ..." e "... o aproveitamento dos potenciais ... somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa brasileira de capital nacional, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas".

Foram apresentadas 13 propostas revisionais ao inciso VIII do art. 20, três delas complementadas por propostas apresentadas ao art. 26, que dispõe sobre os bens dos Estados. Quanto ao seu conteúdo, podem ser classificadas em:

- propostas que suprimem integralmente a propriedade da União sobre potenciais de energia hidráulica: 10, ou 77% do total; e
- propostas que suprimem parcialmente a propriedade da União sobre potenciais de energia hidráulica: três, ou 23% do total.

As dez propostas que suprimem integralmente a propriedade da União sobre potenciais de energia hidráulica são a PRE nº 6.125-1, que reformula todo o art. 20; o conjunto formado pelas PRE nº 13.614-9 e 13.600-0 (contado como uma só proposta) em que a primeira suprime o inciso VIII do art. 20 e a segunda acrescenta inciso de igual teor ao art. 26; as PRE nº 13.562-9, 14.829-9, e 15.363-4, que suprimem a propriedade da União sobre os potenciais de energia hidráulica, incluem entre os bens dos Estados-membros e do Distrito Federal "os potenciais de energia hidráulica dos recursos hídricos de sua propriedade" e reformulam os art. 20 e 26; as PRE nº 9.023-8, 13.015-0, 13.556-9, 15.303-7, que fazem alteração de igual teor e reformulam os Capítulos II, III e IV do Título III; e a PRE nº 15.292-9, que faz essa alteração e reformula o Título III.

As três propostas que retiram parte dos potenciais de energia elétrica da propriedade da União são os pares formados pelas PRE nº 5.841-8 e 5.837-5, e 6.692-0 e 6.718-1 (cada par contado como uma única proposta). em que as primeiras acrescentam ao final do inciso VIII do art. 20 a expressão restritiva "dos seus rios e correntes de água" e as segundas acrescentam ao início do inciso I do art. 26 a expressão "os potenciais hidroenergéticos dos rios que neles têm nascente e foz, os lagos" e a PRE nº 8.387-0, que acrescenta ao final do inciso VIII do art. 20 a expressão restritiva "dos seus rios e correntes de água".

Foram apresentadas 12 propostas revisionais ao *caput* e ao § 1º do art. 176, versando sobre potenciais de energia elétrica, que, quanto ao seu conteúdo, podem ser classificadas em:

- propostas que suprimem o dispositivo: uma, ou 8% do total;



- propostas que suprimem menção à propriedade dos potenciais: uma, ou 8% do total;

- propostas que passam para os Estados a propriedade dos potenciais: nove, ou 67% do total; e

- propostas que passam para os Estados os potenciais dos rios sob seu domínio: duas, ou 17% do total.

A proposta que suprime o dispositivo é a PRE nº 11.930-7, que suprime o artigo.

A proposta que suprime menção à propriedade dos potenciais é a PRE nº 6.539-2, que dá nova redação ao *caput* do artigo.

As nove propostas que passam os potenciais para propriedade dos Estados são as PRE nº 13.562-9, 14.829-9, 15.363-4, 13.366-2, 17.205-1, 9.023-8, 13.015-0 e 13.556-9. A primeira delas é restrita ao dispositivo, as três seguintes também reformulam os art. 20 e 26, as duas próximas o Capítulo II do Título III e as três últimas os Capítulos II, III e IV do Título III.

As duas propostas que passam para os Estados os potenciais dos rios sob seu domínio são as PRE nº 3.913-4 e 6.716-3, que alteram a redação do § 1º do art. 176 e lhe acrescentam um quinto parágrafo.

I.3 - COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA (ART. 21, INCISO XII, ALÍNEA B, E INCISO XIX, ART. 23, INCISO XI, E ART. 176, "CAPUT" E § 1º)

O *caput* do art. 21, combinado com seu inciso XIX, dispõe que "competê à União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso".

Foram apresentadas 21 propostas revisionais ao inciso XIX do art. 21 que, quanto ao seu conteúdo, podem ser classificadas em:

- propostas que suprimem o dispositivo: 15, ou 71% do total;

- propostas que suprimem a competência para definir critérios de outorga: duas, ou 10% do total;

- propostas que alteram a redação do dispositivo, mas não o seu conteúdo: uma, ou 5% do total; e

- propostas que acrescentam novas competências: três, ou 14% do total.

As 15 propostas que suprimem o inciso são as PRE nº 11.901-7, 15.204-5 e 16.364-4, que dispõem somente sobre esse dispositivo; a PRE nº 3.295-0, que suprime alguns incisos do art. 21; a PRE nº 9.002-5, que reformula o art. 21; as PRE nº 13.366-2 e 17.205-1, que reformulam o Capítulo II do Título III; as PRE nº 13.566-3, 14.827-1 e 15.364-8, que reformulam os Capi-

tulos II e IV do Título III; as PRE nº 9.023-8, 13.015-0, 13.556-9 e 15.303-7, que reformulam os Capítulos II, III e IV do Título III; e a PRE nº 15.292-9, que reformula o Título III.

As duas propostas que suprimem a competência para definir critérios de outorga são a PRE nº 6.981-8, que suprime a expressão “e definir critérios de outorga (de direitos) de seu uso” do final do inciso XIX do art. 21; e a PRE nº 12.073-3 que suprime essa expressão, mas acrescenta outras competências.

A que altera a redação, mas não o conteúdo do dispositivo, é a PRE nº 14.159-4, que substitui, no final do inciso XIX do art. 21, a expressão “e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” por “definindo critérios de licenciamento de seus usos”.

As três propostas que acrescentam novas competências são a PRE nº 12.073-3, que adiciona ao final do inciso XIX do art. 21 a expressão “e administrar, diretamente ou por delegação aos Estados ou aos Comitês de Bacia, a sua (dos recursos hídricos) adequada utilização, observadas as condições estabelecidas em legislação específica”; a PRE nº 10.285-3, que acrescenta a esse inciso a expressão “e estabelecer tarifa, variável em função da finalidade e do interesse social, para a utilização desses recursos hídricos” e ao artigo um parágrafo determinando que “a receita financeira proveniente da cobrança de tarifa pela utilização de recursos hídricos ... será aplicada, exclusivamente, em investimentos nos setores de meio ambiente, energia e irrigação”; e a PRE nº 7.883-6 que também propõe a instituição do “Sistema Nacional de Gerenciamento da Matriz Energética”.

Duas outras propostas acrescentam incisos ao art. 21, ampliando as competências da União em matéria de recursos hídricos. São as PRE nº 6.977-5 e 6.996-1 que acrescentam respectivamente os incisos: “estabelecer critérios nacionais para padrões de controle da qualidade de água, gerenciamento e reabilitação de divisores de água, conservação de águas, gerenciamento de bacias hidrográficas e direitos de uso de água que propiciem flexibilidade para atender às necessidades e características específicas de cada Região ou Estado” e “estabelecer critérios nacionais para a organização e definição de responsabilidades e de autoridades para agências de gerenciamento de bacias hidrográficas que reflitam as necessidades específicas de cada Região ou Estado”.

Duas propostas sobre o sistema de gerenciamento de recursos hídricos foram oferecidas ao art. 225, que dispõe sobre meio ambiente. São as PRE nº 7.442-2 e 14.589-0, que acrescentam parágrafo a esse artigo determinando que o sistema, a que se refere o inciso XIX do art. 21, seja, respectivamente, “instituído e gerido pelo órgão federal responsável pela área ambiental” e “integrado ao Sistema Nacional de Meio Ambiente”.

O *caput* do art. 23, combinado com seu inciso XI, dispõe que “é



competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos ... em seus territórios”.

Foram apresentadas 16 propostas revisionais ao inciso XI do art. 23 que, quanto ao seu conteúdo, podem ser classificadas em:

- propostas que suprimem o inciso: 14, ou 87% do total; e
- propostas que retiram essa competência da União, mas a mantêm nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios: duas, ou 13% do total;

As 14 propostas que suprimem o inciso são as PRE nº 3.282-4 e 6.257-8, que dispõem somente sobre esse dispositivo; a PRE nº 3.293-2, que suprime todo o art. 23, excetuado seu inciso IX; a PRE nº 3.057-8, que suprime todo o art. 23 e transforma algumas competências administrativas comuns, nele dispostas, em competência legislativa concorrente entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; as PRE nº 8.961-1 e 8.966-0, que suprimem todo o art. 23; as PRE nº 13.566-3, 14.827-1, e 15.364-8, que reformulam os Capítulos II e IV do Título III; as PRE nº 9.023-8, 13.015-0, 13.556-9 e 15.303-7, que reformulam os Capítulos II, III e IV do Título III; e a PRE nº 15.292-9, que reformula o Título III.

As duas propostas que retiram essa competência da União, mas a mantêm nos Estados, no Distrito Federal e Municípios são as PRE nº 13.366-2 e 17.205-1, que reformulam o Capítulo II do Título III.

Outra proposta foi oferecida ao art. 23. É a PRE nº 6.987-0, que inclui os seguintes parágrafos: “é assegurado a cada Estado o poder de estabelecer agências de gerenciamento de bacias hidrográficas e, no caso de rios ou lagos que envolvam dois ou mais Estados, o estabelecimento de agências interestaduais de gerenciamento de bacias hidrográficas através de acordos entre a União, os Estados e Municípios envolvidos, aprovados pelo Senado Federal”, “as agências mencionadas no parágrafo anterior devem ser responsáveis pelo gerenciamento dos recursos hídricos, pela proteção da qualidade da água, pela proteção, reabilitação e gerenciamento da bacia hidrográfica, pela alocação de direitos de uso da água, pelos mecanismos de mercado para realocação de direitos de uso da água e pelo apreçamento do uso e da poluição da água” e “as agências mencionadas no parágrafo primeiro serão dirigidas paritariamente por representantes da União, dos Estados, dos Municípios, dos usuários e de entidades da sociedade civil”

Duas outras propostas foram oferecidas ao art. 25, que dispõe sobre os Estados e suas competências. São a PRE nº 6.541-8, que acrescenta parágrafo determinando que “cabe ainda aos Estados, concorrentemente com a União, instituir o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos, bem como definir critérios de outorga para os direitos de uso” e a PRE nº 6.967-1, que acrescenta ao final do atual § 3º, que dispõe sobre a instituição de regiões



metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a expressão “em especial a gestão conjunta do uso do solo e dos recursos hídricos”.

Sete outras propostas, versando sobre competências administrativas do Poder Público, em matéria de recursos hídricos, foram apresentadas ao art. 225. São as PRE nº 3.518-1, 7.835-1, 10.079-2, 10.296-1, 11.721-5, 12.426-3 e 15.704-2, que acrescentam inciso ao § 1º desse artigo, incluindo entre as incumbências do Poder Público, em matéria de meio ambiente, “proteger e preservar as fontes de água superficiais e subterrâneas”.

O *caput* do art. 21, combinado com seu inciso XII, alínea “b”, dispõe que “compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos”.

Foram apresentadas 42 propostas revisionais ao *caput* e à alínea “b” do inciso XII do art. 21 que, quanto ao seu conteúdo, podem ser classificadas em:

- propostas que suprimem o dispositivo: 22, ou 53% do total;
- propostas que suprimem do dispositivo o aproveitamento energético dos cursos de água: cinco, ou 12% do total;
- propostas que alteram o modo de atuação da União: 11, ou 26% do total;
- propostas que restringem a abrangência da atuação da União: duas, ou 2% do total; e
- propostas que alteram a redação, mas não o conteúdo do dispositivo: duas, ou 5% do total.

As 22 propostas que suprimem o dispositivo são as PRE nº 64-2, 4.367-5, 5.675-5, 12.122-2, 12.244-4, 15.099-3 e 15.831-1, que suprimem a alínea; as PRE nº 3.907-4, 6.669-1, 6.671-7, 13.369-3 e 13.495-8, que suprimem o inciso, o inciso XI do mesmo artigo e o § 2º do art. 25; as PRE nº 13.366-2 e 17.205-1, que reformulam o Capítulo II do Título III; as PRE nº 13.566-3, 14.827-1, 15.364-8, 9.023-8, 13.015-0, 13.556-9, 15.303-7 e 15.292-9, que dispõem que “compete exclusivamente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, sem prejuízo da ação da iniciativa privada, promover a infra-estrutura material de energia elétrica ...”, não mencionando o aproveitamento energético dos cursos de água. Destas, as três primeiras reformulam, também, os Capítulos II e IV do Título III, as quatro seguintes os Capítulos II, III e IV do Título III, e a última o Título III.

As cinco propostas que suprimem do dispositivo o aproveitamento energético dos cursos de água são as PRE nº 8.111-5 e 9.461-1, que substituem

os incisos XII e XXIII por um único, dispondo sobre parte de suas matérias; a PRE nº 9.195-2, que faz o mesmo em relação aos incisos X, XI, XII e XXIII; a PRE nº 13.227-2, que faz o mesmo em relação aos incisos X, XI, XII e XXI; e a PRE nº 13.228-6, que substitui estes incisos por dois outros, dispondo sobre parte de suas matérias.

As 11 propostas que alteram o modo de atuação da União reformulam o inciso e não a alínea propriamente dita. São a PRE nº 8.760-7, que substitui no *caput* a expressão “autorização ou concessão” por “conversão”; a PRE nº 29-2, que acrescenta ao final do *caput* a expressão “a título oneroso”; as PRE nº 5.788-6 e 6.689-1, que alteram a redação do *caput* para “explorar diretamente, por intermédio de empresas sob seu controle, as seguintes atividades, que também poderão ser exercidas por empresas privadas, atendidas as exigências legais a elas pertinentes”; as PRE nº 963-8 e 8.532-0, que substituem no *caput* a expressão “diretamente ou” por “preferencialmente”; a PRE nº 8.797-6, que suprime no *caput* a expressão “diretamente ou”, impossibilitando a exploração do aproveitamento energético dos cursos de água pela União, obrigando-a a outorgar a terceiros; a PRE nº 11.121-2, que reformula o inciso e faz alteração de igual teor da anterior; e as PRE nº 12.125-3, 12.243-1 e 15.102-2, que acrescentam a matéria da alínea ao inciso XI e lhe dá nova redação, tornado a outorga do aproveitamento energético dos cursos de água restrita a empresas sob controle acionário estatal.

As duas propostas que restringem a abrangência da atuação da União são a PRE nº 6.544-9, que substitui a expressão final da alínea “em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos” por “em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado e com os quais se articulará” e a PRE nº 12.069-1, que acrescenta à alínea as expressões “considerando seus usos múltiplos”, após “cursos de água”, e “ou mediante delegação aos”, antes de “Estados”, possibilitando delegar a estes a outorga do aproveitamento energético dos cursos de água.

As duas propostas que alteram a redação, mas não o conteúdo do dispositivo, são a PRE nº 3.313-1, que reformula o art. 21, e a PRE nº 17.016-9, que funde em um único inciso os incisos X, XI e XII.

Seis outras propostas foram oferecidas ao art. 25, que dispõe sobre os Estados e suas competências. São as PRE nº 5.838-9, 6.678-2 e 8.358-0, que dão nova redação ao § 2º, atribuindo aos Estados a exploração do potencial energético de seus cursos de água, em articulação com a União; a PRE nº 6.535-8, que acrescenta parágrafo atribuindo aos Estados explorar, diretamente ou mediante outorga, o potencial energético de seus cursos de água, em articulação com a União; a PRE nº 66-0, que acrescenta parágrafo atribuindo aos Estados explorar, diretamente ou mediante outorga, o potencial energético dos cursos de água, sem restringi-los aos de seu domínio; e a PRE nº 16.236-2, que acrescenta dois parágrafos fazendo alteração de teor semelhante.



Três outras propostas, as PRE nº 12.132-7, 12.237-1 e 15.110-0, acrescentam inciso ao art. 177, tornando monopólio da União “os potenciais de energia elétrica e a produção, transmissão e distribuição de energia elétrica”.

#### I.4 - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA (ART. 22, INCISO IV)

O *caput* do art. 22, combinado com seu inciso IV, dispõe que “compete privativamente à União legislar sobre águas, ...”.

Foram apresentadas 16 propostas revisionais que, quanto ao seu conteúdo, podem ser classificadas em:

- propostas que tornam essa competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal: oito, ou 50% do total; e

- propostas que se omitem quanto a essa competência: oito, ou 50% do total.

As oito propostas que tornam a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, são as PRE nº 6.980-4, 16.206-9 e 16.675-9, que suprimem a palavra “águas” do inciso IV do art. 22 e a acrescentam ao inciso VI do art. 24; os pares formados pelas PRE nº 6.456-5 e 6.455-1, e 6.546-6 e 6.534-4 (cada um contado como uma proposta), em que as primeiras suprimem a palavra “águas” do inciso IV do art. 22 e as segundas a acrescentam ao inciso VI do art. 24; as PRE nº 13.366-2 e 17.205-1, que suprimem o inciso IV do art. 22, o acrescentam ao art. 24 e reformulam o Capítulo II do Título III; e a PRE nº 6.258-1, que acrescenta inciso ao art. 24, incluindo “águas, ...” entre as competências legislativas concorrentes.

As oito propostas que se omitem quanto à competência legislativa em matéria de água são as PRE nº 13.566-3, 14.827-1 e 15.364-8, que reformulam os Capítulos II e IV do Título III; as PRE nº 9.023-8, 13.015-0, 13.556-9 e 15.303-7, que reformulam os Capítulos II, III e IV do Título III; e a PRE nº 15.292-9, que reformula o Título III. Em matéria de competências legislativas, essas propostas dispõem que “à União cabe estabelecer as diretrizes nacionais, por leis editadas pelo Congresso Nacional, nas matérias que sejam da competência constitucional do Estado-membro, do Distrito Federal e do Município”, mas não incluem águas ou recursos hídricos entre estas competências.

Cinco outras propostas acrescentam incisos ao art. 24, que dispõe sobre a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente. São a PRE nº 15.204-5, que suprime o inciso XIX do art. 21 e o acrescenta ao art. 24; a PRE nº 9.001-1, que suprime o inciso XI do art. 23 e acrescenta o inciso “critérios de outorga, registro e fiscalização das concessões de direitos e pesquisa, exploração e uso de recursos hídricos” ao art. 24; a PRE nº 3.295-0, que suprime vários incisos do art. 21 e acrescenta alguns deles no art. 24, com outra redação, entre estes “critérios de outorga, registro e fiscalização das concessões de direitos e pesquisa, exploração e uso de recursos



hidricos”; a PRE nº 6.258-1 que acrescenta o inciso “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos ... em seus territórios”; e a PRE nº 16.362-7, que adiciona o inciso “sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos”.

Uma outra proposta foi oferecida ao Capítulo I do Título VII, que dispõe sobre os princípios gerais da atividade econômica. É a PRE nº 14.095-2 que acrescenta, onde couber, o artigo “que os recursos hídricos, ... seja de competência obrigatória do Município legislar sobre os mesmos para atender os interesses econômicos e sociais de seus habitantes”.

## II - PARECER

A água é essencial à vida e à manutenção dos ecossistemas. Constituiu mais de 80%, em volume, dos seres vivos. Está presente em toda a biosfera.

É muito abundante na Terra. O azul que caracteriza nosso planeta, visto do espaço, o comprova. Quase toda a água terrestre é salgada e imprópria para a maioria das necessidades humanas. Os oceanos, que cobrem dois terços da superfície do planeta, correspondem a 97% das águas, aproximadamente. As águas doces são pouco mais de 2%, quase nada em termos relativos.

A expressão recursos hídricos é usualmente associada à parcela da água passível de ser utilizada pelos seres humanos. Teoricamente, toda a água da Terra o poderia, mas seria preciso retirar os sais dissolvidos nas águas dos oceanos, e a tecnologia disponível é intensiva em energia e, conseqüentemente, muito cara.

Em princípio, os recursos hídricos estariam restritos à pequena parcela das águas doces, mas nem mesmo estas são facilmente aproveitáveis pelos Homens. Os gelos polares e os depósitos muito profundos, que apresentam dificuldades atualmente intransponíveis para seu aproveitamento, totalizam quase 90% dessas águas. A água utilizável pelos Homens corresponde a uma ínfima parcela das águas da Terra. Cerca de 14.000 km<sup>3</sup> em um total de 1.400.000.000 km<sup>3</sup>, ou 0,001% das águas do planeta. É um recurso extremamente escasso.

Felizmente os seres humanos não contam somente com esses recursos. Caso isso fosse realidade, o futuro da humanidade sobre a Terra estaria em perigo, devido à uma aguda escassez de água. A natureza, em sua sabedoria, previu um mecanismo para purificar a água dos oceanos e produzir a água doce que os inúmeros seres vivos necessitam. É o ciclo hidrológico, mediante o qual a energia solar continuamente evapora água da superfície terrestre, principalmente dos oceanos, que, a seguir, é condensada na atmosfera, retornando à superfície do planeta sob a forma de chuva, granizo, neve.

Tradicionalmente os recursos hídricos têm sido divididos em renováveis e não renováveis. Entre os primeiros destacam-se os cursos d'água e

entre os segundos os aquíferos subterrâneos. Esta divisão tem um cunho prático, pois, em princípio, todas as reservas de água poderiam ser repostas, embora não em uma escala temporal compatível com a vida humana.

A parcela garantidamente renovável de água doce corresponde a cerca de 40.000 km<sup>3</sup> anuais, que são a diferença entre as precipitações atmosféricas sobre os continentes e a evaporação da água de suas superfícies. Nem todo esse volume consegue ser aproveitado pela humanidade. Dois terços retornam rapidamente aos oceanos, após as grandes chuvas, restando cerca de 14.000 km<sup>3</sup> como uma fonte relativamente estável de suprimento de água. Um dos grandes problemas relacionados com a gestão da água é como mantê-la o maior tempo possível nos continentes e retardando seu retorno aos oceanos.

Em termos médios globais, esses recursos ainda são abundantes, muitas vezes o necessário para a garantia de um razoável padrão de vida a todos os seres humanos. A desigual distribuição das precipitações atmosféricas sobre os continentes e sua aleatória variação ao longo do tempo, entretanto, tornam-no muito escasso em algumas regiões, em determinados períodos de tempo, e extremamente abundantes em outras, ambas situações ocasionando sérios problemas, com os quais o Homem vem aprendendo a conviver desde os primórdios de sua existência.

A escassez relativa de água em determinadas regiões do globo terrestre está se tornando um dos maiores problemas da humanidade, a exigir rápida solução por parte da comunidade internacional. Atualmente, 26 países dispõem de menos de 1.000 m<sup>3</sup> anuais, por habitante, o que é considerado uma situação de emergência. Onze estão na África, nove no Oriente Médio, onde os analistas da política regional prevêem que a água possa ser a causa de uma próxima guerra, quatro na Europa, um nas Antilhas e um no Extremo Oriente. Quando esses países se situam no trecho de jusante de rios que drenam regiões mais úmidas, podem contar com um suprimento extra de água, que minora sua situação de extrema penúria. É o caso do Egito, que depende do rio Nilo, proveniente do Sudão, para sua sobrevivência, da Síria, que recebe da Turquia o rio Eufrates, da Holanda, que recebe o rio Reno e da Hungria, que recebe o Danúbio. Nesses casos, a garantia do suprimento de água depende da celebração de tratados internacionais, que reconheçam aos países de jusante o direito à água. Em outras situações, as águas que esses países recebem podem estar com sua qualidade comprometida, o que adiciona um novo complicador ao problema de sua escassez. É o caso da Holanda, onde o rio Reno chega após haver drenado uma das mais densas concentrações industriais da face da Terra.

Os países mais aquinhoados pela natureza em recursos hídricos endógenos, gerados por precipitações atmosféricas sobre seu território, são os de dimensão continental e os de dimensão média situados em regiões tropicais. Em termos absolutos, o Brasil é o país com maior disponibilidade de recursos hídricos de superfície. Sua dimensão continental e sua localização tropical ex-



plicam essa realidade. Os recursos hídricos de superfície do Brasil são da ordem de  $178.000 \text{ m}^3/\text{s}$ , ou 12% do total mundial. São maiores do que os da Europa, os da África ou os da Austrália, Oceania e Antártica somados. São, aproximadamente, sete décimos dos da América do Norte, quatro décimos dos da Ásia e metade dos da América do Sul. Acrescidos da água aportada ao País pelos rios que drenam a parte superior da bacia do rio Amazonas e diminuídos das vazões dos rios que se dirigem aos demais países platinos, esses recursos totalizam  $234.000 \text{ m}^3/\text{s}$ , ou 16% dos recursos hídricos de superfície dos continentes e sete décimos dos da América do Sul. Esses valores referem-se às vazões médias plurianuais dos rios, nada informando sobre variações estacionais.

Essa realidade extremamente favorável, em termos globais, dissimula as enormes diferenças regionais que caracterizam nosso país. Possuímos a maior bacia hidrográfica do planeta e uma extensa região semi-árida com escassez cíclica de água. Sete décimos (72,5%) de nossos recursos totais localizam-se na bacia do rio Amazonas, que corresponde à menos de metade (45,8%) do território nacional, enquanto as bacias costeiras da região Nordeste, excetuando a do rio São Francisco, dispõem de somente dois centésimos (2,14%), apesar de corresponderem a mais de um décimo (12,1%) da superfície do País. A região Norte detém 68,5% dos recursos hídricos de superfície, a Centro-Oeste 15,7%, a Sul 6,5%, a Sudeste 6,0% e a Nordeste 3,3%. Ponderando-se essa disponibilidade pela área da respectiva região, a Norte possui 60% mais recursos, por quilômetro quadrado, do que a média nacional, a Sul aproximadamente a média nacional, a Centro-Oeste 70% da média nacional, a Sudeste metade da média nacional e a Nordeste apenas um quinto da média nacional.

Considerando-se, em lugar da disponibilidade absoluta de recursos hídricos, a disponibilidade relativa à população que deles depende para sua sobrevivência, os países relativamente mais ricos são os de pequena extensão territorial e pouco povoados, situados próximo do Círculo Polar Ártico ou do Equador. Em termos de disponibilidade por habitante, o Brasil deixa de ser o primeiro e se torna o vigésimo terceiro país mais bem aquinhado do planeta. Sob esse critério, a irregular distribuição dos recursos hídricos em nosso território torna-se ainda mais flagrante. O nortista dispõe de quase doze vezes mais água do que o brasileiro médio; o habitante da região Centro-Oeste de pouco mais do dobro; o sulista de menos da metade e os habitantes da região Sudeste e os nordestinos de pouco mais de um décimo.

A quase igualdade entre a disponibilidade por habitante de recursos hídricos de superfície, que se verifica nas regiões Nordeste e Sudeste, resalta algumas realidades: a) os problemas sócio-econômicos nordestinos não decorrem de uma insuficiência global de água, mas de sua escassez temporária, em decorrência da instabilidade que caracteriza o clima da região, que alterna longos períodos de seca, com períodos normais de chuvas; b) a inadequada gestão das águas no semi-árido nordestino agrava os problemas gerados por essa instabilidade climática; e b) existem na região Sudeste condições objetivas



para o surgimento, a curto prazo, de conflitos generalizados de uso da água.

Desde os primórdios da colonização portuguesa, o brasileiro não confere importância à gestão de recursos hídricos. Sua abundância relativa, na maior parte do território nacional, permitiu-lhe adotar essa postura. O brasileiro reflete em seus hábitos grande despreocupação com a possibilidade de escassez de água, como se estivesse convicto de que ela fosse inesgotável. Essa realidade se reflete em nosso ordenamento jurídico e nas práticas administrativas adotadas.

Os antecedentes legais da gestão de recursos hídricos, no Brasil, remontam às Ordenações Filipinas, de 1580, período em que Portugal estava sob domínio espanhol. Essa abrangente legislação, que regulava os mais variados aspectos da sociedade da época, continha dispositivos específicos sobre gestão da água. Nesse tema, refletia a situação de escassez de água vigente na maior parte da península Ibérica, com previsão de penalidades muito severas para os que a poluísem ou a utilizassem sem a devida autorização.

Aplicada em uma região com abundância relativa do recurso, não foi observada, apesar de vigente por todo o período colonial. Salvo em questões pontuais, a gestão de recursos hídricos não foi preocupação maior de nossa sociedade até o início da era republicana.

Esse alheamento em relação ao assunto não significava ausência de problemas. Os cronistas relatam que a escassez de água para o abastecimento humano foi uma constante na cidade do Rio de Janeiro, capital do País por quase dois séculos. Grandes obras públicas, como o aqueduto da Carioca, no período colonial, e o reflorestamento do maciço da Tijuca, atual Parque Nacional da Tijuca, no terceiro quartel do século passado, foram realizadas para levar ou garantir água para a população da cidade.

O tratamento conferido às secas periódicas da região Nordeste é um outro exemplo da falta de compromisso com a gestão de recursos hídricos. Soluções pontuais, como a construção de açudes, fora de um contexto de planejamento integrado da oferta e do uso do recurso, são realidade há mais de um século. O assistencialismo das "frentes de trabalho", dissociadas de um programa de ação que permita enfrentar as consequências de uma realidade climática adversa, é um outro aspecto desse descaso. A gestão inadequada da água no semi-árido nordestino, ao lado dos gravíssimos problemas sociais que originou, acarretou uma exploração intensiva dos recursos naturais regionais, que ocasionaram a ruptura do equilíbrio do ecossistema da caatinga, que, em muitas áreas, se encontra em acelerado processo de desertificação, à semelhança de grande extensões africanas.

No início deste século, as autoridades públicas passaram a se preocupar com a formulação de um arcabouço legal para a gestão de recursos hídricos. O primeiro projeto de um Código de Águas data de 1907. Encaminha-

do à apreciação do Congresso Nacional, não teve prosseguimento, apesar de aprovado, nesse mesmo ano, em segunda discussão, pela Câmara dos Deputados. Em 1930, o Governo Provisório instalado após a Revolução retomou a iniciativa e, em 10 de julho de 1934, o Código de Águas foi promulgado, poucos dias antes da Constituição de 1934 o ser. Esse Código, apesar de ser o Decreto nº 24.643, tem força de lei, devido à situação de exceção vivida à época de sua promulgação.

O Código de Águas brasileiro é considerado, internacionalmente, uma das mais completas leis de águas produzidas. Diversos princípios pioneiros foram nele introduzidos e seguidos em legislações de diversos países. Apesar de ter quase sessenta anos de idade, seus princípios permanecem válidos e só não são aplicados porque diversos dispositivos seus ainda não foram regulamentados. Não se faz necessário um novo código, como muitos argumentam, mas somente a "revisão, atualização e complementação" do atual, conforme conclusão de Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a examinar a utilização dos recursos hídricos no Brasil, em outubro de 1984.

A gestão de recursos hídricos é um dos grandes problemas da administração pública brasileira. Até o presente, eles têm sido administrados de modo fragmentado, cada setor usuário - geração de energia elétrica, irrigação, abastecimento humano e industrial, saneamento e outros - apropriando-se da parcela dos recursos totais que lhe seja necessária, sem se importar com as restrições que estejam causando aos demais usos. Não há um planejamento integrado da oferta e da utilização da água, que analise alternativas para sua utilização.

Os conflitos derivados do uso da água já se fazem presentes em nosso país, não somente nas regiões onde há limitações de oferta do recurso, mas também nas áreas em que a urbanização e o desenvolvimento acelerados degradaram os recursos disponíveis. O Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, intitulado "O Desafio do Desenvolvimento Sustentável", resume as conseqüências advindas do descaso no uso de recursos hídricos. O crescimento demográfico e econômico do País nos últimos 30 anos acarretou a utilização dos recursos hídricos além de sua capacidade de suporte, tanto em quantidade como em qualidade. A falta de saneamento básico dos núcleos urbanos e de tratamento de efluentes industriais, aliada à poluição difusa ocasionada pelo uso intensivo de fertilizantes e defensivos agrícolas contaminaram os corpos de água, principalmente nas regiões sudeste e sul. Nem mesmo os grandes rios amazônicos escaparam da poluição. O mercúrio utilizado na garimpagem de ouro contamina longos trechos dos cursos de água dessa região. A degradação das águas de superfície é de tal ordem que se tornou mais econômico o abastecimento de populações com águas subterrâneas.



A gestão da água apresenta dificuldades específicas, devido aos variados usos desse recurso, suas diversas características e às importantíssimas funções que desempenha em quase todas atividades humanas - econômicas, sociais, culturais e até religiosas - que distinguem a água dos demais recursos naturais. O recurso é um só e nem sempre seus usos alternativos podem ser compatibilizados. Uma barragem terá características bem distintas se projetada para controle de cheias, irrigação, geração de energia elétrica, abastecimento de populações ou melhoria de navegação. Essa mesma barragem, dependendo de suas características, poderá ocasionar efeitos danosos nos ecossistemas suportados pelo corpo de água, devido à alteração do regime ou da qualidade das águas represadas, ou destruir patrimônios paisagísticos importantes, como foi o caso da inundação das Sete Quedas pelo reservatório da hidrelétrica de Itaipu.

O deslocamento espacial da água adiciona outros complicadores à questão. A derivação das águas de um rio para a irrigação de novas áreas agrícolas beneficiará determinadas comunidades, mas poderá acarretar consequências muito sérias para outras, localizadas a jusante, que não mais disporão da mesma quantidade de água, bem como possibilitar a penetração de águas marinhas nos estuários, desequilibrando o seu ecossistema. O represamento ou a derivação de águas a montante poderá ocasionar a perda da fertilidade das várzeas fluviais de jusante ou a diminuição da produtividade biológica dos estuários, porque os sedimentos que enriqueceriam os solos das primeiras ou serviriam de alimentos à fauna aquática dos segundos, não mais estão presentes nas águas. As comunidades que vivem da agricultura das várzeas ou da pesca nos estuários teriam seu modo de vida profundamente alterado.

Um único corpo de água, conforme o uso a que for alocado, poderá ter importância nacional, regional ou local. O aproveitamento dos grandes rios amazônicos poderá ser de interesse nacional, por se tratar da última grande reserva de energia hidráulica do País, de interesse regional, por ser a navegação uma das mais importantes modalidades de transporte dessa região, e de importância local por ser fonte de significativa parcela de alimentos para as populações de suas margens.

Usos conflitivos podem estar presentes no aproveitamento de um corpo de água, sob uma única ótica espacial. As águas do rio São Francisco são igualmente importantes, na região Nordeste, para geração de energia elétrica, irrigação das terras próximas de suas margens e derivação para perenização de rios intermitentes.

Devido às dificuldades apresentadas, uma adequada gestão das águas somente será possível se dela participarem todos os segmentos envolvidos, representando os interesses nacionais, regionais e locais e os vários usos alternativos. A essa conclusão já havia chegado a mencionada CPI, que recomendou a "estruturação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, destinado a interligar todas as entidades executoras de ações relacio-



nadas com recursos hídricos e seu aproveitamento ou preservação”.

A gestão participativa e integrada, envolvendo todas as esferas do poder público e as comunidades, principalmente os usuários das águas, está de acordo com a experiência internacional bem sucedida, que vem sendo analisada em nosso país há mais de quinze anos. A experiência internacional demonstra cabalmente que a utilização racional da água disponível, o fim de seu desperdício e a reversão do processo de degradação dos rios e lagos só foram obtidos depois que os recursos hídricos passaram a ser geridos de modo descentralizado, considerando a bacia hidrográfica como unidade básica e indissolúvel do planejamento e do gerenciamento integrados do uso dos recursos hídricos. A gestão moderna das águas baseia-se em organismos colegiados, instituídos por bacias hidrográficas e formados por representantes de todos os segmentos sociais envolvidos.

Estamos preparados para reformular o nosso modelo fragmentado de gestão de recursos hídricos e a incorporar a experiência estrangeira bem sucedida, conforme demonstram as numerosas iniciativas realizadas nos últimos anos dez anos, visando a estudar e debater a questão e a encaminhar seu equacionamento. Marcos significativos desse processo foram o Seminário Internacional sobre a Gestão de Recursos Hídricos, promovido, em março de 1983, em Brasília, pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNA-EE, pela então Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e pelo Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas - CEEIBH, evento que contou com a presença de especialistas da França, Alemanha e Inglaterra; a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (mencionada anteriormente) que, de setembro de 1983 a outubro de 1984, examinou a “utilização de recursos hídricos no Brasil”; os Encontros Nacionais de Órgãos Gestores de Recursos Hídricos, realizados em São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Porto Velho, Brasília e Porto Alegre, nos anos de 1984 a 1986; o Grupo de Trabalho Interministerial criado pela Portaria nº 661, de 5 de junho de 1986, do Exmo. Sr. Ministro das Minas e Energia, que contou com representantes das Unidades da Federação; a apresentação do Projeto de Lei nº 1.895, de 1989, de autoria do Deputado Koyo Iha; a Carta de Foz do Iguaçu sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, aprovada pela Assembléia Geral Ordinária da Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH, em 30 de novembro de 1989; o Seminário sobre Gerenciamento de Recursos Hídricos - A Necessidade de Articulação com a União e Estados Vizinhos, promovido, em maio de 1990, em São Paulo, pelo Instituto de Engenharia de São Paulo, o Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo, a Associação Brasileira de Águas Subterrâneas - ABAS, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES, a Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem - ABID e a Associação Brasileira de Recursos Hídricos - ABRH; e o Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 99.400, de 18 de julho de 1990, cujos resultados subsidiaram a

elaboração do presente Projeto de Lei. Culminando esse processo, a Constituição Federal de 1988 atribuiu competência à União para instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Favorecemos o princípio da gestão descentralizada e compartilhada e reconhecemos a necessidade de introduzir-se no texto constitucional dispositivo que favoreça sua organização por bacia hidrográfica. A divisão política do País não respeita sua geografia e decisões tomadas no nível da realidade geográfica da bacia hidrográfica necessitam de amparo legal que condicione Estados e Municípios. Três Propostas Revisionais nesse sentido foram oferecidas.

Coerentes com os princípios expostos, propomos que todos dispositivos constitucionais, sobre competências administrativas do poder público em matéria de recursos hídricos, sejam concentrados no art. 23, que dispõe sobre as competências (administrativas) comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Propomos a inclusão nesse artigo de um inciso dispondo que a gestão de recursos hídricos é competência comum das três esferas do poder público, e de um parágrafo dispondo sobre o sistema de gestão desses recursos, sua estrutura, sua composição e suas atribuições. Propomos a supressão do inciso XIX do art. 21 e da menção a recursos hídricos no inciso XI do art. 23, pois este abrange somente parte das ações de gestão.

Adotado o princípio da gestão participativa, o domínio das águas torna-se uma questão secundária. Favorecemos a manutenção do domínio público sobre todos os recursos hídricos, repartidos entre as esferas federal e estadual. Entretanto, pequenas alterações do texto constitucional atual são necessárias, de modo a facilitar a prática administrativa. Isto implica alterações no inciso III do art. 20, que dispõe sobre os bens da União, e no inciso I do art. 26, que dispõe sobre os bens dos Estados.

Favorecemos, também, a transferência da competência legislativa sobre águas, de privativa da União, para concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, o que implica a supressão da palavra "águas" do inciso IV do art. 22 e sua inclusão no inciso VI do art. 24.

Com relação aos potenciais de energia hidráulica, não subsistem os motivos que levaram os Constituintes de 1988 a lhe concederem um tratamento diferenciado do atribuído aos recursos hídricos em geral. Com a extensão do domínio público à totalidade desses recursos, determinada pela Constituição de 1988, cessou a principal razão para a distinção entre a propriedade de potenciais de energia hidráulica e a dos recursos hídricos em geral, introduzida pelo Código de Águas com a finalidade de atribuir exclusivamente domínio público aos primeiros. A proposta de gestão compartilhada de recursos hídricos torna de menor importância a esfera do poder público que detém seu domínio, possibilitando a adoção de uma solução única para os recursos hídricos, em geral, sem particularizar potenciais hidráulicos.



Por essa razão, somos favoráveis à eliminação do texto constitucional de qualquer menção a “potenciais de energia hidráulica”, “potenciais hidroenergéticos” ou “aproveitamento energético dos cursos de água”. Nesse sentido propomos a supressão do inciso VIII do art. 20, que dispõe sobre os bens da União, e a supressão das expressões mencionadas da alínea “b” do inciso XII do art. 21, que dispõe sobre competências (administrativas) da União, e do *caput* e parágrafo primeiro do art. 176, que dispõe sobre a modalidade de aproveitamento desses potenciais e dos recursos minerais.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, este Relator acolhe, na forma de Substitutivo, as propostas revisionais e emendas que propõem:

- restringir o domínio público às águas e não à totalidade do rio, ou qualquer outro curso de água;
  - transferir para a União as águas subterrâneas situadas em mais de um Estado;
  - transferir para os Estados as águas situadas em terrenos de domínio da União, integrantes de corpos de água de domínio estadual;
  - restringir a propriedade da União aos terrenos marginais e praias fluviais dos cursos de água de seu domínio;
  - transferir para os Estados as águas em depósito decorrentes de obras da União, integrantes de corpos de água de domínio estadual;
  - introduzir a gestão descentralizada, por bacias hidrográficas, dos recursos hídricos;
  - introduzir a gestão participativa dos recursos hídricos, com presença do poder público federal, estadual e municipal, dos usuários e da comunidade;
  - eliminar do texto constitucional qualquer menção específica a “potenciais de energia hidráulica”, “potenciais hidroenergéticos” ou “aproveitamento energético dos cursos de água”; e
  - incluir os recursos hídricos entre as matérias cuja competência legislativa é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal;
- rejeitando todas as demais referentes ao tema.

A indicação do voto das propostas e respectivas emendas consta do Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em 26 de março de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator



# PARECER Nº 69 (ART. 21, 23, 25, 30 E 182) (POLÍTICA URBANA)

## HISTÓRICO:

• Data da publicação do Parecer: 16.05.94

• O Parecer não foi apreciado

## Mantido o texto da Constituição Federal

SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS ATINENTES À POLÍTICA URBANA, DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIÕES METROPOLITANAS

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O inciso XX do art. 21 passa a vigorar com a seguinte redação:

**“XX - estabelecer princípios e diretrizes para a política nacional de desenvolvimento urbano”.**

Art. 2º. O inciso IX do art. 23 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

**“IX - promover a melhoria das condições habitacionais e de saúde ambiental”.**

Art. 3º. O art. 30 passa a vigorar acrescido do seguinte inciso II, adequando-se a numeração dos dispositivos subsequentes:

**“II - legislar, concorrentemente com a União, os Estados e o Distrito Federal, sobre meio ambiente”.**

Art. 4º. O inciso VIII do art. 30, agora renumerado como inciso IX, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“IX - promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e de expansão urbana”.**

Art. 5º. O art. 30 passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

**“Parágrafo único. Os Municípios integrantes de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião deverão compatibilizar o seu ordenamento territorial, a gestão de seus recursos naturais, o planejamento e a execução de suas funções públicas de interesse comum com as diretrizes estabelecidas nos planos estaduais.”**

Art. 6º. O § 1º do art. 182 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

**“§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para todos os Municípios e abrangendo a totalidade da área municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”**

**Art. 7º. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação**

**Sala das Sessões, em de abril de 1994.**

**Deputado NELSON JOBIM**

**Relator**

**Deputado FÁBIO FELDMANN**

**Relator Adjunto**



**PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS ATINENTES À POLÍTICA URBANA, DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIÕES METROPOLITANAS**  
**I - RELATÓRIO**

A urbanização é parcela intrínseca do processo de desenvolvimento das sociedades modernas. Neste último século, o mundo inteiro assistiu a um contínuo crescimento das populações urbanas, agravado, em alguns casos, por uma acentuada concentração. O Brasil não foge à regra: encontram-se em áreas urbanas 75% da nossa população, grande parte das atividades econômicas e os nossos mais graves problemas sociais e ambientais. Os temas relativos à política urbana e regional, portanto, são de suma importância para a vida da nação, na medida que permitem equacionar as questões de parcelamento e ocupação do solo, com reflexos evidentes na qualidade de vida social e ambiental.

Frente a essa realidade e propondo mecanismos jurídicos de atuação, a Constituição Federal dedica um capítulo específico dirigido à política urbana, integrando o título referente à ordem econômica e financeira. O tema é enfocado especificamente no art. 182 do texto constitucional, havendo, no entanto, outros dispositivos relacionados à questão, que devem ser enfocados paralelamente, sob pena de incoerência.

Destacam-se o inciso XX do art. 21, que trata da competência da União quanto à instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transporte urbano, o inciso IX do art. 23, que estabelece como competência comum da União, Estados e Municípios a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento, o § 3º do art. 25, que dispõe sobre a instituição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e, ainda, o inciso VIII do art. 30, que determina competência municipal para ações de ordenamento territorial.

O conjunto das Propostas Revisionais dirigidas ao tema foram, então, agrupadas em um único parecer, enfocando tanto os aspectos mais técnicos do planejamento urbano propriamente dito e os problemas pertinentes, quanto os instrumentos disponíveis para implementação de possíveis soluções, procurando estabelecer com clareza as responsabilidades de cada uma das esferas governamentais.

O art. 183, embora também integrante do capítulo da política urbana, será objeto de um parecer em separado, em virtude da especificidade do assunto ali enfocado: o instituto do usucapião especial urbano.

Apresentamos, a seguir, considerações acerca das Propostas Revisionais relacionadas aos dispositivos citados.

**Art. 21, inciso XX**

O inciso XX do art. 21 da Constituição Federal estabelece como

competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

As Propostas Revisionais dirigidas a este dispositivo, num total de dezenove, podem, basicamente, ser classificadas em seis grupos.

O primeiro deles, com três Propostas Revisionais, pede a supressão total do inciso, enquanto outro, também com três Propostas, pede a transferência do conteúdo do inciso para os arts. 23 ou 24.

Um terceiro grupo, composto de duas Propostas, sugere a alteração da expressão “saneamento básico” para “saneamento ambiental”. Existem, ainda, seis Propostas Revisionais que propugnam a supressão da referência ao saneamento básico, com a criação de dispositivo específico para o tema do saneamento ambiental.

Três Propostas Revisionais estabelecem que a União instituirá diretrizes para o desenvolvimento urbano e fomentará as ações nos campos da habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Finalmente, uma Proposta pede a supressão da referência à instituição de diretrizes para o planejamento urbano e inclusão de políticas de saneamento básico e ambiental e outra preconiza a inclusão da referência a um plano nacional de desenvolvimento urbano.

#### **Art. 23, inciso IX**

O texto constitucional estabelece no seu art. 23, inciso IX, a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “**promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico**”.

Foram apresentadas vinte e duas Propostas Revisionais a este inciso, a quais sugerem as mais diversas alterações.

Primeiramente, quatro Propostas Revisionais pedem a supressão total do inciso e outras quatro sugerem a transferência de seu conteúdo para os arts. 25 ou 30. Uma Proposta defende a supressão da competência da União para estas questões, com a criação de dispositivo determinando a competência comum dos Estados, Distrito Federal e Municípios, enquanto uma outra propõe a modificação da redação do inciso, determinando a “competência de prestar apoio creditício a programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Uma Proposta Revisional altera o inciso, colocando a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico como meios de combate à pobreza.

Existem, ainda, seis Propostas Revisionais que pedem a supressão da referência ao saneamento básico, com a inclusão de inciso específico para o tema do saneamento ambiental, ao lado de uma que sugere a alteração da reda-



ção do inciso, com a inclusão da expressão “infra-estrutura urbana”. Três Propostas defendem a alteração da expressão “saneamento básico” para “saneamento ambiental”.

Finalmente, uma Proposta Revisional modifica a competência para promover programas de desenvolvimento urbano, incluindo construção de moradias, saneamento básico e transportes urbanos, suprimindo-se o inciso XX do art. 21.

### **Art. 25, § 3º**

O § 3º do art. 25 dispõe que “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Este dispositivo foi objeto de dezoito Propostas Revisionais, que defendem várias alterações no texto.

Primeiramente encontramos Propostas que sugerem a supressão do parágrafo, tanto no âmbito de uma alteração do art. 25 como um todo (cinco Propostas), quanto relativas à inclusão, no art. 18, da referência a entes administrativos regionais (três Propostas).

Uma Proposta Revisional pede a supressão da referência à lei complementar, outra insere dispositivo tratando da eleição facultativa de administrador metropolitano e dos membros de colégio metropolitano, enquanto outra, ainda, modifica a redação destacando, entre as funções públicas de interesse comum, a gestão conjunta do uso do solo e dos recursos hídricos.

Diversas Propostas Revisionais apresentadas acrescentam dispositivos. Uma delas acrescenta parágrafo estabelecendo que as leis orçamentárias estaduais deverão compatibilizar-se com as diretrizes das leis estaduais do plano metropolitano, de aglomeração urbana ou de microrregião, outro parágrafo acrescentado determina que cada um desses grupamentos de municípios possuirá um Conselho de Desenvolvimento. Existem, ainda, Propostas que remetem às constituições estaduais as disposições sobre a organização e a competência das regiões metropolitanas (três Propostas) e aquelas que tratam de convênios a serem efetivados pelos Municípios integrantes de região metropolitana (duas Propostas).

### **Art. 30, inciso VIII**

O inciso VIII do art. 30 estabelece a competência dos Municípios para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.



As Propostas Revisionais apresentadas a esse dispositivo, num total de dezenove, podem, basicamente, ser classificadas em cinco grupos.

O primeiro grupo pede a supressão do inciso, no âmbito de Propostas que alteram o art. 30 como um todo (oito Propostas). Outro, composto de quatro Propostas, sugere a supressão da expressão "no que couber".

Existem, também, seis Propostas Revisionais que ampliam a abrangência do inciso, passando a referir-se a solo urbano e rural, enquanto uma Proposta altera a redação de modo a ressaltar que, na promoção do ordenamento territorial municipal, deve incluir-se o registro do solo em nome do proprietário.

Cabe destaque, também, às Propostas Revisionais que, embora dirigidas a outros dispositivos do art. 30, guardam estreita relação com o ordenamento territorial, como é o caso daquelas que explicitam a necessidade de integração dos Municípios no planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (duas Propostas), e aquelas que tratam da competência municipal para legislar sobre meio ambiente (duas Propostas). Algumas Propostas Revisionais, dentre aquelas que alteram o art. 30 como um todo, pretendem, inclusive, a colocação do tema do meio ambiente como competência exclusiva municipal (sete Propostas).

### Art. 182

No artigo 182 a Constituição Federal expressa os dispositivos essenciais para a realização de uma política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e estabelece os instrumentos indispensáveis, como o Plano Diretor, para se ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Dispõe que o Plano Diretor será obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e que o atendimento das suas exigências pela propriedade urbana será condição *sine qua non* para que esta cumpra a sua função social.

Determina, no seu § 3º, que as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

No § 4º, o texto em vigor faculta ao Poder Público municipal exigir, dos proprietários de imóveis, o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, sempre com base no Plano Diretor e nos termos da lei federal. Para conter infrações a essa exigência são estabelecidas as seguintes penas sucessivas: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos, assegurados ao proprietário o valor real da indenização e os juros legais.

Este artigo foi objeto de um ponderável número de emendas, as

quais serão apresentadas e comentadas a seguir, conforme o dispositivo a que se referem.

**- Art. 182, caput:**

Foram apresentadas, no total, oito Propostas Revisionais, que podem ser agrupadas em quatro tipos.

O primeiro tipo, composto de duas Propostas, estabelece como ressalva para a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público Municipal, o disposto no inciso III, § 1º do art. 91 que, no âmbito das competências do Conselho de Defesa Nacional, dispõe sobre os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança nacional.

Duas Propostas Revisionais estabelecem que serão compatibilizadas as ações de política agrária, agrícola e urbana, mediante o racional aproveitamento das áreas rurais e a expansão ordenada das cidades e regiões metropolitanas, preservando-se o equilíbrio ecológico.

Finalmente, três Propostas alteram a expressão "A política de desenvolvimento urbano" pela expressão "O desenvolvimento urbano" e uma outra modifica a expressão "conforme diretrizes gerais" para "conforme normas gerais".

**- Art. 182, § 1º:**

Ao § 1º foram apresentadas seis Propostas Revisionais, que defendem as mais diversas alterações. Uma primeira Proposta pede a supressão do parágrafo, eliminando referências ao Plano Diretor.

Três Propostas do tipo modificativas sugerem, respectivamente, a obrigatoriedade do Plano Diretor para Municípios com mais de vinte mil habitantes e o estabelecimento de critérios para aprovação e alteração do Plano Diretor, existindo outra que amplia a obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os Municípios, devendo o mesmo abranger a totalidade da área municipal.

Uma Proposta Revisional determina que as cidades com mais de trinta mil habitantes terão um Plano Diretor que deverá ser aprovado pela Câmara Municipal no primeiro semestre de cada administração. Outra Proposta defende que a política de desenvolvimento urbano contemplará ações voltadas ao saneamento básico.

**- Art 182, § 2º:**

As Propostas Revisionais apresentadas a este parágrafo, num total de quinze, podem ser agrupadas em apenas três tipos.

O primeiro grupo, num total de doze Propostas, suprime integralmente o parágrafo, eliminando a caracterização da função social da proprieda-



de em relação ao Plano Diretor. Uma Proposta Revisional estabelece que o atendimento às exigências de ordenação da cidade é o requisito para que a propriedade urbana cumpra a sua função social, enquanto outra determina que o Plano Diretor deverá ser apresentado pelo prefeito eleito sessenta dias após sua posse. Uma última Proposta determina que as leis dos Planos Municipais de Desenvolvimento dos Municípios situados nas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas devem obedecer às leis estaduais dos planos metropolitanos de desenvolvimento.

**- Art. 182, § 3º:**

Ao § 3º do art. 182 foram apresentadas vinte Propostas Revisionais, classificadas em quatro grupos.

Primeiramente, temos duas Propostas supressivas do parágrafo, deixando o texto constitucional de precisar que as desapropriações de imóveis urbanos sejam feitas com prévia indenização em dinheiro.

Foram apresentadas, também, dezesseis Propostas que alteram a redação do parágrafo para garantir ao expropriado a percepção do justo valor do bem, no ato da imissão provisória na posse do imóvel por parte da administração pública, sem procrastinação de qualquer espécie. Uma Proposta fixa a obrigação de se fixar o valor da indenização através de avaliação judicial e que o proprietário poderá dispor livremente de seu bem, excluída a alienação, até a indenização. Uma última Proposta determina que as desapropriações de imóveis urbanos poderão ser feitas com prévia e justa indenização em dinheiro ou em títulos da dívida pública.

**- Art. 182, § 4º:**

Foram apresentadas ao § 4º e seus incisos um total de trinta e cinco Propostas Revisionais, sendo duas ao parágrafo como um todo, dezoito ao *caput*, duas ao inciso II e treze ao inciso III.

As duas Propostas Revisionais apresentadas ao parágrafo como um todo são supressivas, deixando de especificar, no texto constitucional, as penalidades para o proprietário que deixar de promover o aproveitamento adequado do imóvel.

As Propostas Revisionais apresentadas ao *caput* do parágrafo, dezoito ao todo, podem ser subdivididas em sete grupos. O primeiro grupo, com quatro Propostas, sugere a supressão da expressão “sucessivamente” ou sua alteração para “alternativamente”. Outro, composto de seis Propostas, defende a supressão da expressão “nos termos da lei federal” ou sua alteração para “nos termos de lei complementar”.

Três Propostas prevêm a possibilidade do Poder Público vir a desapropriar por interesse social desde que esteja prevista, no mesmo local,



pelo Plano Diretor, a construção de equipamentos urbanos ou edificações de relevante interesse social.

Pede, ainda, uma Proposta Revisional a substituição do § 4º por parágrafo único, mantendo os incisos I, II e III e estabelecendo que, para assegurar a função social da propriedade, o Estado, nos termos da lei federal, poderá exigir do proprietário o adequado aproveitamento do solo urbano. Outra Proposta sugere a supressão dos incisos do § 4º ampliando, assim, a redação do *caput* com o mesmo conteúdo dos incisos atuais, à excessão do inciso II, eliminando as expressões “nos termos da lei federal” e “sucessivamente” e determinando como pena principal o parcelamento ou edificação compulsórios, seguidos da desapropriação.

Finalmente, duas Propostas defendem a possibilidade das autoridades municipais virem a impor a sanção conveniente ao caso concreto de mau proprietário de solo urbano e outra a transferência do Poder Público municipal para o estadual, da faculdade de exigir o adequado aproveitamento do solo urbano.

Ao inciso II foram apresentadas duas Propostas Revisionais que pedem a alteração da expressão “propriedade predial e territorial urbana” por “propriedade imobiliária”.

Com relação às Propostas Revisionais apresentadas ao inciso III, em número de treze, podemos subdividi-las em três grupos. O primeiro deles, com onze Propostas iguais, determina a alteração na redação do inciso III para “desapropriação com pagamento em dinheiro, assegurado o cunho indenizatório, o valor real da propriedade e os juros legais”. Uma Proposta estabelece a possibilidade de desapropriação para fins de assentamento ou habitação popular, com pagamento mediante “Títulos da Dívida Urbana - TDU”, resgatáveis no prazo de vinte anos a partir do segundo ano de sua emissão. Outra defende a substituição, no inciso III, da expressão “até dez anos” por “até cinco anos”.

#### - Art. 182, § 5º (acréscimo):

Foram apresentadas quatorze Propostas Revisionais que acrescentam um quinto parágrafo ao art. 182, que podem ser agrupadas em oito tipos.

No primeiro tipo agrupam-se três Propostas que estabelecem a obrigação para o Distrito Federal e os Municípios de aplicarem pelo menos 5% de sua receita tributária para a formação de fundo destinado a lotes urbanizados e assentamentos residenciais de baixa renda. Há, também, uma Proposta dispondo sobre o financiamento dos transportes coletivos através de contribuição social instituída pela União e arrecadada pelos Municípios.

Em outro grupo reúnem-se quatro Propostas que dispõem sobre a obrigação para os municípios situados em Região Metropolitana ou em Aglomeração Urbana de obedecerem às diretrizes relativas a serviços comuns, esta-

belecionadas por lei estadual.

Existem, ainda, duas Propostas estabelecendo que a indenização por desapropriação, para o caso de imóvel residencial e única propriedade do morador, deve ser feita previamente em dinheiro e por valor de mercado. Outra Proposta Revisional determina que, nas desapropriações por utilidade pública ou interesse social, não se pagará o equivalente à valorização percebida pelo imóvel em decorrência da realização de obras, equipamentos e serviços urbanos previstos no Plano Diretor.

Finalmente, uma Proposta Revisional prevê um prazo estipulado de noventa dias, a partir da Revisão Constitucional, para a promulgação da lei federal prevista no parágrafo anterior, valendo, após tal prazo, a lei municipal. Outra dispõe sobre a proibição da instalação ou ampliação de indústrias dependentes de matéria-prima da agropecuária, dentro de um raio de 50 km das regiões metropolitanas. Outra, ainda, estabelece a possibilidade dos Títulos da Dívida Pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado, virem a ser utilizados para pagamento de obrigações de qualquer natureza devidas ao Município.

- Art. 182, § 6º (acréscimo):

Foi apresentada apenas uma Proposta Revisional estabelecendo que, decorrido um ano da presente Revisão Constitucional, se não houver sido editada lei pela União ou Estados fixando as diretrizes de política urbana e regulamentando instrumentos urbanísticos, o Município poderá apresentar, à Câmara Municipal, projeto de lei propondo a regulamentação e o uso desses instrumentos em seu território.

**“Onde Couber”**

Foram apresentadas onze Propostas Revisionais do tipo “onde couber” ao capítulo da política urbana, as quais podem ser reunidas em seis grupos.

Uma primeira Proposta renomeia o capítulo da Política Urbana para “Da Política Urbana e Habitacional” e insere mais um artigo neste capítulo, reenumerando-se os subsequentes. Nesse artigo determina a utilização de uma parcela anual dos recursos resultantes de impostos para programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, na forma da lei. Estabelece que os programas habitacionais para a população de baixa renda serão efetivados independentemente do pagamento de prestações pelos beneficiários. Fixa, ainda, que tais unidades habitacionais serão inalienáveis e transferidas somente por relação sucessora.

Um outro grupo, composto de três Propostas, trata da criação de um Fundo Nacional de Transportes Urbanos, com recursos originários de impostos federais sobre combustíveis e distribuídos aos Municípios, ou originários da cobrança de taxa incidente sobre o preço dos combustíveis, ou, ainda,



utilizando 5% dos recursos arrecadados pela taxa incidente sobre o preço dos combustíveis, para financiamento de obras de infra-estrutura de transporte coletivo urbano e metropolitano.

Foi apresentada também uma Proposta Revisional que institui o Fundo Constitucional de Habitação Popular e do Saneamento Básico, estabelecendo os critérios para a formação e os meios para a operacionalização desse Fundo.

Uma Proposta Revisional determina que o direito de propriedade não pressupõe o direito de construir, podendo o Município alienar o direito de construir, e outra discrimina os instrumentos utilizáveis pelo Poder Público para garantir o cumprimento da função social da propriedade. Há, também, Proposta estabelecendo, para determinadas zonas urbanas, que a área construída permitida por lote será igual à área desse lote. Este limite poderá ser ultrapassado, desde que o Município seja pago pelo excedente de área construída.

Apresentou-se, ainda, Proposta Revisional que estabelece que as leis orçamentárias locais devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas na lei do plano municipal de desenvolvimento. Assegura a participação da população na elaboração do plano e dispõe sobre a sua aprovação.

No último grupo, uma Proposta assegura o acesso público às praias e estabelece critérios de ocupação dos terrenos de marinha e outra proíbe a instalação de presídios em perímetros urbanos.

## II - PARECER

Alguns autores definem urbanização como um processo que só ocorre, de fato, quando a população urbana de uma região cresce a taxas médias mais elevadas que a sua população rural. Segundo esse critério, não é possível falar de urbanização no Brasil antes das primeiras décadas deste século, pois, até então, a população urbana manteve-se estável em relação à rural.

O início da ocupação do País deu-se através de um sistema extremamente descentralizado, através do qual a Coroa Portuguesa tratava de promover a ocupação do território com um mínimo de encargos diretos. A rede urbana reflete a descentralização administrativa e nem mesmo a existência de uma capital, Salvador, consegue articular os núcleos existentes de uma forma hierarquizada. Essa situação perdura durante quase dois séculos, período no qual a rede urbana só conhece transformações de ordem quantitativa. Em fins do século XVIII, a centralização comercial e administrativa empresta novas funções aos núcleos urbanos existentes, estabelecendo relações de hierarquia entre eles. É importante salientar que a mineração cria um fato novo na urbanização colonial: pela primeira vez surge um mercado interno forte e vigoroso capaz de produzir interdependência entre as regiões.

A partir da segunda metade do século passado, a agricultura cafe-



eira passa a ter um papel fundamental na evolução da rede urbana nacional. Ao contrário do que acontecia anteriormente, o café tem uma componente urbana muito forte. A criação de bancos, o desenvolvimento do transporte ferroviário e a entrada maciça de imigrantes estrangeiros motivam um desenvolvimento comercial, empresarial e financeiro que permite e estimula a posterior industrialização paulistana.

No processo de industrialização, o modelo adotado é o de substituição de importações e aquelas cidades até então ligadas a atividades agromercantis são as que propiciam tamanhos de mercado compatíveis, além de oferecerem serviços e facilidades administrativas. A industrialização brasileira parte, portanto, de um número reduzido de cidades, que já exerciam um papel polarizador, contribuindo para o agravamento dos desequilíbrios da rede urbana, tanto no sentido da distribuição dos tamanhos, quanto na localização espacial das cidades.

Esses desequilíbrios acentuam-se na medida que os investimentos oficiais e privados, principalmente nas décadas de 50 e 60, também são concentrados, tanto setorial como regionalmente. O Plano de Metas, lançado em 1956, apoiado por inversões públicas e privadas, prioriza as áreas de infra-estrutura, indústria básica e bens de consumo duráveis, adotando uma política de importação de tecnologia. Nas regiões sudeste e sul, ocorre um processo de modernização da agricultura, com intensa capitalização e liberação de mão-de-obra, obrigando as cidades a abrigar grandes contingentes populacionais em migração rural-urbana, que a industrialização não consegue absorver. Paralelamente, a perversidade do sistema fundiário, concentrador de oportunidades, também corre para o agravamento do êxodo rural.

Pode-se mesmo dizer que a raiz do processo de urbanização está no meio rural. Contudo, a concentração de população não é um simples produto de uma grave pobreza rural, mas está relacionada à atração que a cidade e suas oportunidades econômicas exercem sobre uma parcela da população rural.

Assim, ao longo das décadas, as migrações continuam em ritmo crescente. As pessoas deixam o meio rural e as pequenas cidades em busca de maiores oportunidades de trabalho e melhores condições de vida, incluído aí a educação e a assistência à saúde; encontram metrópoles inchadas, onde impe-ram toda a sorte de dificuldades. Como consequência, observamos uma expansão desproporcional do setor terciário e, na ponta do processo, o subemprego e o desemprego.

Vale ressaltar o papel representado pela indústria da construção civil que, possuindo um nível tecnológico ainda baixo, pode absorver a mão-de-obra despreparada que as migrações conduzem às cidades. Decorre, daí, que o fomento às atividades do setor não se relaciona apenas à demanda habitacional e de obras de infra-estrutura básica, mas também, e principalmente, a fatores como a especulação imobiliária e as conveniências político-econômicas.

Os resultados dos censos trazem números eloqüentes. Em 1940 apenas 30% da população do País era urbana, enquanto que em 1980 a população urbana passou a representar 68% da população total. Em 1940 apenas duas cidades brasileiras, Rio de Janeiro e São Paulo, contavam com população superior a um milhão de habitantes. Hoje temos uma dezena dessas cidades. As regiões metropolitanas do Rio e de São Paulo já ultrapassam a faixa dos 10 milhões de habitantes. Em 1980, tínhamos 201 cidades com mais de 50 mil habitantes que abrigavam 46 milhões de habitantes, o equivalente a 64% da população urbana. Dessas cidades, 101 localizavam-se na Região Sudeste (mais de 50% do total, o que revela um quadro de excessiva concentração urbana a nível regional, no País); 42 localizavam-se na Região Sul, 37 no Nordeste, 10 no Centro-Oeste, e apenas 7 na Região Norte.

O cenário criado pela urbanização ascendente despertou no Poder Público a preocupação com o desenvolvimento urbano e regional. Pode-se dizer, então, que o crescimento da população urbana e sua distribuição desequilibrada no território nacional passaram a ser o mais importante condicionante da gestação de uma política urbana brasileira. Com efeito, diante dessa nova realidade urbana o poder público sentiu a necessidade de traçar diretrizes e linhas de ação para equacionar as distorções geradas pela concentração excessiva de população em determinadas regiões e pela ocupação urbana desordenada principalmente nas maiores cidades do País.

Fica claro que a urbanização, como parte integrante do processo de desenvolvimento do País, conjugada à ausência de preocupação com as questões ligadas à ocupação do solo, traz consigo uma esteira de problemas que penalizam a população em geral e, especialmente, as suas camadas menos favorecidas. O processo de urbanização brasileiro, em particular, marca-se pela excessiva concentração espacial da população em cidades cada vez maiores, e pelo descompasso entre o crescimento das áreas urbanas e a instalação da infraestrutura necessária, ou ainda, pelo crescimento constante da pobreza urbana, caracterizada pela carência de moradias, saneamento, serviços e equipamentos básicos.

Como consequência, o Brasil enfrenta hoje uma crise urbana das mais agudas. A gravidade da atual situação é confirmada pelos dados estatísticos que, embora insuficientes, podem dar uma idéia do quadro de carência a que está submetida a população brasileira de um modo geral, apontando um *deficit* habitacional em torno de 10 milhões de moradias. A par do problema daquelas famílias que efetivamente não têm onde morar, temos a considerar o chamado *deficit* de infraestrutura habitacional, que traduz não apenas a falta da moradia, mas a carência de infraestrutura e saneamento. Nas grandes cidades o contingente populacional vivendo em sub-habitações é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos.

Mesmo a parcela de população que vive em habitações do tipo



permanente enfrenta, na maioria dos casos, problemas provenientes da enorme defasagem observada entre crescimento demográfico e fornecimento de serviços públicos. Este quadro traz óbvias implicações sociais e ambientais, na medida que favorece, por um lado, o aparecimento de bolsões de violência em áreas urbanas e, por outro, a ocupação ilegal de espaços, com conseqüente degradação ambiental. Importa salientar que o invadir terras não representa outra coisa que o resultado de uma demanda reprimida por habitações, diante da incapacidade do sistema de provê-las.

Esse cenário de crise está, em grande parte relacionado com as dificuldades econômicas que a nação atravessa, tendo em vista a desproporção entre o salário ou a renda familiar e o preço de aquisição ou locação de moradias. A iniciativa privada tem se mostrado incapaz de prover os recursos e investimentos necessários ao aumento de oferta de moradias, inclusive saneamento, mormente no que concerne ao atendimento das necessidades da população de baixa renda. Acrescente-se o fato que a habitação tem características diferentes de outras mercadorias, o que torna difícil sua produção em larga escala pelos mecanismos normais do mercado, exigindo uma intervenção do Estado no sentido de viabilizar mudanças e melhorias significativas nos padrões vigentes.

Contudo, a história da intervenção pública no campo habitacional, incluída a infra-estrutura e saneamento, revela não ter havido êxito nas tentativas de se prover moradias de forma maciça, especialmente no que se refere aos segmentos mais pobres da população. As providências do Governo, no campo da produção habitacional e de saneamento, pautaram-se, como regra, pela intervenção setorial, de caráter estanque e com acentuado sabor demagógico.

Esta ineficiência tem várias causas, porém, uma delas pode ser apontada, sem dúvida, na tentativa do Governo Federal de estabelecer um meio de ação uniforme e simétrico em todo o território nacional, atitude que permeou os planos governamentais nas últimas três décadas. A falência do sistema propugnado por esses planos, concentrador de recursos e decisões, alimenta a tendência descentralizadora que hoje se observa em todas as iniciativas apresentadas, cuja orientação básica é aliviar a esfera da União de incumbências que tradicionalmente lhe eram reservadas.

Apesar desses antecedentes, consideramos que a União não pode furtar-se ao seu papel de organismo definidor de linhas de ação globais, sob pena de termos que rever o pacto federativo. O problema do *deficit* habitacional não se resume à produção de moradias. A casa está integrada ao contexto urbano e, como tal, inclui um conjunto de elementos, dentre eles a infra-estrutura básica, o saneamento ambiental e o provimento de serviços públicos. Mais do que isto, a possibilidade de dispor de um abrigo que permita a reprodução das condições mínimas de sobrevivência constitui um direito social fundamental, a ser garantido pelo Poder Público em todas as suas instâncias.

A solução passa, necessariamente, pela definição de um arcabou-



ção jurídico que transcende a esfera local e inclui, entre outros, parâmetros para ações de desapropriação e parcelamento do solo. Idêntica importância reveste as questões de ordem econômica. Não se defende aqui a reedição das medidas paternalistas e intervencionistas que pontificaram atuações passadas, mas a adoção de medidas de fomento do desenvolvimento sócio-econômico - inclusive a reforma agrária - e da superação das desigualdades regionais, como, por exemplo, incentivo à localização industrial. É fundamental que a política habitacional, no seu sentido mais abrangente, venha a concretizar-se por meio de planos nacionais e regionais de ocupação do território, com o intuito de superar as deficiências qualitativas e quantitativas hoje apontadas. Importa, ainda, dar ao termo saneamento o significado mais amplo possível, englobando não só os sistemas de abastecimento de água, esgotos, drenagem, mas também a limpeza pública, o controle e combate da poluição, o controle de alimentos, de animais nocivos e de endemias.

É preciso, portanto, reequacionar o papel do Estado na questão da definição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento e transportes urbanos. O planejamento e a organização do espaço inter e intra-urbano, de modo a garantir qualidade de vida para a população, envolvem tantos e variados aspectos e setores, que não se podem restringir a órgãos e níveis de governo específicos.

Ressalte-se que há atualmente uma tendência de descentralização da atuação da União nesse campo, com a transferência de responsabilidades para Estados, Distrito Federal e Municípios. Tal atitude pode mesmo ser considerada como inevitável, mas deve apoiar-se em planos e programas federais, responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes e normas gerais. Por outro lado, a execução dos programas ficaria a cargo dos poderes regionais e locais, bem como da iniciativa privada, com o máximo envolvimento da comunidade a que se destinam.

Cabe aqui analisar a presente dinâmica populacional da rede urbana brasileira, fundamentada não só na dimensão do fenômeno urbanização, mas sobretudo pelas características que esse fenômeno vem apresentando, como o crescimento das metrópoles, cada vez maiores (hoje sessenta por cento da população urbana vive em nove áreas metropolitanas), e das cidades de médio e grande porte, em índices acima da média nacional. Tais constatações espelham um quadro que está por merecer da União uma atuação mais atenta do que aquela que tem sido verificada atualmente.

Sobrevém, então, a questão do que deve ser uma política de desenvolvimento urbano definida a nível federal.

Historicamente, as políticas urbanas no Brasil têm atuado em dois níveis: o intra-urbano, com programas específicos para regularização de favelas e invasões, além de programas habitacionais, e o regional, sintetizado em ações como a criação da SUDENE, que teve importante papel como órgão de

apoio, ou a fundação de Brasília, que marca o ponto alto da ideologia dos pólos de desenvolvimento.

O centralismo autoritário pós-64 emerge em meio à exacerbação do processo de urbanização no País e estrutura a nível federal um aparato institucional significativo dirigido à resolução dos problemas urbanos. Propugnava-se por um planejamento rígido e pelo controle de todos os níveis de governo, para que os mesmos se integrassem às diretrizes federais.

Nesse período, a centralização de recursos na esfera da União, fortalece o poder de decisão do Governo Federal, que teve sua atuação nas cidades expandida até ao nível da produção de infra-estrutura e serviços de utilidade pública. Esvaziados e Municípios tiveram sua autonomia reduzida, tornando-se incapacitados para enfrentar os crescentes problemas urbanos. No caso das capitais e outros municípios considerados estratégicos, as mudanças na legislação eleitoral retiram da população a possibilidade de escolher diretamente o seu prefeito (aliás, único nível de poder executivo ainda sujeito ao voto), decretando uma perda de autonomia bastante radical.

A União criou, então, um arcabouço jurídico, institucional e financeiro considerado necessário para garantir o padrão de gestão urbana capaz de amenizar os desequilíbrios existentes e dar o enfoque do desenvolvimento urbano. A política de desenvolvimento urbano definida pela União nesse período, apesar de institucionalizada, configurou-se como lateral à política mais ampla de governo. Era destituída de instrumentos eficazes de ação, originando-se imensas contradições entre o discurso e a prática governamental, e marcada pela ingerência federal excessiva em questões tipicamente estaduais e, sobretudo, municipais.

Foi apenas a partir do governo Geisel (1974-79) que a intervenção urbana no País tomou um caráter mais global e compreensivo, esboçando-se políticas específicas para o desenvolvimento regional, metropolitano e urbano.

Após a edição da Lei Complementar 14/73, que instituiu as regiões metropolitanas, a iniciativa de se formular uma política urbana para o Brasil ficou a cargo da Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN. Alguns estudos deram origem às principais proposições da política nacional de desenvolvimento urbano contidas no II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, enquanto se implantavam as regiões metropolitanas.

Especial atenção foi dada à política urbana do II PND, à criação do Conselho Nacional de Política Urbana - CNDU, à política urbana da Resolução CNDU nº 003/79, ao Programa das Regiões Metropolitanas e ao Programa de Cidades de Porte Médio. Os órgãos federais chegaram a produzir, nesse período, um grande acervo de estudos de planejamento urbano e de desenvolvimento local integrado. Mas foi falha a coordenação das intervenções federais no espaço urbano e os órgãos voltados especialmente para esses problemas não



mantiveram a necessária articulação. A prática mostrou, também, que o CNDU não dispunha de qualquer meio significativo de ação sobre a localização das atividades econômicas. Ao contrário, usou-se a existência ou não de projetos setoriais importantes do Governo Federal como critério para a inclusão de cidades nos programas do órgão.

Era a primeira vez que uma política nacional de desenvolvimento urbano vinha explicitada em um Plano de Governo. Ela preconizava políticas de organização de cidades e de organização territorial baseadas na compatibilização dos objetivos, estratégias e instrumentos da política nacional de desenvolvimento com o sistema urbano existente e o modelo de organização territorial que se pretendia alcançar.

Algumas questões, como o fortalecimento do Município, a melhoria da gestão dos problemas locais, o controle do uso e ocupação do solo, que poderiam ser tratadas através de instrumentos legais e institucionais, não foram objeto de propostas no plano. Essas questões só chegaram mesmo a ser abordadas em estudos isolados é no projeto de lei de desenvolvimento urbano, o qual não prosperou apesar de ter sido exemplo para inúmeros outros projetos de lei até hoje em tramitação no Congresso.

Esses projetos de lei, dentre os quais destaca-se aquele conhecido como "Estatuto da Cidade", estabelecem princípios e diretrizes da Política Urbana, criam instrumentos para o desenvolvimento urbano, dispõem sobre planos diretores, equipamentos urbanos e comunitários, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Podemos considerar que, através de uma lei ordinária dessa natureza, a União consolidará instrumentos para a necessária orientação ao desenvolvimento urbano no País. E estamos certos que qualquer posicionamento a ser tomado pela União nesse sentido surgirá como fruto do amadurecimento das experiências vividas pelos governos centralizadores.

Com efeito, durante a vigência da Constituição de 67 Estados e Municípios tinham papel limitado na organização nacional. Ressalte-se que, no tocante ao desenvolvimento urbano, a própria institucionalização das regiões metropolitanas ficou a cargo da União.

Por sinal, a Constituição de 67 pouco tratou do que se possa chamar de Política Urbana a não ser quando fez referências à criação de regiões metropolitanas e ao princípio da função social da propriedade. Entretanto, naquele texto constitucional já se assegurava a autonomia municipal na seguinte forma:

"Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

.....  
II - pela administração própria, no que



respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

b) à organização dos serviços públicos locais.”

No que concerne à questão urbana, no entanto, as leis orgânicas municipais editadas antes da atual carta magna, já se preocupavam com o planejamento urbanístico e que algumas já faziam referências ao plano diretor.

Entretanto, como ressalta o mestre José Afonso da Silva, “a institucionalização do processo de planejamento urbanístico é recente entre nós. Salvo a atuação da SUDENE, com seus planos diretores, a partir de 1956, com aspectos urbanísticos, e algumas experiências isoladas (Campinas, Santos, Goiânia, Belo Horizonte, Guaranésia) só na década de 1960 se tomou consciência do assunto. A primeira lei que tratou do tema foi a de nº 4.380, de 21/8/1964, que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Logo no seu artigo 1º traz a determinação de que o Governo Federal, através do Ministério do Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social. A mesma lei criou o SERFHAU com atribuições ligadas ao desenvolvimento urbano. Enfim, essa lei trouxe normas gerais de urbanismo, inclusive a competência do BNH para promover e estimular o planejamento local integrado e as obras e serviços de infra-estrutura urbana, com base na qual ele organizou Programas de Desenvolvimento Urbano com o objetivo principal de racionalizar o crescimento das áreas urbanas brasileiras, assegurando às suas populações os indispensáveis requisitos de saúde, segurança e bem-estar” (Direito Urbanístico Brasileiro, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981, p.61-2).

A Constituição de 88 veio, finalmente, estabelecer a desconcentração do poder público dotando principalmente a esfera municipal de atribuições de caráter local, as quais lhes são inquestionavelmente devidas.

Em seu art. 21, inciso XX, o atual texto constitucional estabelece a competência da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. O inciso IX, do artigo 23, por outro lado, coloca como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. No art. 25, § 3º, dispõe: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. No art. 30, inciso

VIII, fixa como de competência dos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. No art. 182, coloca o Poder Público municipal como o executor da política de desenvolvimento urbano.

Note-se que o texto constitucional procura, de fato, contrapor-se à ingerência federal excessiva em questões urbanas tipicamente estaduais e, sobretudo, municipais, característica do período de centralismo autoritário pós-64. Podemos afirmar que o texto constitucional carece, no entanto, de referências mais específicas ao planejamento em nível interurbano. O planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões não se vincula, por exemplo, aos planos diretores. As cidades, objeto destes planos, são fortes elementos estruturadores dos espaços regionais e, portanto, não se pode negligenciar a necessária integração entre o tratamento dado a elas e o das regiões onde se inserem.

Neste sentido, avaliamos que o inciso XX do art. 21 merece um aperfeiçoamento, com vistas a uma compatibilização com o espírito dos demais dispositivos a ele correlatos em nossa Carta Magna.

Em nosso ponto de vista, as referências à habitação, saneamento básico e transportes urbanos estariam mais propriamente colocadas no art. 23, que trata das competências comuns. Faz-se necessário o fortalecimento de Estados, Distrito Federal e Municípios nestas áreas. No art. 23 seria resolvido, também, o problema da terminologia técnica mais correta para a questão do saneamento.

Outrossim, a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano não se configura como competência privativa da União. Faz-se importante o destaque no texto constitucional ao papel que a União deve desempenhar na fixação de princípios e diretrizes básicas para o planejamento urbano. Mas há de se tornar evidente que a competência da União restringe-se ao estabelecimento destas diretrizes nacionais, não havendo mais lugar para ingerências em temas pertinentes aos Estados e Municípios.

Merecedor de maior atenção é o caso específico das regiões metropolitanas, pela sua condição de potencializadoras dos problemas urbanos já referidos.

Como definição, podemos dizer que uma região metropolitana é a soma de unidades político-administrativas, com áreas contínuas e contíguas de uso de solo não-agrícola, cujo desenvolvimento alcançou um elevado volume de população e de diversificação de serviços. Diante dessa realidade, torna-se necessária a unificação de serviços públicos para melhor atendimento da população local.

As regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil em 1973, através de lei complementar federal, constituíram, na opinião de Hely Lopes



Meirelles, uma tentativa de “suprir as deficiências técnicas e econômicas dos Municípios, diante do enorme custo e complexidade das obras e serviços públicos que, afetando toda uma área de densa concentração populacional, como são as das metrópoles, deixam de ser de peculiar interesse local e passam a ser de interesse regional...” (Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1976, p.745).

A experiência veio nos mostrar que a prática metropolitana reveste-se de dificuldades difíceis de superar. As nove regiões metropolitanas criadas pela União mostraram, com o tempo, distorções graves no seu funcionamento associadas, entre outros pontos, à desestruturação progressiva do aparato institucional relacionado à gestão urbana, a excessos intervencionistas e burocratizantes ligados à tecnocracia federal e à posição acanhada dos Municípios no processo decisório.

Além disso, a defesa quase sempre inflexível do princípio da autonomia municipal e do peculiar interesse manteve-se, sistematicamente, no sentido de contestar uma ação integrada na área metropolitana, em que alguns Municípios sentiam-se prejudicados ou menos beneficiados do que outros.

Os maiores problemas ocorridos com as regiões metropolitanas brasileiras, contudo, estiveram sempre relacionados à sua gestão. Geradas por uma estrutura de poder inadequada, refletiam a falta de integração nas relações governamentais. Tal integração é essencial para que se possa conter a intervenção fragmentada e setorial, o jogo de interesses, bem como para definir claramente as competências de cada organismo envolvido.

Em vista dessa dificuldade de coordenação pela órbita federal, a Constituição de 1988 remete aos Estados a competência de sua instituição. O texto constitucional amplia, ainda, a abrangência dos entes regionais concebidos para a gestão pública dos problemas comuns entre os Municípios, referindo-se a aglomerações urbanas e microrregiões.

A questão das regiões metropolitanas não foi, até agora, resolvida pela maioria dos Estados. De lá para cá, o planejamento e o desenvolvimento metropolitanos não tomaram impulso. Sob nosso ponto de vista, isso ocorre menos pelo despreparo dos Estados para assumir este encargo e mais pela falta de articulação entre União, Estados e Municípios para o enfrentamento conjunto da política urbana.

Em nosso entendimento, a Constituição Federal deve ater-se, então, a dois pontos básicos: a garantia de planejamento coordenado do ordenamento territorial, da gestão dos recursos naturais e da execução das funções públicas de interesse comum; e a compatibilização dos planos diretores municipais aos planos das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Finalmente, parece-nos positiva a supressão da necessidade da instituição ser criada mediante lei complementar, pela diminuição de obstáculos à criação



desses entes regionais.

No que concerne à estruturação dessas regiões, avaliamos que o texto constitucional não deve procurar detalhar o modo como as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões se organizarão, na forma pretendida por grande parte das Propostas Revisionais. Cada Estado há de encontrar a mais adequada forma de como estruturá-las. Porém, para que fique claro que a autonomia municipal não pode constituir obstáculo à ação metropolitana, faz-se importante a inserção da referência a planos supralocais.

A citada competência dos Municípios para a ordenação espacial de seu território, notadamente no que se refere ao solo urbano, estruturada pelo inciso VIII do art. 30, advém do próprio princípio da autonomia municipal. Vincula-se em especial à implementação da política de desenvolvimento urbano, à qual a Constituição Federal dedica capítulo específico.

Pelo texto constitucional vigente, a ação municipal no ordenamento territorial é plena nas áreas urbanas e restrita nas áreas rurais, pois as funções agrícolas, pecuárias e extrativistas ligam-se fundamentalmente à atuação da União. Os Municípios têm competência para intervir na zona rural para coibir empreendimentos ou condutas prejudiciais à coletividade urbana e, assim entendemos; para garantir a proteção do meio ambiente.

Ocorre que a limitação da competência dos Municípios ao planejamento das áreas urbanas tem levado a distorções na elaboração dos planos diretores, referidos no art. 182 da Constituição. Os planos diretores devem necessariamente abarcar toda a área do Município. Não há como se dissociar o planejamento do conjunto cidade-campo. O plano diretor ordena todo o crescimento das áreas urbanas e, por isto mesmo, tem implicações nas áreas rurais. Ele é o principal instrumento técnico-jurídico na determinação de como, para onde, e em que condições uma cidade deve crescer e se transformar.

Tal constatação justifica a apresentação das Propostas Revisionais que pretendem a inclusão da referência ao solo rural no inciso VIII do art. 30. A ampliação da abrangência do dispositivo para englobar o solo rural deve ser, entretanto, objeto de maior reflexão, em todas as suas implicações. Especialmente no que concerne ao parcelamento do solo rural, não há como se delegar competência aos Municípios. A questão remete à própria política de reforma agrária.

No âmbito do tema da relação dos Municípios com a questão ambiental, faz-se de interesse a explicitação da competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente. Afinal, não há como se garantir planejamento municipal eficiente sem legislação ambiental. Pessoalmente, entendemos que não se pode recusar aos Municípios competência para ordenar a proteção do meio ambiente. A eles compete suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, assim como legislar sobre assuntos de interesse local. O entendi-

mento de que os Municípios podem legislar sobre meio ambiente, todavia, não é unânime. No entanto, avaliamos que as Propostas Revisionais que atribuem aos Municípios competência exclusiva na área de meio ambiente não encontram qualquer tipo de sustentação. Os problemas ambientais não respeitam limites geográficos ou administrativos. São comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e como tal devem ser enfrentados.

Preocupa-nos, ainda, a necessidade de obrigarem-se os Municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões a compatibilizar o seu planejamento ao dos entes regionais. Têm sido frequentes as questões associadas à falta de coordenação intermunicipal para a resolução de problemas comuns. Como já dissemos, as entidades acima referidas, criadas por lei estadual, têm por finalidade otimizar a gestão e alocação de recursos e serviços públicos que afetam áreas densamente povoadas. Dessa forma, torna-se importante garantir a primazia do interesse da comunidade como um todo frente aos interesses de cada Município, expressos em seu plano diretor.

Paralelamente ao estabelecido no art. 30, a Constituição avança ao destacar a importância da política urbana, consagrando a ela, pela primeira vez, um capítulo específico. Em seu art. 182, a nossa Carta Magna releva o significado do planejamento das cidades ao prever um instrumento fundamental de execução da política de desenvolvimento urbano, o plano diretor, e a ele subordinar a função social da propriedade urbana. Ao fazer isso, coloca os fundamentos de uma política urbana bem ampla, visando realizar o pleno desenvolvimento da função social, não apenas da propriedade, vista isoladamente, mas da cidade como um todo.

O texto constitucional vai mais a fundo na questão urbana, quando institucionaliza o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão das cidades. Penetra, finalmente, nas questões profundas do direito de propriedade ao dispor sobre a sua função social, diante das exigências de ordenação da cidade a serem expressas no plano diretor. A partir daí pode-se atingir as questões mais atuais e instigantes relacionadas com o espaço urbano, já equacionadas por alguns países e ainda não totalmente pelo nosso: o direito de construir e o solo criado.

As propostas revisionais apresentadas ao art. 182 constituem um amplo espectro de sugestões, porque vão desde a simples substituição de expressões, passam pela inclusão de novos parágrafos, com outros desdobramentos da questão urbana, e chegam até à supressão dos principais parágrafos. O exame dessas propostas nos leva a julgar que boa parte delas pode ser descon siderada como matéria constitucional. Outras, bem enquadradas, são capazes de alterar, significativamente, a visão tradicional do planejamento urbano e a própria gestão urbana no Brasil.

O atual capítulo da Política Urbana traz, no nosso entender, os principais elementos necessários à ordenação da ocupação do território, com



especial ênfase sobre o fenômeno urbano. O primeiro desses elementos refere-se à função social da propriedade. O segundo trata dos planos diretores.

Como lembra Carlos Ari Sundfeld, “ao acolher o princípio da função social da propriedade o Constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública... o condicionamento do poder a uma finalidade. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário”. Isto, na realidade, já é prática corrente, pois, como ressalta Sundfeld, “... nunca se impugnou o poder de o Estado limitar a propriedade, adequando-a ao interesse público, mesmo quando esta era tida apenas por direito individual absoluto...” (Temas de Direito Urbanístico, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987, p.5-8).

O caput do art. 170 da CF estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados dentre outros princípios, o da função social da propriedade.

Esse princípio levado para o art. 182, que trata da política urbana, é que irá permitir, então, ao Município, promover o desenvolvimento urbano com justiça social. Isso ocorrerá mediante o atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas, inevitavelmente, no plano diretor, o qual é reconhecido, constitucionalmente, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Portanto, existe uma ligação direta entre o plano diretor e o cumprimento da função social da propriedade.

Ensina Celso Ribeiro Bastos que “o plano diretor é uma manifestação no campo específico do urbanismo, cuja idéia de planejamento conquistou as boas graças na política de diversos países. É uma reação contra a espontaneidade do processo desenvolvimentista. Acaba por ser, se levado a exageros, negador de uma parcela importante da própria liberdade individual. Não há dúvida de que as cidades, deixadas a si mesmas, podem criar graves problemas, cuja reparação demandará incalculáveis somas monetárias. Um trabalho preventivo de planejamento pode, sem dúvida, evitar a ocorrência de muitas mazelas urbanas”. (Comentários à Constituição do Brasil, vol. 7, São Paulo, Saraiva, 1990, p.212).

Basta destacar algumas conclusões de Sundfeld sobre a função social da propriedade para sentirmos a relação existente entre ela e o plano diretor:

“A utilização da propriedade na realização de interesses sociais merece proteção do Direito, mesmo contra o proprietário.

O princípio da função social não autoriza a supressão da propriedade privada, cujo conteúdo mínimo continua garantido como direito individual e



se expressa nas faculdades de detenção exclusiva da coisa e de utilização economicamente viável. A função social é um dos fundamentos de legitimação da propriedade.

O princípio da função social da propriedade não é o fundamento das limitações administrativas, e, sim, um novo instrumento, que autoriza a imposição de obrigação de fazer ao proprietário. Consiste na própria utilização do bem.

O princípio da função social da propriedade tem conteúdo malcável, podendo adaptar-se às exigências da sociedade e às características das múltiplas "propriedades" conhecidas em nosso Direito." (Temas de Direito Urbanístico, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987, p.21).

Um número ponderável de Propostas Revisionais simplesmente quiseram suprimir integralmente o § 2º do art. 182, eliminando a caracterização da função social da propriedade com relação ao plano diretor. Pelo que pudemos apreender das lições dos dois eméritos juristas citados, não há razões para aceitar essas Propostas.

Ao § 2º foram ainda apresentadas duas outras Propostas. Uma delas foi objeto de uma emenda supressiva, no que concordamos, por não configurar matéria constitucional.

A outra proposta se limita a dizer que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade. Ela excluiu do texto a expressão "expressas no plano diretor", por considerar que ele não é o único instrumento de ordenação urbana.

Concordamos em parte, pelo fato de que o parágrafo anterior já destaca o plano diretor como instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano. Vale observar, porém, que, se não for enfatizada a existência do instrumento normativo adequado, essas exigências serão subjetivas e o controle do cumprimento da função social da propriedade pode ficar enfraquecido. Nesse caso, os outros instrumentos de ordenação urbana é que deveriam vir mencionados juntos ao plano diretor para reforçar o caráter do conjunto de normas urbanísticas aplicáveis.

Das propostas apresentadas ao § 1º apenas uma merece ser acatada, aquela que estabelece a obrigatoriedade do Plano diretor para todos os Municípios e sua abrangência para a totalidade do território municipal. Na verdade torna-se vago delimitar as cidades alvo de planejamento, simplesmente pelo número de seus habitantes. E delimitar somente a área urbana como passível de ordenamento significa descartar a interação existente entre o urbano (se-

des municipais), o meio em processo de urbanização (distritos), e o meio rural.

Ao *caput* do art. 182 foram apresentadas oito propostas que, a nosso ver, não procedem, seja por enfocarem matérias já tratadas em outros artigos da Constituição, seja por se tratarem de matérias de ordem não constitucional, e ainda por propugnarem pequenas mudanças de vernáculo, que não apresentam significado expressivo.

Na sequência, o texto constitucional em vigor alinha dispositivo determinando que as desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Cumpra estabelecer-se a relação deste dispositivo com o preceituado no inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal. A indenização justa e prévia em dinheiro é a regra que deve ser aplicada em todos os casos de desapropriação não excepcionados pela própria Constituição. Há duas exceções a essa norma geral previstas pelo texto constitucional: a referida no inciso III do § 4º do art. 182, que prevê a desapropriação mediante títulos da dívida pública como sanção associada à manutenção de imóvel ocioso, e a mediante títulos da dívida agrária, referida no art. 184.

O § 3º do art. 182, sob essa ótica, poderia ser considerado mesmo como dispensável, por repetir a regra básica constante no inciso XXIV do art. 5º. Parece-nos que a sua inclusão no capítulo atinente à política urbana visa a esclarecer possíveis confusões geradas pelo conteúdo do inciso III do § 4º do art. 182.

A maior parte das Propostas Revisionais apresentadas ao § 3º do art. 182, conforme já mencionado em nosso relatório, procuram acrescentar ao dispositivo a garantia ao expropriado da percepção, no ato da imissão provisória na posse do imóvel, do valor do bem. Coerentemente, há Proposta Revisional de mesmo teor apresentada ao inciso XXIV do art. 5º.

A preocupação dessas propostas relaciona-se com possíveis abusos praticados pelo Poder Público sob a invocação da necessidade urgente da imissão provisória na posse, admitida por legislação infra-constitucional - Decreto-Lei nº 3.365, de 1941 e Decreto-Lei nº 1.075, de 1970. Avaliamos, no entanto, que as letras constitucionais se devem ater a princípios gerais, básicos. Neste sentido, o texto da Constituição já é claro: a indenização do bem desapropriado deve ser justa, prévia e em dinheiro.

Ocorrem casos em que o Poder Público tem urgência em imitir-se na posse do imóvel. Estes casos devem, em nosso entender, ser regulados por legislação ordinária específica, que preveja as condições de efetivação do depósito prévio. De qualquer forma, a imissão definitiva na posse só se dará após o integral pagamento do preço do imóvel.

O § 4º do art. 182 é considerado o grande avanço de legislação



urbanística trazido pela Constituição de 1988. Pela primeira vez, estabeleceram-se sanções à manutenção de terrenos urbanos ociosos ou subutilizados.

A retenção de terrenos nas cidades brasileiras atinge proporções inaceitáveis, influenciando negativamente toda a gestão do espaço urbano. O Poder Público tem aumentado sobremaneira o investimento e o custeio nas redes de serviços públicos e de equipamentos comunitários, as quais têm relação direta com a extensão da mancha urbana. O cidadão é expulso para áreas periféricas, num aviltante processo de segregação urbana e exclusão social. O governo urbano depara-se com cidades cada vez mais caras e inadministráveis.

Ao acreditar-se no princípio fundamental de que todos os cidadãos têm igual direito à cidade, incluindo-se neste conceito o acesso à moradia e a bens e serviços urbanos, não há como se enfrentar a política urbana sem o combate à especulação imobiliária, em suas diferentes formas de manifestação. O conteúdo do § 4º do art. 182 traz, a nosso ver, importante contribuição, instrumentalizando o Poder Público neste sentido.

Saliente-se que a lei federal requerida por este dispositivo constitucional ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Há vários projetos tramitando pretendendo regular a questão, os quais têm tido um andamento lento no Legislativo. Não obstante, alguns municípios que já colocaram em vigor seus planos diretores tenham adotado as sanções previstas na Constituição. O curto lapso de tempo decorrido, entretanto, não permitiu que os instrumentos trazidos pelo § 4º do art. 182 fossem efetivamente testados pelas municipalidades. As propostas supressivas do parágrafo ou de seus incisos, portanto, devem ser obrigatoriamente questionadas sob este aspecto.

Há Propostas Revisionais pretendendo a troca da expressão "sucessivamente" por "alternativamente", ou suprimindo a expressão "sucessivamente". Colocamo-nos contrários a elas, por entendermos como ponto positivo os incisos I, II e III do § 4º situarem-se como sanções progressivas. Note-se que não haveria como se aplicarem simultaneamente os incisos I e III, ou os incisos II e III.

Entendemos como prejudicial, também, a introdução da remissão a uma lei complementar. Estar-se-ia dificultando ainda mais a aplicação das penalidades à retenção de áreas urbanas ociosas.

As Propostas Revisionais que pretendem a supressão da expressão "nos termos da lei federal" certamente são justificáveis pela demora na aprovação da regulamentação a nível federal do art. 182 da Constituição. Em nosso ponto de vista, entretanto, temas envolvendo o direito de propriedade devem necessariamente ser objeto de tratamento uniforme por todo o País.

A transferência de competência ao Poder Público estadual, no que se refere à faculdade de exigir o adequado aproveitamento do solo urbano não encontra respaldo técnico. A política urbana privilegia obrigatoriamente os go-



vernos locais. Quanto mais municipalizadas estiverem as decisões referentes à questão urbana, mais próximas estarão elas da própria comunidade. Os Estados têm papel importante a desempenhar em termos de legislação urbanística e de apoio técnico aos Municípios, mas a aplicação caso a caso desta legislação deve permanecer na esfera municipal.

Há um número considerável de propostas alterando, no inciso III, a desapropriação mediante títulos da dívida pública para “desapropriação com pagamento em dinheiro, assegurado o cunho indenizatório, o valor real da propriedade e os juros legais”. Tal proposta não tem razão de ser. A desapropriação-sanção, voltada a punir o não cumprimento de obrigação imposta ao proprietário, caracterizada no inciso III, não pode ser confundida com a desapropriação comum, motivada por utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social, esta sim efetivada mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Por outro lado, a introdução do pagamento da desapropriação para fins de assentamento ou habitação popular com “Títulos da Dívida Urbana”, também não se coaduna com a linha adotada pela Constituição. Somente as modalidades de desapropriação relacionadas ao não cumprimento da função social da propriedade (inciso III do § 4º do art. 182 e art. 184), associam-se ao não pagamento da indenização em dinheiro, conforme aqui já colocado.

Várias Propostas Revisionais pretendem acrescentar um § 5º e, até, um § 6º ao art. 182. No nosso entendimento, essas Propostas não procedem, seja por enfocar temas não pertinentes à letra constitucional, seja por tratar de matérias já reguladas em outros dispositivos.

Dentre essas, destaquem-se as que procuram subordinar os planos diretores às diretrizes estabelecidas por lei estadual para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. De fato, preocupa-nos a necessidade da explicitação da obrigação dos Municípios de integrarem o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Têm sido frequentes os problemas associados à falta de coordenação intermunicipal para a resolução de questões comuns. Contudo, acreditamos ser mais conveniente que estas definições estejam associadas ao dispositivo que trata das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Há Proposta Revisional estabelecendo prazo para a promulgação da lei federal prevista no § 4º, após o qual valeria a lei municipal aplicável ao tema. Tal Proposta pode ser explicada pela demora da regulamentação do capítulo referente à política urbana, mas impossível de ser acatada como matéria constitucional. Como mencionamos acima, as questões do direito de propriedade devem, necessariamente, ser alvo de um tratamento uniforme em todo o território nacional.

Outra Proposta merecedora de ênfase insere a possibilidade dos títulos da dívida pública poderem ser utilizados para o pagamento de obriga-

ções devidas ao Município. Esta proposta descaracteriza a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública como penalidade ao não cumprimento da função social da propriedade.

Destaquem-se, ainda, as Propostas que tratam da criação de um fundo, com receita proveniente de 5% da arrecadação tributária do município, destinado a financiamento de lotes urbanizados e assentamentos residenciais de baixa renda. Outra dispõe sobre o financiamento dos transportes coletivos através de contribuição social instituída pela União e arrecadada pelo Município. Ressaltamos que estas Propostas estão na contramão das tendências modernizadoras que têm pautado as decisões do Congresso Revisor, visando flexibilizar os orçamentos e simplificar o sistema tributário.

Finalmente, cumpre tecer comentário às Propostas do tipo “onde couber” dirigidas ao capítulo da política urbana.

Foram apresentadas um total de onze Propostas Revisionais, sendo que o grupo mais numeroso é constituído por aquelas que reclamam a criação de fundos, como o Fundo Nacional de Transportes ou o Fundo Constitucional de Habitação Popular e Saneamento Básico. Idêntico espírito tem a Proposta que renomeia o capítulo para “Da Política Urbana e Habitacional” insere mais um artigo neste capítulo, determinando a utilização de parcela anual dos recursos resultantes da arrecadação de impostos para programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais.

Entendemos que tais Propostas não procedem, conforme expusemos acima, por situarem-se na contracorrente do momento histórico vivido por nosso País, cuja direção é liberalizante. O Congresso Revisor, sintonizado com esta tendência, tem empreendido esforços no sentido de “desengessar” a arrecadação da vinculação prévia a fundos diversos. Além disso, a História nos ensina que a existência de fundos financiadores não é garantia da consecussão dos objetivos a eles vinculados, o que se pode depreender, por exemplo, de uma análise da atuação do FGTS como financiador de habitação popular e saneamento básico. Os assuntos enfocados são graves, preocupantes e de fato merecedores da atenção das autoridades públicas constituídas; porém, a mera criação de fundos é uma saída simplista que não representará solução adequada.

Quanto às demais Propostas, não as consideramos meritórias, em parte por tratarem de temas que não são pertinentes à matéria constitucional, como o detalhamento de instrumentos urbanísticos de ordem geral que ficariam melhor situados em legislação ordinária, seja federal, estadual ou, até, municipal, ou por enfocarem assuntos já consagrados em outros pontos da própria Constituição.

### III - CONCLUSÃO

Apresentamos a seguir as nossas conclusões com relação a cada um dos dispositivos acima enfocados. A indicação do voto relativo às propostas



e respectivas emendas consta do Anexo que integra este Parecer.

### **Art. 21, XX**

Em face do exposto, avaliamos que o dispositivo em tela carece efetivamente de aperfeiçoamento e concluímos pela apresentação de um SUBSTITUTIVO às Propostas Revisionais apresentadas pelos senhores Congressistas ao inciso XX do art. 21.

Suprimimos a referência a temas da habitação, saneamento básico e transportes urbanos; incluímos, por outro lado, a expressão “política nacional de desenvolvimento urbano”; e optamos, ainda, pela expressão “estabelecer princípios e diretrizes”, uniformizando-se o texto com aquele utilizado no inciso XXI do mesmo artigo.

### **Art. 23, IX**

Com relação às competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, concordamos que faz-se necessária uma descentralização das atividades hoje executadas pela União nos setores da habitação e do saneamento. A centralização excessiva dos programas em órgãos federais tem gerado distorções, com a execução de programas muitas vezes inadequados às realidades regionais, desvio de recursos e dificuldades na operacionalização e fiscalização.

Diante deste posicionamento, a redação atual do inciso IX do art. 23 precisa ser modificada, pois ela leva a uma interpretação de que todas as esferas de governo devem assumir atividades executivas nas áreas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais.

Concluimos, então, pela apresentação de um SUBSTITUTIVO às propostas revisionais dirigidas a este dispositivo, modificando sua redação de modo a suprimir a referência aos programas habitacionais, alterando, ainda, a expressão “saneamento básico” para “saúde ambiental”, que é mais abrangente.

### **Art. 25, § 3º**

Consideramos que a Constituição deve garantir o planejamento coordenado do ordenamento territorial, a gestão dos recursos naturais e a execução das funções públicas de interesse comum, bem como a compatibilização aos planos das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões dos planos diretores dos municípios integrantes desses entes regionais.

Com essa preocupação, sugerimos a redação a seguir para o § 3º do art. 25:

“§ 3º Os Estados poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para a integração do ordenamento territorial, da gestão dos recursos naturais e da organização,



do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum”.

Propomos, também, a inclusão do seguinte dispositivo:

§ 4º Os planos metropolitanos, de aglomeração urbana ou de microrregião, aprovados por lei estadual, estabelecerão as diretrizes para a integração referida no parágrafo anterior”.

Art. 30, VIII

Reconhecendo como positiva a intenção das Propostas Revisionais que pretendem garantir uma maior abrangência para o conteúdo do inciso VIII do art. 30, optamos pelo acréscimo da expressão “e de expansão urbana”, ao final de seu texto. Com o mesmo espírito, acatamos as Propostas Revisionais que suprimem neste dispositivo a expressão “no que couber”.

Em relação ao problema do planejamento intermunicipal, concluímos pela inclusão de um parágrafo único ao art. 30, nos mesmos moldes do que foi feito no art. 25, prevendo a necessária compatibilização nos planos diretores dos Municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

No que se refere à explicitação da competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente, optamos pela inserção de inciso específico, tornando clara esta competência.

#### Art. 182

O artigo, integrante do capítulo da Política Urbana, constitui um passo importantíssimo na consolidação do entendimento das questões urbanas como fundamentais para a garantia de melhores condições de vida. A manutenção e aperfeiçoamento dos institutos aqui consagrados significa a possibilidade de dar ao Poder Público, especialmente municipal, instrumentos jurídicos que lhes permita enfrentar os problemas decorrentes da urbanização, controlando e amenizando seus efeitos maléficos.

Desse modo, concluímos pela manutenção dos princípios básicos estabelecidos pelo texto de 1988, acatando, dentre as Propostas dirigidas ao art. 182, apenas aquela que estabelece a obrigatoriedade do plano diretor para todos os municípios e sua abrangência para a totalidade do território municipal, na forma do SUBSTITUTIVO apresentado em anexo.

Sala das Sessões, em de abril de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**PARECER Nº 70 (ART. 188)**  
**(RESERVAS EXTRATIVAS)**

**HISTÓRICO:**

- Data da publicação do Parecer: 16.05.94
- O Parecer não foi apreciado

**Mantido o texto da Constituição Federal**

SUBSTITUTIVO DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO ART.

188

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

Art. 1º Acrescente-se ao final do § 2º do art. 188 da Constituição a expressão “e para a implementação de espaços territoriais especialmente protegidos”, passando o referido parágrafo a ter a seguinte redação:

**“§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou concessões de terras públicas para fins de reforma agrária e para a implementação de espaços territoriais especialmente protegidos”.**

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator - Adjunto



## I - RELATÓRIO

O art. 188 da Constituição estabelece que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Em seus §§ 1º e 2º, ele determina que a alienação ou concessão, a qualquer título, dessas terras, com área superior a dois mil e quinhentos hectares, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, exceto para fins de reforma agrária.

Foram apresentadas seis propostas revisionais ao art. 188, as quais pretendem:

- a) suprimir o artigo (uma);
- b) introduzir dispositivo estabelecendo que a alienação ou a concessão de terras públicas far-se-ão com cláusula de inalienabilidade por vinte anos e condicionadas à sua exploração (uma);
- c) adequar a redação do § 2º à proposta anterior (uma);
- d) reduzir o limite de área cuja alienação ou concessão dependente de aprovação do Congresso Nacional de 2.500ha para 500ha (uma);
- e) trocar, no bojo de proposta revisional ampla, a expressão "Congresso Nacional" por "Assembleia Nacional" (uma);
- f) trocar, também como parte de proposta revisional ampla, o termo "Congresso Nacional" por "Câmara dos Deputados".

É o relatório.

## II - PARECER

A proposta de supressão do art. 188 não encontra qualquer fundamentação. A limitação constante do § 1º, por seu profundo alcance social, deve ser mantida na esfera constitucional. Seria incoerência o Poder Público conceder, a qualquer título, grande área a particular, quando um dos pressupostos da reforma agrária é o combate ao latifúndio. E a manutenção deste limite tem, na Constituição, sua maior garantia.

A intenção de introduzir-se no texto constitucional a condição de inalienabilidade pode ser, também, questionada. A inalienabilidade tem na impenhorabilidade um de seus corolários. Impenhorável uma propriedade rural, dificultado estará seu processo produtivo, face ao escasseamento do crédito rural. Gravar de inalienabilidade uma propriedade rural é, na prática, inviabilizar sua produção.

Ademais, condicionar sua alienação à produção é objetiva e legalmente desnecessário. Isto porque a própria Constituição Federal, em seu art.

184, estabelece como pressuposto do direito de propriedade o cumprimento da função social. Assim, aquele que não cultiva adequadamente sua gleba, que não a faz produzir em consonância com os índices determinados pelo Poder Público, está sujeito à perda da propriedade, via desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

A proposta de diminuir o limite de área cuja alienação ou concessão depende de aprovação do Congresso Nacional, da mesma forma, não deve ser aprovada. A ratio do dispositivo que se pretende alterar é controlar a ação do Executivo, de forma a evitar a concentração de grandes áreas na mão do particular, em suma, a formação de latifúndio que, como já dissemos, fere o princípio da justiça social. É de se considerar, entretanto, que, na maioria das regiões brasileiras, 500 hectares equivalem a pouco mais de uma média propriedade, que, pela Lei nº 8.629/1993, foi fixada em até 15 módulos fiscais. Assim, não se justifica, neste setor, uma maior ingerência na esfera de administração do Poder Executivo.

Uma questão que merece ser destacada em relação ao art. 188 da Constituição diz respeito às suas implicações com as reservas extrativistas. A lei nº 7.804/89 proporcionou o necessário embasamento legal para a criação de reservas extrativistas, como sendo espaços considerados de interesse ecológico e social, especialmente protegidos pelo poder público. A criação dessas unidades foi regulamentada pelo Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990, que definiu as reservas extrativistas como sendo “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e à conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista”.

Entre 1990 e 1992 foram criadas nove reservas extrativistas no País: duas no Acre (Chico Mendes e Alto Juruá) e uma no Amapá (Rio Cajari), onde os principais recursos manejados são o látex da seringueira e a castanha-do-pará; três no Maranhão (Ciriaco, Mata Grande e Quilombo do Frexal) e uma no Tocantins (Extremo Norte do Tocantins), em áreas de grande ocorrência do Babaçu, e uma em Santa Catarina (Pirajubaé), para proteger a atividade de pesca artesanal. Estas unidades, juntas, somam 2,2 milhões de hectares, onde vivem 28 mil pessoas. A maior delas é a de reserva extrativista Chico Mendes, com quase 1 milhão de hectares.

Das nove reservas, cinco estão com a situação fundiária regularizada, isto é, suas terras pertencem já ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Espera-se que até o final deste ano sejam regularizadas a situação das quatro restantes.

As reservas extrativista representam uma opção viável de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. Não se pretende que elas constituam uma resposta para a toda a Amazônia, mas é importante constatar que nas áreas adequadas para a criação desse tipo de unidade, que reúnem características como recursos florestais em condições de exploração e populações com tradi-



ção de utilização desses recursos, as reservas apresentam um desempenho econômico melhor do que aquele proporcionado pelas atividades agropecuárias, com a vantagem de causarem um impacto ambiental infinitamente menor.

O IBAMA, através do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais - CNPT, tem desenvolvido uma série de projetos junto as populações extrativistas, como a capacitação e treinamento de agentes comunitários de saúde, construção de postos de saúde, escolas e armazéns, aprimoramento tecnológico para extração do látex, sinalização das reservas extrativistas, cadastramento e levantamento sócio-econômico dos moradores das reservas e apoio à comercialização de produtos das florestas.

O objetivo prioritário das reservas extrativistas, atualmente, é a diversificação das atividades econômicas, para valorizar economicamente o extrativismo e estimular a produção, beneficiamento e comercialização dos recursos naturais, com a finalidade de assegurar um mercado para os produtores.

O apoio dado às populações extrativistas tem contribuído para que elas continuem a viver integradas à floresta e em condições melhores. A libertação dessas comunidades do controle exercido pelos intermediários, resultado da maior organização social e política, tem possibilitado uma elevação da renda e demonstrado a viabilidade econômica das reservas extrativistas. Com isso, elas estão caminhando em direção a uma plena autosuficiência, sem dependerem de subsídios oficiais.

A despeito de todos esses avanços, porém, a efetiva implementação das reservas extrativistas vem esbarrando em dificuldades para a regularização da posse da terra. O citado Decreto nº 98.897/90, que regulamenta a criação e gestão das reservas extrativistas, estabelece que "a exploração auto-sustentável e a conservação dos recursos naturais será regulada por contrato de concessão real de uso." (Art. 4º).

Entretanto, o § 2º do artigo 188 da Constituição Federal obriga à anuência prévia do Congresso Nacional para a alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

A intenção do legislador constituinte, ao introduzir esta condição nos processos de alienação ou concessão de terras públicas foi, evidentemente, salvaguardar o interesse público. É bastante claro, porém, que a dinâmica do processo de criação e as normas legais para a implementação das reservas extrativistas são mais do que suficientes para assegurar a legitimidade do processo de concessão dessas terras às comunidades extrativistas tradicionais.

Antes de mais nada, a criação dessas unidades obedece a uma decisão do próprio Poder Público, apoiada em detalhados estudos ecológicos, sociais e econômicos sobre as terras e as populações abrangidas. Além disso, as



terras são cedidas sob regime de concessão real de uso, condicionada a uma determinada finalidade, o que significa que se as comunidades beneficiárias não cumprirem com a finalidade estabelecida no contrato de concessão, ver-se-ão obrigadas a devolver as terras ao Poder Público. Na verdade, o Decreto nº 98.897/90 estabelece claramente que “o contrato de concessão incluirá o plano de utilização aprovado pelo IBAMA e conterá cláusula de rescisão quando houver quaisquer danos ao meio ambiente ou a transferência da concessão intervi-vos.” (Art. 4º, § 2º). Finalmente, como último argumento, cabe lembrar que a criação de reservas extrativistas constitui uma forma de reforma agrária. Tanto é assim que antes do programa de criação dessas unidades, na esfera adminis-trativa do IBAMA, havia a proposta de criação, com propósitos semelhantes, das então denominadas “áreas de assentamento extrativista”, no âmbito do IN-CRA.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela rejeição das Propostas Revisi-onais apresentadas e pela elaboração de um Substitutivo, visando à exclusão das terras necessárias à implementação das reservas extrativistas da condição estabelecida no § 1º do art. 188 da Constituição Federal.

Sala das Sessões, de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS DIRIGIDAS AO ART. 15 DO  
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

I - RELATÓRIO

Ao artigo 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foram apresentadas propostas revisionais que podem ser agrupadas da seguinte forma:

- a) as que sugerem a supressão pura e simples do artigo;
- b) as que sugerem a criação do Território de Fernando de Noronha;
- c) a que acrescenta aos bens da União o arquipélago de Fernando de Noronha;
- d) as que propõem a incorporação da área do arquipélago ao Estado do Rio Grande do Norte.

As referidas propostas revisionais, com os respectivos resumos, encontram-se anexadas a este Parecer. Dessa forma, passaremos imediatamente aos comentários que subsidiarão o voto do relator.

II - PARECER

O arquipélago de Fernando de Noronha é formado por um conjunto de ilhas oceânicas situadas a 345 km do Estado do Rio Grande do Norte e a 545 km do Estado de Pernambuco.

A região constitui um rico e peculiar ecossistema que apresenta espécies endêmicas da fauna e da flora e propicia condições adequadas para a reprodução de aves marinhas, tartarugas, bem como do golfinho rotator. Este último tem na Baía do Carrero seu único recanto, em todo o Oceano Atlântico, para reprodução e adestramento dos filhotes.

As águas que circundam o arquipélago, por sua transparência, pela variação de profundidade, entre 10 e 4.000 metros, e por apresentar temperaturas tropicais constantes, constituem o habitat perfeito para a proliferação de inúmeras espécies da biota marinha. As condições ambientais dessas águas litorâneas permitem ainda o desenvolvimento de formações coralíneas, enquanto o intenso fluxo de nutrientes favorece as cadeias alimentares costeiras.

Esse ambiente frágil e suscetível às interferências antrópicas, vem sendo sistematicamente modificado, não só pela progressiva ocupação da ilha principal, Fernando de Noronha, com 17 km<sup>2</sup> de extensão, como pelo assédio dos turistas que visitam a área.

Fernando de Noronha foi a primeira Capitania Hereditária do Bra-

sil, doada em 1503 ao armador Fernão de Noronha, pelo Rei de Portugal D. Manuel. Na segunda metade do século XVIII, foi incorporada à Capitania de Pernambuco. Em 1822, com a proclamação da Independência, passou a ser administrada pelo Ministério da Guerra e, posteriormente, pelo da Justiça.

No ano de 1942, o arquipélago foi elevado à categoria de Território Federal, por meio do Decreto-lei 4.102, de 09 de fevereiro de 1942, e passou a ser administrado pelo Ministério do Exército.

O território foi instituído com o objetivo de servir como base de apoio aéreo aos aliados, na II Guerra Mundial. Nessa época, o local já era usado para abrigar prisioneiros políticos, os quais foram então transferidos para o continente. O arquipélago só retomou, temporariamente, sua função de presidio, após 1964.

As Forças Armadas se alternaram na tutela do território até 1987, quando este passou a ser administrado pelo Ministério do Interior. Em 1988, finalmente, a Assembléia Nacional Constituinte extinguiu o Território de Fernando de Noronha e anexou o arquipélago ao Estado de Pernambuco.

A posição geográfica das ilhas e as limitações impostas por seu relativo confinamento natural, sempre representaram fatores preponderantes para sua preservação. Além disso, iniciativas relevantes foram tomadas, na tentativa de compatibilizar o desenvolvimento local e a preservação do meio ambiente, entre as quais convém destacar:

- a) a transformação do arquipélago em Área de Proteção Ambiental (APA), em 1986;
- b) a consolidação de seu Zoneamento Ambiental, em 1988;
- c) a criação do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, também em 1988.

Essas três iniciativas consubstanciam um arcabouço jurídico em defesa da qualidade ambiental das ilhas e de seu espaço marítimo circundante. Ao mesmo tempo, tornam a tutela da União condição indispensável e necessária à sua adequada aplicação e acompanhamento.

A obrigação de preservar, restaurar, fiscalizar e controlar as áreas de Proteção Ambiental, por parte do Poder Público, está claramente definida no artigo 225 da Constituição Federal.

A garantia de que Fernando de Noronha, esse patrimônio de todos os brasileiros, será administrado e preservado de maneira adequada pressupõe, no entanto, despesas e investimentos vultosos, os quais nem sempre podem ser assegurados por parte de um Estado da Federação, individualmente.

Só com o retorno do arquipélago à condição de Território Federal, os pressupostos para que as determinações constitucionais sejam cumpridas



estarão garantidos, uma vez que já é na área federal que se concentram as atribuições mais importantes relativas à administração e preservação do conjunto de ilhas. Além disso, a condição de Território significa para o arquipélago maior controle e fiscalização por parte do Congresso Nacional, especialmente no que respeita às decisões quanto ao uso, ao manejo, à ocupação e à utilização adequada da área.

Os territórios destinam-se a promover a descentralização administrativo-territorial da União. Tratam-se eles, portanto, de entidades que sobrevivem aos governos, às flutuações administrativas e até a determinadas mudanças jurídico-institucionais.

A principal vantagem da efetiva presença da União em Fernando de Noronha consiste em se evitar um tratamento fragmentado daquilo que o conjunto de ilhas representa. O arquipélago não pode ser visto apenas como um apêndice do Nordeste. A região representa um contínuo, o centro de uma espinha dorsal que vai do Pólo Norte ao Pólo Sul. Trata-se da guarda avançada, da trincheira do Brasil no Oceano Atlântico. A União deve ser, portanto, a gestora direta de seu patrimônio e de seu potencial, como aquela que tem reais condições de integrar esse ponto do território nacional à comunidade internacional, dentro de sua vocação oceânica, resguardando, porém, sua integridade.

Por ser Área de Proteção Ambiental e ter sido beneficiado por um zoneamento ecológico, o arquipélago de Fernando de Noronha já está sob constante fiscalização de órgãos ambientais federais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. De fato, o Decreto nº 78, de 5 de abril de 1991, em seu artigo 1º, atribui ao IBAMA a tarefa de preservar, conservar, usar racionalmente, fiscalizar, controlar e fomentar os recursos naturais em todo o território nacional.

O Decreto nº 92.755, de 5 de junho de 1986, em seu artigo 2º, estabelece como objetivos da criação de APA, a proteção e conservação da qualidade ambiental e as condições da fauna e da flora, a compatibilização do turismo organizado com a preservação dos recursos naturais e a conciliação da ocupação humana com a proteção ao meio ambiente. Quem conhece a realidade insular e suas particularidades, quem sabe o quanto é caro e importante manter e restaurar o ambiente natural das ilhas que compõem o arquipélago, controlar a presença humana em seu território, não duvida que, só em nível federal podem ser assegurados os instrumentos jurídicos e financeiros necessários à sua administração.

Resta lembrar, finalmente, que Fernando de Noronha, por meio de suas fortificações, dos seus arquivos em memórias cartográficas, e mesmo relatórios de viajantes, é o portão que dá acesso à história do Brasil e de toda a América do Sul. A Constituição Federal, em seu artigo 261, inciso V, estabelece que constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à

identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, os quais incluem os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Cumpre, portanto, a cada brasileiro, isoladamente, e ao Governo Federal, em um sentido amplo, zelar pela integridade desse patrimônio nacional que pode propiciar aos cidadãos, em geral, e à comunidade científica, em particular, condições ideais para desenvolver atividades de pesquisa, preservação e manejo.

### III - VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, somos pela aprovação das propostas revisionais que sugerem o retorno do arquipélago de Fernando de Noronha à condição de Território Federal, na forma do substitutivo em anexo, e pela rejeição das demais proposições apresentadas ao artigo 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FABIO FELDMANN

Relator-Adjunto

**PARECER Nº 72 (ART. 68)**  
**(TERRAS REMANESCENTES DE QUILOMBOS)**

**HISTÓRICO:**

- Data da publicação do Parecer: 16.05.94
- O Parecer não foi apreciado

**Sem Substitutivo, parecer do Relator pela rejeição da PRE**

**nº 3196-8**

**Mantido o texto da Constituição Federal**



**PARECER DO RELATOR-GERAL À PROPOSTA REVISIONAL DIRIGIDA AO ART. 68 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS**

**I - RELATÓRIO**

Ao art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi apresentada apenas uma proposta revisional, de nº 003196-8, a qual propõe a supressão do artigo. A proposta foram oferecidas seis emendas, todas supressivas.

**II - PARECER**

O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece o reconhecimento de propriedade definitiva das terras que ocupam, aos remanescentes das comunidades dos quilombos. Ressalta-se que a posse se refere às terras onde se estabeleceram os quilombos.

Esse dispositivo foi colocado na Constituição de 1988 como forma de resgatar a imensa dívida que a sociedade brasileira tem para com os negros, pelos séculos de escravidão a que foram submetidos, pela miséria extrema em que foram deixados quando da abolição da escravatura em nosso País.

Os quilombos representaram a luta desesperada dos negros pela liberdade. Foram eles, na verdade, as primeiras manifestações de nosso povo para se livrar do jugo estrangeiro, para estender a todos os direitos fundamentais da pessoa humana. Sendo o negro um dos formadores de nossa raça, de nossa cultura, enfim, de nossa condição de brasileiros, os quilombos representam um monumento ao ideal de liberdade, de democracia, de igualdade de todos nós.

Além desse aspecto doutrinário, coerente com o que reza o art. 3º da própria Constituição e uma de suas chamadas "cláusulas pétreas", alguns outros pontos devem ser observados sobre a proposta em análise.

O primeiro diz respeito à sobrevivência das populações que ocupam as terras dos antigos quilombos. Via de regra, são remanescentes dos antigos escravos negros que para ali fugiram. Eles dependem do cultivo dessas terras para sua sobrevivência e já estabeleceram, de muito, convívio com ela, em termo de manejo e de formas de produção. O reconhecimento do direito de propriedade é, na verdade, uma forma de fixar em definitivo essas populações.

O segundo ponto a considerar é o fato de que essas populações tem características culturais específicas as quais é do interesse da Nação conservar e proteger, coerentemente com o que prevê os arts. 215 e 216 da Constituição.

Assim, não vemos sentido em suprimir do texto constitucional a garantia de propriedade das terras dos antigos quilombos aos remanescentes de suas populações que as ocupam.

**III - VOTO**

Considerando nosso parecer, votamos pela rejeição da Proposta Revisional de nº 003196-8.

Em.....

Deputado NELSON JOBIM

Relator-Geral

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

O art. 154 da Constituição de 1988 estabelece que a competência para a elaboração do projeto de lei de emenda constitucional é privativa do Congresso Nacional, composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados.

Assim, a proposta de emenda constitucional nº 003196-8, que altera o art. 154 da Constituição de 1988, não pode ser apreciada pelo Poder Judiciário, sob pena de violação da separação dos poderes.

Ademais, a proposta de emenda constitucional nº 003196-8, que altera o art. 154 da Constituição de 1988, não pode ser apreciada pelo Poder Judiciário, sob pena de violação da separação dos poderes.

Assim, a proposta de emenda constitucional nº 003196-8, que altera o art. 154 da Constituição de 1988, não pode ser apreciada pelo Poder Judiciário, sob pena de violação da separação dos poderes.

O art. 154 da Constituição de 1988 estabelece que a competência para a elaboração do projeto de lei de emenda constitucional é privativa do Congresso Nacional, composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados.

Assim, a proposta de emenda constitucional nº 003196-8, que altera o art. 154 da Constituição de 1988, não pode ser apreciada pelo Poder Judiciário, sob pena de violação da separação dos poderes.

Assim, a proposta de emenda constitucional nº 003196-8, que altera o art. 154 da Constituição de 1988, não pode ser apreciada pelo Poder Judiciário, sob pena de violação da separação dos poderes.

PARECER Nº 73 (ART. 215 E 216)  
(DA CULTURA)

HISTÓRICO:

- Data da publicação do Parecer: 16.05.94
- O Parecer não foi apreciado
- Sem Substitutivo - parecer do Relator pela manutenção dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal

**Mantido o texto da Constituição Federal**



PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS AOS ARTIGOS 215 E 216  
(DA CULTURA)

I - RELATÓRIO

O art. 215 estabelece que o Estado garantirá o acesso de todos às fontes de cultura nacionais, o pleno exercício dos direitos culturais e apoiará e incentivará a difusão das manifestações culturais. Além disso, enfatiza a obrigação do Estado de proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos étnicos.

Quatro propostas revisionais (009075-8, 009076-1, 010505-3 e 010506-7) suprimem os parágrafos deste artigo, eliminando-se o dever do Estado de garantir a preservação das manifestações culturais das minorias étnicas.

As propostas revisionais 005678-6 e 014654-3 dizem respeito à prefixação de datas comemorativas.

O art. 216 define o que constitui patrimônio cultural brasileiro e as formas pelas quais o Estado promoverá sua gestão e preservação. Identifica-se quatro grupos de propostas revisionais no tocante às modificações sugeridas para esse artigo.

No primeiro grupo (014188-4, 015488-7, 016586-1), restringe-se a ação do Poder Público, em termos de preservação do patrimônio cultural, apenas aos bens de propriedade do Estado, através de alteração da redação ao parágrafo primeiro.

No segundo grupo (003734-6, 005478-2, 014233-9, 016587-5), propõe-se que as várias formas de acautelamento e preservação de bens da União fiquem na dependência de autorização prévia do órgão federal competente.

No terceiro grupo (009101-7, 010507-1), suprime-se o parágrafo 3º - incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

No quarto grupo (000492-1, 004926-6, 005322-5, 007603-9, 013863-9), trata-se da questão de recursos orçamentários para a cultura, com diferentes percentuais e por meio de diversos mecanismos, inclusive através de acréscimo de inciso ao art. 167 (apoio das manifestações culturais).

A proposta revisional 003406-3 objetiva conferir ao esporte amador a condição de atividade cultural.

O assunto cultura foi também objeto de duas propostas revisionais ao art. 23 (003293-2 e 011240-3), respectivamente, suprimindo o art. 23 e, com isso, afetando a competência comum da União, Estados e Municípios no tocante à cultura, e excluindo tal competência quanto ao patrimônio cultural de cunho religioso.

Quanto às Emendas apresentadas (004378-3; 004381-2, 004430-1), todas têm caráter supressivo em relação às propostas revisionais correspondentes (009075-8; 010506-7; 009076-1; 010505-3; 014188-4, 015488-7, 016586-1).

## II - PARECER

As manifestações culturais são os mais fortes traços de identificação de um povo. Sem elas perde-se a noção de origem, perdem-se os laços de nacionalidade. O País passa a ser apenas o local onde se vive. Perde-se a noção de pátria, de nacionalidade.

O Brasil, como todos os países do Novo Mundo, teve sua sociedade formada por uma ampla gama de povos, os quais juntaram aqui suas mais diversas características culturais. O conjunto dessas culturas, suas várias manifestações, formam as diversas faces da brasilidade.

As minorias, notadamente os índios, habitantes originais da terra, e os negros, formam o que se poderia chamar de parte mais frágil do caldeirão cultural brasileiro. Eles não dispõem do poder dos meios de comunicação para difundirem suas culturas, para manterem seus laços culturais, já que esses recursos estão intimamente ligados ao poder econômico, à formação de mercados consumidores, ao consumo cultural capaz de retorno financeiro.

A retirada do apoio oficial às manifestações culturais das minorias, como os negros e os índios, fatalmente será um fator de desagregação dessas culturas, o que significará mais uma passo para condená-las ao esquecimento.

O apoio às manifestações culturais de um modo geral e, em particular, das minorias, significa também o reconhecimento de nossa dívida para com esses povos, particularmente para com os índios e negros, oprimidos por séculos de extermínio e de escravidão.

Assim, não vemos sentido na supressão do art. 215 da Constituição.

A modificação, como pretendem as propostas revisionais, do § 1º do art. 216, inviabilizará completamente o trabalho de preservação do patrimônio cultural brasileiro, pois parte do princípio de que o universo cultural de nosso povo está circunscrito apenas àqueles bens de propriedade do Estado.

Nesse raciocínio, igrejas, fazendas antigas, centros históricos, sítios arqueológicos e tantos outros bens que constituem o espírito e boa parte de nossa memória coletiva, não poderão mais ser preservados pelo poder público. Dos cerca de dezesseis mil bens que compõem os conjuntos históricos acautelados, mais de oitenta por cento ficarão desprotegidos, perderão seu significado quando destacados dos conjuntos aos quais estão incorporados.

Tal iniciativa, se concretizada, beneficiará principalmente aos in-

interessados na especulação econômica de áreas hoje protegidas por sua importância histórico-artística. As propostas afetam também áreas protegidas pela UNESCO, como Ouro Preto, Salvador, Olinda, São Miguel das Missões, e patrimônios arqueológicos e ecológicos, como a Serra da Capivara, onde existe um patrimônio natural conjugado com os remanescentes culturais das primeiras manifestações de ocupação humana em área hoje abrangida pelo território nacional.

O condicionamento de tombamentos de bens da União ao pronunciamento do serviço de patrimônio, se adotado, tornará a ação governamental nessa área altamente centralizada e, o que é pior, deslocará a discussão de mérito da esfera cultural para as burocrática, administrativa e econômica.

Assim, não vemos conveniência na aprovação das propostas revisionais assinaladas, aos arts. 215 e 216 da Constituição Federal.

### III - Voto

Diante do exposto, votamos por manter, na forma atual, os textos dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal.

A designação do voto a cada Proposta Revisional e respectivas emendas constam do relatório anexo.

Sala das Sessões, de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMAN

Sub-Relator



PARECER Nº 74 (ART. 37, 39 E 41)  
(ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS, REGIME JURÍDICO ÚNICO, REMUNERAÇÃO E  
DISPONIBILIDADE)

**HISTÓRICO:**

- Data da publicação do Parecer: 16.05.94
- O Parecer não foi apreciado

**Mantido o texto da Constituição Federal**

Art. 37

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções, não abrangendo os de natureza eletiva, ressalvado o disposto no inciso II do parágrafo 1º do art. 41 da Constituição Federal, e a proibição de acumular estende-se a empregos e funções, não abrangendo os de natureza eletiva, ressalvado o disposto no inciso II do parágrafo 1º do art. 41 da Constituição Federal;

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo na administração pública direta, autárquica e fundacional.

§ 3º Estender-se-ão aos servidores titulares de empregos na administração pública direta, autárquica e fundacional o disposto no art. 7º, não se lhes aplicando o que determinam os arts. 40 e 41.

Art. 41

§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua inexistência, o servidor estatual ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, nos termos da lei, até seu readaptação ou promoção em outro cargo.

Art. 42. Para suprir a expressão "seguro" regime jurídico das instituições mantidas pela União" constante do inciso V do art. 208.

SUBSTITUTIVO DO RELATOR  
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Acrescentem-se o seguinte inciso XVIII ao art. 37 da Constituição Federal, renumerando-se os atuais incisos XVIII a XXI, e o seguinte § 3º ao art. 39, dando-se ao *caput* do art. 39 nova redação e ao § 3º do art. 41 a redação abaixo explicitada:

“Art. 37 .....

XVIII - a proibição de acumular aplica-se aos proventos da inatividade, salvo quando decorrentes de cargos acumuláveis ou quanto à remuneração relativa ao exercício de mandato eletivo, cargo em comissão ou à prestação de serviço temporário;

.....

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo na administração pública direta, autárquica e fundacional.

.....

§ 3º Estende-se aos servidores titulares de empregos na administração pública direta, autárquica e fundacional o disposto no art. 7º, não se lhes aplicando o que determinam os arts. 40 e 41.

.....

Art. 41. ....

§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, nos termos da lei, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.”

Art. 2º Fica suprimida a expressão “assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União” constante do inciso V do art. 206.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação, não se aplicando a situações jurídicas já constituídas.

Sala das Sessões, em  
Deputado NELSON JOBIM

Relator

1. Acumulação de proventos

O primeiro aspecto a ser abordado diz respeito à acumulação de proventos de magistrados, permitida pelo texto atual, segundo a doutrina e a jurisprudência dominantes.

A matéria em tela põe em discussão a possibilidade dos autores de propor propostas legislativas que pretendam introduzir na Carta a vedação de que cumule o presente parecer. Assim, inicialmente impõe-se a acumulação de proventos nas seguintes propostas:

- a de nº 1.043-1, de autoria do nobre Senador Gilberto Miarin

- a de nº 3.323-2, de autoria do nobre Deputado Nelson Moritz

- a de nº 3.347-0, de autoria do nobre Deputado Adrialdo Streck

- a de nº 1.130-3, 10.247-9 e 10.248-2, de autoria do nobre Deputado Eudardo Mascarenhas

- a de nº 2.540-8, de autoria do nobre Deputado Afredino Romano Machado

- a de nº 2.720-0, de autoria do nobre Deputado Roberto Vianção

- a de nº 6.032-2, de autoria do nobre Senador Carlos de Castro

- a de nº 10.142-6, de autoria do nobre Deputado Wilson Moritz

- a de nº 11.428-9, de autoria do nobre Deputado José Adão

- a de nº 12.284-1, de autoria do nobre Deputado Wilson Gibson

- a de nº 14.070-6, de autoria do nobre Deputado Walter Pires

- a de nº 14.300-4, de autoria do nobre Senador Raulo Carrão



**PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS  
SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
(ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS, REGIME JURÍDICO ÚNICO,  
REMUNERAÇÃO E DISPONIBILIDADE)**

**I - RELATÓRIO**

**1. Acumulação de proventos**

O primeiro assunto a abordar diz respeito à acumulação de proventos da inatividade, permitida pelo texto atual, segundo a doutrina e a jurisprudência dominantes.

A matéria em tela permeou a preocupação dos autores de 15 (quinze) propostas revisionais, que pretendem introduzir na Carta a vedação de que cuida o presente parecer. Assim, intencionam impedir a acumulação de proventos as seguintes propostas:

- a de nº 1.042-2, de autoria do nobre Senador Gilberto Miranda;

- a de nº 3.322-2, de autoria do nobre Deputado Nelson Morro;

- a de nº 3.347-0, de autoria do nobre Deputado Adroaldo Streck;

- as de nºs 4.129-3, 10.547-9 e 10.548-2, de autoria do nobre Deputado Eduardo Mascarenhas;

- a de nº 5.540-8, de autoria do nobre Deputado Marcelino Romano Machado;

- a de nº 5.720-0, de autoria do nobre Deputado Roberto Valadão;

- a de nº 8.032-2, de autoria do nobre Senador Carlos de Carli;

- a de nº 10.445-6, de autoria do nobre Deputado Wilson Moreira;

- a de nº 11.988-9, de autoria do nobre Deputado José Aldo;

- a de nº 12.284-2, de autoria do nobre Deputado Nilson Gibson;

- a de nº 14.009-6, de autoria do nobre Deputado Waldir Pires;

- a de nº 14.385-4, de autoria do nobre Senador Dirceu Carneiro;

- e, finalmente, a de nº 16.074-2, de autoria do nobre Senador Almir Gabriel.

Nenhuma proposta revisional pretende dar à atual redação do inciso XVI do art. 37 caráter mais liberal em relação à matéria, transformando a atual ausência de proibição em autorização explícita à acumulação de proventos. Contudo, devem ser registradas as seguintes emendas "supressivas", que intencionam elidir da apreciação pelo plenário algumas das propostas revisionais anteriormente relacionadas:

- a de nº 3.394-1, de autoria do nobre Deputado Elisio Curvo, que manda suprimir a proposta nº 5.720-0; -

- a de nº 4.072-5, de autoria do nobre Deputado Genésio Bernardino, que manda suprimir, entre outras, as propostas nºs 1.042-2, 11.988-9 e 14.385-4;

- a de nº 5.479-9, de autoria do nobre Deputado Valdemar Costa Neto, que manda suprimir a proposta nº 3.322-2;

- a de nº 6.883-0, de autoria do nobre Deputado Ivo Mainardi, que ordena a supressão da proposta nº 3.322-2;

- a de nº 7.601-1, de autoria do nobre Deputado Gilberto Miranda, que propõe a supressão da proposta nº 8.032-2;

- e, finalmente, a de nº 8.234-1, de autoria do nobre Deputado Jair Bolsonaro, que pretende ver suprimida a proposta nº 4.129-3.

Como se sabe, tais emendas, por força dos critérios adotados pela Relatoria, mereceram rejeição por inadequação formal. Devem ser, a despeito disso, indicadas neste parecer, por manifestarem a oposição de seus autores à solução dada pela Relatoria para equacionamento da matéria. Procedimento de igual objetivo foi adotado para os outros aspectos abordados neste parecer.

As propostas revisionais anteriormente relacionadas mereceram as seguintes emendas aditivas ou parcialmente supressivas, dadas como prejudicadas por abordarem assunto alheio ao alcance deste parecer:

- a de nº 4.486-6, de autoria do nobre Deputado Euler Ribeiro, que pretende alterar, entre outras, a proposta nº 17.238-6;

- e as de nºs 11.025-1 e 11.027-9, de autoria do nobre Deputado Roberto Rollemberg, que

buscam alterar a proposta nº 4.129-3.

Setenta e quatro propostas revisionais visam vedar o ingresso de aposentados na magistratura ou no Ministério Público. São elas:

- a de nº 206-3, de autoria da nobre Deputada Adclaide Néri;

- a de nº 286-0, de autoria do nobre Senador João Rocha;

- a de nº 447-6, de autoria da nobre Deputada Célia Mendes;

- a de nº 781-9, de autoria do nobre Deputado Ibrahim Abi-Ackel;

- a de nº 826-5, de autoria do nobre Deputado Maurício Calixto;

- a de nº 1.167-5, de autoria do nobre Deputado João Maia;

- a de nº 2.085-8, de autoria do nobre Deputado Olavo Calheiros;

- a de nº 2.368-6, de autoria do nobre Deputado Eraldo Trindade;

- a de nº 2.478-6, de autoria do nobre Deputado Mendonça Neto;

- a de nº 2.600-6, de autoria do nobre Deputado Paulo Romano;

- a de nº 2.662-1, de autoria do nobre Deputado Valdir Guerra;

- a de nº 2.667-9, de autoria do nobre Deputado Paulo Mourão;

- a de nº 2.702-9, de autoria do nobre Deputado Nelson Trad;

- a de nº 2.772-1, de autoria do nobre Deputado José Maranhão;

- a de nº 2.867-0, de autoria do nobre Senador Jonas Pinheiro Borges;

- a de nº 2.999-3, de autoria do nobre Deputado Maurici Mariano;

- a de nº 3.174-1, de autoria do nobre Deputado Neif Jabur;



- a de nº 3.249-1, de autoria do nobre  
Deputado Edison Andrino;

- a de nº 3.371-1, de autoria do nobre  
Deputado Adroaldo Streck;

- a de nº 3.545-3, de autoria do nobre  
Deputado João Falcão;

- a de nº 3.948-6, de autoria do nobre  
Deputado Vitório Malta;

- a de nº 4.087-8, de autoria do nobre  
Senador Nabor Júnior;

- a de nº 4.105-0, de autoria do nobre  
Deputado Antônio Faleiros;

- a de nº 4.736-0, de autoria do nobre  
Deputado Samir Tannus;

- a de nº 4.900-5, de autoria do nobre  
Deputado Sérgio Barcellos;

- a de nº 4.951-1, de autoria do nobre  
Senador Odacir Soares;

- a de nº 5.133-2, de autoria do nobre  
Deputado Ivo Mainardi;

- a de nº 5.221-6, de autoria do nobre  
Deputado Osvaldo Reis;

- a de nº 5.448-1, de autoria do nobre  
Deputado Elias Murad;

- a de nº 5.462-9, de autoria do nobre  
Deputado Sérgio Ferrara;

- a de nº 5.654-2, de autoria do nobre  
Senador Divaldo Suruagy;

- a de nº 5.756-5, de autoria da nobre  
Deputada Maria Valadão;

- a de nº 5.883-3, de autoria do nobre  
Deputado Telmo Kirst;

- a de nº 6.247-3, de autoria do nobre  
Deputado Derval de Paiva;

- a de nº 6.564-8 de autoria do nobre De-  
putado Carlos Azambuja;

- a de nº 7.049-6, de autoria do nobre

- 1- Senador Mansueto de Lavor;  
- a de nº 7.792-1, de autoria do nobre
- Deputado José Santana de Vasconcelos;  
- a de nº 8.008-1, de autoria do nobre
- Deputado Getúlio Neiva;  
- a de nº 8.134-5, de autoria do nobre
- Deputado Odelmo Leão;  
- a de nº 8.215-5, de autoria do nobre
- Deputado Osvaldo Melo;  
- a de nº 8.673-7, de autoria do nobre
- Deputado Gilvam Borges;  
- a de nº 8.715-2, de autoria do nobre
- Deputado Aníbal Teixeira;  
- a de nº 8.747-3, de autoria do nobre
- Deputado Genésio Bernardino;  
- a de nº 9.373-7, de autoria do nobre
- Deputado Pedro Abrão;  
- a de nº 9.472-9, de autoria do nobre
- Deputado Victor Faccioni;  
- a de nº 9.695-0, de autoria do nobre
- Deputado Édison Fidélis;  
- a de nº 9.912-9, de autoria do nobre
- Deputado Odacir Klein;  
- a de nº 10.197-0, de autoria do nobre
- Deputado Osmânio Pereira;  
- a de nº 10.221-1, de autoria do nobre
- Deputado Nícias Ribeiro;  
- a de nº 10.238-1, de autoria do nobre
- Deputado Vittorio Mediolí;  
- a de nº 10.290-0, de autoria do nobre
- Deputado Camilo Machado;  
- a de nº 10.342-0, de autoria do nobre
- Deputado Roberto Torres;  
- a de nº 10.809-4, de autoria do nobre
- Deputado Armando Costa;  
- a de nº 11.011-2, de autoria do nobre
- Deputado Saulo Coelho;

- a de nº 11.478-7, de autoria do nobre  
Deputado José Belato;

- a de nº 11.521-4, de autoria do nobre  
Deputado Miro Teixeira;

- a de nº 11.817-8, de autoria do nobre  
Senador Ronan Tito;

- a de nº 11.946-3, de autoria do nobre  
Senador Álvaro Pacheco;

- a de nº 11.966-2, de autoria do nobre  
Deputado José Aldo;

- a de nº 12.092-9, de autoria do nobre  
Deputado José Ulisses de Oliveira

- a de nº 12.171-6, de autoria do nobre  
Deputado Humberto Souto;

- a de nº 12.279-6, de autoria do nobre  
Deputado Nilson Gibson;

- a de nº 12.385-1, de autoria do nobre  
Deputado Felipe Néri;

- a de nº 12.454-0, de autoria do nobre  
Senador Amir Lando;

- as de nºs 12.839-1 e 15.877-1, de autori-  
ria do nobre Deputado João Paulo;

- a de nº 12.919-7, de autoria do nobre  
Deputado Aloísio Vasconcelos;

- a de nº 13.072-6, de autoria do nobre  
Deputado José Thomaz-Nonô;

- a de nº 13.082-1, de autoria do nobre  
Deputado Ariosto Holanda;

- a de nº 14.363-8, de autoria do nobre  
Deputado Augusto Farias;

- a de nº 14.911-1, de autoria da nobre  
Deputada Lúcia Vânia;

- a de nº 15.312-8, de autoria do nobre  
Deputado João Natal;

- a de nº 15.697-9, de autoria do nobre  
Deputado Raul Belém;

- e, finalmente, a de nº 16.926-6, de auto-



ria do nobre Senador César Dias.

As emendas n°s 971-5, 973-2, 990-1, 1.027-1, 1.063-5, 1.071-2, 1.124-6, 1.117-2 e 9.444-2, todas de autoria do nobre Deputado Armando Costa, adicionam às propostas n°s 5.448-1, 8.673-7, 9.373-7, 9.472-9, 9.695-0, 9.912-9, 10.197-0, 10.221-1 e 10.238-1 vedação ao ingresso de aposentados no Ministério Público.

Destinam-se à supressão de propostas revisionais que vedam o ingresso de aposentados na Magistratura ou no Ministério Público as seguintes emendas:

- as de n°s 175-6, 176-0, 177-3, 178-7, 179-1, 180-2, 181-6, 182-0, 183-3 e 229-3, de autoria do nobre Deputado Darci Coelho, que propõem a supressão das propostas n°s 781-6, 826-5, 1.167-5, 2.368-6, 2.702-9, 2.772-1, 3.174-1, 4.900-5, 4.951-1 e 5.133-2;

- as de n°s 353-1, 374-3, 392-5 e 397-5, de autoria do nobre Deputado Paulo Ramos, que pretendem suprimir as propostas n°s 5.654-2, 6.569-8, 7.049-6 e 7.792-1;

- as de n° 1.607-5, 1.608-9, 1.609-2, 1.610-4, 1.611-8, 1.622-6, 1.623-0, 1.624-3 e 1.628-8, de autoria do nobre Deputado Sigmaringa Seixas, que propõem a supressão das propostas n°s 781-6, 826-5, 947-6, 1.167-5, 2.702-9, 2.772-1, 3.174-1, 4.900-5 e 4.951-1;

- a de n° 2.984-3, de autoria do nobre Deputado Roberto Valadão, que pretende suprimir a proposta n° 5.221-6;

- a de n° 4.343-1, de autoria do nobre Deputado Jackson Pereira, que pretende suprimir a proposta n° 6.564-8;

- a de n° 10.320-3, de autoria do nobre Deputado Fetter Júnior, que ordena a supressão da proposta n° 4.951-4;

- e, finalmente, a de n° 12.208-1, de autoria do nobre Deputado Beraldo Boaventura, que propõe a supressão da proposta n° 12.919-7.

## **2. Regime jurídico único**

As propostas revisionais destinadas, no todo ou em parte, a alterar

o caput do artigo 39 totalizam dezenove. Dezoito tratam do regime jurídico dos servidores públicos e uma (a de nº 5.078-3, de autoria do nobre Deputado Ivo Mainardi) objetiva instituir carreira única para os servidores dos três Poderes.

No tocante ao regime jurídico, observa-se que a maior parte das proposições (onze) pretende eliminar a unicidade hoje obrigatória. São elas:

- a de nº 2.117-9, de autoria do nobre  
Deputado Pauderney Avelino;

- a de nº 2.257-2, de autoria do nobre  
Deputado Fetter Júnior;

- a de nº 5.755-1, de autoria da nobre  
Deputada Maria Valadão;

- a de nº 5.877-3, de autoria do nobre  
Deputado Telmo Kirst;

- a de nº 7.535-4, de autoria do nobre  
Deputado José Serra;

- a de nº 8.531-6, de autoria do nobre  
Senador José Sarney;

- as de nºs 8.566-8 e 8.570-1, de autoria  
do Partido Progressista Reformador;

- a de nº 10.409-2, de autoria do nobre  
Deputado Wilson Moreira;

- a de nº 10.550-2, de autoria do nobre  
Deputado Eduardo Mascarenhas;

- a de nº 16.417-8, de autoria do nobre  
Deputado César Souza.

Há ainda duas propostas que alteram quase todo o capítulo sobre Administração Pública e, ao fazê-lo, suprimem o artigo 39. Foram apresentadas pelo nobre Deputado Maurício Calixto (nº 14.692-4) e pelo Partido Social Democrático (nº 15.299-4).

Em favor da unicidade do regime jurídico constata-se cinco proposições. Duas delas (as de nºs 4.977-2 e 8.029-3, de autoria, respectivamente, dos nobres Deputados Maurici Mariano e Getúlio Neiva), posicionam-se pelo regime estatutário; outra, apresentada pelo nobre Deputado Costa Ferreira (nº 13.276-1) mantém a atual redação; a última (nº 323-7, de autoria do nobre Deputado Mendes Botelho) substitui a expressão "regime jurídico único" por uma proibição à duplicidade de regimes.

Duas emendas visam suprimir proposta contrária à unicidade. São

as de nºs 10.892-0 e 11.184-1, de autoria, respectivamente, do nobre Deputado Ricardo Moraes e do nobre Senador César Dias, que pretendem suprimir a proposta nº 5.877-2. A emenda nº 12.372-6, de autoria do nobre Deputado Carlos Alberto Campista, intenciona a supressão da proposta nº 14.692-4, que, como já foi dito, modifica todo capítulo sobre a administração pública.

Há também uma emenda modificativa, a de nº 11.034-2, de autoria do nobre Deputado Paulo Heslander, que atinge a proposta nº 7.535-4. Sua finalidade é integrar aos quadros administrativos do Poder Judiciário os servidores colocados à disposição da Justiça Eleitoral.

Por fim, ainda sobre regime jurídico único foram analisadas propostas revisionais relativas ao inciso V do art. 206, o qual assegura a aplicação de tal regime em todas as instituições de ensino mantidas pela União. Nesse grupo foram identificadas nove proposições com o intento de suprimir do dispositivo a expressão que garante o regime único, a saber:

- a de nº 7.515-5, de autoria da nobre Deputada Rose de Freitas;

- a de nº 7.588-8, de autoria do nobre Deputado Ubaldo Dantas;

- as de nºs 9.090-9 e 10.595-4, de autoria do nobre Deputado Eduardo Mascarenhas;

- a de nº 9.239-5, de autoria do nobre Deputado Hugo Biehl;

- a de nº 10.492-8, de autoria do nobre Deputado Wilson Moreira;

- a de nº 13.796-9, de autoria do nobre Deputado Osvaldo Melo;

- a de nº 14.182-2, de autoria do nobre Senador Jutahy Magalhães;

- a de nº 15.453-5, de autoria do nobre Senador Pedro Teixeira;

- a de nº 16.581-3, de autoria do nobre Senador Elcio Álvares.

Também com respeito ao inciso V do art. 206, há três propostas que, dentre outros objetivos, suprimem integralmente o próprio dispositivo, quais sejam:

- a de nº 12.976-3, de autoria do nobre Deputado Jarvis Gaidzinski;



- a de nº 13.796-8, de autoria do nobre  
Deputado Osvaldo Melo;

- a de nº 16.322-9, de autoria do nobre  
Deputado Delfim Netto.

### 3. Remuneração na disponibilidade

O terceiro item deste tema refere-se à remuneração do servidor em disponibilidade. Sobre o item foram apresentadas 26 (vinte e seis) propostas e 34 (trinta e quatro) emendas.

A PRE nº 13.276-1, de autoria do nobre Deputado Costa Ferreira, repete a redação atual do dispositivo constitucional que cuida da disponibilidade de servidores públicos. As demais vinte e cinco propostas revisionais que abordam o assunto destinam-se à redução ou até mesmo à supressão dos proventos da disponibilidade. São elas:

- a de nº 1.034-5, de autoria do nobre  
Senador Gilberto Miranda;

- a de nº 1.252-8, de autoria do nobre  
Deputado Koyu Iha;

- a de nº 1.958-8, de autoria do nobre  
Deputado Adroaldo Streck;

- a de nº 2.229-6, de autoria do nobre  
Deputado Wilson Campos;

- a de nº 2.340-8, de autoria do nobre  
Deputado Elisio Curvo;

- a de nº 4.193-3, de autoria do nobre  
Senador Jutahy Magalhães;

- a de nº 4.609-1, de autoria do nobre  
Deputado Jackson Pereira;

- as de nºs 5.077-0 e 5.083-0, de autoria  
do nobre Deputado Ivo Mainardi;

- a de nº 8.513-4, de autoria do nobre  
Senador José Sarney;

- a de nº 8.613-0, de autoria do nobre  
Deputado Freire Júnior;

- a de nº 9.197-0, de autoria do nobre  
Deputado Nelson Proença;

- a de nº 9.704-1, de autoria do nobre

Deputado Carlos Scarpelini;

- as de nºs 10.411-8, 10.414-9 e 10.442-5, de autoria do nobre Deputado Wilson Moreira;

- as de nºs 10.551-1, 10.564-7 e 10.579-0, de autoria do nobre Deputado Eduardo Mascarenhas;

- a de nº 12.721-1, de autoria do nobre Deputado Ricardo Moraes;

- a de nº 12.973-2, de autoria do nobre Deputado Jarvis Gaidzinski;

- a de nº 14.397-6, de autoria do nobre Deputado Luís Roberto Ponte;

- a de nº 15.223-1, de autoria da nobre Deputada Regina Gordilho;

- a de nº 16.070-8, de autoria do nobre Senador Almir Gabriel;

- e, finalmente, a de nº 16.651-5, de autoria do nobre Senador Mário Covas.

As propostas retrocitadas receberam trinta e duas emendas destinadas a suprimir a integridade de seu texto e duas emendas aditivas. Estas últimas são tidas pela Relatoria como prejudicadas, tendo em vista abordarem assunto que foge ao alcance deste parecer, e foram apresentadas pelo nobre Deputado Aparício Carvalho (nºs 10.578-6 e 10.595-4, afetando, respectivamente, as propostas nºs 9.197-0 e 12.073-2).

São as seguintes as emendas “supressivas” apresentadas às propostas revisionais que abordaram o assunto:

- as de nºs 911-8, 12.359-2, 12.364-5, 12.365-2, 12.378-8, 12.382-1, 12.385-1, 12.387-9, 12.390-8, 12.389-6 e 12.394-2, de autoria do nobre Deputado Carlos Alberto Campista, que propõe a supressão das propostas nºs 1.034-5, 1.252-8, 1.958-8, 2.229-6, 2.340-8, 5.083-0, 8.513-4, 9.197-0, 12.721-1, 12.973-2 e 15.223-1;

- a de nº 924-3, de autoria do nobre Deputado Amaury Müller, que sugere a supressão da proposta nº 1.252-8;

- a de nº 10.313-0, de autoria do nobre Deputado Jabes Ribeiro, que pretende ver suprimida a proposta nº 8.513-4;

- as de nºs 10.897-8, 10.937-6, 10.940-5, 10.945-3, 12.298-1 e 12.299-5, de autoria do nobre Deputado Ricardo Moraes, que propõem a supressão das propostas nºs 1.252-8, 1.958-8, 2.340-8, 8.513-4 e 10.551-1;

- as de nºs 10.987-9, 11.178-1, 11.181-0, 11.182-3, 11.220-4, 11.224-9 e 12.312-9, de autoria do nobre Senador César Dias, que determinam a supressão das propostas nºs 1.252-8, 1.958-8, 2.340-8, 5.083-0 e 8.513-4;

- e, finalmente, as de nºs 12.532-9, 12.537-7, 12.538-1, 12.539-4 e 12.562-2, de autoria do nobre Senador Cid Sabóia de Carvalho, destinadas a suprimir as propostas nºs 4.193-3, 10.414-9, 10.564-7, 16.070-8 e 16.651-5.

## II - PARECER

### 1. Acumulação de proventos

É bastante curiosa a evolução do pensamento constitucional brasileiro acerca da proibição de acumular proventos.

A Constituição do Império, outorgada em 1824, não faz qualquer restrição à acumulação de postos públicos. A primeira Constituição da República, datada de 1891, tolhe tão somente "acumulações remuneradas", sem mencionar, de forma expressa, que essa restrição abrange os inativos.

Na Carta de 1934, modifica-se a proibição de acumular, determinando-se que seja vedada "a acumulação de cargos públicos remunerados", estabelecendo-se, em outro dispositivo, que a aceitação de cargo remunerado resulta na "suspensão de proventos da inatividade". A Lei Máxima seguinte, outorgada em 1937, elimina a referência aos inativos. Esse teor enxuto sobrevive à redemocratização do pós-guerra, sendo preservado na Constituição de 1946.

Em 1967, a primeira Carta do regime militar retoma as restrições anteriores a 1937 e proíbe, em texto algo enfiado, a acumulação de proventos. O texto constitucional de 1969, resultado de emenda outorgada pela Junta Militar que assume o governo no impedimento do Presidente Costa e Silva, preserva tal restrição.

Finalmente, a Carta em vigor opta pela omissão da remuneração da inatividade na regra que proíbe acumulação de cargos, empregos e funções públicos. Volta-se, desta forma, à "permissão" - por ausência de regra inibidora - de se acumular proventos.

Enfim, a visão do pensamento pátrio acerca do tema pode ser tra-



duzida por uma conclusão evidente: o Direito Constitucional Brasileiro simplesmente hesita entre duas posições - ou se proíbe de forma expressa a acumulação de proventos ou ela é "autorizada" por falta de vedação explícita. Desde a Constituição outorgada por Dom Pedro I, jamais se pôde extrair das leis fundamentais brasileiras qualquer dispositivo que levasse diretamente ao entendimento de que a acumulação de proventos é permitida.

Feito esse apêndice histórico, a Relatoria expressa seu sentimento de que o presente processo de revisão é, por certo, uma oportunidade ímpar para definição da matéria. Fugindo a qualquer ambigüidade, o substitutivo em anexo pretende inserir no ordenamento constitucional norma destinada a vedar a acumulação de proventos.

Essa posição não deriva somente do teor das respeitáveis propostas revisionais anteriormente relacionadas ou das convicções pessoais do Relator. Nasce, sobretudo, da necessidade de se fazer justiça, de se extirpar do texto constitucional um privilégio absolutamente injustificável. Tal tratamento diferenciado contempla, como se verá adiante, os servidores públicos aposentados, para os quais é admitida a acumulação de rendimentos provenientes dos cofres públicos, liberalidade que a Carta não estende a seus colegas em atividade.

Outro seria o entendimento da Relatoria se a Constituição houvesse tomado como pilar, nos casos de exceção à vedação de acumular cargos, empregos e funções públicas, a simples compatibilidade de horários e a falta de outros empecilhos de ordem prática ao exercício simultâneo dos postos objeto da acumulação. Não é o caso. À luz do ordenamento constitucional, o servidor investido em cargo de jornada reduzida e sem nenhuma responsabilidade que impute à sua função a necessidade de dedicação exclusiva não pode, ainda assim, candidatar-se a assumir outra vaga na administração sem prejuízo de sua situação anterior.

As exceções que a Constituição admite, quanto à vedação de acumular, atendem, de forma expressa, mais ao interesse da administração que às postulações dos servidores beneficiados pelas hipóteses permissivas. Predomina o interesse público na garantia do direito de médicos e professores à acumulação de cargos, empregos e funções públicas. A acumulação de proventos em geral, ao contrário, favorece, em princípio, apenas aos servidores aposentados.

Pode-se argumentar, como tem sido freqüente, que a administração está, desse modo, abrindo mão de pessoal qualificado, experiente, vivido, cuja contribuição seria útil ao serviço público. Ora, esse raciocínio esbarra em dois argumentos intransponíveis. Em primeiro lugar, não há como comprovar, de forma precisa, a suposição de que a experiência aperfeiçoou a qualidade da mão-de-obra constituída pelos servidores inativos. É no mínimo temerário flexibilizar-se um dispositivo de caráter moralizador por força de conclusões empíricas.

Em segundo lugar, perdem os defensores da acumulação de pro-

ventos qualquer razão quando se constata que a qualidade do serviço prestado não é motivo suficiente para que se permita a acumulação por servidores ativos. Estes, ao contrário dos inativos, podem exhibir folhas corridas as mais recheadas, podem dedicar-se de forma extrema ao serviço público, podem revelar-se figuras de valor inestimável para o suprimento das carências e dos anseios da população atendida. Nada disso os autorizará a incidirem em acumulação proibida.

Ao contrário, a prevalecer a situação atual, estará sendo referendado um enorme contra-senso. O servidor eficaz, de experiência já comprovada, é estimulado, ao completar trinta e cinco anos de serviço, a pedir aposentadoria, para que possa postular outra colocação na administração pública. Perde-se um profissional de capacidade já conhecida para que se tenha em troca um novato cuja eficácia ainda terá que ser comprovada.

O que fragiliza a posição dos que defendem a acumulação de proventos é, sem qualquer dúvida, a origem da proibição ao exercício de dois ou mais postos na administração pública. O que se visa, através dela, é evitar que a administração passe a ocasionar concentração de renda através do exercício de cargos públicos. O oferecimento de amplas garantias ao acesso é a variedade de quadros no serviço público são os dois princípios basilares do recrutamento de pessoal na administração pública.

É dever do Estado assegurar que seus cofres - propriedade da população - beneficiarão um número mais elevado de cidadãos a seu serviço, ainda que a remuneração destes seja inferior à que seria possível se os quadros fossem mais reduzidos. Sequer servidores excepcionalmente qualificados e com extraordinária capacidade de produção podem subverter esses parâmetros necessariamente inflexíveis. Explique-se o advérbio: ao abrir mão dessas garantias, o Estado deixará de direcionar suas atividades para o interesse público e admitirá - ao menos nesse caso isolado - que prevaleçam as expectativas de determinados grupos. Pelo raciocínio básico da vedação constitucional, as verbas oriundas da fazenda pública capazes de retribuir dois trabalhadores não podem ser concentradas na conta bancária de um só deles.

A redação dada ao substitutivo é coerente com essa fundamentação isonômica. Admite-se a acumulação de proventos só em casos onde a acumulação já é, de uma forma ou de outra, tolerada para os servidores ativos. Na redação constitucional em vigor, a posse em cargos comissionados e o exercício de mandatos eletivos não resultam na perda de cargo, emprego ou funções nos quais o servidor esteja investido em caráter efetivo. Essa autorização, embora não incluída nas exceções listadas no dispositivo constitucional que veda a acumulação, consta do art. 38 e do inciso V do art. 37. Com igual respeito ao princípio da igualdade de direitos, o aposentado poderá assumir cargos, empregos ou funções de médicos e professores, cuja acumulação a Constituição expressamente autoriza na vida ativa.

Deve-se, por dever de justiça, registrar e refutar outra linha de



argumentação freqüentemente invocada por quem defende a permissibilidade da acumulação de proventos, tendente a considerar vedação nesse sentido como uma restrição ao ingresso de aposentados no serviço público. Não é o que ocorrerá, se acolhido o substitutivo. Servidores inativos poderão inscrever-se em concursos e terão direito à nomeação, caso aprovados. Apenas serão forçados a abrir mão de seus proventos, da mesma forma como servidores ativos necessitam prejudicar os vencimentos dos cargos que ocupam em favor da retribuição de outros cargos por eles legitimamente pleiteados.

Com essas providências, o Congresso Revisor concederá à matéria a coerência e a integridade que, a ver da Relatoria, faltam, no particular, ao texto atual da Carta Magna.

## **2. Regime jurídico único**

Dentre as inovações relativas aos princípios norteadores e ao funcionamento da administração pública, a Constituição de 1988 introduziu a obrigatoriedade de adoção, pela União e no âmbito das demais esferas de governo, de um regime jurídico único para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas.

De imediato, tal regime passou a se constituir em grande fonte de controvérsia doutrinária. Qual a extensão da unicidade em questão? Alguns autores entendiam que cada esfera político-administrativa deveria adotar o mesmo regime para todos seus servidores. Outros autores admitiam a possibilidade de diversidade desde que unos fossem os regimes aplicados aos servidores de entidades com a mesma natureza jurídica, ou seja, poderia haver um regime próprio para a administração direta e outro(s) para todas as autarquias ou todas as fundações públicas.

Prevaleceu, na União, a primeira interpretação. Com efeito, em 11 de dezembro de 1990 foi editada a Lei nº 8.112, que instituiu um regime de natureza estatutária para todos os servidores da administração direta, autárquica e fundacional, transformando os empregos então existentes em cargos públicos.

Quanto às demais entidades estatais, embora o artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tenha estabelecido o prazo de dezoito meses da promulgação da Constituição para que regulamentassem o artigo 39 e adequassem seus quadros aos ordenamentos ali estabelecidos, sabe-se que hoje muitos municípios não instituíram o regime único, convivendo com situações as mais variadas.

Na órbita federal, a Lei nº 8.112, à época de sua edição, foi anunciada como um grande avanço no sentido da reorganização dos quadros funcionais. A uniformização de direitos e deveres para todos os servidores foi saudada como solução para o caos até então representado pela coexistência de uma diversidade de categorias funcionais: funcionários públicos estatutários admitidos por meio de concurso público, servidores admitidos sob o regime celetista e



servidores contratados em caráter temporário, além de quadros já declarados em extinção.

Entretanto, passados mais de três anos da implantação do estatuto na esfera federal, a conveniência da manutenção de um vínculo estatutário para todas as categorias funcionais, especialmente no que concerne à estabilidade do servidor, vem sendo amplamente questionada. Com efeito, sob o pretexto de se garantir a equidade de direitos e a continuidade dos serviços públicos, impôs-se aos entes estatais a absoluta inflexibilidade administrativa, decorrente da impossibilidade de ajuste de seus quadros tanto às condições econômicas vigentes quanto às reais necessidades técnicas de cada órgão ou entidade.

Mais que uma questão de racionalidade administrativa, a unicidade de regime deve ser repensada sob a ótica do interesse público, de forma a libertar o Estado da qualidade de refém das regras em vigor. Tendo em vista tal perspectiva e até em nome do princípio da autonomia administrativa consagrada pela própria Constituição, advoga esta Relatoria a liberdade para que os entes estatais possam adotar o(s) regime(s) que lhes pareçam mais conveniente(s). Que cada um possa definir, por exemplo, as atividades a cargo das quais devam estar servidores estatutários, aos quais se assegure independência técnica e proteção contra abusos do poder político. Que cada qual possa avaliar se mais lhe convém a adoção das normas trabalhistas ou mesmo de um regime contratual específico para os servidores, observados obviamente os preceitos constitucionais pertinentes.

É bom, neste ponto, esclarecer que a flexibilidade ora apregoada não se confunde com descontrole e que não se defende aqui o retorno às aberrações observadas no passado recente, quando a admissão pela via trabalhista significava sobretudo o "acesso fácil" ao serviço público. Contra esse estado de coisas, o inciso II do artigo 37 traz hoje garantia satisfatória, já que condiciona a investidura em *cargo ou emprego público* à aprovação prévia em concurso público, ressalvadas naturalmente as nomeações para cargos comissionados. Mantida tal exigência, a flexibilidade para a opção pelo regime dos servidores não se coloca como risco, mas como alternativa sensata e necessária à reestruturação administrativa e ao redimensionamento do Estado, ainda que apenas no médio prazo.

Feitas tais considerações, esta Relatoria se posiciona pela modificação do *caput* do artigo 39, de forma que a unicidade deixe de ser obrigatória na definição do regime jurídico dos servidores públicos.

### 3. Remuneração na disponibilidade

Quanto à remuneração na disponibilidade, cumpre, preliminarmente, identificar-se a evolução deste instituto no texto constitucional.

Surgindo na Carta de 1937 com intenção claramente punitiva (arts.

157 e 177). evolui a disponibilidade para um conceito mais adequado à doutrina na Constituição de 1946, onde encerra três pontos fundamentais: a origem, na extinção do cargo; o regime remunerado da disponibilidade (ainda sem especificar se integral ou proporcional); e a previsão de obrigatório aproveitamento em outro cargo (art. 189). A Carta de 1967 convalida o conceito, explicitando a remuneração com vencimentos integrais (art. 99, § 2º). Com a Emenda Constitucional de 1969, é introduzida a declaração da desnecessidade do cargo como origem da disponibilidade, além de se substituir o conceito de remuneração integral pelo novo conceito de remuneração proporcional ao tempo de serviço, omitindo-se o texto quanto ao aproveitamento. O texto da Carta de 1988 mantém a dupla origem da disponibilidade, enquanto volta a referir-se genericamente à remuneração e reintroduz a previsão de aproveitamento do servidor. A inexistência de especificação do valor remuneratório ensejou manifestação do Supremo Tribunal Federal pela integralidade da remuneração (ADI nº 313/91, DJ de 30/4/72, pág. 5722).

O instituto da disponibilidade tem sido falsamente compreendido como mero direito pessoal do servidor. Na verdade, este é não mais que o aspecto exotérico do fenômeno, em sua feição exterior, mais aparente, conseqüência da finalidade primeira do instituto. Em seu sentido essencial, a estabilidade se põe em atendimento do interesse da administração, como alternativa à exoneração, nos momentos em que a reforma administrativa indica a necessidade da extinção do cargo ou a sua desnecessidade. Como a administração, em sua complexidade, apresenta desequilíbrios da força de trabalho, ao excesso de pessoal em um segmento podem eventualmente corresponder carências em outros. Dessa forma, a inexistência da disponibilidade, a administração ver-se-ia condenada a exonerar quadros em um momento para ter de proceder a concursos públicos no momento seguinte, o que implicaria em investimento de custos e tempo, nem sempre disponíveis sem prejuízo para o volume e a qualidade dos serviços públicos.

Em decorrência desses fundamentos, a disponibilidade deve aplicar-se por curtos períodos de tempo, de duração apenas bastante para que a administração adote as providências necessárias para o devido aproveitamento do servidor, e apenas quando isso não se possa dar de imediato.

O atendimento do interesse da administração reflete-se, assim, na manutenção do vínculo do servidor que, em disponibilidade, permanece à sua disposição para aproveitamento, observa-se, de cumprimento compulsório, sob pena de cassação da disponibilidade (Lei nº 8.112/90, art. 32). Nesses termos, a remuneração na disponibilidade completa a equação, como contrapartida à condição de reserva técnica que caracteriza a disponibilidade para aproveitamento.

Coloca-se a questão, portanto, em linhas objetivas: deve a reserva remunerar-se integralmente, como os titulares? É certo que não, pela simples razão de descaber fundamento para justificar que o não-trabalho, ainda que por



interesse momentâneo da administração, valha tanto quanto o necessário e diligente exercício das funções públicas. A inexistência de diferença remuneratória entre o titular no exercício do cargo e o servidor em disponibilidade ocasiona distorções consideráveis, na medida em que corresponde ao estabelecimento de incentivo para a ociosidade remunerada e à anulação de motivação objetiva para o retorno à atividade. Escapa ao processo lógico admitir-se que a adoção de instituto de interesse da administração encerre conteúdo que contribua para inibir sua plena eficácia.

A adoção de remuneração integral para o servidor em disponibilidade é, portanto, injusta, em relação aos titulares que permanecem no exercício de suas funções, descabida, por falta de suporte bastante, e inadequada, em relação ao próprio instituto da estabilidade. Afinal, não se coaduna com o interesse público, que clama por melhores e mais eficientes serviços.

Admitida, portanto, a redução da remuneração na disponibilidade, acata o Relator as proposições direcionadas para a fixação da proporcionalidade remuneratória, em relação ao tempo de serviço.

### III - CONCLUSÃO

1. Quanto à acumulação de proventos, o Relator acolhe, nos termos do substitutivo, as propostas revisionais destinadas a impedir que essa situação se constitua.

2. Quanto ao regime jurídico dos servidores públicos, o Relator acolhe as proposições que partilham do objetivo de extinguir a obrigatoriedade de unicidade.

3. Finalmente, quanto à remuneração na disponibilidade, acolhe o Relator as proposições voltadas para a fixação da remuneração proporcional, em relação ao tempo de serviço.

Cumprindo tais finalidades, o Relator oferece à apreciação do Congresso Revisional o substitutivo anexo.

Sala das Sessões, em

Deputado NELSON JOBIM

Relator



**PARECER Nº 75 (ART. 70 A 75)**  
**(DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 24.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

SUBSTITUTIVO DO RELATOR  
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº  
(SEÇÃO IX DO CAPÍTULO I DO TÍTULO IV)

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal combinado com o art. 3º. do Ato das Disposições Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O *caput* e o parágrafo único do art. 70; os incisos I, II, III, IV, VI, VII, VIII, IX, e o § 3º. do art. 71; o *caput* e o § 2º. do art. 73; e os parágrafos do art. 74 passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou responsável por órgão ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71

.....

I - apreciar as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio conclusivo, a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

III - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis pela aplicação de recursos federais repassados ou concedidos pela União, a qualquer título, a pessoa física ou jurídica, que descumprir o dever de prestar contas ou der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, após instauração da tomada de contas pelo sistema de controle interno;

IV - realizar, por iniciativa própria, do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e

auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V

.....  
VI - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade ou irregularidade;

VIII - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e representando ao Poder competente;

IX - aplicar aos administradores e demais responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade em contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

§ 1º

.....  
§ 2º

.....  
§ 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, ficando o respectivo responsável inelegível e inabilitado para praticar atos de natureza patrimonial enquanto não comprovar perante o Tribunal o ressarcimento do débito e o pagamento da multa.

§ 4º

.....  
Art. 72.

.....  
§ 1º.

.....  
§ 2º.



.....  
**Art. 73.** O Tribunal de Contas da União, integrado por onze Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

.....  
**§ 1º.** Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos, no prazo máximo de sessenta dias após a vacância do cargo:

.....  
I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta anos de idade.

.....  
II -

.....  
III -

.....  
IV -

.....  
**§ 2º.** Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos, no prazo máximo de sessenta dias após a vacância do cargo:

I - quatro pelo Presidente da República, sendo três alternadamente dentre auditores, membros do Ministério Público junto ao Tribunal e servidores de nível superior do seu quadro próprio, que preencham os requisitos do § 1º, indicados em lista triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - sete pelo Congresso Nacional.

**§ 3º.** Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de dez anos.

**§ 4º.** O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de Juiz de Tribunal Regional Federal.

**§ 5º.** Não pode ser nomeado para cargo em comissão ou designado para função de confiança, na administração do Tribunal de Contas da União, cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou afim, até o terceiro grau, inclusive, de Ministros, Auditores e Membros do Ministério Público junto ao Tribunal, em atividade, salvo se titular de cargo efe-

tivo, provido na forma da alínea “e” do inciso I do artigo 96, vedada a sua nomeação, designação ou exercício junto à respectiva autoridade.

**Art. 74.**

§ 1º. O sistema de controle interno de cada Poder contará com órgão central de regulamentação e coordenação das unidades de controle interno setoriais, subordinado diretamente à autoridade máxima do respectivo Poder.

§ 2º. Os responsáveis pelas unidades de controle interno setoriais, sob pena de responsabilidade solidária, ao verificarem a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade de que resulte dano ao erário, deverão, de imediato, instaurar tomada de contas, dando ciência desta ao Tribunal de Contas da União.

§ 3º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 2º. Ficam revogados os incisos X e XI do art. 71, mantidos os dispositivos da Seção IX do Capítulo I do Título IV não mencionados nesta emenda.

Art. 3º. Esta emenda entra em vigor na data da sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Senador IRAN SARAIVA

Relator-Adjunto

Sobre as Propostas Revisionais relativas  
aos arts. 70 a 75 da Constituição Federal e respectivas  
Emendas.

## I - RELATÓRIO

Foram apresentadas diversas Propostas Revisionais - PRE e Emendas-EME sobre a matéria atinente aos arts. 70 a 75 da Constituição Federal (DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA).

Das atribuições dos tribunais de contas ao sistema de controle interno dos Poderes; do número de Ministros do Tribunal de Contas da União ao parecer sobre as contas do Presidente da República, todos os assuntos relacionados aos artigos epígrafados foram objeto de tratamento pelos Senhores Congressistas.

Uma vez que há um anexo a este documento com a listagem de todas as PRE e EME apresentadas, assim como dos respectivos resumos e pareceres, não nos estenderemos no relatório em tela, passando, desde já, a fundamentar as nossas conclusões.

É o relatório.

## II - PARECER

### A. HISTÓRICO

Na lição de Pinto Ferreira:

“A fiscalização dos gastos públicos sempre foi preocupação do direito político. Ela já remonta à velha Grécia, visto que em Atenas já existia um tribunal constituído de dez oficiais, eleitos pelas *Eclesias*, que tomavam as contas aos arcontes, estrategos, embaixadores, sacerdotes e a todos aqueles que manipulavam com dinheiro público.

Não é de hoje, pois, que se justifica a criação dos Tribunais de Contas visando ao controle financeiro da administração pública através de um órgão especial. Trata-se de um tribunal administrativo, cuja finalidade principal é liquidar as contas da receita e da despesa do Tesouro, verificando simultaneamente a sua legalidade, antes do encaminhamento das ditas contas ao Congresso ou ao Parlamento.

Trata-se de uma instituição útil e proveitosa que dá margem à criação de um órgão imparcial, acima das pulsações emotivas das partidos políticos, e auxilia o governo no exame e na prestação de contas, tendo assim viva importância no regime constitucional moderno.



Na história constitucional do Brasil, a idéia da criação de um Tribunal de Contas já vem de longa data. Surgiu no Brasil imperial, em 1826, através de um projeto apresentado no Senado por Felisberto Caldeira Brant, Visconde de Barbacena, e José Inácio Borges.

A República o instituiu, graças à iniciativa de Rui Barbosa, através do Decreto nº 966-A, de 7.11.1890. Com o fim de fiscalizar as finanças do Executivo, apareceu então o Tribunal de Contas, justificando-o Rui Barbosa como o “corpo de magistratura intermediária entre a Administração e a Legislação”. Para que houvesse “entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um e outro, que, comunicando com a Legislação e intervindo na Administração, seja não só vigia, como mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que, direta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças”.

A Constituição de 1891, no art. 89, deu ao Tribunal de Contas uma proteção constitucional, nos seguintes termos: “É instituído um tribunal de contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado e somente perderão os seus lugares por sentença”.

O Diploma Magno de 1934 estabeleceu o registro dos contratos que interessassem imediatamente à receita e à despesa. Só depois desse registro é que eles se reputavam perfeitos e acabados. Submeteu ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato da administração pública, de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.

Com a queda da democracia, a Carta ditatorial de 1937 também aludiu ao dito Tribunal de Contas, no art. 114, da seguinte maneira: “Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único: A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei”.

Discutiu-se a propósito da natureza do Tribunal de Contas no regime político de então. Alguns autores, entre eles Pontes de Miranda, reconheceram uma função jurisdicional ao Tribunal de Contas. Esta per-

maneceu nas Leis Magnas de 1946, 1967 e 1988.”

## B. FUNDAMENTAÇÃO

A Seção IX do Capítulo I do Título IV da Constituição Federal dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, a cargo do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Os mais recentes episódios da vida política nacional, em particular o “impeachment” do ex-Presidente Fernando Collor de Mello e a CPI do Orçamento, evidenciaram a necessidade de se assegurar um papel de destaque aos sistemas de controle do Estado. Conseqüentemente, urge repensar esses mecanismos institucionais de controle, de modo a adequá-los aos novos tempos democráticos, tarefa esta iniciada com a elaboração da Carta de 1988, continuada com a edição da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - e que tem na Revisão Constitucional um momento privilegiado.

Neste sentido, o Substitutivo proposto ao final deste Parecer contém importantes alterações que objetivam dotar os sistemas de controle de maior eficiência e eficácia. A primeira dessas modificações consiste em redefinir as competências do Tribunal de Contas da União, deslocando algumas atribuições atuais para o sistema de controle interno: com isso, aquela Corte desvencilhar-se-á de uma sobrecarga de trabalho resultante da fiscalização de atos de gestão e poderá alocar seus recursos em tarefas prioritárias. Outra importante mudança apresentada no Substitutivo reside na elevação do número de Ministros do TCU, fórmula encontrada para dotar o órgão de mais recursos para o exercício de sua missão. Além desses, outros pequenos ajustes são sugeridos no texto, a fim de, por um lado, aprimorar os sistemas de controle e, de outro, aperfeiçoar a redação atual.

A seguir, são apresentados, a cada dispositivo, os fundamentos das alterações sugeridas.

### ART. 70, CAPUT

A inclusão dos termos “EFICIÊNCIA E EFICÁCIA” é condizente com a doutrina universal sobre controle, que sedimentou o conceito de que a fiscalização dita “operacional” compreende a verificação do desempenho da administração no que se refere a três parâmetros: eficácia, eficiência e economicidade.

Propõe-se, por outro lado, a retirada da expressão “APLICAÇÃO DAS SUBVENÇÕES E RENÚNCIA DE RECEITAS”, pois esta não designa modalidades, e sim objetos da fiscalização. A aplicação das subvenções e a renúncia de receitas poderão ser fiscalizadas em procedimentos de



natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

#### ART. 70, PARÁGRAFO ÚNICO

A redação atual contém uma impropriedade, que consiste em estabelecer que “prestará contas qualquer (...) entidade pública”. Não se pode imputar a pessoa jurídica o dever de prestar contas. A responsabilidade pelos atos de gestão incumbe à pessoa física legalmente investida na função de administrador da pessoa jurídica. Por isso, sugere-se a inclusão da expressão ‘RESPONSÁVEL POR’.

Propõe-se, ainda, a inclusão do termo “ÓRGÃO”, para designar órgão público, uma vez que a expressão “entidade” geralmente define apenas as pessoas jurídicas da administração indireta. Como a obrigação de prestar contas incumbe, também, às repartições públicas da administração direta, propõe-se esta inclusão.

#### ART. 71, CAPUT: inalterado

#### ART. 71, INCISO I

Propõe a substituição do termo “PRESTADAS” por “APRESENTADAS”, referente às contas sobre as quais o TCU deve emitir parecer prévio. Tal sugestão tem o objetivo de adequar a nomenclatura das contas que o Presidente da República apresenta anualmente ao Congresso Nacional. Afinal, as contas não são do Presidente da República, pois este não interfere pessoalmente no mecanismo de execução orçamentária, nem é ordenador de despesas. Por outro lado, as contas compreendem o orçamento dos três Poderes da União, e não apenas o do Executivo.

Sugere-se, ainda, a inclusão, no inciso, da expressão “CONCLUSIVO” (referente a parecer). Com esta nova fórmula, o Tribunal deverá adotar sempre uma posição, de modo a orientar com maior segurança o Congresso Nacional em sua missão de julgamento das contas.

#### ART. 71, INCISO II

A expressão “erário público”, contida no final do dispositivo, constitui pleonismo, pois o erário, por definição, é público. Assim, acolhe-se a Proposta Revisional nº 12.338-0, de autoria do nobre Deputado IBRAHIM ABI ACKEL (PPR-MG), que sugere a supressão do termo “PÚBLICO”.

#### ART. 71, INCISO III - REDAÇÃO ATUAL

Sugere-se a supressão integral do dispositivo, acolhendo-se a Proposta Revisional nº 1576-8, de autoria do ilustre Deputado João Faustino (PSDB-RN).

Atualmente, todos os atos de admissão de pessoal e de conces-



são das aposentadorias, reformas e pensões são remetidos a exame do Tribunal de Contas da União, o que gera imenso fluxo de papéis, com altos custos e escassos resultados em termos de eficácia do controle.

A pretensão de realizar controle externo exaustivo de qualquer tipo de ato de gestão é incompatível com os preceitos da moderna auditoria, pelas próprias razões que a informam: a busca da eficiência, da eficácia e sobretudo da economicidade.

As atribuições previstas no dispositivo atual seriam transferidas para o sistema de controle interno, reservando-se para o controle externo o poder de sanção e de intervenção oportuna e sistemática para verificar a regularidade e legalidade dos atos, mediante auditorias por amostragem.

#### **ART. 71, INCISO III - REDAÇÃO PROPOSTA**

Assim como a supressão do atual, a redação sugerida para o novo inciso III do art. 71 representa uma medida de transferência de atribuições do sistema de controle externo para o interno.

A redação consiste, na verdade, na substituição pelo atual inciso VI do mesmo art. 71, com alterações. De acordo com a fórmula proposta, ao sistema de controle interno caberia a fiscalização, enquanto ao TCU competiria o julgamento das contas dos responsáveis pela aplicação dos recursos federais, após a instauração da tomada de contas pelo sistema de controle interno.

Com a nova sistemática o TCU se desvencilhará de tarefas rotineiras que comprometem grande parte dos recursos da Corte.

Além disso, como está proposto na redação do § 2º do art. 74 do Substitutivo que as tomadas de contas instauradas pelo controle interno sejam comunicadas ao TCU, deve estar expressamente prevista a competência da Corte para julgá-las.

#### **ART. 71, INCISO IV**

Sugere-se a substituição da expressão “DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DO SENADO FEDERAL”, por “DO CONGRESSO NACIONAL, DE QUALQUER DE SUAS CASAS”. A proposta é mais abrangente do que o texto atual, pois acrescenta a hipótese de o Congresso Nacional, em sessão conjunta dos membros das duas Casas Legislativas, também solicitar a realização de inspeções e auditorias.

#### **ART. 71, INCISO V: inalterado**

#### **ART. 71, INCISO VI - REDAÇÃO ATUAL**

Conforme os argumentos apresentados, o seu texto foi objeto de modificações, dando origem ao inciso III ora proposto.

#### **ART. 71, INCISO VI - REDAÇÃO PROPOSTA**

Corresponde ao atual inciso VII, com a mesma redação.

#### **ART. 71, INCISO VII - REDAÇÃO ATUAL**

Corresponde ao inciso VI proposto, com a mesma redação, conforme já assinalado no item anterior.

#### **ART. 71, INCISO VII - REDAÇÃO PROPOSTA**

Corresponde ao inciso IX atual, com alteração.

Sugere-se a inclusão, ao final do dispositivo, da expressão “OU IRREGULARIDADE”. A redação proposta é mais abrangente, ampliando as possibilidades de atuação do Tribunal.

Além disso, padroniza a nomenclatura utilizada no atual inciso VIII, que será renumerado como IX no Substitutivo.

Deve-se, ainda, esclarecer que a alteração na ordem dos atuais incisos VIII, IX, X e XI obedece à seguinte lógica: em primeiro lugar, há que se assinar o prazo para a adoção das providências; não havendo providências, há que se sustar o ato, comunicando a decisão ao Legislativo e ao Poder competente; por fim, cabe a aplicação de sanções aos responsáveis.

#### **ART. 71, INCISO VIII - REDAÇÃO ATUAL**

Pelos argumentos constantes do item anterior, corresponde ao inciso IX proposto, com alteração redacional.

#### **ART. 71, INCISO VIII - REDAÇÃO PROPOSTA**

Corresponde a uma fusão dos atuais incisos X e XI.

Assim, ao final do texto atual do inciso X, sugere-se a inclusão da expressão “REPRESENTANDO AO PODER COMPETENTE”. Como se trata de atos correlacionados, não se verifica a necessidade de separação dos dispositivos.

#### **ART. 71, INCISO IX - REDAÇÃO ATUAL**

Corresponde, com alteração, ao inciso VII proposto, conforme já assinalado.

#### **ART. 71, INCISO IX - REDAÇÃO PROPOSTA**

Corresponde ao atual inciso VIII, com pequena alteração redacional. Consiste ela em substituir a preposição “DE” por “EM” antes do termo “contas”.

#### **ART. 71, INCISO X E XI - REDAÇÃO ATUAL**

Foram fundidos, dando origem ao inciso VIII proposto, con-



forme já assinalado.

**ART. 71, § 1º: inalterado**

**ART. 71, § 2º: inalterado**

**ART. 71, § 3º**

Sugere-se a inclusão, ao final do dispositivo, da seguinte regra:  
**“FICANDO O RESPECTIVO RESPONSÁVEL INELEGÍVEL E INABILITADO PARA PRATICAR ATOS DE NATUREZA PATRIMONIAL ENQUANTO NÃO COMPROVAR PERANTE O TRIBUNAL O RESARCIMENTO DO DÉBITO E O PAGAMENTO DA MULTA”.**

A medida pretende dotar as decisões do TCU de maior poder de coerção sobre os administradores faltosos:

Atualmente, como o acórdão condenatório somente é auto-executável na hipótese de o responsável decidir espontaneamente recolher o débito, grande parte dos ressarcimentos da União são efetuados através de processo judicial de execução. Isso implica que, embora no processo perante o TCU o responsável tenha assegurado o mais amplo direito de defesa, a União fica, em boa parte dos casos, obrigada a recomençar todo o processo na Justiça comum para ressarcir-se de um débito comprovado nas contas.

Esta tem sido, inclusive, uma causa agravante da impunidade: a ineficácia final da ação do TCU nos casos de condenação dos responsáveis.

A nova regra, embora não afaste a possibilidade de apreciação do Poder Judiciário, nos termos do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição, aumentaria o interesse dos responsáveis em resolver definitivamente a situação, pois do contrário continuariam inelegíveis e impossibilitados de praticar atos de natureza patrimonial. Em outros termos, o administrador faltoso seria compelido a quitar o débito para com o erário ou, na hipótese de se considerar injustificado pela decisão do TCU, a interessar-se em promover com rapidez o exame do caso pelo Judiciário.

Trata-se, portanto, de sugestão que conferirá caráter fulminante aos acórdãos do Tribunal e seguramente reduzirá o grau de impunidade que hoje provoca tanta indignação na sociedade brasileira.

**ART. 71, § 4º: inalterado**

**ART. 72: inalterado**

**ART. 73, CAPUT**

Sugere-se que a composição do TCU seja elevada de “NOVE” para “ONZE” Ministros.



O aumento proposto se justifica porque o número atual é insuficiente para atender ao grande volume de processos examinados - cerca de trinta mil anualmente.

O novo número permite a inclusão de mais um Ministro em cada Câmara, permitindo tornar mais ágil o julgamento dos processos.

#### ART. 73, § 1º:

Entende-se necessário fixar a idade máxima de 60 anos para a nomeação dos ministros do Tribunal de Contas da União tendo em vista a manutenção, no inciso VI do artigo 93, dos setenta anos como idade limite para a aposentadoria compulsória, e da alteração de 5 para 10 anos do período mínimo de efetivo exercício da judicatura.

Ora, se não atribuímos, neste parágrafo, a idade máxima de 60 anos para a indicação de ministros do TCU, teríamos uma sistemática desajustada para a aposentação, vez que, alterado de cinco para dez anos o período de exercício, haveria ministros ultrapassando a idade máxima para a aposentadoria compulsória.

#### ART. 73, § 2º

A primeira das sugestões consiste em incluir, ao final do § 2º, a expressão “NO PRAZO MÁXIMO DE SESSENTA DIAS APÓS A VACÂNCIA DO CARGO”. A fixação de um prazo visa a evitar demora na escolha e nomeação dos Ministros, o que acaba prejudicando o andamento normal dos trabalhos do Tribunal.

A segunda das alterações diz respeito à fórmula de escolha dos membros do TCU. Atualmente adota-se uma regra de proporções. Entretanto, como o número de Ministros proposto no *caput* não é múltiplo de três, há necessidade de um novo critério. Basicamente, mantém-se a bipartição das indicações, ficando com o Presidente da República a competência para indicar “QUATRO” membros e o Congresso Nacional “SETE”.

Por fim, prevê-se que uma das vagas de Ministro será preenchida entre “SERVIDORES DE NÍVEL SUPERIOR DO SEU QUADRO PRÓPRIO (DO TCU) DE PESSOAL QUE PREENCHAM OS REQUISITOS DO § 1º”, por escolha do Presidente da República. Esta modificação atende à aspiração dos servidores do Tribunal e lhes serve de estímulo para melhor desempenharem suas tarefas.

#### ART. 73, § 3º

A alteração da expressão “cinco anos” por “dez anos” faz-se necessária em decorrência da alteração atribuída ao artigo 93, inciso VI, onde o aumento do tempo mínimo de efetivo exercício da magistratura para fins de aposentadoria com proventos integrais - fixado em um decênio -

justifica-se como medida de interesse da administração da Justiça.

#### **ART. 73, § 4º:**

Acrescenta-se as expressões “prerrogativas, vencimentos e vantagens” para manter similaridade com o texto do § 3º. A medida é justificável por entender-se que cabe ao regime de substituição a transferência ao substituto de todas as condições de exercício das funções tituladas pelo substituído, como também das vantagens pertinentes.

#### **ART. 73, § 5º**

Sugere-se a inclusão do quinto parágrafo vedando a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou afim, até o terceiro grau, inclusive, de Ministros, auditores e Representantes do Ministério Público junto ao Tribunal.

A intenção não é apenas moralizadora, pois pretendemos resguardar o Tribunal de Contas da União de uma prática que tem se revelado contraproducente, protegendo a instituição e os serviços que presta à comunidade de ataques e críticas, que, embora, às vezes pertinentes, contribuem para o esgotamento da imagem desse Tribunal.

#### **ART. 74, CAPUT: inalterado**

#### **ART. 74, § 1º - REDAÇÃO PROPOSTA**

Sugere-se a inclusão de um novo § 1º, com a seguinte redação: “O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DE CADA PODER CONTA-RÁ COM ÓRGÃO CENTRAL DE REGULAMENTAÇÃO E COORDE-NAÇÃO DAS UNIDADES DE CONTROLE INTERNO SETORIAL, SUBORDINADO DIRETAMENTE À AUTORIDADE MÁXIMA DO RESPECTIVO PODER”.

O dispositivo visa a fortalecer o órgão central do sistema de controle interno de cada Poder, sobretudo no momento em que lhe são destinadas novas competências anteriormente a cargo do controle externo. Com a inovação, pretende-se que a fiscalização exercida sobre a aplicação dos recursos públicos tenha a isenção necessária ao seu bom desempenho, já que o fiscalizador não mais será hierarquicamente subordinado ao fiscaliza-do, como ocorre atualmente, em especial no Poder Executivo.

#### **ART. 74, § 1º - REDAÇÃO ATUAL**

Corresponde, com modificações, ao § 2º proposto.

#### **ART. 74, § 2º - REDAÇÃO PROPOSTA**

Corresponde ao § 1º atual, com alterações.

A redação visa a compatibilizar o sistema de controle interno



com as novas atribuições que lhe foram conferidas na sistemática ora adotada.

Assim, amplia-se a esfera de responsabilização e o número de técnicos de controle interno passíveis de serem responsabilizados pelo exercício das funções daquele sistema de controle.

Além disso, o controle interno não mais restringir-se-á a simplesmente dar ciência ao TCU de irregularidades ou ilegalidades, mas instaurará a tomada de contas. Em outros termos, realizará tarefas atualmente exercidas pelo TCU. Este, por sua vez, ficará apenas com a incumbência de julgar as tomadas de contas.

Conforme já assinalado nos comentários sobre o art. 71, tais sugestões pretendem descentralizar as tarefas de controle, de modo a desvencilhar o TCU das atividades mais rotineiras e de escassos resultados, concentrando assim sua atuação em tarefas prioritárias como os julgamentos.

#### **ART. 74, § 2º - REDAÇÃO ATUAL**

Corresponde, sem alterações, ao § 3º proposto.

#### **ART. 74, § 3º - REDAÇÃO PROPOSTA**

Corresponde ao § 2º atual, sem modificações.

#### **ART. 75: inalterado**

#### **II - CONCLUSÃO**

Foram aprovadas, nos termos do substitutivo, as seguintes Propostas: 271-7, 1576-8, 1823-1, 1964-8, 1969-6, 1970-8, 3418-5, 5125-5, 5955-2, 5956-6, 7089-4, 7165-6, 7871-4, 8295-1, 9249-0, 10230-2, 11224-9, 11244-8, 11665-2, 11789-1, 12103-7, 12338-0, 12602-1, 12840-2, 14128-7, 14540-9, 15039-6, 15378-7, 15391-1, 15397-2, 15577-4, 16636-4, 16709-7, 16816-6. Algumas das propostas não foram apreciadas nos termos deste parecer por estarem fazendo parte de um contexto muito mais amplo, devendo ser objeto de análise noutros pareceres. São as seguintes: 2993-4, 3795-7, 3796-1, 7260-3, 8238-5, 8635-6, 9023-8, 13699-3. Quanto às demais, sugerimos que sejam rejeitadas, pois não contribuem, a nosso ver, para o aperfeiçoamento dos dispositivos que se constituem no objeto deste parecer.

Com relação às Emendas às Propostas, foram rejeitadas as de número: 426-3, 1889-0, 1892-9, 1909-9, 1913-1, 1917-6, 1941-8, 1947-0, 1966-5, 1969-6, 1978-7, 2007-9, 2027-8, 2053-7, 2060-1, 2068-0, 2079-8, 2109-1, 2115-1, 2129-1, 2132-0, 2133-3, 2139-5, 2141-1, 2161-0, 2165-4, 2171-4, 2173-1, 2192-7, 2219-1, 2223-4, 2227-9, 2231-1, 2241-6, 2263-2, 2277-1, 2285-9, 2327-4, 2234-2, 2346-0, 2350-2, 2368-6, 2380-6, 2390-1, 2396-2,



2405-3, 2406-7, 2427-0, 2439-1, 2447-9, 2459-1, 2480-1, 2483-2, 2492-3, 2524-4, 2537-0, 2548-8, 2560-8, 2567-3, 2574-7, 2579-5, 2589-0, 2603-7, 2605-4, 2607-1, 2622-2, 2631-3, 2653-0, 2667-9, 2680-2, 2702-9, 2721-4, 2737-1, 2752-1, 2779-6, 2791-6, 2793-3, 2796-4, 2802-4, 2818-1, 2822-3, 8277-0, 8299-6, 8426-4, 8429-5, 9103-4, 9105-1, 9116-0, 9131-1, 9163-1, 9166-2, 9172-2, 9176-7, 9185-8, 9194-9, 9252-9, 9260-6, 9271-4, 9278-0, 9281-9, 9285-3, 9301-8, 9314-3, 9337-3. Não foram apreciadas aquelas cujas propostas fugiam ao núcleo do objeto deste Parecer, ou seja as emendas: 928-4, 2120-8, 2209-7, 2371-5, 2712-3, 2784-2, 3530-1, 6959-3, 8272-1, 8434-1, 9304-9, 12277-9, 12278-2, 12279-6, 12280-8, 12496-5. Todas as demais foram consideradas prejudicadas, tendo em vista que o Parecer sugere a rejeição das Propostas que visavam emendar.

Sala das Sessões, em de de 1994

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**PARECER Nº 76 (ADCT 8º E 9º)**  
**(DA ANISTIA A PUNIDOS POR MOTIVAÇÃO POLÍTICA)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 30.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº  
( DA ANISTIA A PUNIDOS POR MOTIVAÇÃO POLÍTICA )

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o Art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. Acrescente-se os seguintes §§ 6º e 7º ao art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 8º

§ 6º A anistia, de que trata este artigo, assegura, na inatividade, aos sargentos, subtenentes e suboficiais, bem como aos alunos de escola de formação de sargentos, os postos de oficialato até o nível de seus paradigmas ou assemelhados, considerados satisfeitos os requisitos e critérios previstos em lei, computando-se o tempo de serviço para todos os efeitos legais até a idade limite de permanência no serviço ativo.

§ 7º Para os efeitos do disposto no caput deste artigo, atos de exceção são todos os atos punitivos praticados por autoridade com motivação política e com base, sobretudo, em documentos e relatórios relativos a inquéritos policiais-militares.”

Art. 2º. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator



PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS APRESENTADAS AOS ARTS 8º E 9º DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

( DA ANISTIA A PUNIDOS POR MOTIVAÇÃO POLÍTICA )

I - RELATÓRIO

Foram apresentadas as seguintes Propostas de Emenda ao art. 8º do A.D.C.T.:

PRE Nº 012998-0 ( Dep. Nelson Bornier )

**Define "ato de exceção" para efeito de anistia - acrescenta um parágrafo ao art. 8º do ADCT.**

PRE Nº 010043-7 ( Dep. Augusto Carvalho )

PRE Nº 012927-4 ( Dep. Walter Nory ) e

PRE Nº 016049-7 ( Dep. Regina Gordilho )

**Estendem a aplicação da anistia a todos os militares atingidos em decorrência de motivação política, por qualquer disposição legal, assegurando promoções na inatividade.**

PRE Nº 015036-5 ( Sen. José Paulo Bisol )

**Estende a aplicação da anistia aos militares expulsos, com base em inquéritos policiais militares, por atividades subversivas.**

PRE Nº 015851-0 ( Dep. João Paulo )

**Amplia os efeitos da anistia dos arts. 8º e 9º de modo a assegurar aos Sargentos, Subtenentes e Suboficiais das Forças Armadas as promoções ao oficialato nos Quadros de Oficiais, Auxiliar e Especialista, na inatividade.**

PRE Nº 008413-9 ( Dep. Walter Nory )

**Regulamenta as promoções, na inatividade, dos servidores anistiados e disciplina a contagem do tempo de serviço dos anistiados, civis e militares.**

PRE Nº 001891-5 ( Dep. Artur da Távola )

PRE Nº 006312-7 ( Sen. Mário Lacerda )

**Concedem anistia para todos os excluídos do serviço público - civis e militares - qualquer que tenha sido o motivo, regulamenta a promoção dos afastados, pagamento de atrasados e condições de recepção das indeniza-**

ções pelos dependentes de beneficiário falecido - acrescenta os §§ 6º, 7º, 8º, 9º e 10 ao art. 8º do ADCT.

**PRE Nº 014483-2 ( Dep. Jabes Ribeiro )**

Concede anistia para **servidores públicos civis federais** e empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle federal, punidos com dispensa sem justa causa e sem fundamentação suficiente, por motivação política, bem como por interrupção de atividades profissionais, por greve ou paralisação, no período entre 16/3/90 e 30/9/92, e assegura promoções e contagem de tempo de serviço.

**PRE Nº 007083-2 ( Dep. Cardoso Alves )**

Autoriza o **cômputo**, para fins de aposentadoria e pensão, do **tempo de suspensão de direitos políticos dos cassados por Atos constitucionais, complementares e decisões judiciais decorrentes, no período de 1964 a 1979.**

**PRE Nº 014724-5 ( Dep. Prisco Viana )**

Permite o **aproveitamento**, em estabelecimentos oficiais de ensino, independentemente de vagas, dos **magistrados, professores, atingidos pela Emenda Constitucional Nº 7, de 13 de abril de 1.977.**

**PRE Nº 014726-2 ( Dep. Prisco Viana )**

Anistia os **magistrados** colocados em disponibilidade ou aposentados por representação de corregedores **sem acórdão do Tribunal** - acrescenta um parágrafo ao art. 8º do ADCT.

**PRE Nº 014463-3 ( Dep. Israel Pinheiro Filho )**

Suprime o § 3º do art. 8º do ADCT, que cuida da reparação daqueles que foram impedidos de exercer atividades civis específicas.

**PRE Nº 016604-3 ( Sen. Elcio Álvares )**

Suprime o § 4º do art. 8º do ADCT, que cuida dos vereadores que exerceram gratuitamente o mandato.

**PRE Nº 017180-4 ( Dep. José Thomaz Nonó )**

Acrescenta § 6º ao art. 8º do ADCT para conceder reparação integral, correspondente à remuneração do período em que se mantiveram demitidos ou afastados, aos anistiados que se encontravam em licença médica quando alcançados pela demissão ou afastamento.

**SÃO AS SEGUINTEs AS EMENDAS OFFERECIDAS AO ART. 9º DO A.D.C.T.:**

**PRE Nº 003305-4 ( Dep. Nelson Morro )**

**PRE Nº 003526-8 ( Dep. Jair Bolsonaro )**

PARECER DO RELATOR ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS E RESPECTIVAS EMENDAS APRESENTADAS AOS ARTS 8º E 9º DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

( DA ANISTIA A PUNIDOS POR MOTIVAÇÃO POLÍTICA)

I - RELATÓRIO

Foram apresentadas as seguintes Propostas de Emenda ao art. 8º do A.D.C.T.:

PRE Nº 012998-0 ( Dep. Nelson Bornier )

Define "ato de exceção" para efeito de anistia - acrescenta um parágrafo ao art. 8º do ADCT.

PRE Nº 010043-7 ( Dep. Augusto Carvalho )

PRE Nº 012927-4 ( Dep. Walter Nory ) e

PRE Nº 016049-7 ( Dep. Regina Gordilho )

Estendem a aplicação da anistia a todos os militares atingidos em decorrência de motivação política, por qualquer disposição legal, assegurando promoções na inatividade.

PRE Nº 015036-5 ( Sen. José Paulo Bisol )

Estende a aplicação da anistia aos militares expulsos, com base em inquéritos policiais militares, por atividades subversivas.

PRE Nº 015851-0 ( Dep. João Paulo )

Amplia os efeitos da anistia dos arts. 8º e 9º de modo a assegurar aos Sargentos, Subtenentes e Suboficiais das Forças Armadas as promoções ao oficialato nos Quadros de Oficiais, Auxiliar e Especialista, na inatividade.

PRE Nº 008413-9 ( Dep. Walter Nory )

Regulamenta as promoções, na inatividade, dos servidores anistiados e disciplina a contagem do tempo de serviço dos anistiados, civis e militares.

PRE Nº 001891-5 ( Dep. Artur da Távola )

PRE Nº 006312-7 ( Sen. Mário Lacerda )

Concedem anistia para todos os excluídos do serviço público - civis e militares - qualquer que tenha sido o motivo, regulamenta a promoção dos afastados, pagamento de atrasados e condições de recepção das indeniza-



ções pelos dependentes de beneficiário falecido - acrescenta os §§ 6º, 7º, 8º, 9º e 10 ao art. 8º do ADCT.

**PRE Nº 014483-2 ( Dep. Jabes Ribeiro )**

Concede anistia para servidores públicos civis federais e empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle federal, punidos com dispensa sem justa causa e sem fundamentação suficiente, por motivação política, bem como por interrupção de atividades profissionais, por greve ou paralisação, no período entre 16/3/90 e 30/9/92, e assegura promoções e contagem de tempo de serviço.

**PRE Nº 007083-2 ( Dep. Cardoso Alves )**

Autoriza o **cômputo**, para fins de aposentadoria e pensão, do tempo de suspensão de direitos políticos dos cassados por Atos constitucionais, complementares e decisões judiciais decorrentes, no período de 1964 a 1979.

**PRE Nº 014724-5 ( Dep. Prisco Viana )**

Permite o aproveitamento, em estabelecimentos oficiais de ensino, independentemente de vagas, dos magistrados, professores, atingidos pela Emenda Constitucional Nº 7, de 13 de abril de 1.977.

**PRE Nº 014726-2 ( Dep. Prisco Viana )**

Anistia os magistrados colocados em disponibilidade ou aposentados por representação de corregedores sem acórdão do Tribunal - acrescenta um parágrafo ao art. 8º do ADCT.

**PRE Nº 014463-3 ( Dep. Israel Pinheiro Filho )**

Suprime o § 3º do art. 8º do ADCT, que cuida da reparação daqueles que foram impedidos de exercer atividades civis específicas.

**PRE Nº 016604-3 ( Sen. Elcio Álvares )**

Suprime o § 4º do art. 8º do ADCT, que cuida dos vereadores que exerceram gratuitamente o mandato.

**PRE Nº 017180-4 ( Dep. José Thomaz Nonô )**

Acrescenta § 6º ao art. 8º do ADCT para conceder reparação integral, correspondente à remuneração do período em que se mantiveram demitidos ou afastados, aos anistiados que se encontravam em licença médica quando alcançados pela demissão ou afastamento.

SÃO AS SEGUINTE AS EMENDAS OFERECIDAS AO ART. 9º DO A.D.C.T.:

**PRE Nº 003305-4 ( Dep. Nelson Morro )**

**PRE Nº 003526-8 ( Dep. Jair Bolsonaro )**

Concedem anistia a todos os atingidos por atos excepcionais e o direito de requerimento ao STF - altera o art. 9º do ADCT.

PRE Nº 015851-0 ( Dep. João Paulo )

Amplia os efeitos da anistia dos arts. 8 e 9 de modo a assegurar aos Sargentos, Subtenentes e Suboficiais das Forças Armadas as promoções ao oficialato nos Quadros de Oficiais Auxiliar e Especialista, na inatividade;

PRE Nº 010072-7 ( Dep. Augusto Carvalho )

Dá nova redação ao art. 9º, de modo a **incluir** os que foram demitidos ou aposentados por motivos sindicais, amplia o período de referência, que passa a ser de 09 de abril de 1.964 a 05 de outubro de 1.988, e **inclui** os atos **punitivos praticados com excesso de poder** entre aqueles passíveis de recurso ao Supremo Tribunal Federal.

PRE Nº 014785-6 ( Dep. Ruberval Piloto )

Dá nova redação ao art. 9º, permitindo a **todos os atingidos por Atos Institucionais ou Complementares requerer ao Supremo Tribunal Federal o restabelecimento de direitos e vantagens interrompidos por atos punitivos** que comprovem ter sido eivados de nulidade.

PRE Nº 015038-2 ( Sen. José Paulo Bisol )

Dá nova redação ao *caput* do art. 9º, para **incluir** os que foram **expulsos, demitidos e reformados**, por motivos exclusivamente políticos, entre os que poderão requerer ao Supremo Tribunal Federal o reconhecimento de direitos e vantagens interrompidos por atos punitivos; ao mesmo tempo, **amplia o período de aplicação para 18/09/46 a 05/10/88**.

PRE Nº 00149-3 ( Dep. Jair Bolsonaro )

**Altera o art. 9º do ADCT**, determinando que aqueles que sofreram punições através de Atos Excepcionais, poderão **requerer ao STF** o restabelecimento dos direitos e vantagens extintos pelos atos punitivos.

Encerrando o Relatório, cabe ressaltar que o **Anexo** a este Parecer, que dele faz parte integrante, contém a descrição pormenorizada e a identificação de todas as propostas revisionais sobre os assuntos relatados, com as respectivas emendas.

**É o Relatório.**

## II - PARECER

A anistia, em seus termos gerais, está devidamente tratada pela Carta de 1988. Há, todavia, alguns aspectos que ainda podem ser aperfeiçoados. Mas esse cuidado não pode ir a ponto de se tentar uma modificação do texto básico visando a alterar situações deduzidas perante o Poder Judiciário.

Cremos que se deva atender ao possível. Não há como fixar prazos para o cumprimento, por parte do Poder Executivo, eis que a experiência já demonstrou ser isso impraticável diante da morosidade da máquina burocrática. Além do mais, sem imposição de uma penalidade, a matéria seria inteiramente inócua. Não acreditamos, ainda, que se deva suprimir qualquer dispositivo anteriormente dedicado a esse tema. Outrossim, tendo em vista o princípio garantidor do amplo acesso às vias judiciais, para corrigir erros do passado, parece-nos repetitivo cuidar desse tema no contexto atual.

Acolhemos, portanto, em parte, as sugestões que buscam resolver o problema dos antigos Sargentos, Suboficiais e Subtenentes, bem como a que define o que se deva entender por ato de exceção.

### **III - CONCLUSÃO**

Em face do exposto, somos pela manutenção do texto atual do art. 9º e pela adição de dois novos parágrafos ao texto do art. 8º do ADCT, visando a incorporar as propostas acolhidas, nos seguintes aspectos:

#### **a. Definição de “ atos de exceção”:**

- Para tornar clara a abrangência do termo, suprimindo uma lacuna do dispositivo constitucional e propiciando, aos que foram prejudicados, condições efetivas de sucesso no âmbito da justiça;

#### **b. Ampliação dos efeitos da anistia:**

- Para eliminar uma exceção feita em relação a servidores militares - Sargentos, Subtenentes, Suboficiais e alunos de escolas de formação de Sargentos - que foram excluídos das Forças Armadas por motivação exclusivamente política, mas não foram contemplados entre aqueles beneficiários dos §§ 2º e 5º do art. 8º do ADCT.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator



PARECER Nº 77. (ART. 5º, XLVIII, "A")

(PENA DE MORTE)

HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 30.05.94

O Parecer não foi apreciado

Sem substitutivo - parecer do Relator pela rejeição da proposta apresentada.

Mantido o texto da Constituição Federal

Em face do exposto, antes pela manutenção do texto atual do art. 90 e pela adição de dois novos parágrafos ao texto do art. 90 do ADCT, visando a incorporar as propostas acolhidas, nos seguintes aspectos:

a) Declaração de "mor de reação";  
- Para tornar clara a abrangência do termo, suprimindo uma lacuna do dispositivo constitucional e propiciando, aos que foram prejudicados, condições eficazes de acesso ao âmbito da justiça.

b) Ampliação dos efeitos da anistia;  
- Para eliminar uma exceção feita em relação a servidores militares - Suboficiais e alunos de escolas de formação de Suboficiais - que foram excluídos das FORTES APLICADAS por não terem sido incluídos, mas não foram contemplados entre aqueles beneficiados dos §§ 2º e 3º do art. 8º do ADCT.

Sala das Sessões, em 05 de 1994

Deputado Nelson Jorge

Relator

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS RELATIVAS À ALÍNEA "A" DO INCISO  
XLVII DO ART. 5º  
(PENA DE MORTE)

I - RELATÓRIO

No título II da Constituição Federal, que trata "dos Direitos e Garantias Fundamentais", o Capítulo I cuida "Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos", incluindo-se o inciso XLVII do art. 5º das penas de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, inciso XIX, de prisão perpétua, de trabalhos forçados, de banimento e as cruéis.

2. Com relação à alínea "a" desse dispositivo, foi apresentada uma única proposta revisional de autoria do ilustre Deputado Amaral Neto, nº 20-1, que dispõe sobre a realização de plebiscito para a instituição da pena de morte e prisão perpétua e dá outras providências.

É o seguinte o teor da proposição:

"A instituição da pena de morte, no caso de roubo, seqüestro, estupro e crimes hediondos, seguidos de morte, será submetida ao eleitorado através de plebiscito, dentro de dezoito meses da aprovação desta emenda constitucional, devendo o poder público, nesse período, promover congressos, simpósios, reuniões, estudos e outros, destinados a esclarecer a opinião pública sobre a adoção ou não, da pena de morte e prisão perpétua."

O texto da alteração constitucional a ser submetida ao eleitorado é o seguinte:

As alíneas "a" e "b" do inciso XLVII do art. 5º passam a ter a seguinte redação:

"Art. 5º .....

XLVII - não haverá penas:

a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX, e nos de roubo, seqüestro e estupro, seguidos de morte, e crimes hediondos, assegurando a lei ao condenado à pena capital a mais ampla defesa e atribuindo efeito suspensivo aos recursos interpostos para todas as instâncias jurídicas e ao pedido de clemência ao Presidente da República;

b) de caráter perpétuo, salvo nos casos de seqüestro, sem morte.

No caso de aprovação plebiscitária, a alteração a que se refere o artigo anterior será incorporada ao texto constitucional imediatamente após o anúncio oficial do resultado, pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Como justificativa, alega que, no próprio dia da promulgação da Constituição, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional nº 1/88, que determinava a realização de plebiscito para instituir a pena de morte, que, aprovada por duas vezes: por 90% dos votantes na CCJ, e por 60% da Comissão Especial, propunha pena de morte para os casos de roubo seguido de morte, seqüestro seguido de morte e estupro seguido de morte, dando ao réu sucessivos julgamentos e pedido de clemência ao Presidente da República. Desde então se passaram 4 anos e três meses.

Afirma ainda o nobre Deputado que vários parlamentares e partidos solicitaram ao STF sustação do andamento da emenda, sem obter sucesso.

Portanto, S. Exa. reitera, neste momento, a proposição, acrescentando os crimes hediondos e a prisão perpétua para seqüestradores.

## II - PARECER

### 1. Considerações preliminares

Parce axiomático que as Constituições rígidas somente podem ser revistas com a observância dos ritos nelas prescritos. São exigências quanto ao *quorum*, à forma de votação, à imposição de *referendum* popular, ou de ratificação (Bitar, Orlando, A lei e a Constituição, in: *Obras completas* de Orlando Bitar, Brasília, Conselho Federal de Cultura, Brasília, 1978, v. 2, p. 51).

Alguns textos consagram, igualmente, *vedações circunstanciais* à reforma da ordem constitucional. É o que estabelece também a Constituição brasileira de 1988, ao prever que “a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa e de estado de sítio” (art. 60, § 1º). ”

A Constituição imperial de 1824 vedava qualquer reforma antes de completados quatro anos de vigência (art. 174)

Não raras vezes, impõe o constituinte limites materiais expressos à eventual reforma da Lei Maior. Cuida-se das chamadas *cláusulas pétreas* ou das *garantias de eternidade* (*Ewigkeitsgarantien*), que limitam o poder de reforma sobre determinados objetos. Assim, a Constituição de 1891 vedava projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa ou a igualdade de representação dos Estados no Senado (art. 90, § 4º). A Constituição de 1934 consagra a imutabilidade do regime republicano (art. 178, § 5º), e a Carta Magna de 1946 reproduziu a cláusula pétrea adotada pelo Constituinte de 1891 (art.



217, § 6º). O texto de 1967/1969 não inovou na matéria (art. 47, § 1º). A Constituição de 1988 estabeleceu, no art. 60, § 4º, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (Cf. sobre o assunto, no plano da teoria da Constituição, Miranda, Jorge, Manual de Direito Constitucional, tomo II, Coimbra, 1983, p. 151 s.).

A Constituição americana contém cláusula que impõe a representação paritária dos Estados no Senado Federal (art. 5º). Todavia, segundo Loewenstein, nada impede a eliminação desse preceito (Loewenstein, Karl, *Teoria de la Constitución*, 1976, p. 190).

## 2. Sobre a admissibilidade do controle de constitucionalidade da revisão

Nos Estados Unidos, a questão dos limites do poder de revisão deu ensejo à acirrada polêmica entre William L. Marbury e William L. Frierson.

O primeiro reconhecia a existência de limitações ao poder de revisão (*It is not conceivable that the people, when they conferred upon the legislatures of three fourths of the states the power to amend this Constitution, intended to authorize the adoption of any measures, under the guise of amendments, the effect of which would be to destroy, wholly or in part, any of the members of his perpetual Union*)(William Marbury, *The limitations upon the amending power, Harvard Law Review*, 33(1/18):225).

Frierson objetava que ao Congresso, e não aos tribunais, competia verificar a necessidade de emendas (*As has been seen above, the Constitution committed to Congress, and not to Courts, the duty of determining what amendments were necessary*)(William Frierson, *Amending the Constitution of the United States: a reply to Mr. Marbury, Harvard Law Review*, 33(5):662).

Anteriormente, a *Supreme Court* havia declarado a constitucionalidade da 11ª Emenda, não se utilizando da escusa formulada pela *doctrine of the political-questions* (Hollingsworth vs. Virginia, 3 Dall (3 U.S.) 378. Cf. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, Buenos Aires, 1953, v. 2, p. 148).

Na decisão proferida, em 1871, no caso *White vs. Hart*, a Corte Suprema invocou a doutrina das questões políticas, eximindo-se de apreciar a validade da revisão(13 Wall (80 U.S.) 646. Cf. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, cit., v. 2, p. 149).

Em outras ocasiões, a Corte Suprema houve por bem declarar a constitucionalidade de emendas constitucionais (*Dillon vs. Gloss*, 256 U.S. 368).

Todas as questões apreciadas versavam, fundamentalmente, sobre aspectos formais (*matters of procedure*), e, tal como observado por Linares

Quintana, “la jurisprudencia de los tribunales norteamericanos más reciente es en general favorable a la doctrina de que el examen y la decisión de la constitucionalidad de una reforma constitucional constituyen una cuestión judicial comprendida en la competencia de los tribunales”(Segundo V. Linares Quintana, *Tratado*, cit., v. 2, p. 151).

Somente em 1920, ao apreciar os *National Prohibition Cases*, ocupou-se a Suprema Corte de controvérsia relativa à inconstitucionalidade material da reforma (*matters of substance*), declarando a validade da 18ª Emenda(Rhode Island vs. Palmer, 253 U.S. 350, 387, 389; National prohibition cases, 255 U.S. 350. V. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado*, cit., v. 2, p. 151; Orlando Bitar, A lei e a Constituição, in *Obras completas*, cit., v. 2, p. 52-3).

Também na discussão relativa à constitucionalidade da 19ª Emenda, o tema voltou a ser debatido(Lesser vs. Garnett, 258 U.S. 130. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado*, cit., v. 2, p. 1510.

Mais tarde, em 1939, a Corte Suprema escusou-se de decidir controvérsia constitucional sobre a validade de reforma constitucional relativas ao trabalho dos menores, sob a invocação da *doctrine of the political-questions*(Colemann vs. Miller, 307 U.S. 433; Chandler vs. Wise, 307 U.S. 474. Cf. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado*, cit., p. 150-1; Lester Bernhardt Orfield, *The amending of the Federal Constitution*, Chicago, Callaghan, 1942, p. 23).

Tais precedentes estão a indicar que, ante a ausência de expressa restrição ao poder de reforma e tendo em vista a não-identificação das limitações implícitas (*implied limitations*), a faculdade de revisão não provocou controvérsia relevante na Suprema Corte quanto à matéria. E, ainda assim, tem-se invocado a *doctrine of the political-questions*. “El problema de normas constitucionales anticonstitucionales no ha surgido jamás en los Estados Unidos — anota Loewenstein — por lo menos en la Unión misma, y no sólo porque las enmiendas constitucionales sean de hecho tampoco frecuentes, sino porque una limitación impuesta al legislador constitucional es un fenómeno completamente extraño al pensamiento jurídico americano. Cuando la Supreme Court se vio obligada a enfrentarse con este problema — acrescenta o mestre — la cuestión de la conformidad constitucional fue tratada siempre como un asunto de tipo político y, por lo tanto, no justiciable” (Loewenstein, *Teoría*..., cit., p. 195. Cf. Segundo V. Linares Quintana, *Tratado*, cit., p. 153. Em sentido contrário, Orlando Bitar, A lei e a Constituição, in *Obras completas*, cit., p. 53).

A Lei Fundamental de Bonn, de 1949, veda, expressamente, qualquer reforma constitucional que introduza alteração na ordem federativa, modifique a participação dos Estados no processo legislativo, ou suprima os princípios estabelecidos nos seus arts. 1º (intangibilidade da dignidade humana) e 20 (estado republicano, federal, democrático e social, divisão de poderes, regime representativo, principio da legalidade). O direito de resistência (art. 20, par. 4º),



introduzido por emenda constitucional, não está coberto pela cláusula de intangibilidade (Cf. Pieroth & Schlink, *Grundrechte - Staatsrecht*, Heidelberg, C.F., Müller, 1987, p. 263).

No Direito alemão, parece não subsistir dúvida quanto à competência do *Bundesverfassungsgericht* para apreciar a constitucionalidade de eventual reforma, já do ponto de vista estritamente procedimental, já no tocante ao próprio conteúdo do preceito normativo (Otto Bachof, *Normas constitucionais inconstitucionais?*, p. 13).

O princípio insculpido no art. 79, III, da Lei Fundamental, parece autorizar, plenamente, esse entendimento, como demonstra Bachof, com exatidão:

“Isto resulta já do facto de a Lei Fundamental, no art. 79, nº 3, declarar inalteráveis alguns dos seus preceitos. Se por ventura, apesar disso, uma semelhante alteração — conscientemente ou mesmo não — intencionalmente, em consequência de uma errada avaliação do alcance da norma modificadora ou da declarada como imodificável — fosse aprovada e publicada na forma de uma lei de revisão da Constituição, a norma modificadora reivindicaria para si própria a qualidade de norma constitucional eficaz, e no entanto, simultaneamente, medida pela norma da Constituição até aí inalterável, seria inconstitucional. Não vejo nenhuma razão pela qual não devesse poder recorrer-se ao Tribunal Constitucional Federal também num tal caso: do contrário, deixaria de exercer-se uma das suas mais essenciais funções como guarda da Constituição (...)” (Otto Bachof, *Normas constitucionais inconstitucionais?*, p. 13).

Em verdade, tal competência levou o *Bundesverfassungsgericht* a proferir uma de suas mais polémicas decisões, relativa à constitucionalidade da emenda constitucional que legitimava escuta telefônica e a quebra do sigilo postal e telegráfico nos seguintes termos:

“Art. 10. (1) O sigilo da correspondência e das comunicações postais, telegráficas e telefônicas é inviolável. (2) Limitações só podem ser ordenadas com base numa lei. Se a limitação tiver por finalidade a ordem fundamental livre e democrática ou a existência e segurança da Federação ou de um Estado Federado, a lei pode determinar que a limitação não seja levada ao conhecimento do indivíduo atingido e que, em vez de se seguir a via judiciária, o controle seja efetuado por órgãos principais e auxiliares designados pela representação popular.”



*“Art. 19, IV — Toda pessoa que tiver seus direitos violados pelo Poder Público poderá recorrer à via judicial. Se não se estabelecer outra competência, assegura-se o recurso à jurisdição ordinária. Mantém-se inalterado o artigo 10, II, 2ª parte.”*

A Corte Constitucional, após enfatizar que a interpretação constitucional há de levar em conta os princípios elementares da constituição e que os direitos fundamentais comportam restrições em favor do bem-estar da coletividade e da defesa da ordem jurídica, assentou que o princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeitsprinzip*), considerado como derivação do postulado do Estado de Direito (*Rechtsstaatsprinzip*), exige que a lei consagre as limitações estritamente necessárias à tutela de bem jurídico constitucionalmente reconhecido (*BVerfGE*, 30:1(20)). Assim, a norma constitucional impugnada seria compatível com a Lei Fundamental, especialmente com a cláusula de intangibilidade prevista no seu art. 79, III, desde que admitida a comunicação do interessado, nos casos em que se excluísse a existência de ameaça à ordem democrática ou à integridade da União dos Estados, permitindo-se o recurso à via judicial (*BVerfGE*, 30:1(21)). A interpretação do preceito constitucional em consonância com o princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeit*) impunha a sua aplicação aos casos em que circunstâncias concretas denotassem uma conduta ofensiva à ordem constitucional (*BVerfGE*, 30:1(22)).

A decisão do *Bundesverfassungsgericht*, proferida contra os votos de três (dos oito) juízes, que declaravam a inconstitucionalidade da emenda, provocou sérias e profundas controvérsias. Suscitaram-se acerbas críticas à utilização da interpretação conforme à Constituição (*verfassungskonforme Auslegung*), na espécie, afirmando-se que essa prática feria o próprio direito de revisão constitucional, subordinado, exclusivamente, à cláusula de imutabilidade consagrada no art. 79, III, da Lei Fundamental (*Schmittat, Karl-Oskar Einführung in das Öffentliche Recht, Hagen, Fernuniversität, 1981 (Kurseinheit: 4), p. 32-30*).

Também no Direito brasileiro não existe qualquer reserva ao controle de constitucionalidade de norma constitucional.

Na ampla reforma constitucional de 1925/1926 suscitou-se dúvida quanto à constitucionalidade do processo de revisão, em torno do art. 90 da Constituição de 1891, questionando-se: “*se esta podia se fazer pendente estado de sítio; se as proposições seriam aprovadas por dois terços dos presentes (Carlos Maximiliano) ou da totalidade dos membros de cada Câmara (Barbáho) e, enfim, se o rito exigido pelo artigo 90 se referia só ao Projeto em globo ou às emendas que lhe fossem apresentadas*” (Bitar, A lei e a Constituição, in: *Obras completas*, cit., p. 530).

O Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, declarou a

constitucionalidade da revisão, reconhecendo, assim, a sua competência para aferir a compatibilidade da lei de revisão com o Texto Magno (HC 18.178, de 27-9-1926, RF, 47:748). Na oportunidade, o eminente Viveiros de Castro anotou que nenhuma das emendas “foi aprovada pela maioria exigida pelo art. 90 da Constituição Federal; nenhuma delas poderá incorporar-se à Constituição” (HC 18.178, de 27.9.1926, RF, 47:759).

Ainda mais afirmativo quanto à plena legitimidade do controle do poder de revisão parece ser o voto proferido pelo Ministro Guimarães Natal, tal como se depreende da seguinte passagem:

“(…) não tendo a reforma obedecido, em sua elaboração, as acauteladoras exigências da Constituição, e sido votada em estado de sitio, em regimen de arbitrio e prepotencia, sem contraste não poderá subsistir contra ella, discutida e aprovada, numa situação da mais ampla liberdade de critica, sob a fiscalização do povo, pelos seus legitimos órgãos de manifestação — a tribuna e a imprensa livres.

A proposta da reforma da Constituição não poderia ser aceita porque offende o preceito constitucional do paragrapho 4º do art. 90, que veda serem admittidos projectos tendentes a abolir a forma republicana federativa ou a igualdade da representação dos Estados, no Senado” (HC 18.178, de 27.9.1926, RF, 47:759).

Desde então, parece não pairar qualquer dúvida quanto à possibilidade de controle da emenda constitucional, seja do prisma formal, seja do ponto de vista material (Orlando Bitar, A lei e a Constituição, in *Obras completas*, cit., v. 2, p. 13.)

Em tempos mais recentes, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 20.257 (Relator: Min. Moreira Alves), ressaltou que, quando “a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda (...), a inconstitucionalidade (...) já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição” (RTJ, 99(3):1040).

Já sob o império da Constituição de 1988 teve o Supremo Tribunal Federal oportunidade de apreciar controvérsias nas quais se discutia a constitucionalidade de Emenda Constitucionais.

Na primeira, relativa à legitimidade da Emenda nº 2, de 1992, que aprovou a antecipação do Plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concluiu a Suprema Corte que o legislador constituinte não havia exorbitado de suas atribuições (ADINs 829 e 830, Relator: Ministro Moreira Alves, DJ 20/4/93). Posteriormente, apreciando ação direta



proposta contra o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, reconheceu o Supremo Tribunal Federal que a cobrança da exação no mesmo exercício financeiro lesava o princípio da anterioridade, que segundo a orientação prevalente, também estaria imantado pela cláusula pétrea referente aos direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV) (ADIN nº 939, Relator: Ministro Sydney Sanches, DJ 1.2.94).

É fácil ver, pois, que, entre nós, o controle de constitucionalidade de normas constitucionais — especialmente daquelas promulgadas no âmbito do processo de revisão — não se revela questão simplesmente acadêmica.

É preciso, pois, que, na análise das propostas de emendas constitucionais, se analisem, cuidadosa e detidamente, os limites do Poder de Revisão em face das chamadas *cláusulas pétreas* ou *garantias de eternidade*.

### 3. Cláusulas Pétreas: Natureza e Significado

Uma concepção conseqüente da idéia de soberania popular deveria admitir que a Constituição pode ser alterada a qualquer tempo por decisão do povo ou de seus representantes (Maunz-Dürig, *Kommentar zum Grundgesetz*, art. 79, III, nº 21).

Evidentemente, tal entendimento levaria a uma instabilidade da Constituição, a despeito das cautelas formais estabelecidas para uma eventual mudança. Resta evidenciado aqui a permanente contradição entre o poder constituinte originário, que outorga ao povo o direito de alterar a Constituição, e a vocação de permanência desta, que repugna mudanças substanciais (Cf., sobre o assunto, Jorge Miranda, *Manual*, vol. II, p. 151 s.).

Do prisma teórico, a questão foi seriamente contemplada por Carl Schmitt, no seu *Verfassungslehre* (Doutrina Constitucional).

A problemática assentar-se-ia, segundo Schmitt, na distinção entre *constituente* (*Verfassungsgeber = Schöpfer der Verfassung*) e *legislador constituinte* (*Verfassungsgezetzegeber = Gesetzgeber über die Verfassung*). Schmitt enfatizava que a modificação de uma constituição não se confunde com sua abolição, acrescentando com base no exemplo colhido do art. 2 da Lei Constitucional francesa, de 14 de agosto de 1884 (*La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de revision*):

*"Se una determinata modifica della costituzione è vietata da un' espressa disposizione legislativa costituzionale, si tratta solo di una conferma di questa distinzione di revisione e abolizione della costituzione"* (Dottrina della costituzione, trad. de Antonio Caracciolo, Milano, 1984, p. 148).

Portanto, para Schmitt não se fazia mister que a Constituição declarasse a imutabilidade de determinados princípios. É que a revisão não pode-



ria, de modo algum, afetar a continuidade e a identidade da Constituição:

*"I limiti del potere di revisione dalle costituzione risultano dal concetto esattamente inteso di revisione. Un potere di "modificare la costituzione", concesso con normativa legislativa costituzionale, significa che singole o più discipline legislative costituzionali possono essere sostituite da altre, ma solo nel presupposto che l'identità e la continuità della costituzione nella sua interezza rimangano garantite. Il potere di revisione della costituzione contiene quindi solo il potere — ferma restando la costituzione nelle disposizioni legislative costituzionali — di apportare modifiche, aggiunte, completamenti, cancellazioni, ecc., ma non il potere di dare una nuova costituzione, e nemmeno il potere di modificare, ampliare o sostituire il fondamento proprio di questa competenza alle revisioni della costituzione, overossia modificare l'art. 76 cost. con il procedimento dell'art. 76 così che modifiche legislative costituzionali vengano fatte con un'ordinaria votazione di maggioranza del Reichstag"* (Schmitt, Carl, *Dottrina della costituzione*, p. 145).

Adiante, explicitava Schmitt essa idèia:

*"la modifica della costituzione non è un'abolizione. Anche se rimane garantito il potere costituente, non potrebbe essere posta per mezzo dell'art. 76 cost. un'altra decisione politica in luogo delle decisioni politiche fondamentali, che formano la costituzione (a differenza della disciplina legislativa costituzionale), il diritto elettorale democratico non potrebbe essere sostituito secondo l'art. 76 con un sistema dei Soviet; gli elementi federalistici, che ancora oggi sono contenuti nella costituzione del Reich, non possono essere aboliti semplicemente ex art. 76 cost. in un modo tale per cui d'un sol colpo il Reich tedesco venga trasformato per mezzo di una "legge che modifica la costituzione" in uno Stato unitario. E quindi impossibile non solo politicamente, ma anche dal punto di vista del diritto costituzionale cancellare la Baviera semplicemente "per mezzo dell'art. 76 cost." o contro la sua volontà dichiarare la Prussia Land del Reich. Nemmeno la posizione del presidente potrebbe essere trasformata con una*

*"revisione" dell'art. 1 comma 1 o 41 const. in quella di un monarca. Le decisioni politiche fondamentali della costituzione sono materia del potere costituente del popolo tedesco e no spettano alla competenza delle istanze competenti per le revisioni e le modifiche legislative costituzionali. Modifiche simili producono un cambiamento della costituzione, non una sua revisione" (Dottrina della costituzione, p. 147).*

Vê-se, assim, que não só os princípios gravados, eventualmente, com a *cláusula de imutabilidade*, mas também outras disposições — inclusive aquelas relativas ao processo de revisão constitucional — não poderiam ser alterados sem afetar a *identidade* e a *continuidade* da Constituição. A alteração de elementos essenciais da Constituição configuraria, assim, não uma simples revisão, mas, verdadeiramente, a sua própria supressão (Cf., também, Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 233).

A concepção de Schmitt relativiza um pouco o valor exclusivo da declaração do constituinte originário sobre a imutabilidade de determinados princípios ou disposições, atribuindo-lhe quase conteúdo declaratório.

Tais cláusulas devem impedir, todavia, não só a supressão da ordem constitucional (*BVerfGE*, 30:1(24), mas também qualquer reforma que altere os elementos fundamentais de sua identidade histórica (Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1982, cit., p. 262).

É verdade que importantes autores consideram risíveis os resultados práticos de tais cláusulas, diante de sua falta de eficácia em face de eventos históricos como os golpes e as revoluções (Cf. Loewenstein, *Teoria*, cit., p. 192).

Dentre os expoentes do ceticismo em relação às cláusulas pétreas — ou pelo menos, em relação à sua eficácia — há de ser mencionado Karl Loewenstein, tal como se pode ler na seguinte passagem de sua magnífica obra:

*"En general, sería de señalar que las disposiciones de intangibilidad incorporadas a una constitución pueden suponer en tiempos normales una luz roja útil frente a mayorías parlamentarias deseosas de enmiendas constitucionales — y según la experiencia tampoco existe para esto una garantía completa —, pero con ello en absoluto se puede decir que dichos preceptos se hallen inmunizados contra toda revisión. En un desarrollo normal de la dinámica política puede ser que hasta cierto punto se mantengan firmes, pero en épocas de crisis son tan sólo pedazos de papel barridos por el viento de la realidad*



política. Cuando en Iberoamérica un presidente se quiere hacer dictador, anula simplemente, por un golpe de Estado, la constitución que le prohíbe la reelección y se prescribe una nueva que le transmite legalmente el poder ilimitado. En el caso de que los griegos llegasen a estar cansados de su monarquía, tal como ha ocurrido frecuentemente en el último medio siglo, la cláusula de no revisión de la forma monárquica de Estado no supondría ningún obstáculo. Y, por otra parte, el argumento empleado para justificar las disposiciones protectoras del artículo 79 de la Ley Fundamental de Bonn, según la cual de esta manera se ha hecho imposible la toma del poder legalmente a lo Hitler, es muy desacertado, ya que los nacionalsocialistas no enmendaron la Constitución de Weimar, sino que la quebrantaron y después la suprimieron" (Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, tradução espanhola, 2a. edição, Barcelona, 1976, p. 192).

Isto não deve impedir, todavia, que o constituinte e os órgãos constitucionais procurem evitar tais rupturas. Certo é que tais proibições dirigidas ao poder de revisão constituem um dos instrumentos de proteção da Constituição (Bryde, Verfassungsentwicklung, Baden-Baden, 1982, p. 227).

Bryde destaca que as idéias de *limites materiais de revisão* e *cláusulas pétreas* expressamente consagradas na Constituição podem estar muito próximas. Se o constituinte considerou determinados elementos de sua obra tão fundamentais que os gravou com cláusulas de imutabilidade, é legítimo supor que nelas foram contemplados os princípios fundamentais (Bryde, Verfassungsentwicklung, p. 236). Nesse sentido, a disposição contida no art. 79, III, da Lei Fundamental, poderia ser considerada, em grande parte, de caráter declaratório.

Em qualquer hipótese, os limites do poder de revisão não se restringem, necessariamente, aos casos expressamente elencados nas *garantias de eternidade*. Tal como observado por Bryde, a decisão sobre a imutabilidade de determinado princípio não significa que outros postulados fundamentais estejam submetidos ao poder de revisão (Bryde, Verfassungsentwicklung, p. 237).

O efetivo significado dessas cláusulas de imutabilidade na práxis constitucional não está imune a controvérsias.

Se se entender que elas contêm uma "*proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais*" (*Verfassungsprinzipiendurchbrechungsverbot*), tem-se de admitir que o seu significado é bem mais amplo do que uma *proibição de revolução ou de destruição da própria Constituição* (*Revolutions- und Verfassungsbeseitigungsverbot*).



É que, nesse caso, a proibição atinge emendas constitucionais que, sem suprimir princípios fundamentais, acabam por lesá-los topicamente, deflagrando um processo de erosão da própria Constituição (Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 242).

Como referido, a Corte constitucional alemã foi confrontada com esta questão na controvérsia sobre a constitucionalidade de emenda que introduzia restrição à inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telefônicas e telegráficas, à revelia do eventual atingido, vedando, nesses casos, o recurso ao Poder Judiciário (Lei Fundamental, art. 10, II, c/c o art. 19, IV).

A questão foi submetida ao *Bundesverfassungsgericht*, em processo de controle abstrato, pelo Governo do Estado de Hessen, e em *recurso constitucional* (*Verfassungsbeschwerde*), formulado, dentre outros, por advogados e juizes, sob a alegação de que a restrição à garantia judicial (arts. 10, par. 2º, e 19, par. 4º) não se mostrava compatível com o princípio do Estado de Direito (*Rechtsstaatsprinzip*).

Nessa decisão do *Bundesverfassungsgericht*, de 1970, sustentou-se que a disposição contida no art. 79, III, da Lei Fundamental, visa a impedir que *“a ordem constitucional vigente seja destruída, na sua substância ou nos seus fundamentos, mediante a utilização de mecanismos formais, permitindo a posterior legalização de regime totalitário”* (BVerfGE, 30:1(24); BVerfGE, 34:9(19); Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, cit., p. 262-4).

Essa interpretação *minimalista* das garantias de eternidade foi amplamente criticada na doutrina, uma vez que, na prática, o Tribunal acabou por consagrar uma atitude demissionária, que retira quase toda a eficácia daquelas disposições.

Assinale-se que essa orientação foi amplamente criticada no voto minoritário proferido pelos juizes Heller, V. Schlabrendorff e Rupp, como se pode depreender da seguinte passagem, verbis:

*“De acordo com a expressão e sentido do art. 79, III, da Lei Fundamental, não se exige que alguns ou todos os princípios dele constantes sejam completamente revogados ou nulificados. (...) Afigura-se suficiente, para caracterizar eventual a afronta, que uma parcela da liberdade do indivíduo assegurada por princípios assentes nos artigos 1 e 20 da Lei Fundamental seja violada. Somente esse entendimento parece corresponder ao significado do art. 79, III na ordem constitucional. Os “elementos constitutivos” (konstituierende Elemente) devem restar intacos (unberührt). Eles devem ser preservados contra uma atenuação ou erosão gradual e contínua”.*

A propósito da decisão referida, vale registrar a observação de Bryde:

*“A interpretação do Bundesverfassungsgericht traduz, praticamente, uma renúncia à sua competência. Enquanto a ordem constitucional subsistir, não será necessário que o Bundesverfassungsgericht suspenda decisões dos órgãos de representação popular tomadas por 2/3 de votos. Já não terá relevância a opinião do Tribunal numa situação política em que princípios fundamentais contidos no art. 79, III sejam derogados. O Bundesverfassungsgericht enfraqueceu o art. 79, III, na medida em que o tornou ineficaz. Essa orientação é pelo menos duvidosa”* (Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 240).

Não há dúvida, outrossim, de que a tese que vislumbra nas garantias de eternidade uma “proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais” (*Verfassungsprinzipiendurchbrechungsverbot*) não parece merecer reparos do prisma estritamente teórico.

Não se cuida aqui de uma autovinculação (*Selbstbindung*) do constituinte, até porque esta somente poderia ser admitida no caso de identidade entre o constituinte e o legislador constituinte ou, em outros termos, entre o detentor do poder constituinte originário e derivado. Ao revés, é a distinção entre os poderes constituintes originário e derivado que permite afirmar a legitimidade do estabelecimento dessas proibições (Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 242).

A despeito a orientação consagrada pelo *Bundesverfassungsgericht*, parece consolidado na doutrina constitucional alemã mais significativa entendimento segundo o qual o art. 79, III, da Lei Fundamental há de ser interpretado em sentido ampliativo, de modo a oferecer proteção efetiva aos chamados “princípios basilares” (*tragende Konstruktionsprinzipien*) (Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 243). Assim, se alguma disposição constitucional puder ser considerada como concretização do princípio da democracia ou do Estado de Direito, parece razoável entender que a proteção outorgada pelo art. 79, III a ela se estende.

#### 4. A Constituição de 1988 e a Reforma Constitucional

##### a) Considerações Preliminares;

A Constituição de 1988 consagra a seguinte cláusula pétrea, no seu art 60, § 4º:

*“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:*

*I - a forma federativa de Estado;*



II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais”.

A formulação adotada pelo constituinte brasileiro parece legitimar a idéia de que aqui não se trata de simples cláusula de proibição de golpe ou revolução, mas, efetivamente, de *regra que proíbe a ruptura de determinados princípios*.

Não se proíbe a destruição pura e simples da Constituição ou de determinados princípios por ela considerados superiores. Veda-se, isto sim, a própria apresentação de proposta *tendente a abolir*, isto é, a mitigar, a atenuar, a reduzir o significado e a eficácia da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto e universal e periódico, a separação de Poderes e os direitos e garantias individuais.

Significa dizer, para usar a terminologia de Bryde, que se está diante de uma *proibição de ruptura de princípios constitucionais* (*Verfassungsprinzipiendurchbrechungsverbot*). Veda-se não apenas a emenda que suprima princípios fundamentais, mas também aquelas que, sem suprimi-los de imediato, acaba por lesá-los, deflagrando o processo de erosão da ordem constitucional (Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 242).

Sufragar tese contrária seria autorizar o legislador constituinte a afastar tópica e circunstancialmente determinados princípios básicos, tal como ocorreu na Alemanha em relação ao direito da inviolabilidade do sigilo postal, telegráfico e telefônico e ao direito de proteção judiciária, pois, nesse caso, não se poderá cogitar de supressão ou de eliminação completa dos direitos individuais.

A título de exemplo considerem-se as seguintes hipóteses:

a) o legislador constituinte afasta a aplicação do princípio “*nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*” para determinados fatos, permitindo que sejam apenadas condutas já realizadas;

b) o legislador constituinte afasta o princípio da proteção judiciária em casos excepcionais, tendo em vista eventual interesse do Estado.

Admitida que a cláusula pétrea relativa à proteção dos direitos e garantias individuais há de ser apreendida como proibição de destruição da Constituição ou como proibição de revolução (*Revolutionen- und Verfassungsbeseitigungsverbot*), então tem-se que, coerentemente, reconhecer que essas modificações não afetam a cláusula pétrea referida, uma vez que se não verificou a supressão do conteúdo protegido. Ao revés, se se entender, como nos parece correto, que aqui se tem uma *proibição de ruptura de princípios* singu-



lares (*Verfassungsdurchbrechungsverbot*), ter-se-á de concluir, inevitavelmente, pela inconstitucionalidade de reformas com semelhante conteúdo.

É fácil de ver que a amplitude conferida às cláusulas pétreas e a idéia de *unidade de Constituição* (*Einheit der Verfassung*) acabam por colocar parte significativa da Constituição sob a proteção dessas garantias. Tal tendência não exclui a possibilidade de um *engessamento* da ordem constitucional, obstando à introdução de qualquer mudança de maior significado (Cf., sobre o assunto, Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 244).

Daí afirmar-se, correntemente, que tais cláusulas hão de ser interpretadas de forma restritiva.

Essa afirmação simplista, ao invés de solver o problema, pode agravá-lo, pois a tendência detectada atua no sentido não de uma interpretação restritiva das cláusulas pétreas, mas de uma interpretação restritiva dos próprios princípios por elas protegidos.

Essa via, ao invés de permitir um fortalecimento dos princípios constitucionais contemplados nas *garantias de eternidade*, como pretendido pelo constituinte, acarreta, efetivamente, o seu enfraquecimento.

Assim, parece recomendável que eventual interpretação restritiva se refira à própria disposição sobre a garantia de eternidade sem afetar os princípios por ela protegidos (Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 244).

Por isso, após reconhecer a possibilidade de que se confira uma interpretação ao art. 79, III que não leve nem ao engessamento da ordem constitucional, nem à completa nulificação de sua força normativa, afirma Bryde que essa tarefa é preñhe de dificuldades:

*“Essas dificuldades residem não apenas na natureza assaz aberta e dependente de concretização dos princípios constitucionais, mas também na relação desses princípios com as concretizações que eles acabaram por encontrar na Constituição. Se parece obrigatória a conclusão de que o art. 79, III, da Lei Fundamental não abarcou todas as possíveis concretizações no seu âmbito normativo, não se afigura menos certo que esses princípios seriam despidos de conteúdo se não se levassem em conta essas concretizações. Isso se aplica sobretudo porque o constituinte se esforçou por realizar, ele próprio, os princípios básicos de sua obra. O princípio da dignidade humana está protegido tão amplamente fora do âmbito do art. 1º, que o significado da disposição nele contida acabou reduzida a uma questão secundária (defesa da honra), que, obviamente, não é objeto da garantia*

de eternidade prevista no art. 79, III. Ainda que a referência ao 1º não se estenda, por força do disposto no art. 1º, III, a toda ordem constitucional, tem-se de admitir que o postulado da dignidade humana protegido no art. 79, III não se realiza sem contemplar outros direitos fundamentais. Idêntico raciocínio há de se desenvolver em relação a outros princípios referidos no art. 79, III. Para o Estado de Direito da República Federal da Alemanha afigura-se mais relevante o art. 19, IV (garantia da proteção judiciária) do que o princípio da proibição de lei retroativa que a Corte Constitucional extraiu do art. 20. E, fora do âmbito do direito eleitoral, dos direitos dos partidos políticos e dos chamados direitos fundamentais de índole política, não há limite para a revisão constitucional do princípio da democracia" (Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 245).

Essas assertivas têm a virtude de demonstrar que o efetivo conteúdo das *garantias de eternidade* somente será obtido mediante esforço hermenêutico. Somente essa atividade poderá revelar os princípios constitucionais que, ainda que não contemplados expressamente nas cláusulas pétreas, guardam estreita vinculação com os princípios por elas protegidos e estão, por isso, cobertos pela garantia de imutabilidade de delas dimanada.

Tal como enunciado normalmente nas chamadas cláusulas pétreas, os princípios merecedores de proteção parecem despidos de conteúdo específico. Que significa, efetivamente, separação de poderes ou forma federativa? Que é um Estado de Direito democrático? Que significa proteção da dignidade humana?

Essas indagações somente podem ser respondidas, adequadamente, no contexto de determinado sistema constitucional. É o exame sistemático das disposições constitucionais integrantes do modelo constitucional permitirá explicitar o conteúdo de determinado princípio.

Ao se deparar com alegação de afronta ao princípio da divisão de poderes de Constituição estadual em face dos chamados princípios sensíveis (representação intervenção) assentou o notável Castro Nunes lição que, certamente, se aplica à interpretação das cláusulas pétreas:

*"(...) Os casos de intervenção prefigurados nessa enumeração se enunciam por declarações de princípios, comportando o que possa comportar cada um desses princípios como dados doutrinários, que são conhecidos na exposição do direito público. E por isso mesmo ficou reservado o seu exa-*



me, do ponto de vista do conteúdo e da extensão e da sua correlação com outras disposições constitucionais, ao controle judicial a cargo do Supremo Tribunal Federal. Quero dizer com estas palavras que a enumeração é limitativa como enumeração. (...) A enumeração é taxativa, é limitativa, é restritiva e não pode ser ampliada a outros casos pelo Supremo Tribunal. Mas cada um desses princípios é dado doutrinário que tem de ser examinado no seu conteúdo e delimitado na sua extensão. Daí decorre que a interpretação é restritiva apenas no sentido de limitada aos princípios enumerados; não o exame de cada um, que não está nem poderá estar limitado, comportando necessariamente a exploração do conteúdo e fixação das características pelas quais se define cada qual deles, nisso consistindo a delimitação do que possa ser consentido ou proibido aos Estados" (Rp. nº 94, Relator: Ministro Castro Nunes, in *Arquivo Judiciário* nº 85 (1947), p. 31 (34-35).

Essa orientação, consagrada pelo Supremo Tribunal Federal para os chamados princípios sensíveis, há de aplicar-se à concretização das cláusulas pétreas. A exata delimitação da extensão das cláusulas pétreas é, sem dúvida, tarefa magna das Cortes Supremas.

É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação do princípio de divisão de poderes ou da forma federativa de Estado em um determinado sistema. Tal como ensina Canotilho, a limitação do poder de revisão não pode divorciar-se das conexões de sentido captadas do texto constitucional, fazendo-se mister que os limites materiais operem como verdadeiros *limites textuais implícitos* (Canotilho, J. J. Gomes, *Diriço Constitucional*, Coimbra, 1992, p. 1136).

Dessarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a legitimidade de proposta de emenda em face do princípio da divisão de poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional.

Contemple-se especificamente a cláusula pétrea referente aos direitos e garantias individuais.

Seguindo os modelos constitucionais inaugurados no pós-guerra (Cf., Lei Fundamental de Bonn, art. 79, III), a Constituição de 1988 elencou entre os princípios gravados com as cláusulas de imutabilidade os direitos e garantias individuais.



b) A garantia de imutabilidade dos direitos e garantias individuais

(aa) Considerações Preliminares;

A Constituição de 1988 dedica todo um título aos direitos e garantias fundamentais (Título II), cuidando dos direitos e deveres individuais e coletivos (capítulo I), dos direitos sociais (capítulo II), da nacionalidade (capítulo III), dos direitos políticos (capítulo IV) e dos partidos políticos (capítulo V). O capítulo referente à intervenção federal erigiu o constituinte em princípio sensível *os direitos da pessoa humana*, sem esclarecer exatamente se esses direitos são, fundamentalmente, aqueles disciplinados no art. 5º ou se abrangeria outros direitos e garantias (CF, art. 34, VII, "b"). O texto constitucional contém, ainda, disposições que asseguram direitos individuais como o relativo ao acesso aos cargos públicos (CF, art. 37, II) e as garantias tributárias, especialmente os princípios da legalidade e da anterioridade (CF, art. 150, I e III).

Ao consagrar a cláusula pétrea em apreço referiu-se o constituinte, expressa e inequivocamente, aos *direitos e garantias individuais* (CF, art. 60, § 4º).

A simples enunciação do problema e a utilização de uma terminologia diferenciada parecem demonstrar que o constituinte não obrou com o melhor apuro técnico quando disciplinou os direitos e garantias nas suas diversas dimensões.

É certo, por outro lado, que o constituinte pretendeu conferir disciplina destacada aos direitos individuais e aos direitos sociais, tal como se pode depreender do disposto nos artigos 5º, 7º e 8º do texto constitucional. A cláusula pétrea do art. 60, § 4º não parece abranger os direitos sociais, que, como visto, se não confundem com os direitos individuais propriamente ditos.

Antes da Constituição brasileira, também outras Constituições já haviam consagrado a imutabilidade mais restrita ou mais ampla dos direitos fundamentais (Lei Fundamental, art. 79, III); Constituição de Portugal, de 1976, art. 290)

Essa tendência reflete a idéia de que, diferentemente de outros princípios constitucionais, que podem revelar-se dispensáveis ou suscetíveis de atualização no curso do desenvolvimento constitucional, os direitos individuais são apanágio do Estado de Direito, revelando-se, na sua essência, duradouros ou permanentes.

Vê-se, pois, que a opção do constituinte brasileiro sobre a imutabilidade dos direitos individuais se explica também de um prisma estritamente material ou ontológico.

É que, enquanto os direitos individuais propriamente ditos — especialmente os chamados direitos de liberdade e de igualdade — guardam, na

sua essência, uma certa uniformidade e coerência ao longo da história constitucional dos diversos países e são, por isso, considerados núcleo essencial e indispensável do Estado de Direito, os direitos sociais são dotados de conformação variada ou diversa, de acordo com o estágio de desenvolvimento de uma dada sociedade, e podem (e devem) sofrer adaptação ou atualização no decorrer do tempo. Também por essa razão alguns modelos constitucionais, como é o caso da Lei Fundamental de Bonn, não contêm uma disciplina analítica dos direitos sociais, entendendo suficiente e adequada a instituição do princípio do Estado Social, cuja concretização é confiada ao legislador ordinário.

Assinale-se, a propósito que uma peculiaridade dos direitos sociais ou, se se quiser, dessas pretensões a prestações de índole positiva é a de que elas estão voltadas mais para a conformação do futuro do que para a preservação do *status quo*. Tal como observado por Krebs, pretensões à conformação do futuro (*Zukunftsgestaltung*) impõem decisões que estão submetidas a elevados riscos: o direito ao trabalho (Cf. art. 6º) exige uma política estatal adequada de criação de empregos. Da mesma forma, o direito à educação (CF, art. 205 c/c art. 6º), o direito à assistência social (CF, art. 203 c/c art. 6º) e à previdência social (CF, art. 201 c/c art. 6º) dependem da satisfação de uma série de pressupostos de índole econômica, política e jurídica.

Parêce inquestionável, assim, que os direitos e garantias individuais a que refere o art. 60, § 4º, IV, da Constituição são, fundamentalmente, aqueles analiticamente elencados no art. 5º.

Um exame mais acurado do referido elenco há de demonstrar, todavia, que ele contém disposições que nem estabelecem direitos nem consagram garantias. É inequívoco, outrossim, que algumas das disposições contidas no art. 5º, por pleonásticas ou repetitivas, poderiam ser suprimidas sem qualquer lesão fundamental à ordem constitucional.

Assim, parece evidente que não contêm direitos e garantias individuais as disposições que impõem ao legislador a obrigação de punir a discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, XLI), de definir a prática de racismo e ação de grupos armados como crimes inafiançáveis e imprescritíveis (art. 5º, XLII e XLIV) ou o dispositivo que declara inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e os definidos como crimes hediondos (CF, art. 5º, XLIII).

Como se vê, muito dificilmente se poderá identificar algum direito ou alguma garantia individual nas disposições acima referidas.

Por outro lado, o conteúdo excessivamente retórico que se conferiu ao catálogo de direitos constante do art. 5º permitiu ao constituinte que se desdobrasse em repetições absolutamente desnecessárias, como se pode ver, exemplificativamente:



b) A garantia de imutabilidade dos direitos e garantias individuais

(aa) Considerações Preliminares;

A Constituição de 1988 dedica todo um título aos direitos e garantias fundamentais (Título II), cuidando dos direitos e deveres individuais e coletivos (capítulo I), dos direitos sociais (capítulo II), da nacionalidade (capítulo III), dos direitos políticos (capítulo IV) e dos partidos políticos (capítulo V). O capítulo referente à intervenção federal erigiu o constituinte em princípio sensível *os direitos da pessoa humana*, sem esclarecer exatamente se esses direitos são, fundamentalmente, aqueles disciplinados no art. 5º ou se abrangeria outros direitos e garantias (CF, art. 34, VII, "b"). O texto constitucional contém, ainda, disposições que asseguram direitos individuais como o relativo ao acesso aos cargos públicos (CF, art. 37, II) e as garantias tributárias, especialmente os princípios da legalidade e da anterioridade (CF, art. 150, I e III).

Ao consagrar a cláusula pétrea em apreço referiu-se o constituinte, expressa e inequivocamente, aos *direitos e garantias individuais* (CF, art. 60, § 4º).

A simples enunciação do problema e a utilização de uma terminologia diferenciada parecem demonstrar que o constituinte não obrou com o melhor apuro técnico quando disciplinou os direitos e garantias nas suas diversas dimensões.

É certo, por outro lado, que o constituinte pretendeu conferir disciplina destacada aos direitos individuais e aos direitos sociais, tal como se pode depreender do disposto nos artigos 5º, 7º e 8º do texto constitucional. A cláusula pétrea do art. 60, § 4º não parece abranger os direitos sociais, que, como visto, se não confundem com os direitos individuais propriamente ditos.

Antes da Constituição brasileira, também outras Constituições já haviam consagrado a imutabilidade mais restrita ou mais ampla dos direitos fundamentais (Lei Fundamental, art. 79, III); Constituição de Portugal, de 1976, art. 290)

Essa tendência reflete a idéia de que, diferentemente de outros princípios constitucionais, que podem revelar-se dispensáveis ou suscetíveis de atualização no curso do desenvolvimento constitucional, os direitos individuais são apanágio do Estado de Direito, revelando-se, na sua essência, duradouros ou permanentes.

Vê-se, pois, que a opção do constituinte brasileiro sobre a imutabilidade dos direitos individuais se explica também de um prisma estritamente material ou ontológico.

É que, enquanto os direitos individuais propriamente ditos — especialmente os chamados direitos de liberdade e de igualdade — guardam, na



sua essência, uma certa uniformidade e coerência ao longo da história constitucional dos diversos países e são, por isso, considerados núcleo essencial e indispensável do Estado de Direito, os direitos sociais são dotados de conformação variada ou diversa, de acordo com o estágio de desenvolvimento de uma dada sociedade, e podem (e devem) sofrer adaptação ou atualização no decorrer do tempo. Também por essa razão alguns modelos constitucionais, como é o caso da Lei Fundamental de Bonn, não contêm uma disciplina analítica dos direitos sociais, entendendo suficiente e adequada a instituição do princípio do Estado Social, cuja concretização é confiada ao legislador ordinário.

Assinale-se, a propósito que uma peculiaridade dos direitos sociais ou, se se quiser, dessas pretensões a prestações de índole positiva é a de que elas estão voltadas mais para a conformação do futuro do que para a preservação do *status quo*. Tal como observado por Krebs, pretensões à conformação do futuro (*Zukunftsgestaltung*) impõem decisões que estão submetidas a elevados riscos: o direito ao trabalho (Cf. art. 6º) exige uma política estatal adequada de criação de empregos. Da mesma forma, o direito à educação (CF, art. 205 c/c art. 6º), o direito à assistência social (CF, art. 203 c/c art. 6º) e à previdência social (CF, art. 201 c/c art. 6º) dependem da satisfação de uma série de pressupostos de índole econômica, política e jurídica.

Parece inquestionável, assim, que os direitos e garantias individuais a que refere o art. 60, § 4º, IV, da Constituição são, fundamentalmente, aqueles analiticamente elencados no art. 5º.

Um exame mais acurado do referido elenco há de demonstrar, todavia, que ele contém disposições que nem estabelecem direitos nem consagram garantias. É inequívoco, outrossim, que algumas das disposições contidas no art. 5º, por pleonásticas ou repetitivas, poderiam ser suprimidas sem qualquer lesão fundamental à ordem constitucional.

Assim, parece evidente que não contêm direitos e garantias individuais as disposições que impõem ao legislador a obrigação de punir a discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, XLI), de definir a prática de racismo e ação de grupos armados como crimes inafiançáveis e imprescritíveis (art. 5º, XLII e XLIV) ou o dispositivo que declara inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e os definidos como crimes hediondos (CF, art. 5º, XLIII).

Como se vê, muito dificilmente se poderá identificar algum direito ou alguma garantia individual nas disposições acima referidas.

Por outro lado, o conteúdo excessivamente retórico que se conferiu ao catálogo de direitos constante do art. 5º permitiu ao constituinte que se desdobrasse em repetições absolutamente desnecessárias, como se pode ver, exemplificativamente:

— Liberdade de crença e de consciência:

*“É inviolável a liberdade de consciência e de crença (...)” (art. 5º, VI);*

*“Ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta (...)”*

— Liberdade de associação

*É plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter militar (art. 5º, XVII);*

*A criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (art. 5º, XVIII)*

*As associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado (art. 5º, XIX).*

*Ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (art. 5º, XX);*

*As entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente (art. 5º, XXI).*

— Direito de Propriedade

*É garantido o direito de propriedade (art. 5º, XXII);*

*A propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII);*

*A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública (...) (art. 5º, XXIV)*

*No caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano (art. 5º, XXV)*

*— a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, (...) (art. 5º, XXVI);*

*— aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar (art. 5º, XXVI);*

*— são assegurados, nos termos da lei:*



a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas (art. 5º, XXVIII);

A lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico do país (art. 5º, XXIX);

É garantido o direito de herança (art. 5º, XXX)

A sucessão de bens estrangeiros situados no Brasil será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes for mais favorável a lei pessoal do de cujus (art. 5º, XXXI)

A simples leitura das disposições acima referidas denota a atecnia que pautou o trabalho do constituinte na elaboração do catálogo referente aos direitos individuais. A prolixidade, a repetição, a enunciação de autênticos truismos caracterizam muitas das disposições contempladas no catálogo dos direitos individuais.

Não é preciso dizer, pois, que muitas dessas disposições poderiam ser eliminadas sem causar qualquer lesão à cláusula pétrea que exige a preservação dos direitos e garantias e individuais (CF, art. 60, § 4º, IV).

É certo, por outro lado, que, se entendermos as cláusulas pétreas como proibição de ruptura de princípios, tal como enunciado acima, qualquer alteração nos direitos fundamentais que atenuie, de forma significativa, a proteção que eles devem oferecer afeta, inevitavelmente, a cláusula pétrea que garante a imutabilidade desses direitos e garantias.

## 5. A proteção aos direitos individuais e a pena de morte

Feitas todas essas considerações, caberia indagar se a alteração do disposto no art. 5º, XLVII, com a ampliação das hipóteses de aplicação da pena de morte, configuraria afronta à cláusula pétrea que protege os direitos e garantias individuais.

Embora o texto constitucional se limite a enunciar o direito à vida no *caput* do art. 5º, não há menor dúvida de que tal direito está plenamente assegurado pela Constituição como garantia individual, o que lhe outorga, inequivocamente, a proteção do art. 60, § 4º, da Constituição.

Não há dúvida, outrossim, de que a aplicação da pena de morte configura modalidade de intervenção no direito à vida, sendo lícito, por isso,



indagar se o legislador constituinte poderia ampliar as hipóteses de cabimento da referida pena.

A resposta a essa questão depende do próprio sentido que se atribua às cláusulas pétreas.

Se se entender que elas nada mais expressam do que uma simples *proibição de revolução* ou de *supressão* (*Revolutions- oder Beseitigungsverbot*), que vedaria a supressão da ordem constitucional como um todo ou em seus aspectos essenciais, então tem-se de admitir que o afastamento tópico de determinado princípio, ainda que fundamental, não se afigura suficiente para legitimar uma declaração de inconstitucionalidade.

Nesse caso, ter-se-ia de admitir que eventual proposta de Emenda destinada a ampliar o âmbito de aplicação da pena de morte não configuraria afronta à cláusula pétrea referida, uma vez que o seu conteúdo restaria preservado na essência.

Se se considerar, ao revés, que a cláusula pétrea há de ser entendida também como uma proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais (*Verfassungsprinzipiendurchbrechungsverbot*), então poderia assumir inegável seriedade a alegação de inconstitucionalidade da própria emenda constitucional que introduzisse novas hipóteses de aplicação da pena de morte.

Tal como enfatizado, não colhe eventual argumento no sentido de que a cláusula pétrea contida no texto constitucional brasileiro deva ser interpretada como simples *proibição de supressão*, pois, se assim fosse, inevitável seria admitir a completa inutilidade dessas cláusulas. Princípios fundamentais da ordem constitucional — tanto para ordem federativa, como para o sistema de divisão de poderes ou, ainda, para os direitos fundamentais — poderiam ser simplesmente nulificados.

O judiciário estaria impedido de declarar a inconstitucionalidade da revisão constitucional, por que a emenda não teria abolido por completo os direitos fundamentais, a ordem federativa ou o sistema de divisão de poderes. As cláusulas pétreas não poderiam obstar o processo de lenta erosão dos princípios constitucionais fundamentais.

Contemplando a restrição estabelecida pelo legislador constituinte alemão ao direito de sigilo postal e telegráfico e ao direito de proteção judiciária, concebida com o objetivo expresso de dar maior efetividade à luta contra o terrorismo, manifestou Dürig a sua convicção sobre a inconstitucionalidade da emenda, porquanto ela retirava do cidadão, ainda que tópica ou circunstancialmente, a possibilidade de defesa em face dos atos do Poder Público (cf. Günter Dürig, in: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, art. 10, nº 38).

Também entre nós as cláusulas pétreas somente ganham sentido se interpretadas não como simples *proibições de supressão*, mas, sobretudo, como

*proibições de ruptura de princípio*, que tornam ilegítima a revisão constitucional que mitiga ou atenua, de maneira significativa, aspecto essencial dos postulados gravados com a declaração de imutabilidade.

É o que parece, também, ter entendido o Supremo Tribunal Federal na ADIN nº 939, Relator: Ministro Sydney Sanches, na qual se declarou a inconstitucionalidade da Emenda nº 3, de 1993, na parte em que, afastando a aplicação do princípio da anterioridade, determinou a cobrança do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira - IPMF (DJ 1.2.94).

Assim, pode-se afirmar, com segurança, que proposta de emenda no sentido de ampliar a aplicação da pena de morte afrontaria o disposto no art. 60, § 4º, IV, da Constituição.

Observe-se, porém, que a presente proposição não pretende alterar, simplesmente, o texto constitucional com a observância do processo regular ou convencional de emenda ou reforma (poder constituinte derivado). Busca-se, isto sim, uma manifestação inequívoca do próprio titular efetivo do Poder Constituinte para, eventualmente, afastar a proteção oferecidas pelas cláusulas pétreas.

A questão não se resolve, pois, com a simples afirmação sobre a ilegitimidade da proposta no âmbito dos poderes conferidos ao constituinte derivado, uma vez que se pretende colher manifestação direta, ainda que específica ou tópica, do Poder Constituinte originário.

## 6. Cláusulas Pétreas: Possibilidade de superação

Certamente, as *cláusulas pétreas* ou as *garantias de eternidade* não asseguram, de modo infalível, a continuidade ou permanência de determinada ordem constitucional. Nem se pretende, tal como observado por Hesse, que essas cláusulas pétreas confirmem vitalidade a uma Constituição que perdeu a sua força normativa.

A própria Constituição alemã de 1949 prevê, no seu art. 146, a possibilidade de dissolução da ordem fundada pela Lei Fundamental de Bonn em decorrência de decisão a ser tomada após o processo de reunificação.

Ademais, a experiência histórica mais recente — inclusive a brasileira — tem demonstrado que é possível, também, proceder-se à transição de uma para outra ordem constitucional sem traumas ou rupturas institucionais.

Tal como observado por Jorge Miranda, “*no plano da política constitucional, pode preferir-se — a ter de haver mudanças radicais ou de regime — que elas se desenrolem dentro de processos de revisão, e não à revelia de quaisquer processos preestabelecidos comprovado (até porque que, assim, se evitam as soluções de continuidade e os custos e riscos inerentes às revoluções); ou que, mantendo-se a legitimidade democrática, o povo tenha*



*sempre meios processuais adequados à livre orientação dos seus projetos"* (Miranda, Manual de Direito Constitucional, tomo II, p. 220).

Em outros termos, o limite da revisão não há de situar-se, necessariamente e inevitavelmente, na fronteira entre legitimidade e revolução (Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 233), afigurando-se possível proceder-se à transição de uma Constituição para outra mediante utilização de um processo ordenado e previamente definido.

Convém registrar o magistério de Bryde a propósito:

*"A substituição da democracia parlamentar, na França, por um sistema presidencial-parlamentar misto, em 1958, não representou uma revolução se se entender esta expressão não só no seu sentido natural, mas também no sentido de uma diferenciação entre o desenvolvimento legítimo e ilegítimo da comunidade.*

*Isso significa que nós podemos substituir a tradicional dicotomia entre processo constituinte originário (*verfahrensungebundener pouvoir constituant*) e o processo de revisão (*verfasster Revisionsgewalt*) por um modelo tricotômico no qual a possibilidade da legítima substituição da ordem constitucional por outra (revisão total: *Totalrevision*) seja contemplada como uma forma intermediária. A revisão total pode ser disciplinada juridicamente, de modo a ampliar os limites dos métodos ordenados e regulados de desenvolvimento constitucional (*Verfassungsentwicklung*) à custa da "Revolução".*

*Esse problema foi resolvido de forma particularmente feliz em algumas constituições estrangeiras, que distinguem expressamente a revisão parcial da revisão total. Isto se aplica, v.g., à Constituição suíça (arts. 118-123) e à Constituição austríaca (art. 44). Além disso, os pressupostos da revisão total são mais restritivos do que aqueles aplicáveis à revisão parcial. Tal fato resulta mais evidente na Constituição austríaca, que exige um referendo para a revisão total (*Gesamtänderung*) (art. 44, II). Portanto, não se afigura possível uma revisão total sem a participação do titular do poder constituinte. A Constituição suíça exige a participação do povo e de seus representantes tanto para a revisão parcial, quanto para a revisão total. (...) Se nesse processo se der a subs-*



stituição de uma Constituição por outra, já não se terá, certamente; do ponto de vista conceitual, simples revisão constitucional, mas, tendo em vista a identidade entre o titular do poder constituinte originário e derivado, dever-se-á considerar tal processo como legítimo processo constituinte sob a roupagem de um processo de revisão" (Bryde, *Verfassungsentwicklung*, p. 234).

Por isso, observa Bryde que se pode substituir a tradicional dicotomia entre poder constituinte originário e poder de revisão por uma fórmula tricotômica, que conceba a revisão total como modelo intermediário.

A propósito, são, igualmente, elucidativas as palavras de Jorge Miranda:

*"Que a qualquer Constituição haja de assegurar-se a possibilidade de cumprir a sua tarefa, de desenvolver até ao fim todas virtualidades que contém, crê-se inegável. Mas isso não significa que, no âmbito das suas regras formais, não possa ser proposta ou definida uma nova normatividade; e será, paradoxalmente ou não, outra maneira de aproveitar essas mesmas virtualidades organizar ela própria a sua superação. Bastaria lembrar aqui as Constituições que prevêm revisão total.*

*Um único exemplo dos vários apontados, o da Constituição espanhola vigente, é elucidativo. Ele não só regula a sua reforma ou revisão parcial (art. 167º) como também estabelece (art. 168º) uma tramitação para a revisão total ou para a revisão parcial que afecte o título preliminar (donde constam, designadamente, a definição da Espanha como Estado social e democrático de Direito e como monarquia parlamentar, o direito à autonomia das nacionalidades e regiões e as garantias do pluralismo partidário e dos sindicatos), a secção I do capítulo II do título I (relativa aos direitos fundamentais e à liberdade públicas) ou o título II (relativo à Coroa)" (Cf. Miranda, Jorge, *Manual*, cit., tomo II, p. 219-220).*

Tal como referido, a Constituição espanhola de 1978 consagrou expressa previsão de revisão total ou de revisão parcial (das cláusulas pétreas) nos seguintes termos:

"Art. 168. 1 - Quando for proposta a revisão total da Constituição ou uma revisão parcial que afete o título preliminar, a seção I do capítulo II do título I ou o título II, proceder-se-á à aprovação do princípio da revisão por maioria de dois terços de cada Câmara e à dissolução das Cortes.

2 - As Cortes que vierem a ser eleitas deverão ratificar a decisão e proceder ao estudo do novo texto constitucional, que deverá ser aprovado por maioria de dois terços de ambas as Câmaras.

3 - Aprovada a reforma pelas Cortes Gerais, será submetida a referendo para ratificação".

Vê-se, pois, que a revisão total da Constituição e a revisão parcial de princípios gravados com a garantia de imutabilidade caracterizam-se, fundamentalmente, pela adoção de um procedimento mais restritivo, em relação ao processo de emenda, pela indispensabilidade da participação no processo do efetivo titular do poder constituinte, o Povo (Cf. Miranda, Manual, cit., tomo II, p. 220-221).

Essa abordagem permite introduzir reflexão sobre a possibilidade de adoção, mediante emenda, de processo especial destinado a disciplinar a superação de cláusulas pétreas (*revisão parcial*) e a ordenar a transição da ordem vigente para outro sistema constitucional (*revisão total*).

Não tendo a Constituição brasileira estabelecido expressamente sobre uma fórmula de transição, afigura-se lícito indagar se o Congresso Nacional, no exercício do poder constituinte derivado, poderia introduzir semelhante disposição.

Embora esse tema não tenha merecido exame detido por parte da moderna doutrina constitucional, é certo que já fora objeto da cogitações de Carl Schmitt na sua conhecida "*Verfassungslehre*".

É interessante anotar a seguinte passagem de suas reflexões sobre a possibilidade de introduzir alteração na própria *identidade* da Constituição:

"Si se quisiera volver a introducir la Monarquía con arreglo a la Constitución de Weimar, se requeriría para ello, según los principios democráticos, un acto especial del Poder constituyente del pueblo, sea un acuerdo especial de una Asamblea nacional "constituyente", sea un plebiscito especial que habría que distinguir del referéndum practicado en el marco de la Constitución de Weimar, a tenor del art. 73. Pero la nueva Monarquía estaría entonces



apoyada en el Poder constituyente del pueblo" (Schmitt, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 120).

Admite-se, assim, que, mediante intervenção expressa do poder constituinte originário, faça-se a transição de uma ordem constitucional para outra sem traumas ou rupturas revolucionárias.

A própria experiência constitucional brasileira recente parece reforçar esse entendimento. Tal como os textos constitucionais republicanos que a antecederam, a Constituição de 1967/69 vedava qualquer proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República (CF, 1967/69, art. 47, § 1º).

Não obstante, a Emenda Constitucional nº 26, de 1985, estabeleceu, nos artigos 1º e 3º, *verbis*:

*"Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional"*

*"A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte"*.

Os textos acima transcritos não deixam nenhuma dúvida de que se cuidava de estabelecer uma nova ordem constitucional, desvinculada, por completo, da anterior. Tratava-se, pois, de se elaborar uma nova Constituição ou, pelo menos, de fazer a *revisão total* da ordem constitucional então vigente.

Daí a observação de Tércio Sampaio Ferraz:

*"Quando o Congresso Nacional promulga uma emenda (n. 26) conforme os arts. 47 e 48 da Constituição de 69, emenda que altera os próprios artigos, não é a norma dos arts. 47 e 48 que está sendo utilizada, mas uma outra, pois o poder constituído já assumiu o papel constituinte"*.

E, valendo-se da idéia de auto-referência desenvolvida por Alf Ross, complementava:

*"Vê-se, assim, que não ocorre a auto-referência. A ilusão da auto-referência está em que, formalmente, são os arts. 47 e 48 que estão sendo aplicados quando, na verdade, já estamos diante de uma outra norma (com a mesma numeração, o mesmo relato, a mesma relação de cometimento, mas com*



outro emissor e outro receptor, os quais integram a norma-comunicação: emissor passa a ser Congresso Nacional e receptor a futura Assembléia Nacional Constituinte).

Sabemos, no entanto, que nem toda norma-origem integra o sistema de sua coesão. se, por hipótese, uma "frente partidária extraparlamentar" a tivesse estabelecido, teríamos dificuldade de integrá-la no sistema, pois não haveria como calibrá-la: o ato de força seria patente. No caso, porém, invoca-se uma regra de calibração: o Congresso Nacional, bem ou mal representa o povo (abstração feita dos detalhes políticos: a presença dos senadores "biônicos"). Esta regra de calibração é que permite integrar a norma-origem no sistema, o qual, assim, se mantém em funcionamento, trocando, porém, o seu padrão: do padrão-legalidade para o padrão-efetividade. O padrão-efetividade está em uso no momento em que aparece a norma-origem. Daí para frente, volta o padrão-legalidade" (Ferraz, *Convocação da Constituinte como Problema de Controle Comunicacional*, in: RDP nº 81, p.134 (138-139).

Talvez não seja necessário fugir à própria idéia tradicional de sistema normativo para explicar o modelo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte brasileira que resultou na Constituição de 1988.

Desde que se entenda que o Poder Constituinte — originário — é poder permanente, tem-se de admitir que a Constituição, como expressão histórica desse poder, traz, em si, o germe de sua possível superação.

Em outros termos, os textos constitucionais, ainda quando gravados com as garantias de eternidade, podem ser revistos, também, nos seus elementos essenciais, ou na sua totalidade, desde que isto decorre de uma manifestação do detentor do Poder Constituinte originário.

Nesse contexto, convém se registre o magistério de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

*"Na verdade, sempre se ensinou que o Poder Constituinte não desaparece uma vez estabelecida uma Constituição. E pode o Poder Constituinte reaparecer para estabelecer outra Constituição. Mas nem sempre há o trabalho de sublinhar o porquê. O Poder Constituinte sobrevive à edição de Constituição porque ele é uma forma de liberdade. Ora, do*

mesmo modo que a liberdade individual não se esgota num ato livre, um ato de liberdade não esgota a liberdade, mas a liberdade persiste, manifestando-se sucessivamente, também, o Poder Constituinte não se esgota numa Constituição. O Poder Constituinte originário, portanto, subsiste após a edição da Constituição, e subsiste como expressão da liberdade humana. Subsiste, portanto, fora da Constituição, não dentro da Constituição. Dentro da Constituição, pode haver um poder de modificação da Constituição, que é o Poder Constituinte de revisão, cujo estudo será feito adiante. Mas este somente sobrevive com base, apoiado na Constituição.

O Poder Constituinte sobrevive após a edição de uma Constituição, fora da Constituição, como expressão da liberdade humana. Esta observação tem uma fórmula clássica, que está no art. 28 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, editada como preâmbulo da Constituição francesa de 24 de junho de 1793, a chamada Constituição jacobina porque foi estabelecida sob o influxo da influência jacobina. No art. 28, essa Declaração enuncia o seguinte:

*"Um povo tem, sempre, o direito de rever, de reformar e de mudar a sua Constituição. Uma geração não pode sujeitar a suas leis as gerações futuras."*

Esta é a fórmula clássica que exprime a permanência de Poder Constituinte após a edição de Constituições.

Em outras palavras. O Poder Constituinte sobrevive no sentido de que o homem, embora tenha tomado uma decisão, pode rever, pode mudar posteriormente essa decisão. Um povo decide-se por uma Constituição, o que não significa que ele não possa, amanhã, mudar de Constituição, estabelecer outra Constituição. Uma geração não pode sujeitar suas leis a gerações futuras. Esta última frase replica diretamente a uma afirmação que era freqüente numa determinada linha doutrinária do século XVII, ainda. Essa linha doutrinária pode ser exemplificada pelo pensamento de um dos grandes filósofos políticos, que



*foi Suarez, o jesuita Suarez, que durante certo período foi professor da Universidade de Coimbra. Suarez, partindo da idéia de que nenhum poder pode ter outra fonte senão o povo, os governados — dentro daquela observação que se comentou anteriormente, segundo a qual todo poder vem de Deus, mas, por meio dos homens — então, Suarez, dessa base chega, porém, a justificar as monarquias de seu tempo, com a alegação de que uma geração teria alienado para as gerações futuras o direito de mudar de organização. Então, Suarez, partindo da necessidade do consentimento como fonte do poder, recusa, concretamente, às gerações de seu tempo o poder de mudar as instituições estabelecidas” (O Poder Constituinte, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, p. 54).*

Significa dizer que, enquanto expressão histórica de um poder permanente, o texto constitucional contém, expressa ou implicitamente, a previsão de que, configuradas determinadas situações histórico-políticas, se deva possibilitar a manifestação do poder constituinte, seja para introduzir alterações substanciais na ordem constitucional, seja para substituí-la por outra.

Como a proposição em apreço remete a decisão final sobre a questão foi ao efetivo titular do Poder Constituinte, afigura-se legítimo admitir que não se aplica, na hipótese, a cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

## **7. Mérito**

O debate acerca da pena de morte no Brasil implica estimular o sensacionalismo e o sentimentalismo do povo, já que tal penalidade não pode ter a sua eficácia sustentada convincentemente.

Não seria uma atitude prudente e equilibrada discutir tal questão sob a pressão de um estado emocional de revolta contra a crise por que passa o País no campo da segurança pública.

Acontecimentos recentes, como seqüestros, estupros e prática de crimes hediondos poderiam estimular um sentimento de vingança, prejudicial ao exame de uma questão tão delicada como essa, que importará no direito do Estado de tirar a vida daqueles que praticam determinados crimes.

Além desse aspecto, cumpre observar que a pena de morte, ao longo da história, tem-se revelado ineficaz no combate à criminalidade. O instituto da pena de morte, atualmente, teria apenas o sentido de vingança, aspecto este que tem sido suprimido do Direito na sua evolução.

A pena de morte representaria um atraso na história do Direito,



um retorno aos tempos primitivos. Além do que seria desconsiderar o Pacto de San José (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), subscrito pelo Brasil, estando em vigor a partir de 6.11.92, através do Decreto nº 678, cujo art. 4º, nº 3, dispõe que “não se pode estabelecer a pena de morte nos Estados que a tenham abolido”. Essa foi a conclusão a que chegou Thomaz Leonardos, em artigo publicado em 1953 (já se passaram mais de 40 anos), no qual concluiu:

“Como se vê, o movimento contra a pena de morte é um imperativo do espírito moderno. As Nações civilizadas ou já a proscreveram, ou tendem a isso, se o Brasil a restaurar, isso significa um passo atrás em nossa história.”<sup>1</sup>

Não se pretende, com isso, dizer que os interesses e direitos dos cidadãos não mereçam a proteção jurídica. O que se afirma é que a pena de morte tem-se revelado ineficaz para isso, em todos os sistemas que a adotaram.

Em alguns Estados norte-americanos que adotam a pena de morte, o índice de homicídios sofreu um aumento nos últimos anos. Em outros países que abandonaram a pena de morte, como a França, não se registrou o mesmo incremento do número de assassinatos. Vê-se, claramente, que a adoção ou não da pena de morte não é fator de aumento ou diminuição da criminalidade.<sup>2</sup>

Não se há de esquecer ainda o problema do erro judiciário. A história nos registra casos chocantes e repulsivos de condenados à pena de morte cuja inocência só restou comprovada após a execução. Nestes casos, inocentes foram condenados à morte, tiveram sua vida privada de forma brutal, sendo monstruosamente retirados do seio de suas famílias, para, posteriormente, descobrir-se que o verdadeiro assassino continuava em liberdade, possivelmente praticando outros crimes da mesma natureza, sem qualquer punição. Registro oportuno nos traz Nelson Hungria, acerca do ocorrido com o fazendeiro Manuel Coqueiro, no Município de Macaé, Estado do Rio de Janeiro:

“Foi ele acusado de, com o auxílio de dois escravos, Faustino e Florentino, chacinado, na sua estância de Macabú, o colono Francisco Benedito e toda sua família, de quem assim se teria vingado de uma suposta oposição aos seus ilícitos amores com uma das filhas do colono, de rara beleza. Submetido a julgamento pelo tribunal do júri, o réu, que o povo denominava de “Fera de Macabú”, veio a ser condenado à força, não obstante seus reiterados e veementíssimos protestos de inocência, e executado a 5 de agosto de 1855. Posteriormente, entretanto, por confissão dos próprios escravos indiciados como co-autores e que intercorrentemente haviam conseguido ocultar-se, ficou demonstrado o inteiro alheamento de Moto Coqueiro ao crime, pois sua mulher, movida por desvairado ciúme, é quem armara o braço dos dois facínoras escravos. Foi tal o abalo que o caso produziu na opinião pública, e tal o clamor suscitado contra a pena de morte, por sua irreparabilidade quando resulta de equívoco da justiça, que o imperador D. Pedro II, usando de seu “poder moderador”, passou a comutar, sistematicamente, a pena capital na de galés (trabalhos forçados por toda a vida), apegando-se, para tanto, a qualquer circunstância favorável ao

condenado, ainda que sem maior comprovação. Desde então até a queda do Império, ninguém mais subiu à forca.”<sup>3</sup>

Num País como o nosso, em que o Poder Judiciário atravessa sérias dificuldades, com um notável asseio de processos, julgados num ambiente de precariedade de recursos, atribuir-lhe a competência para decidir sobre a vida do condenado seria algo no mínimo temeroso. Isso sem falar na falibilidade do sistema policial, com registros inclusive de acusados que são forçados a assinar termo de culpa, em face de torturas sofridas. A pena de morte poderia tornar-se um instrumento discriminatório, de punição apenas de pessoas pobres, humildes, sem posição social relevante, entre outros.

A prevenção da prática de delitos não passa pelo endurecimento cada vez maior das penas. É necessário estruturar melhor os órgãos públicos encarregados da atividade repressiva do Estado, como a Polícia, o Ministério Público, os Juízes Criminais, o Sistema Penitenciário.

A efetiva aplicação das penas já existentes, com o fim da impunidade, representa um elemento essencial no combate ao crime. De que adiante endurecer as penas, se o criminoso estiver certo de sua impunidade?

A pena precisa ser aplicada de forma rápida, certa e infalível, no dizer de Beccaria.<sup>4</sup> Não é a crueldade da pena o fator decisivo na prevenção da criminalidade, mas a certeza de que a pena será aplicada com rapidez e justiça.

Ao lado disso a situação econômica e social do país também será de grande importância na prevenção dos delitos. O crescimento econômico, o baixo índice de desemprego, um sistema educacional adequado, a assistência à saúde física e mental dos indivíduos são aspectos que, sem dúvida alguma, não podem ser desconsiderados por uma verdadeira política criminal preventiva.

A verdadeira prevenção implica a delimitação e extirpação das causas da delinquência; não basta apenas combater os efeitos. Portanto, a prevenção deve passar também pelo social e comunitário, já que a delinquência é um problema de natureza social e comunitária.

As medidas repressivas precisam ser combinadas com aquelas de cunho preventivo. É preciso definir as raízes da criminalidade e oferecer uma política de profundas mudanças sociais, abrangendo as áreas de saúde, educação, socialização, moradia, trabalho, bem-estar, lazer e melhoria de vida às pessoas.

Paralelamente, deverá haver uma reestruturação da Polícia, do Judiciário, do Ministério Público, do Sistema Penitenciário; enfim, de todos os setores que lidam com o criminoso.

Por último, devem-se ressaltar as medidas que visam impedir a reincidência.



Apenas com uma política que leve em conta todos esses aspectos poder-se-á pretender o combate à criminalidade. A simples legalização da crueldade das penas não servirá como elemento inibitório da prática delituosa, como têm revelado a experiência e a história.

Em face disso, concluímos pelo desacolhimento da proposição no mérito.

### III - CONCLUSÃO:

No caso em apreço, ao optar pela remessa da decisão ao efetivo titular do Poder Constituinte, o autor da presente proposição logrou afastar a controvérsia sobre a aplicação da cláusula pétrea referente à proteção dos direitos e garantias individuais.

Assim, concluímos que não se há de cogitar de eventual inconstitucionalidade da proposta, uma vez que, tal como proposto, a decisão passa do próprio titular efetivo do Poder Constituinte.

Todavia, embora não se vislumbre eiva de inconstitucionalidade na proposta formulada, a proposição não se afigura digna de acolhimento.

A pena de morte tem-se revelado ineficaz em todos os sistemas que a adotavam, em nada contribuindo para a diminuição da criminalidade. Sua instituição no nosso ordenamento jurídico representaria um atraso na história do Direito.

O erro judiciário impõe-se também como obstáculo a implantação desse tipo de pena, diante da impossibilidade de se devolver à vida pessoas inocentes condenadas à pena capital.

A prevenção da prática delituosa requer melhor estruturação dos órgãos públicos encarregados da atividade repressiva à criminalidade; o fim da impunidade; a aplicação rápida, certa e justa das penas existentes; o combate à miséria, ao desemprego; assistência à saúde e à educação dos indivíduos; o acesso a moradia, bem-estar e melhoria de vida.

Não será a crueldade das penas o fator decisivo na prevenção da criminalidade.

Em face de todo o exposto, a Relatoria rejeita a proposta de emenda apresentada.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator



**PARECER Nº 78 (ARTS. 40, 194, 195, 201, 202, 203, 204, 239, 240 E 245)**

**(SEGURIDADE SOCIAL)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 30.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

SUBSTITUTIVO DO RELATOR  
EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os incisos II, VIII e XII do art. 7º passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º.....

II - seguro-desemprego em caso de despedida sem justa causa;

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral;

XII - salário-família pago com relação aos dependentes do trabalhador de baixa renda;

”

Art. 2º O inciso VIII do art. 21 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21.....

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada e complementar;

”

Art. 3º O inciso XII do art. 24 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24.....

XII - proteção e defesa da saúde;

Art. 4º O art. 37 passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

“Art. 37.....

§ 7º É vedada a percepção simultânea de rendimentos de aposentadoria com a remuneração integral de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos excetuados no inciso XVI deste artigo e os cargos em comissão, observadas, neste caso, as regras de remuneração aplicadas ao servidor da ativa.”

Art. 5º Incluem-se após o artigo 38 da Seção I, Capítulo VII, Título III, os artigos 39 e 40, renumerando-se os demais:

“Art. 39. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios manter aposentadoria e pensão pelo exercício de mandato eletivo, bem como contribuir direta ou indiretamente, a qualquer título, para o seu pagamento.”

“Art. 40. Aos servidores públicos civis, membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e demais ocupantes de cargos, funções e empregos públicos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é assegurada previdência social e previdência complementar, de acordo com o disposto nos artigos 201 e 202.”

Art. 6º O § 2º do art. 39 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 39.....

§ 2º Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII, XXIV e XXX.”

Art. 7º A alínea c do inciso II do § 1º do art. 61 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.61.....

§ 1º.....



II - dispõem sobre:

c) direitos e obrigações dos servidores públicos federais, civis e militares, seus regimes jurídicos, provimento de cargos, estabilidade, regimes previdenciários e reforma e transferência de militares para a inatividade;

Art. 8º O § 3º do art. 73 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 73.....

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Art. 9º O art. 114 passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 114.....

§ 3º A Justiça do Trabalho determinará o recolhimento imediato das contribuições sociais e dos tributos incidentes sobre os pagamentos decorrentes de cumprimento de acordo ou de execução de sentença condenatória.”

Art. 10. O § 4º do art. 129 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 129.....

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93, II.”

Art. 11. O parágrafo único do art. 149 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 149.....

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de regime de previdência complementar e assistência social."

Art. 12. O art. 195 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos fiscais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e, dentre outras, das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos a pessoa física;
- b) a receita;
- c) o lucro;

II - dos trabalhadores, demais participantes e beneficiários.

§ 1º. A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, desde que sejam não cumulativas e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios de impostos discriminados nesta Constituição.

§ 2º As contribuições sociais destinadas a seguridade social poderão ter alíquotas ou bases diferenciadas, em razão da natureza da atividade ou categoria do contribuinte, nos termos de lei de iniciativa do Presidente da República.

§ 3º Os recursos provenientes das contribuições sociais previstas neste artigo serão destinados exclusivamente ao financiamento das ações governamentais da seguridade social, como definida neste Capítulo.

§ 4º Lei Complementar definirá:

I - os percentuais mínimos dos recursos que integram o orçamento da seguridade social, destinados ao financiamento das ações e serviços de saúde,

previdência social, inclusive o seguro-desemprego, e assistência social;

II - as normas e os critérios de transferência automática, pela União, de recursos da seguridade social para Estados, Distrito Federal e Municípios e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

§ 5º As contribuições sociais destinadas a seguridade social serão exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei ordinária que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 6º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 7º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 8º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total."

Art. 13. O art. 201 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 201 A previdência social será organizada, nos termos da lei, sob a forma de regime geral, de caráter contributivo, com filiação compulsória de trabalhadores, empregadores, servidores públicos civis, membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e demais ocupantes de cargos, funções e empregos públicos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Lei complementar definirá as prestações e os limites, mínimo e máximo, de valor dos benefícios do regime geral de previdência social que atenderá a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez e morte, independentemente da causa, idade avançada e tempo de contribuição combinado com idade;



II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego sem justa causa.

§ 2º É vedada a definição de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria e pensão aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de trabalho exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, previstos na lei complementar de que trata o § 1º deste artigo.

§ 3º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 4º É vedada a percepção simultânea de duas ou mais aposentadorias à conta do regime geral de previdência social, bem como a acumulação de aposentadoria do regime geral com remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos excetuados no art. 37, XVI."

Art. 14: O art. 202 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 202. Lei complementar federal definirá normas e critérios para instituição de regime complementar de previdência, público e privado, custeado por contribuições adicionais.

§ 1º A participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista no custeio dos respectivos planos de previdência complementar não poderá exceder a participação dos segurados.

§ 2º É vedada a concessão de subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos."

Art. 15. Os incisos IV e V do art. 203 passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 203.....

IV - a promoção da integração da pessoa portadora de deficiência à vida comunitária, obedecendo ao disposto no art. 196;

V - a garantia de auxílio mensal à pessoa portadora de deficiência, ao idoso e aos dependentes

do recluso, desde que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

Art. 16. O art. 204 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 204.....

I - descentralização político-administrativa, cabendo a execução dos programas aos Municípios e, supletivamente, aos Estados;

III - responsabilidade da União pelo custeio do auxílio mensal a que se refere o inciso V do art. 203.”

Art. 17. Ficam suprimidos o inciso V do art. 38, o art. 40, o § 10 do art. 42, o inciso VI do art. 93, o inciso II § 2º do art. 153, o art. 239 e o art. 240.

Art. 18. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 e 86:

“Art. 76. Os projetos de lei destinados à regulamentação do disposto no Título VIII, Capítulo II - Da Seguridade Social, serão encaminhados pelo Poder Executivo, no prazo máximo de seis meses da promulgação desta Emenda Revisional, ao Congresso Nacional, que terá seis meses para aprová-los.

Art. 77. A lei complementar prevista no § 1º do art. 201 disporá sobre as regras de transição para o regime geral de previdência social, aplicáveis aos segurados filiados ao Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e aos amparados por legislação específica, obedecidas, em especial, as seguintes diretrizes:

I - o número adicional de anos de idade e de contribuição que venha a ser exigido, para efeito da concessão de aposentadoria, deverá ser reduzido segundo a proporção entre o tempo de serviço ou contribuição já cumprido e o requerido pelas normas então vigentes para a aposentadoria com valor equivalente ao total do salário-de-benefício ou com proventos integrais, conforme o caso;

II - o valor da aposentadoria do servidor

público levará em conta o tempo de serviço por ele já cumprido até a data da entrada em vigor da lei complementar referida neste artigo, observados os limites do art. 79;

III - a elevação do número mínimo de contribuições exigido para a concessão de aposentadoria e do número de salários de contribuição considerados no cálculo do benefício, bem como a uniformização dos limites de idade para o trabalhador urbano e rural, homem e mulher, deverão ser gradativas.

Parágrafo único. Caberá ao regime geral de previdência social o pagamento das aposentadorias e pensões até o limite máximo da renda mensal de benefício, ficando as eventuais diferenças decorrentes da aplicação do disposto no inciso II a cargo dos sistemas previdenciários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 78. Fica assegurado o direito à percepção de aposentadoria e pensão previstas na legislação vigente à data da promulgação desta Emenda Revisional para aqueles que estejam em gozo do benefício ou tenham cumprido os requisitos para requerê-lo até a data da entrada em vigor da lei complementar referida no § 1º do art. 201.

Parágrafo único. A aposentadoria proporcional por tempo de serviço somente será concedida para aqueles que tiverem cumprido os requisitos para requerê-la até a data da promulgação desta Emenda Revisional.

Art. 79. Os valores das aposentadorias e pensões concedidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com base na legislação anterior à lei complementar prevista no § 1º do art. 201, não poderão exceder os limites estabelecidos no art. 37, XI.

Parágrafo único. Os benefícios que excederem os limites a que se refere este artigo serão imediatamente a eles reduzidos, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido.

Art. 80. Os valores das aposentadorias e pensões mantidas pela previdência social que excedam o percebido como remuneração, em espécie, a qual



quer título, por Ministro de Estado, deverão ser reduzidos imediatamente a este limite, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido.

Art. 81. Lei complementar federal poderá dispor sobre exceções à aplicação do disposto nos artigos 79 e 80.

Art. 82. O pagamento das aposentadorias e pensões concedidas pelo Poder Público, segundo os requisitos da legislação vigente à data da promulgação da lei complementar prevista no § 1º do art. 201, continuará sob a responsabilidade da respectiva esfera de governo.

§ 1º O valor dos benefícios referidos neste artigo que não exceda o limite máximo da renda mensal de benefício do regime geral de previdência social será dedutível do montante das contribuições de que trata o art. 195, I, a e II, a ser recolhido a cada mês pela respectiva esfera de governo.

§ 2º A compensação prevista no § 1º deste artigo não se aplica a débitos anteriores e não implica transferência de crédito para períodos posteriores.

Art. 83. Até que produzam efeitos as leis que irão dispor sobre as contribuições de que trata o art. 195, são mantidas as formas de custeio da seguridade social e dos diversos sistemas previdenciários, sendo exigíveis as contribuições estabelecidas em lei, em especial, pelos seguintes diplomas legais e alterações posteriores:

I - Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970;

II - Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970;

III - Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

V - Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991;

VI - Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993;

VII - Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993.

Art. 84. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, integrará o orçamento da seguridade social, devendo sessenta por cento desses recursos continuar financiando o programa de seguro-desemprego, até que produzam efeito as leis que dispuserem sobre as contribuições de que trata o art. 195.

§ 1º A parcela dos recursos mencionados no *caput* deste artigo repassada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social até a data da promulgação desta Emenda Revisional passa a integrar o seu capital.

§ 2º Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o *caput* deste artigo para depósito nas contas individuais dos participantes.

§ 3º Fica extinto o abono salarial previsto na Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, e na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, ressalvado o pagamento dos direitos constituídos.

Art. 85. Até que seja aprovada a lei complementar prevista no § 4º do art. 195, trinta por cento, no mínimo, do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, serão destinados a área de saúde.

Art. 86. O disposto no § 7º do art. 37 entrará em vigor dois anos após a data da promulgação desta Emenda Revisional.

Art. 19. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM – Relator

## I - RELATÓRIO

### 1. Conceito e objetivos da seguridade social

O art. 194 da Constituição Federal, que trata do conceito e dos objetivos da seguridade social, recebeu especial atenção de 66 parlamentares e um partido - o PPR -, que se manifestaram através de 54 propostas revisionais e 201 emendas.

No que concerne às propostas revisionais, nada menos que 43% têm por objetivo explicitar a participação de "entidades ou empresas complementares" na seguridade social. Dessas 23 PREs (de autoria de 19 parlamentares e do PPR), 5 incluem outras alterações no artigo, quais sejam:

a) a substituição do termo "seguridade social" por "proteção e defesa da saúde, a assistência social e a previdência social" (3);

b) a determinação de que as entidades privadas, quando em regime de capitalização, observarão exclusivamente enquadramento atuarial (1) e

c) a competência da iniciativa privada para organizar e gerir diretamente os planos de previdência (1).

Vale observar que, enquanto apenas 6 parlamentares apresentaram emendas suprimindo a menção à participação de entidades complementares na seguridade social, outros 12 se manifestaram favoravelmente à sua inclusão, rejeitando a menção feita em várias PREs a "empresas complementares". Ademais, 10 destes parlamentares propõem, através das emendas, a supervisão pelo Ministério da Previdência Social das diversas ações do governo e das entidades complementares, que constituiriam um sistema integrado.

As áreas a serem abrangidas pelo conceito de seguridade social também receberam propostas de alteração (5 PREs). Três delas suprimem, simplesmente, a área de previdência social, enquanto que uma restringe as ações da seguridade social à concessão de "benefícios mínimos nas áreas de saúde e assistência social" e outra exclui a assistência social.

Há ainda 2 PREs definindo que as ações da seguridade social se destinam a assegurar padrões mínimos de assistência médica, renda e consumo, e 3 que substituem a expressão "previdência" por "renda mínima" (destas últimas, 2 trocam também a referência a "seguridade social" por "benefícios sociais").

Cabe observar, ademais, que 3 deputados incluem, através de emendas, uma nova área dentro do conceito de seguridade social: o direito ao trabalho. Uma nova seção a ser criada dentro do Capítulo II do Título VIII traria as



definições básicas para essa área.

O parágrafo único do art. 194, que trata dos objetivos da seguridade social, também foi objeto de várias propostas revisionais.

Enquanto 2 deputados e o PPR assinaram propostas sugerindo a transformação dos atuais objetivos em princípios da seguridade social ou dos planos de previdência, respectivamente, 12 apresentaram emendas supressivas a essas PREs.

Por outro lado, 8 propostas revisionais visam suprimir total ou parcialmente os incisos do parágrafo único.

As 2 propostas que visam suprimir todo o parágrafo são de um mesmo autor e receberam emendas em contrário de dois parlamentares.

Outras 4 PREs defendem a supressão apenas do objetivo da seguridade social de irredutibilidade do valor do benefício, enquanto que 2 outras incluem mais três objetivos a serem suprimidos: a equidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão. Observe-se que, no total, dezessete parlamentares apresentaram emendas contra essas propostas e que, 3 dessas PREs propõem também, no *caput* do artigo, a anteriormente mencionada substituição da referência à previdência social por “renda mínima”.

A questão da gestão da seguridade social foi enfocada ainda em outras 10 PREs:

a) 4 delas (que não receberam emendas) buscam explicitar que a participação da comunidade deve se dar na definição das metas e prioridades, na elaboração da proposta orçamentária e do plano de custeio e no controle das ações em todos os níveis;

b) 2 especificam que as ações e serviços da seguridade social constituem um sistema único, integrado pelas diversas esferas de governo e coordenado pela União, por intermédio de órgão descentralizado. Onze parlamentares apresentaram emendas contrárias a essas PREs.

c) cada uma das 4 propostas restantes defende um aspecto diferente: ou a participação paritária de trabalhadores, empresários, aposentados e Governo, com alternância dos cargos de direção; ou a explicitação da questão financeira no âmbito da gestão democrática; ou a exclusão da menção explícita à participação em especial de trabalhadores, empresários e aposentados; ou, ainda, que os órgãos e entidades governamentais serão dirigidos por colegiados.

E, finalmente, 1 PRE defende que seja incluído como objetivo da seguridade o “equilíbrio financeiro” e outra PRE determina que nenhum benefício possa ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (determinação hoje expressa no § 5º do art. 195). Esta última proposta

recebeu duas emendas supressivas.

Observe-se que identificamos uma PRE indevidamente referida ao art. 194, uma vez que trata do recolhimento de contribuições para o custeio de sistemas de seguridade social de servidores públicos.

## **2. Financiamento da seguridade social**

No art. 195 da Constituição Federal encontram-se definidas as fontes de financiamento da seguridade social. Relacionam-se com ele 218 propostas revisionais, as quais lhe foram dirigidas direta ou indiretamente através de dispositivos correlatos.

As sugestões apresentadas ao financiamento da seguridade social variam conforme a sua abrangência e natureza. Para uma avaliação mais global pode-se dizer que 72 propostas mantêm o conceito de seguridade social, mas explicitam uma nova estrutura de financiamento, a qual pode pressupor ou não especialização de fontes. Cinquenta e quatro propostas objetivam somente redefinir as bases de financiamento e 61 outras atingem aspectos variados e específicos relativos à matéria. E, finalmente, 31 propostas remetem à lei (complementar ou ordinária) a definição das fontes de financiamento, perseguindo objetivos amplos, como a privatização da previdência social, ou mesmo meramente formais.

Uma análise mais detalhada revela que 30 sugestões defendem maior aporte de recursos dos orçamentos fiscais (União, Estados e Municípios) para a seguridade social, com manutenção do orçamento da seguridade contemplando conjuntamente as áreas de saúde, previdência e assistência social (a depender da proposta as fontes podem ou não ter vinculação expressa na Constituição ou na lei orçamentária anual) e entrega automática dos recursos de impostos e contribuições aos Estados e Municípios para serem destinados à saúde e à assistência social. Mais 15 propostas visam estabelecer vinculações ou pisos para aplicação de recursos federais e/ou para efeito dos gastos estaduais e municipais na área de saúde e/ou de assistência social, como também rateio de recursos entre as áreas.

Propugnando a especialização de fontes foram identificadas 21 propostas. Elas defendem a separação das áreas da seguridade para fins de definição das fontes de custeio (ou exclusão da assistência social) ou ainda a destinação exclusiva da contribuição patronal e de empregados sobre a folha de salários ao financiamento da previdência social; as áreas de saúde e de assistência social seriam financiadas com recursos que, conforme a proposta revisional, poderiam abranger as contribuições sobre o faturamento (ou valor adicionado) e sobre o lucro, e/ou recursos dos orçamentos fiscais da União, dos Estados e dos Municípios.

Outras sugestões apresentadas apóiam a individualização de alíquotas de contribuição sobre a folha para a previdência e para a saúde e utiliza-



ção de recursos oriundos dos orçamentos da União, Estados e Municípios para financiar a assistência social. Foram identificadas 4 propostas com esse objetivo. Na mesma linha, mas com diferenças de procedimentos, foram dirigidas 2 sugestões advogando o estabelecimento de percentuais da arrecadação dessa contribuição (parcela patronal) a serem reservados às referidas áreas.

Diversas outras propostas buscam somente explicitar as fontes de financiamento (54). A maioria trata simplesmente de definir recursos sem afetar o princípio da diversidade da base de financiamento ou a forma de distribuição dos recursos (42). Há, contudo, um pequeno número que visa modificar profundamente a estrutura atual, através do estabelecimento de fonte única de custeio (12).

As propostas incluídas no rol das que procuram redefinir as fontes de custeio, mantendo o princípio da diversidade da base de financiamento, possuem conteúdo bastante variado, podendo-se ressaltar os seguintes objetivos:

a) especificar como contribuição dos empregadores: a folha de salários, remuneração do trabalho, receita bruta (ou faturamento, rendas e receitas operacionais e patrimoniais ou orçamentárias ou valor adicionado) e/ou lucro (4);

b) determinar como bases da contribuição dos empregadores somente a folha de salários e o valor adicionado (ou faturamento ou rendas e receitas operacionais e patrimoniais), segundo disposto em lei complementar (1);

c) definir como fontes da seguridade apenas a contribuição dos empregados e a receita de concursos de prognósticos (excluir a contribuição dos empregadores sobre a folha de salários, faturamento e lucro) (2), ou reservar 50% da arrecadação do IPMF e a receita de concursos de prognósticos (1);

d) estabelecer um percentual da receita de concursos de prognósticos para a seguridade (2), ou determinar que esses concursos somente possam ser realizados pela União (1), ou ainda destinar a totalidade desses recursos para o FAS ou para o Fundo de Desenvolvimento do Interior (2);

e) determinar que os empregadores contribuam somente sobre o faturamento e o lucro (excluir folha de salários) (2);

f) eliminar o faturamento ou o lucro das bases de contribuição das empresas em geral (2);

g) estabelecer o faturamento como base exclusiva da contribuição das microempresas (4);

h) determinar como fontes da seguridade a contribuição de 2,5% sobre o faturamento e de 0,25% sobre o valor das transações financeiras (1);

i) determinar como fontes da seguridade apenas uma alíquota de



2,5% sobre o preço de produtos industriais e a receita de concursos de prognósticos (1);

j) restringir a contribuição dos empregadores sobre a folha de salários relativamente aos seus empregados, excluindo autônomos e dirigentes empresariais (1);

l) determinar como fontes da seguridade a contribuição dos empregadores de 3% sobre o valor das prestações de serviço e operações financeiras e 3% sobre o lucro líquido; e dos empregados com alíquotas (máximo de 18%) sobre os salários, além das receitas de concursos de prognósticos (1);

m) facultar ao empregador rural contribuir sobre a folha de salários ou sobre o faturamento (1);

n) estabelecer contribuição sobre o salário mínimo para os parceiros e meeiros e determinar redução da alíquota do produtor rural sobre a folha de salários proporcionalmente ao número de seus empregados (4);

o) incluir os beneficiários da previdência social entre os contribuintes da seguridade (1);

p) incluir contribuição sobre produtos nocivos à saúde e supérfluos (2);

q) incluir taxas de serviços especiais como mais uma contribuição para a seguridade (2);

r) incluir como fonte da seguridade contribuição sobre aposentadorias que excedam o valor máximo numa escala progressiva de 5 a 30% (1);

s) incluir como fonte da seguridade contribuição sobre depósito pessoal em conta corrente e aplicação financeira (1);

t) incluir como fonte da seguridade contribuição sobre mensalidades de escolas (1);

u) incluir como fonte da seguridade contribuição de todo cidadão maior de 18 anos, não trabalhador (1);

v) incluir como fonte da seguridade contribuição sobre receitas de estabelecimentos inscritos no CGCMF (1);

x) incluir como fonte da seguridade impostos com exploração de jogos de azar e corridas de cavalo (1);

y) assegurar à iniciativa privada participação na seguridade social (particularmente nas áreas de previdência e saúde) e permitir que as contribuições sociais possam ser pagas às mesmas (1);

Já as propostas revisionais que defendem base única de financiamento para a seguridade social, em termos da contribuição dos empregadores,

somam 12.

Muitas delas sugerem incluir a expressão “alternativamente” no inciso que trata das bases de incidência da contribuição empresarial. Ou seja, a contribuição corresponderia a um percentual sobre a folha de salários ou sobre o faturamento ou sobre o lucro. Foram identificadas 10 propostas com esse objetivo.

Outras propõem fonte única para financiar a seguridade social, baseada na contribuição sobre operações financeiras (1) ou sobre o faturamento (1).

Num outro grupo encontram-se propostas específicas que tratam de aspectos diversos do financiamento (61). Vale ressaltar que foram classificadas nesse bloco somente as propostas que se referiam a dispositivos específicos, o que implica dizer que os temas por elas abrangidos podem ter sido também tratados, mas de forma conjunta, por outras das propostas anteriormente mencionadas. Seus objetivos compreendem:

a) reservar a folha de salários como base exclusiva da seguridade social (2) e do FGTS (3);

b) incluir conselhos nacionais de saúde, previdência e assistência social na discussão, elaboração e encaminhamento da proposta orçamentária da seguridade (2);

c) determinar que somente o órgão próprio da seguridade social poderá arrecadar e fiscalizar as contribuições sociais que a financiam (2);

d) permitir diferenciação de alíquotas das contribuições segundo atividade econômica e bases de incidência (4);

e) estabelecer prazo de 90 dias para que possam ser exigidas as contribuições sociais (3), ou determinar que a cobrança das contribuições sociais deva observar o princípio da anualidade, além dos 90 dias para que possa ser exigida (3);

f) atribuir à lei ordinária a responsabilidade de definir a forma de contribuição do produtor rural que trabalha em regime de economia familiar (10);

g) eliminar isenções para as entidades beneficentes (14);

h) isentar da cobrança de contribuições sociais as entidades que se dediquem ao ensino, ao tratamento e à custódia de excepcionais (1);

i) isentar da contribuição previdenciária a remuneração paga a aposentados que retornam à atividade (1);

j) isentar da contribuição previdenciária a remuneração paga a



menores (2), ou determinar que tal isenção se dê até o limite de 10% do total da folha de salários (1);

l) conceder isenção da contribuição sobre a folha também para as entidades sindicais (1), ou para as entidades que atuam no campo da educação, saúde ou assistência social (1);

m) permitir redução na alíquota de contribuição das empresas que assumam a assistência médica de seus empregados (1);

n) permitir compensação de débitos de Estados e Municípios com gastos com saúde (1), ou quando da alienação de bens imóveis (1);

o) permitir que pessoa jurídica em débito com a seguridade possa contratar com o Poder Público e dele receber incentivos (1), ou, contrariamente, incluir nas proibições a contratação de operações de crédito com instituições financeiras oficiais (1);

p) determinar obrigatoriedade de apresentação de registro de contribuição individual para a seguridade para efeito de qualquer ato da vida civil (1);

q) permitir que as despesas operacionais das pessoas jurídicas com planos de saúde de seus empregados possam ser dedutíveis do imposto de renda (1), ou, contrariamente, vedar que despesas com saúde realizadas por pessoas físicas ou jurídicas possam ser abatidas da base do imposto de renda (1);

r) permitir flexibilização de direitos trabalhistas e previdenciários para reduzir os encargos sobre a folha de salários (1);

s) determinar revisão a cada três anos de todos os incentivos e isenções relativos a tributos e contribuições sociais (1);

t) determinar redução gradativa das contribuições sociais até chegar a apenas uma (1);

Trinta e uma propostas revisionais defendem um texto constitucional mais sintético, suprimindo o artigo 195 ou remetendo à lei (complementar ou ordinária) a definição das fontes de financiamento da seguridade social. Convém esclarecer que nesse conjunto são diferentes as intenções das sugestões apresentadas. Em muitos casos a defesa de um texto sintético tem relação com propostas mais profundas de alteração no conceito de seguridade, com privatização do seguro social e da saúde (6).

Outras propostas que defendem a supressão do mencionado artigo decorrem de sugestões que incluem todas as disposições referentes a contribuições sociais numa seção específica do capítulo do Sistema Tributário Nacional (2).

Há também sugestões de considerar as contribuições sociais como



tributos, mas mediante nova redação ao art. 149 (7).

Algumas propostas defendem uma redação mais concisa para o art. 195, visando extinguir as contribuições sociais ou não explicitar quais as que integrarão o conjunto de fontes da seguridade (4) ou remeter à lei complementar a responsabilidade de sua instituição ou disciplinamento (3). Outras sugerem remeter à lei ordinária a responsabilidade da instituição de novas fontes para a seguridade (2).

No caso de 7 PRE o objetivo prende-se tão-somente a defesa do texto atual ou a necessidade de aperfeiçoamento técnico.

Foram apresentadas 163 emendas às propostas revisionais relativas ao art. 195. Tais emendas, em geral, visam suprimir aquelas que contrariam os interesses ou as posições defendidas pelos respectivos autores. Do exame dessas emendas pode-se concluir, portanto, que constituíram exceções as que trouxeram algum aperfeiçoamento às propostas a que se dirigiram.

#### 4. Plano de benefícios da previdência social

O art. 201 dispõe sobre os eventos a serem cobertos pela previdência social e estabelece as diretrizes gerais a serem seguidas na concessão e manutenção de benefícios previdenciários.

A este artigo foram apresentadas 96 propostas revisionais (101 quando computam-se as propostas globais apresentadas ao conjunto dos artigos que compõem a seguridade social).

Muito embora as mesmas estejam pulverizadas entre os vários dispositivos, 24 propõem a unificação dos sistemas de previdência social, quer dizer, defendem que as regras para concessão e manutenção a serem aplicadas aos beneficiários da previdência social (trabalhadores em geral e empresários) sejam estendidas aos servidores públicos civis e militares, bem como aos membros dos Poderes Legislativo e Judiciário das três esferas de governo.

Os modelos de unificação propostos contêm um largo espectro de alternativas.

Segundo uma proposta, o regime básico unificado deveria ser administrado por entidades de direito privado e fundar-se na capitalização das contribuições.

Para outras duas propostas, a previdência social atuaria em três distintos níveis. No primeiro, seria instituída a previdência básica unificada fundada no sistema de benefício definido, suportada por contribuições da União, dos trabalhadores e empregadores (os dois últimos em montantes iguais). A base de cálculo para contribuições e benefícios seria de um salário mínimo. Num segundo nível atuaria a previdência complementar obrigatória, em regime de capitalização, gerida por entes públicos ou privados, onde apenas os segura-

dos contribuiriam com no máximo 9 salários mínimos. No terceiro nível, acima de 10 salários mínimos, a previdência complementar seria facultativa e gerida pela iniciativa privada.

A maioria das propostas em prol da unificação de regimes previdenciários (18) vislumbra a instituição de um regime básico com filiação obrigatória, de caráter contributivo, onde o valor do benefício estaria relacionado com a contribuição do segurado. Além do regime básico, seria instituído regime complementar, facultativo, de caráter público e/ou privado, fundado na capitalização das contribuições.

Neste contexto, o regime básico seria pautado por algumas características distintas das atuais regras da previdência social. Para a concessão de aposentadoria deveriam ser observados critérios que conjugariam a idade e o tempo de contribuição do segurado (e até mesmo a renda em outras); o reajuste dos benefícios seria efetuado de forma a preservar o valor da data da concessão (ou manter o seu valor real, condicionado ao equilíbrio financeiro do sistema). Alguns defendem que a previdência social não deveria se ocupar da ajuda à manutenção dos dependentes do segurado de baixa renda; outros mencionam de forma genérica os eventos a serem cobertos pela previdência social, não se referindo especificamente aos decorrentes de acidente do trabalho. Inseridas neste grupo de propostas existem aquelas que vedam a acumulação de 2 aposentadorias à conta do regime básico unificado, ou mesmo de aposentadoria com pensão.

Com a unificação dos regimes surge a necessidade de se analisar como os atuais segurados dos vários sistemas seriam incorporados ao novo regime. Para tal, 12 propostas preocuparam-se em estipular regras de transição.

Deste total, 6 propõem que os já filiados continuem fazendo jus às regras do sistema em que se encontram, ficando a previdência social responsável pelas despesas dos diversos sistemas até seu limite máximo e os sistemas atuais no que exceder a esse valor.

Em 2 propostas, cujo caráter é mais abrangente, estipula-se que as regras do regime unificado não se aplicariam para aqueles segurados que precisassem de apenas 2 anos para a aposentadoria. Para os demais segurados, o regime básico pagaria benefício até seu teto. Acima deste valor seriam concedidos bônus da dívida previdenciária a serem utilizados para ingresso nos planos complementares, cujos valores seriam suficientes para garantir o que atualmente fazem jus. Para a concessão de aposentadoria por tempo de serviço, a idade e o tempo de contribuição do segurado deveriam somar 95 pontos. Os atuais segurados não estariam sujeitos ao imediato cumprimento deste total; ao contrário, é prevista uma regra de transição bastante gradativa, onde fica implícito que o número adicional de anos de idade e de contribuição a ser exigido para a aposentadoria será tanto menor, quanto maior o tempo de serviço já cumprido.



pelo segurado.

Ainda com relação às regras de transição, existe uma proposta revisional que assegura, para os que já contam com pelo menos 15 anos de efetiva contribuição ou atividade, a concessão de aposentadoria por tempo de serviço na forma da legislação em que o segurado se encontre na data da revisão constitucional. A previdência social ficaria responsável pelas despesas dos diversos sistemas até o limite máximo de valor de seus benefícios e os sistemas atuais no que excedesse a esse valor.

Segundo 1 PRE, lei complementar deverá fixar as regras de transição, de forma a assegurar os direitos adquiridos em função do tempo de serviço já cumprido. Para outra, os direitos adquiridos seriam assegurados para integração no sistema complementar. Finalmente, 1 PRE estabelece que lei disporá sobre as adaptações na fase de transição do antigo para o novo sistema.

A privatização da previdência social básica mereceu a atenção de alguns parlamentares, mas em número significativamente menor que as propostas em prol da unificação. A esse respeito vale esclarecer que em alguns casos a menção à privatização do seguro social básico não foi feita no texto, mas sim na justificação da proposta, não sendo, portanto, incluída na contagem aqui efetuada, dada a sua incoerência interna.

Das proposições apresentadas ao art. 201, apenas 1 estabelece de forma explícita e clara que a previdência social (no caso, o regime unificado) seria administrada por entidades de direito privado e fundada na capitalização das contribuições. De outro lado, 5 PREs instituem planos de aposentadoria e pensão obrigatórios, sendo facultado ao trabalhador optar entre planos de seguro públicos ou privados. Além dessas, 1 PRE permite aos trabalhadores que recebem mais do que 10 salários mínimos optarem por sistema previdenciário privado.

Mais do que as propostas em torno da privatização da previdência social, verificou-se uma tendência a rebaixar o teto da previdência básica e pública (para 1, 3 ou 5 salários mínimos), aumentando assim a massa salarial disponível para o sistema complementar, o qual, em várias propostas (como será visto adiante) poderá ser administrado por sistemas públicos ou privados.

Outros focos de atenção das propostas revisionais prendem-se à definição de variados aspectos dos planos previdenciários.

Das 23 propostas que mencionam os eventos a serem cobertos pela previdência social, 13 retiram da esfera do seguro social a ajuda à manutenção dos dependentes do segurado de baixa renda, ao passo que 10 mantêm o benefício. Neste contexto, 1 PRE propõe que a ajuda à manutenção dos dependentes do segurado de baixa renda, a proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego involuntário devam ser transferidas para a assistência social.



Ainda com relação à definição dos riscos a serem atendidos, de um total de 22 propostas, 13 não explicitam que o seguro social deva cobrir eventos decorrentes de acidente do trabalho, enquanto 9 mantêm o conceito atual, onde é permitida diferenciação entre benefícios comuns e acidentários.

A forma de administração dos benefícios decorrentes de acidente do trabalho foi objeto de 7 propostas revisionais: 3 transferem a sua cobertura para o ramo do seguro privado obrigatório; 2 estipulam que os benefícios acidentários poderiam ser geridos por instituições financeiras de seguros privados, obedecendo as diretrizes do órgão gestor da previdência social, permanecendo o custeio exclusivamente por conta do empregador; 1 permite que empregadores optem por fazer seguro em instituições financeiras credenciadas pelo Banco Central e 1 estabelece que o seguro de acidente do trabalho fica a cargo do empregador, sendo realizado por seguradoras públicas ou privadas.

O critério de reajuste dos benefícios mereceu atenção de 20 parlamentares: 9 mantêm a forma prevista na atual Constituição, qual seja, o reajuste deve ser efetuado de forma a manter em caráter permanente o valor real do benefício; 6 estipulam que o reajuste deve ser periódico com vistas a preservar o valor da data da concessão; 3 defendem a manutenção da atual regra, respeitado o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social; 1 assegura reajuste mensal, independente da data de início do benefício e 1 propõe reajuste idêntico ao do salário mínimo.

Em 10 PREs fez-se menção explícita ao teto de benefícios da previdência social. Não se detectou uma preferência em torno de determinado limite, vez que a incidência está uniformemente distribuída entre os valores propostos. A fixação do valor máximo de benefícios em 1, 5 ou 10 salários mínimos, recebeu, cada uma, 3 PREs. De outro lado, 2 PREs o fixam em 3 salários mínimos.

Ao § 7º do art. 201, o qual dispõe sobre a previdência complementar, foram oferecidas 13 propostas revisionais: 4 acrescem ao atual texto que os recursos da previdência complementar deveriam ser administrados e aplicados por instituição financeira da União e destinados ao fomento do setor produtivo; 4 estabelecem que a previdência social “poderá” manter seguro coletivo de caráter complementar e facultativo, ao invés de “manterá”, como no atual texto; 2 propõem a supressão do § 7º; 2 mantêm a redação atual do dispositivo e 1 institui previdência complementar privada e obrigatória para os segurados empregados que detêm remuneração superior ao maior salário-de-contribuição da previdência social, ficando as contribuições a cargo de empresas e empregados.

Pela sua relevância, as propostas referentes à previdência complementar não se restringem às apresentadas ao § 7º do art. 201. De fato, 25 PREs de caráter mais abrangente especificam as características sob as quais deveria se pautar o regime complementar. Neste contexto, merece destaque a homogeneização das propostas, pois 12 defendem a instituição de regime complementar

facultativo, administrado por entes públicos ou privados e fundado na capitalização das contribuições (ou em contribuições adicionais). Apenas para 2 propostas o regime complementar deveria ser obrigatório, cobrindo uma faixa de renda entre 2 a 9 salários mínimos. Cabe também enfatizar que para 11 das 25 propostas, as diretrizes da previdência complementar deveriam ser estabelecidas em lei complementar. Por fim, 8 das 25 propostas preocuparam-se em restringir a participação dos entes públicos no custeio de planos complementares (para 7 deve ser no máximo igual à do empregado e para 1 não poderá exceder a 2 vezes a contribuição do empregado).

Das 10 propostas ao § 8º, o qual veda subvenção ou auxílio do Poder Público para entidades de previdência privada com fins lucrativos, 7 ampliam a proibição para as entidades de previdência privada de modo geral; 2 suprimem o dispositivo e 1 veda transferência de recursos do Poder Público para entidades de previdência privada de modo geral, ressalvado, no caso das fechadas, o montante que o órgão ou entidade pública deve contribuir, na condição de patrocinadora, para o custeio dos planos de previdência complementar de seus empregados.

O tratamento a ser conferido à subvenção esteve também presente em 12 das propostas globais apresentadas ao art. 201. Destas, 3 mantêm a restrição atualmente prevista no texto constitucional, enquanto 3 suprimem o dispositivo. Para outros 6 parlamentares, o texto constitucional deveria ser mais restritivo, proibindo isenção ou redução de impostos e contribuições, subvenção, auxílio ou subsídio do Poder Público às entidades de previdência privada.

No contexto de propostas mais amplas, 4 parlamentares defendem a instituição de regras proibindo a acumulação de benefícios. Para 3, deveria ser vedado o recebimento conjunto de 2 ou mais aposentadorias e pensões à conta do regime básico unificado, bem como sua acumulação com cargo público. Para outro, fica proibida a percepção simultânea de 2 ou mais aposentadorias ou de aposentadoria e pensão do regime básico. Por fim, 3 parlamentares prevêm a eliminação ou a redução em até 50% dos proventos de aposentadoria daqueles que voltam a exercer atividade laborativa.

Para 7 PREs alguns dispositivos do art. 201 deveriam ser suprimidos a fim de se retirar do texto constitucional matérias que não lhe são próprias, seja pelo seu nível de detalhe, seja por se referirem a direitos já consagrados na legislação previdenciária. Os dispositivos alcançados são: o inciso V, e os §§ 3º, 4º, 5º e 6º.

Ao art. 201 foram ainda oferecidas 24 PREs dispondo sobre variadas questões:

a) 3 estabelecem que lei poderá prever cobertura de outros eventos, desde que atendido o custeio;

b) 3 instituem o Contencioso Administrativo da Previdência Social;



c) 2 modificam a redação do *caput* do art. 201 para especificar que os planos ali tratados referem-se à previdência social básica;

d) 1 determina que a pensão por morte deve corresponder à totalidade do salário do trabalhador falecido;

e) 1 determina ser a previdência social responsável por autorizar o funcionamento de estabelecimentos de previdência privada sem fins lucrativos, entidades abertas ou fechadas de previdência;

f) 1 cria a Procuradoria-Geral da Previdência Social;

g) 1 estabelece que, de dois em dois anos, 30% dos segurados aposentados por invalidez ou recebedores de auxílio-doença serão submetidos à perícia médica;

h) 1 determina que o pagamento de benefícios será efetuado até o último dia do mês de sua competência;

i) 1 estabelece que os benefícios do art. 201 têm aplicação imediata;

j) 1 estipula que lei complementar disporá sobre as regras para concessão de pensão especial;

l) 1 permite que a previdência social promova convênios com entidades de previdência privada sem fins lucrativos para descentralizar suas atividades.

As propostas apresentadas ao art. 201 receberam 92 emendas, das quais 64, ou seja, 70% buscam suprimir aquelas que advogam a unificação dos regimes. Destas, 3 visam retirar os membros do Poder Judiciário do regime básico unificado e 2 objetivam manter regime próprio para os militares. Vale ainda ressaltar que essas 64 propostas foram apresentadas por 21 parlamentares.

Outro conjunto, formado por 9 emendas (10%), objetiva estabelecer que os recursos da previdência complementar seriam destinados ao fomento do setor produtivo. Todas essas proposições foram apresentadas por um mesmo parlamentar.

#### **4. Aposentadorias da previdência social**

O art. 202 ocupa-se com a definição das espécies de aposentadoria e dos critérios para sua concessão.

Foram apresentadas 99 propostas revisionais ao art. 202 e dispositivos correlatos, as quais podem ser classificadas em seis grupos distintos.

No primeiro e mais importante grupo incluem-se aquelas que tratam especificamente das regras para a concessão de aposentadorias:



a) 7 recomendam um texto flexível e sintético para este artigo, determinando apenas que lei (ordinária ou complementar) disporá sobre as contribuições e requisitos para o funcionamento de planos de previdência;

b) 7 asseguram apenas a aposentadoria por idade, com limites variando de 55 a 65 anos. Vale dizer que apenas 2 dessas propostas permitem redução nos limites de idade no caso de exercício de atividades que prejudiquem a saúde;

c) 7 recomendam a substituição do termo “tempo de trabalho” por “tempo de contribuição”, mantendo-se os atuais limites (30 ou 35 anos para aposentadoria integral e 25 ou 30 anos para aposentadoria proporcional, reduzidos estes limites no caso de exercício de atividades que prejudiquem a saúde). Tais propostas asseguram, ainda, aposentadoria por idade nos moldes vigentes;

d) 5 propostas pretendem que o tempo de contribuição e a idade do segurado sejam levados em consideração quando da concessão de aposentadoria. Quatro dessas propostas não estipulam limites, mas facultam a redução dos que vierem a ser impostos no caso do exercício de atividades prejudiciais à saúde e 1 proposta mantém a aposentadoria por idade nos moldes atuais e, adicionalmente, introduz a aposentadoria para a qual é necessário que a idade e o tempo de contribuição do segurado somem 95 anos;

e) 3 propostas sugerem a concessão das aposentadorias por invalidez, compulsória (aos 75 anos) e voluntária, esta última a partir dos 60 anos de idade e 20 anos de contribuição ou após 40 anos de contribuição, permitida a redução destes limites no caso do exercício de atividades que prejudiquem a saúde;

f) 5 prevêm a cobertura dos eventos de invalidez, velhice e decurso de tempo de serviço combinado com limite de idade e renda. Quatro delas suprimem o art. 202 e dispõem sobre as regras de aposentadoria no art. 201. A proposta restante determina expressamente a aposentadoria por idade aos 60 anos, aposentadoria por tempo de serviço aos 35 anos de contribuição condicionada a critérios que considerem simultaneamente a remuneração e a idade do segurado;

g) 5 sugerem a concessão de aposentadorias por invalidez e por tempo de serviço condicionada a um limite de idade. Uma proposta assegura também aposentadoria por idade aos 65 anos para o homem e a mulher, enquanto uma outra proposta mantém as aposentadorias por idade e proporcional nos moldes atuais, esta última, no entanto, condicionada ao mesmo limite de idade da aposentadoria integral;

h) 7 asseguram a concessão de aposentadoria por tempo de serviço, por idade ou por invalidez; 2 propostas uniformizam os limites em 35 anos de serviço ou aos 60 anos de idade; 1 determina que a concessão ocorra a partir de 45 anos de serviço ou 65 anos de idade; 2 remetem à lei a definição dos

requisitos para a concessão e, finalmente, 2 estabelecem o pagamento de aposentadoria a todos que comprovarem integrar a força de trabalho;

i) 1 propõe a supressão do artigo 202;

j) 2 suprimem, respectivamente, o inciso relativo à aposentadoria por tempo de serviço e o parágrafo referente à aposentadoria proporcional;

l) 9 referem-se exclusivamente à aposentadoria específica dos professores, sendo que 2 propõem a supressão deste benefício, outra propõe que seja concedido apenas aos professores de 1º e 2º graus e as outras 6 sugerem a ampliação do benefício, seja reduzindo o número de anos necessários para a sua concessão no caso de professores que trabalhem na área rural, seja alterando a expressão “professor/professora” e “efetivo exercício de função de magistério”, para incluir “homem/mulher” e “por efetivo exercício de funções de magistério, nas unidades escolares e órgãos do sistema de ensino”;

m) 8 pretendem ampliar as categorias com direito a aposentadoria diferenciada, incluindo os policiais (3), profissionais de saúde (1) e “dona de casa” (4);

n) e, finalmente, 2 objetivam definir critérios para a concessão de aposentadorias, determinando que não exista distinção em função do sexo ou profissão e que a aposentadoria especial seja caracterizada em função da natureza da atividade e não da profissão do segurado.

Merece destaque, ainda, o fato de que entre as propostas acima citadas, 16 recomendam a unificação dos sistemas de previdência social, 12 igualam o tratamento dispensado a homens e mulheres, 12 uniformizam as normas para trabalhadores urbanos e rurais, 22 extinguem a aposentadoria específica dos professores e 10 eliminam a aposentadoria especial.

O segundo bloco de propostas busca alterar apenas a fórmula do cálculo do benefício previdenciário. Três estipulam que seja observada a média dos cento e vinte últimos salários-de-contribuição (e não trinta e seis, como definido atualmente), enquanto 1 limita-se a retirar a menção à correção monetária que deverá ser aplicada ao salário-de-contribuição quando do cálculo do valor do benefício.

As normas de contagem recíproca e compensação financeira entre os diversos sistemas previdenciários foram enfocadas em 8 propostas revisionais:

a) 3 estabelecem a contagem recíproca do tempo de contribuição (e não de serviço), sendo que 1 delas assegura adicionalmente o cômputo proporcional do tempo de serviço prestado em atividades consideradas especiais e 1 determina que o benefício decorrente de contagem recíproca seja concedido pelo sistema para o qual o segurado tenha aportado o maior número de contribuições;



b) 1 determina a cobrança dos créditos das previdências estaduais e municipais junto à Previdência Federal da mesma forma de pagamento oferecida aos Estados e Municípios;

c) 2 obrigam o “sistema social de origem a recolher, no momento da averbação do tempo de serviço, ao novo sistema, as contribuições efetivadas pelo interessado, acrescidas de juros e correção monetária”;

d) 1 suprime a expressão “segundo critérios estabelecidos em lei” do final do parágrafo que trata da compensação financeira e da contagem recíproca;

e) 1 determina que o Congresso Nacional vote em 6 meses a lei referente à compensação financeira entre sistemas previdenciários, ficando os Municípios, inclusive suas autarquias e fundações e empresas controladas, dispensados de recolher contribuições para a seguridade social, inclusive quanto a débitos já vencidos. Estes valores seriam deduzidos dos créditos que os Municípios tivessem a receber da previdência, e o excedente pago em 240 prestações.

A ampliação dos direitos assegurados pela atual Constituição foi objeto de 7 PREs, sendo sugeridas as seguintes alterações:

a) fixação do valor das aposentadorias em números de salários mínimos (2);

b) redução no imposto de renda de aposentados e dispensa de pagamento para os pensionistas;

c) pagamento do 14º salário,

d) concessão de aposentadoria com valor integral em caso de invalidez;

e) “concessão de um provento mensal mínimo de dois salários mínimos ao aposentado por invalidez que tiver contribuído para a Previdência durante 180 ou 240 meses ininterruptos”;

f) dispensa da apresentação da carteira de trabalho para os segurados maiores de 65 anos quando do requerimento do benefício por idade.

Três PREs vedam a acumulação de benefícios previdenciários ou de benefícios e proventos, isto é:

a) 1 veda a percepção concomitante de mais de uma aposentadoria, de reserva remunerada, de inatividade ou pensão, decorrente de atividade no serviço público ou na iniciativa privada, ressalvado o direito de opção. Assegura os direitos adquiridos até a promulgação da emenda aos que fizeram jus a mais de um benefício de natureza previdenciária;

b) 1 veda aos brasileiros auferir sob qualquer título, aposentadoria por mais de duas fontes, exceto dos fundos privados de pensão;



c) l veda o acúmulo, a qualquer título, de aposentadoria ou pensão ao mesmo titular com recursos da União, Estados ou Municípios.

E, finalmente, 9 referem-se a matérias diversas, conforme discriminado a seguir:

a) permite a existência de previdência complementar privada gerida por entidades de classe;

b) institui fundo próprio “repartitivo” e específico, gerido por sindicato, federação ou corporação para financiamento das aposentadorias (1), sendo tal fundo constituído de “recursos oriundos de alíquotas de contribuição diferenciadas” (2). Nesta hipótese, o valor da aposentadoria financiada pelo sistema “repartitivo” será proporcional ao total de cotas individuais (1);

c) assegura aposentadoria a todo cidadão que estiver inscrito na seguridade social ao atingir a idade limite estabelecida;

d) considera trabalhador rural o proprietário de pequena gleba rural que a explore em regime de economia familiar, não possua outro imóvel rural nem seja empresário;

e) prevê entre os direitos dos servidores públicos a aposentadoria nos moldes dos trabalhadores em geral, o que implica unificação dos regimes previdenciários;

f) assegura “aposentadoria aos 30 anos para o homem e aos 25 anos para a mulher”, sem especificar se estes limites correspondem à idade do segurado, tempo de trabalho ou de contribuição.

Cinquenta e duas emendas, elaboradas por 19 parlamentares, foram apresentadas às propostas revisionais relativas ao art. 202 e dispositivos correlatos. São os seguintes os principais pontos enfocados:

a) a maioria das emendas busca suprimir propostas que restrinjam os direitos assegurados pela Constituição, principalmente aquelas que propõem a eliminação da aposentadoria por tempo de serviço e a unificação dos sistemas previdenciários;

b) 2 emendas pretendem assegurar um tratamento previdenciário diferenciado apenas aos servidores militares;

c) no tocante às propostas que vedam a acumulação de duas ou mais aposentadorias, 2 emendas procuram ressaltar os casos em que a Constituição permite expressamente a acumulação de empregos, ou seja, médicos e professores.

## 5. Assistência social

Sobre o tema Assistência Social foram apresentadas 101 propostas revisionais, concentradas, basicamente, nos arts. 203 e 204 da Constituição

Federal. Entretanto, a matéria também foi tratada por via de outros dispositivos, tais como os arts. 6º, 24, inciso XIV, e 245, além de novo artigo ao Título IX, “Das Disposições Constitucionais Gerais”, e ao ADCT.

Ao art. 203, que versa sobre a conceituação e os objetivos da assistência social, foram apresentadas 58 PREs.

Referindo-se ao *caput*, 2 propostas retiram a menção à seguridade social e 2 atribuem ao Estado a responsabilidade pela assistência social, com a colaboração voluntária da sociedade.

Quanto aos objetivos da assistência social, explicitados nos incisos I a V do citado art. 203, a maior incidência de PREs ocorreu sobre os incisos IV e V, que tratam, respectivamente, da habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e do benefício mensal de 1 salário mínimo aos deficientes e idosos carentes, num total de 46 PREs.

Especificamente sobre o inciso IV, 11 PREs relacionam aos serviços de saúde a habilitação, reabilitação e integração das pessoas portadoras de deficiência à vida comunitária (1 emenda supressiva); 7 incluem os reclusos como beneficiários da habilitação, reabilitação e integração à vida comunitária; e 2 reescrevem objetivos quanto aos portadores de deficiência, acrescentando a integração ao mercado de trabalho.

No tocante ao benefício mensal de que trata o inciso V, foram diversas as propostas apresentadas:

a) 10 pretendem a desvinculação do salário mínimo, sendo que 1 estende o benefício às famílias dos reclusos, quando carentes (1 emenda supressiva e uma modificativa);

b) 9 mantêm o valor em 1 salário mínimo, sendo que destas, 3 atribuem o benefício somente aos portadores de deficiência, 1 institui o “abono pecuniário de subsistência” aos idosos carentes maiores de 65 anos, 3 propõem índice específico de reajuste (1 emenda supressiva) e 2 pretendem a extensão ao trabalhador desempregado e às famílias dos reclusos carentes (1 emenda supressiva);

c) 5 suprimem o benefício, mas 4 delas se referem a uma “proteção” assistencial aos portadores de deficiência, idosos e famílias dos reclusos carentes;

d) 1 reduz o valor do benefício para até 50% do salário mínimo; e

e) 1 amplia a abrangência do benefício, concedendo um abono mensal de 1 salário mínimo à família de baixa renda que adotar menor carente.

Ainda ao art. 203, foram apresentadas propostas revisionais retirando do inciso I a proteção assistencial à adolescência e à família; substituindo no inciso II o amparo às crianças e adolescentes carentes por “apoio às pessoas



portadoras de deficiência”; trocando no inciso III a integração ao mercado de trabalho por ampla proteção às camadas marginalizadas; e criando o inciso VI, para atribuir à assistência social a proteção ou “apoio financeiro” ao trabalhador desempregado.

Ao art. 204, que trata da descentralização político-administrativa da assistência social, foram apresentadas 39 propostas revisionais, com maior incidência de mudanças nas questões de competência das três esferas de governo e de participação das entidades beneficentes e de assistência social na formulação das políticas e no controle da assistência social.

Sob o estrito aspecto das competências da União, Estados e Municípios (inciso I), 7 PREs extinguem as atribuições da União e dos Estados; 3 mantêm a carga da União apenas as normas gerais; 1 retira as atribuições da esfera federal e possibilita a execução pelas entidades beneficentes e de assistência social, através de convênios (2 emendas supressivas); 1 mantém as atribuições da União, deixando para Estados e Municípios a fiscalização e facultando a execução a particulares, com preferência às entidades beneficentes e de assistência social; 1 suprime as competências da União, deixando para os Estados as normas gerais e a coordenação e execução aos Municípios e entidades beneficentes e de assistência social.

No que concerne à participação da população na formulação das políticas e no controle da assistência social (inciso II), 12 PREs incluem as entidades beneficentes e de assistência social; 1 amplia a participação da população também na execução das ações e no controle dos recursos e 1 institui a participação da iniciativa privada, mediante contrato ou convênio, com preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (1 emenda supressiva).

Ainda quanto ao art. 204, 4 PREs suprimem todo o artigo, em função de propostas de alteração da seguridade social; 3 eliminam do *caput* a menção ao financiamento da assistência social; 2 atribuem o custeio da assistência social a recursos fiscais da União, Estados e Municípios, receita de concursos de prognósticos e contribuições voluntárias, dedutíveis de tributos (1 emenda supressiva e 1 modificativa); 1 se refere apenas ao custeio com recursos fiscais e 1 determina aporte de recursos por parte da iniciativa privada. Por fim, 1 PRE veda a exploração da imagem de beneficiário da assistência social.

Versando matéria do Título IX, “Das Disposições Constitucionais Gerais”, foram apresentadas 10 PREs, das quais: 8 fixam o piso de gastos com assistência social em 5% do orçamento da seguridade social até que seja aprovada a LDO (2 emendas supressivas); 1 destina 5%, no mínimo, do orçamento da seguridade social à assistência dos portadores de deficiência até que seja aprovada a LDO e 1 propõe a supressão do art. 245, que dispõe sobre a assistência do poder público aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso.



Ao ADCT foram apresentadas 7 PREs, as quais fixam prazo de até 2 anos para a transferência das instalações e equipamentos de assistência social, da União e dos Estados para os Municípios, dispõem sobre a cessão de servidores, atribuindo, à União e aos Estados o ônus de salários, direitos e vantagens, vedam a aplicação direta de recursos federais na assistência social e determinam o repasse de recursos para custeio das unidades transferidas no período de cinco anos (1 emenda modificativa).

Finalmente, 1 PRE acrescenta parágrafo único ao art. 6º, determinando que o Estado garanta ao cidadão carente pelo menos uma refeição diária, na forma da lei. Além disso, 10 PREs alteram a redação do inciso XIV do art. 24, determinando ser da competência concorrente legislar sobre o atendimento integral das pessoas portadoras de deficiência e prevenção das causas da deficiência.

## 6. Seguro-desemprego

O art. 239 da Constituição Federal estabelece, no *caput*, que o produto da arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP efetuadas a partir de 5/10/88 passa a financiar o programa do seguro-desemprego e o pagamento de um abono anual (ver § 3º) aos empregados que, no ano anterior, recebiam até dois salários mínimos.

O § 1º deste artigo estabelece, no entanto, que pelo menos 40% do produto da arrecadação do PIS/PASEP devem ser aplicados pelo BNDES no financiamento a programas de desenvolvimento econômico. A legislação regulamentadora (Leis nºs 7.998 e 8.019, ambas de 1990) estabeleceu que os recursos aplicados pelo BNDES constituem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que custeia o programa do seguro-desemprego e o abono anual.

O § 2º do art. 239 preserva o patrimônio acumulado até 5/10/88 nas contas dos participantes do PIS e do PASEP, preservando-lhes o direito de saque previsto na legislação em vigor, exceto por motivo de casamento.

O § 4º cria contribuição adicional a ser cobrada das empresas cujo índice de rotatividade de mão-de-obra seja superior à média setorial. Tal dispositivo nunca chegou a ser regulamentado.

Foram apresentadas 31 propostas revisionais ao art. 239, que receberam, por sua vez, 44 emendas (23 das quais supressivas). Das 31 propostas revisionais, 3 (cerca de 10%) propõem a supressão integral do dispositivo. As propostas restantes tratam, em sua maioria, de aspectos específicos do art. 239.

Dentre as 13 proposições que visam alterar o *caput* do art. 239, 54% propõem a extinção da contribuição do PIS/PASEP, sendo que 3 estabelecem fonte alternativa de custeio do programa do seguro-desemprego e do abono anual. Outras duas proposições alteram a destinação dos recursos do PIS/PASEP, que deixariam de financiar o programa do seguro desemprego, o abono

anual e programas de desenvolvimento econômico. Cabe ressaltar a PRE 9.511-3, segundo a qual o PIS/PASEP passa a financiar transitoriamente o regime básico unificado da previdência social.

A maior parte das proposições, no entanto, pressupõe a preservação do atual esquema de contribuições ao PIS/PASEP, com alterações particulares quanto à destinação de seus recursos.

Neste contexto, 14 proposições visam retirar do BNDES a primazia de aplicar 40% do produto da arrecadação do PIS/PASEP em programas de desenvolvimento econômico. Das 27 propostas revisionais e emendas que alteram o § 1º do dispositivo, 42% pretendem que o Banco do Brasil passe a dividir com o BNDES a responsabilidade de aplicar esses recursos.

Por outro lado, a principal preocupação dos Congressistas que pretendem alterar o § 2º do art. 239 é a de assegurar que os saldos das contas individuais do PIS/PASEP possam ser utilizados no Programa Nacional de Desestatização.

Finalmente, 18 proposições tratam do abono anual e da cobrança de contribuição adicional baseada na rotatividade de mão-de-obra. Em ambos os casos, as opiniões se dividem praticamente em grupos iguais, quanto à manutenção ou supressão de ambos os dispositivos.

## **7. Contribuição compulsória sobre a folha de salários para entidades privadas**

O art. 240 trata das contribuições compulsórias destinadas às entidades privadas de formação profissional e de serviço social vinculadas aos sindicatos. Como tais contribuições têm por base a folha de salários, muitas propostas de modificação do art. 195 exigiram alteração também nesse dispositivo. Assim, foram identificadas 12 propostas com ele relacionadas. Seus objetivos variam desde a permissão para a criação de novas contribuições que atendam a entidades ainda não favorecidas ou a manutenção do texto atual (que restringe as contribuições às entidades privadas de serviço social e de formação profissional que hoje detêm essa fonte de financiamento) até a supressão do dispositivo e conseqüente extinção de todas as contribuições de interesse de categorias profissionais cuja base de incidência se identifica com a folha de salários. São as seguintes as propostas apresentadas:

a) 4 recomendam a supressão do art. 240, as quais decorrem, em geral, de sugestões apresentadas ao art. 195, onde se defende a especialização da folha de salários como base exclusiva da seguridade social;

b) 1 altera as mencionadas contribuições, mediante a redução da alíquota e substituição da folha de salários pelo preço dos produtos industriais;

c) 2 objetivam restringir a utilização da folha de salários como base de contribuição apenas para entidades de formação profissional (excluin-



do-se, portanto, as de serviço social).

d) I defende a manutenção do texto atual;

e) I se posiciona pela concessão de permissão a entidades para que possam ser financiadas com base em alíquota sobre a folha de salários;

f) e, finalmente, 3 alteram o ADCT com o objetivo de estabelecer prazo máximo para vigência das contribuições extintas.

A essas propostas revisionais foram apresentadas 40 emendas, sendo a ampla maioria (35) pela defesa da manutenção do texto atual, mediante a supressão daquelas favoráveis a extinção das contribuições que hoje financiam as entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas aos sindicatos.

## **8. Regras de aposentadoria e pensão aplicáveis aos servidores públicos federais**

As propostas revisionais afetas à seguridade dos servidores públicos totalizam cerca de 300. Por objetivos gerais, tais propostas podem ser assim agrupadas:

a) as que se destinam à inclusão dos servidores públicos no regime geral de previdência;

b) as que mantêm o regime atual, ampliando os benefícios constitucionalmente garantidos aos servidores;

c) as que mantêm o regime atual, mas introduzem restrições aos direitos previdenciários dos servidores;

d) as que mantêm, tal como está, o regime atual;

e) as que preservam os direitos adquiridos pelos atuais servidores, resguardando-os de quaisquer mudanças decorrentes da revisão constitucional;

f) as que fixam normas a respeito das contribuições para a seguridade social dos servidores públicos; e

g) as que introduzem alterações de caráter formal, sem afetar de forma significativa a configuração do sistema previdenciário dos servidores públicos.

No primeiro grupo (inclusão dos servidores no regime geral de previdência), a quase totalidade alcança todos os servidores públicos, sendo que 1 refere-se apenas aos servidores não integrantes das carreiras ditas típicas de Estado.

Já as propostas tendentes a manter o regime atual dos servidores, com ampliação de benefícios, somam cerca de 70, dentre as quais:



a) 17 favorecem financeiramente segurados ou dependentes, sendo que 1 torna integrais os proventos da aposentadoria compulsória; 1 concede aposentadoria integral aos ferroviários; 1 introduz, como norma constitucional, a concessão de promoção no momento da aposentadoria; 1 inclui toda gratificação já incorporada nos proventos da aposentadoria; 1 extingue a contribuição do servidor destinada ao custeio de sua aposentadoria; 8 eliminam o limite legal a que se subordina a pensão concedida aos dependentes de servidores falecidos; e 4 asseguram o reajuste periódico para que o valor do benefício continue correspondendo ao da época de sua concessão.

b) 4 introduzem regras mais favoráveis em relação ao interstício necessário à obtenção de direito à aposentadoria, sendo que 2 reduzem a idade necessária à aposentadoria por idade com proventos proporcionais e 2 propostas reduzem o tempo de serviço exigido para aposentadoria com proventos proporcionais.

c) 20 referem-se à aposentadoria compulsória, das quais 10 elevam a idade em que o servidor é atingido pela aposentadoria compulsória; 8 transformam em voluntária a aposentadoria compulsória; 1 cria aposentadoria compulsória por necessidade ou interesse público e 1 vincula a aposentadoria compulsória ao reconhecimento de inaptidão por junta médica.

d) 16 ampliam os casos constitucionais de aposentadoria especial, com interstício reduzido, sendo 8 as que estendem às atividades diretamente ligadas ao magistério a aposentadoria a que já fazem jus os professores e 8 as que concedem outras modalidades de aposentadoria especial.

e) 11 diversificam os casos em que o tempo de serviço será computável para fins de aposentadoria, além de 3 propostas que pretendem seja esse tempo contado para todos os fins;

f) e, finalmente, registrem-se as propostas, no total de 8, que concedem direito à aposentadoria, pelo sistema atual, para servidores sem vínculo permanente com a Administração.

No terceiro grupo (manutenção do sistema atual com restrições de benefícios aos servidores), foram identificadas:

a) 20 aumentam o rigor na estipulação de requisitos para obtenção de benefícios, sendo 15 as que exigem idade mínima na concessão de aposentadoria por tempo de serviço e 5 as que exigem tempo mínimo de exercício do cargo ocupado na concessão de aposentadoria por tempo de serviço;

b) 6 suprimem direitos concedidos aos servidores pelo texto constitucional vigente, dentre as quais 3 eliminam a aposentadoria com tempo de serviço reduzido a que fazem jus os professores, 1 elimina a hipótese constitucional que permite a concessão de aposentadoria especial em caso de atividades penosas ou perigosas; 1 elimina a hipótese constitucional que permite a conces-

são de aposentadoria especial em caso de atividades penosas, insalubres ou perigosas e o direito à pensão por morte para dependentes de servidores falecidos e 1 supprime a aposentadoria voluntária com vencimentos proporcionais.

c) 15 referem-se àquelas que resultam em alcance financeiro para segurados ou dependentes do atual sistema previdenciário dos servidores públicos. Destas, 4 impedem ou limitam a extensão de benefícios concedidos aos servidores ativos para os servidores que estejam em inatividade ou seus pensionistas; 1 combina a limitação anterior com a obrigatoriedade de que os servidores ativos, inativos e os pensionistas contribuam para o custeio do sistema facultativo de previdência complementar do sistema em valores nunca inferiores à participação da Administração; 1 limita o valor dos proventos a seis salários mínimos, assegurando os direitos dos atuais beneficiários; 7 limitam o valor da pensão por morte ao "salário de contribuição" dos servidores e 2 transformam em proporcionais os proventos da aposentadoria por invalidez.

No quarto grupo de propostas - as que mantêm tal como se encontra o regime previdenciário dos servidores - há 2 propostas revisionais que determinam a manutenção da redação atual do artigo 40.

O quinto grupo de proposições revisionais contém as que preservam os direitos adquiridos pelos servidores, resguardando-os de quaisquer mudanças decorrentes da revisão constitucional. Dentre elas, a quase totalidade preserva direitos adquiridos pelos segurados e dependentes do sistema atual de previdência do servidor público. A proposta restante cuida de preservar os direitos de aposentados e pensionistas.

O sexto grupo de propostas congrega aquelas destinadas a fixar normas sobre contribuições para a seguridade social dos servidores públicos:

a) 9 determinam que os servidores ativos e inativos e os pensionistas devem contribuir para o custeio do sistema facultativo de previdência complementar em valores nunca inferiores à participação da Administração;

b) 5 exigem contribuições dos servidores inativos e pensionistas, destinadas ao custeio do sistema;

c) 1 considera crime de responsabilidade a falta de recolhimento das contribuições previdenciárias aos sistemas de seguridade social dos servidores públicos e ao regime geral, devidas pelos entes estatais, bem como a utilização desses recursos para fins diversos;

d) 1 estabelece que apenas a pensão por morte será custeada com recursos da União e de contribuições dos servidores, excluindo, portanto, a aposentadoria;

e) 10 estabelecem normas sobre o recolhimento de contribuição patronal e dos servidores para a manutenção do sistema;



f) 19 autorizam os entes estatais a instituir contribuição social de seus servidores para o custeio dos sistemas de previdência e assistência social (duas dessas propostas estendem tal contribuição a inativos e pensionistas);

g) 2 prevêem contribuições para a seguridade social dos entes estatais e dos servidores públicos civis e militares, membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e demais ocupantes de funções em órgãos públicos, autárquicos e fundacionais, mediante especificações individualizadas à saúde e previdência social;

h) 9 incluem contribuição do servidor público para a seguridade social;

i) 1 prevê que a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social;

j) 11 autorizam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituir contribuições de seus servidores e em benefício destes, para o custeio de sistemas complementares de previdência social; e

l) 1 torna compulsória a filiação dos servidores à previdência complementar.

O sétimo e último grupo de propostas compreende as que introduzem alterações de caráter formal, sem afetar de forma significativa a configuração do sistema previdenciário dos servidores públicos:

a) 4 remetem à legislação ordinária ou complementar a regulamentação da matéria;

b) 1 especifica os dependentes dos servidores públicos que deverão ter acesso à pensão por morte; e

c) 10 promovem alterações variadas de caráter formal.

As emendas às propostas revisionais foram apresentadas na sua quase totalidade objetivando a supressão de propostas revisionais e, eventualmente, alterando-as. O conteúdo dessas emendas e das propostas revisionais, assim como o tratamento dado a cada uma delas, constam do anexo.

## **9. Regras de Transição**

Das propostas revisionais apresentadas, visando definir regras de transição para o novo sistema de seguridade social, 15 se preocupam com a questão da manutenção dos atuais direitos para aqueles que já se encontram vinculados aos regimes previdenciários existentes. Foram explicitados os seguintes posicionamentos face a este aspecto:

a) garantir os direitos previdenciários apenas para os aposentados e pensionistas (2);



b) manter todos os direitos adquiridos para os servidores públicos e os trabalhadores em geral (2);

c) assegurar exclusivamente o direito à aposentadoria para os segurados da previdência social (1);

d) assegurar o direito à aposentadoria por tempo de serviço para os segurados dos diversos sistemas que contem com, pelo menos, 15 anos de atividade ou contribuição (1);

e) manter o direito aos correspondentes benefícios atualmente concedidos pelos diversos sistemas previdenciários para os seus respectivos segurados (4);

f) determinar que apenas os trabalhadores que venham a completar os requisitos necessários para aposentadoria no prazo de dois anos após a promulgação da emenda terão garantidos os direitos da legislação previdenciária que os ampare. Para os demais será aplicada regra de transição em que se aumenta paulatinamente o número de anos de contribuição necessário para a aposentadoria, buscando-se, ao final, fazer com que a idade e o número de anos de contribuição do segurado somem 95 (2);

g) estabelecer que lei complementar disporá sobre as regras de transição (2);

h) propor que as modificações no art. 202, que trata das aposentadorias, só atinjam os cidadãos que completarem 18 anos após a promulgação da reforma constitucional (1).

Além disso, 3 PREs procuram estabelecer no ADCT regras de transição para implantação dos novos limites propostos para concessão e cálculo dos benefícios:

a) 1 estipula que a aposentadoria será calculada sobre a média dos 48 últimos salários-de-contribuição a partir de 1º de janeiro de 1995, acrescido o referido cálculo de mais doze salários-de-contribuição por ano vinturo, até alcançar duzentos e quarenta salários de contribuição em 2.011;

b) 1 determina que o tempo mínimo de contribuição exigido para a concessão de aposentadoria será de oitenta e quatro meses a partir de 1º de janeiro de 1995, acrescidos de mais doze meses por ano vinturo, até alcançar duzentos e quarenta meses em 2.008;

c) 1 recomenda que a reforma do sistema previdenciário seja implantada progressivamente no prazo de dezoito meses subsequentes à promulgação da Emenda Constitucional.

## II - PARECER

A seguridade social ocupa no texto da Carta constitucional um dos

principais capítulos do título relativo à Ordem Social. Compreende um conjunto de ações, de responsabilidade dos poderes públicos, nas áreas de saúde, previdência e assistência social, dirigidas ao alcance de objetivos básicos de uma sociedade democrática: o bem-estar e a justiça sociais.

A concepção de seguridade social assumida pela Constituição Federal de 1988 foi inovadora em relação aos preceitos basilares dos programas sociais desenvolvidos até então em nosso País, bem como constituiu significativo avanço no campo da definição dos direitos fundamentais para um exercício pleno da cidadania.

A despeito desses objetivos, reconhece-se a necessidade de introdução de aperfeiçoamentos no texto constitucional, a fim de que, mediante a eliminação de alguns privilégios ainda existentes e da extinção de direitos reconhecidamente "excessivos" de certos segmentos da sociedade, torne-se possível a concretização de uma seguridade social, pautada efetivamente nos princípios da universalidade, uniformidade e equidade.

Imbuídos exatamente desse propósito, os parlamentares apresentaram inúmeras propostas revisionais, refletindo o desejo da sociedade de promover mudanças nos dispositivos constitucionais, de modo que se pudesse atingir, no campo da seguridade social, a igualdade e a justiça social.

Muitas propostas revisionais apontaram a diferenciação entre os regimes previdenciários como origem das principais distorções do atual sistema de seguridade social. Com efeito, temos em nosso País o regime oficial de previdência social, do qual participam obrigatoriamente todos os trabalhadores da iniciativa privada. Esse regime caracteriza-se por sua natureza contributiva e pela existência de limite máximo para efeito de contribuição e de determinação do valor de benefício. Além desse, temos ainda o regime de previdência do funcionário público federal e os sistemas estaduais e municipais de previdência social, os quais, integrados aos respectivos regimes jurídicos dos servidores públicos, garantem, independentemente de contribuição compatível, benefícios de valores que chegam a superar a remuneração do servidor enquanto ativo. As diferenças entre esses regimes de previdência social, que não raro configuram generosidades de elevado custo financeiro para a sociedade em geral, vão desde os critérios de concessão e de determinação de valores de aposentadorias e pensões, até a fixação de parâmetros de contribuição e de participação no custeio dos respectivos planos de benefícios.

O saldo dessas diferenciações está, porém, no gigantesco desequilíbrio das contas públicas, forçando a recorrente utilização dos recursos da seguridade social, particularmente da contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e da contribuição sobre o faturamento, para pagamento dos Encargos Previdenciários da União-EPU (aposentadorias e pensões dos inativos federais).



Tanto é assim que, segundo projeções do Ministério da Fazenda, a despesa com o pagamento dos servidores públicos federais, ativos e inativos, atingirá, em 1994, 5,3% do PIB, sendo 42% destes recursos alocados ao pagamento de aposentadorias e pensões. Como a contribuição do servidor alcançará apenas 0,22% do PIB, caberá à União a responsabilidade de cobrir os 2% do PIB restantes. Para o equilíbrio desse sistema seria necessário, portanto, determinar que a alíquota de contribuição da União, a incidir sobre a folha de salários de seus servidores ativos, atingisse 65%, ou seja, praticamente três vezes maior que a contribuição das empresas privadas para a previdência social (22%).

Muitas das propostas revisionais apresentadas reconheceram também, na aposentadoria por tempo de serviço, o principal elemento de pressão que atualmente compromete ou tende a comprometer, a curto e médio prazos, o equilíbrio financeiro dos sistemas de previdência social. De um lado, expande-se a concessão de aposentadorias precoces, que se destinam a indivíduos em pleno gozo de sua capacidade produtiva. De outro, estende-se o tempo de manutenção desses benefícios, em razão das mutações demográficas, marcadas pela queda da taxa de fertilidade e pelo aumento da expectativa de vida. Soma-se a isso a possibilidade de acumulação de aposentadorias, garantida pela diversidade de sistemas, e de acumulação destas com remuneração paga pelo mesmo poder público, onerando, sobretudo, os cofres públicos.

O exame do conteúdo das propostas revisionais apresentadas ao título da seguridade social nos conduziu ao reconhecimento da complexidade e profundidade da matéria a ser tratada, o que nos fez concluir pela constituição de uma Comissão Especial, composta de Deputados e Senadores, especialistas no tema, Ministro de Estado da Previdência Social, técnicos do Poder Executivo, bem como de assessores legislativos especializados em direito administrativo e previdência social. A Comissão, após meses de discussão e análise pormenorizada de todas as propostas, elaborou modelo de seguridade social mais adequado à realidade econômica e ao quadro social prevalentes em nosso País, cuja ênfase encontra-se na UNIFICAÇÃO DOS REGIMES de previdência social.

Além da unificação dos regimes previdenciários, uma importante diretriz adotada pela Comissão consistiu no que se convencionou denominar de “desconstitucionalização” da seguridade social. Assim sendo, no corpo permanente da Carta Magna deveriam figurar tão-somente os princípios fundamentais e os riscos sociais cobertos pelas ações de seguridade social, bem como expressa determinação de que leis complementares irão dispor sobre os planos de benefícios previdenciários e critérios de concessão de aposentadorias e pensões. No campo das disposições transitórias, porém, deveriam constar todas as diretrizes para se efetivar a transição de uma seguridade pautada em diferenciações, para outra marcada pela unicidade de regime e uniformidade de regras de tratamento entre segurados.

A proposta, em síntese, consiste em instituir um regime geral de



previdência social, unificado, ou seja, válido para todos os trabalhadores indistintamente, e com limite máximo de valor de contribuição e de benefícios. Paralelamente, é prevista a implantação de regime complementar de previdência para atender aos trabalhadores com remuneração mais elevada, que desejem obter suplementação de aposentadoria e pensão.

Preocupada, porém, com a magnitude das dificuldades a serem superadas pela implantação de um sistema unificado de previdência social, a Comissão elaborou proposta alternativa, mantendo os regimes descentralizados, com administrações distintas, a níveis federal, estadual e municipal, mas sujeitos a regras uniformes quanto à concessão de aposentadoria e pensão. Contribuíram para essa decisão o receio da dimensão dos problemas operacionais associados à transferência ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS da responsabilidade pelo pagamento de todos os inativos do País e os impactos financeiros diferenciados sobre cada ente da Federação, que poderiam, no curto prazo, vir a comprometer notadamente as finanças de alguns Estados e Municípios.

### **1. Proposta Alternativa: unificação de critérios com administração descentralizada**

O substitutivo desenvolvido como alternativa pela referida Comissão, detalhado no Quadro Comparativo em anexo, encerra características especiais que recomendam adequada consideração. Em primeiro lugar, coloca-se como resposta técnica precisa à hipótese de unificação da seguridade social, na medida em que, desdobrando a questão em seus componentes principais, distingue, do objetivo, a forma de gestão através da qual deve ser alcançado. Em outros termos, demonstra a evidência o princípio de que a adoção de critérios de operacionalização semelhantes ou homogêneos constitui variável independente da eventual unicidade de comando. Assim, enquanto a seguridade geral conduz a administração dos negócios de seu mister em relação ao universo de beneficiários de seus serviços, a administração pública mantém a condução das questões previdenciárias de seus servidores.

Apresenta-se a alternativa em consonância com a tendência universal de descentralização, de desconcentração do poder e da autoridade, em proveito da eficiência dos serviços e assegurando a melhor adequação de cada gestão às peculiaridades de sua clientela. Os trabalhadores urbanos e rurais, de uma parte, e os servidores públicos, por seu turno, constituem entes juridicamente distintos, distintamente tratados pela própria Constituição. Mais apropriadamente, portanto, do que exigir de uma única entidade a administração de dois conjuntos complexos de direitos e obrigações, a alternativa assegura distinção de gestão, segundo a distinção jurídica em que se fundamentam.

Subordinando-se ao princípio constitucional basilar da autonomia dos entes federados, a alternativa preserva a capacidade de auto-gestão de cada um desses entes, quando lhes assegura a condução integral das questões do interesse de seus respectivos servidores, enquanto não lhes subtrai a administra-

ção de sua seguridade social.

É de se ressaltar que a objetividade com que a alternativa se apresenta denota não se ter contaminado pelos aspectos superficiais da questão da situação financeira adversa dos órgãos previdenciários dos servidores públicos dos entes estatais. De fato, a inadimplência desses órgãos, nos Estados e Municípios, não pode ser tributada apenas à eventual incúria ou à prodigalidade de cada nível de governo e de seus governantes, sem considerar que é a própria Constituição Federal que estabelece, dentre outros, os direitos específicos dos servidores públicos de todos os níveis político-administrativos de governo, em relação à aposentadoria - aposentadoria integral (art. 40), a aposentadoria especial (art. 40, III, b, e seu § 1º), a aposentadoria voluntária proporcional (art. 40, III, c e d), a aplicação aos proventos da inatividade de todos os benefícios e vantagens concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria (art. 40, § 4º), c, afinal, a pensão integral (art. 40, § 5º). A busca do reequilíbrio financeiro daqueles órgãos, por tal razão, deve passar forçosamente pelo atento reexame desses aspectos, evidentemente distintos da definição sobre a localização institucional do poder de gestão respectivo que, onde quer que se ponha, há de subordinar-se sempre às regras constitucionais. Fica evidenciado, portanto, que a interferência na capacidade de gestão dos demais entes estatais quanto à seguridade social, com sua concentração no nível federal, corresponde a uma curiosa espécie de imputação de responsabilidade pelo devido cumprimento do preceito constitucional.

Acrescente-se, ademais, que a aposentadoria do servidor público, como fenômeno de natureza securitária, deve obviamente subordinar-se aos estudos econômico-atuariais pertinentes, mas sem perder de vista a circunstância peculiar de que se reveste, especialmente considerada a natureza igualmente peculiar da relação jurídica Estado/servidor, diversa da relação empregador/empregado, e que encerra conteúdo especialíssimo, exatamente por envolver a realização das atribuições do Estado e, portanto, por se destinar ao atendimento do interesse público.

Não se pode desconsiderar, ainda, que a alternativa se soma de maneira objetiva para o melhor encaminhamento do crucial problema da seguridade social, na medida em que libera os órgãos federais, responsáveis especialmente pela previdência social, do ônus de incorporar volumosos contingentes de novos administrados, afiliados e beneficiários, vinculados ao serviço público, no momento em que se manifesta como primeira prioridade a necessidade de esses órgãos se voltarem para dentro de si mesmos na busca dos caminhos de sua modernização administrativa, através da depuração de métodos e procedimentos, do aperfeiçoamento de seus quadros, da incorporação efetiva dos recursos da informática, dentre tantos que a tecnologia coloca à disposição da administração, e da adoção, enfim, de políticas administrativas e de gestão condizentes, que a gravidade do momento e a relevância de sua missão exigem.



Sob outro relevante aspecto, a alternativa permite que se implemente uma abordagem racional do problema da seguridade social, enquanto, mantendo distintas as gestões, permite que se desenvolvam estratégias diversas voltadas para o desejado e necessário saneamento financeiro, estratégias concorrentes que hão de produzir salutar efeito sinérgico, ensejando valiosa contribuição recíproca para a construção de soluções concretas mais imediatas.

Por tais razões, o projeto alternativo põe-se como objeto da melhor consideração de tantos quantos se empenham no soerguimento da seguridade social em nosso meio. Em um contexto diverso, seus fundamentos seriam mesmo bastantes para justificar amplamente sua adoção. Entretanto, a gravidade das circunstâncias põe-nos diante de uma conjuntura em que, ao lado de caminhos para o maior prazo, torna-se essencial que se definam linhas que apresentem potencial de resultados mais imediatos. O necessário saneamento financeiro não há de operar-se prontamente, mas exige obrigatoriamente o alcance do equilíbrio momentâneo imediato como condição para se materializar de forma perene. Não se trata, portanto, de encontrar medidas imediatistas, de pronto efeito e de efêmera eficácia, muito menos de adotar enfoque que, embora rico em fundamentos, ofereça perspectivas de resultados apenas a longo prazo. O desafio situa-se justamente aqui: a melhor opção será aquela que ofereça ambas as perspectivas, ainda que à custa da maior pureza ou da maior precisão técnica. Dentro dessa perspectiva, o estudo comparado dos dois projetos demonstra que, ao indiscutível mérito do projeto alternativo, antepõe-se o maior potencial de atendimento ao duplo fim, contido no projeto original. Curvando-se à evidência desse fato incontestável, essa Relatoria encontra as razões necessárias para optar pelo projeto original.

## **2. Substitutivo: unificação de regimes previdenciários**

Atentos, portanto, à complexidade dos problemas a serem superados, mantivemos nossa posição favorável à proposta de unificação de regimes, cuja aceitação expressamos mediante a apresentação do Substitutivo anexo.

### **2.1 Conceito e princípios da seguridade social**

Inicialmente, optamos pela manutenção, na íntegra, do art. 194, visto que decidimos pela permanência da responsabilidade do Estado de prover um conjunto de ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social e reconhecemos que a unificação dos regimes de previdência social é plenamente compatível com os princípios ali previstos de universalidade, seletividade, distributividade, uniformidade, equidade e participação democrática da gestão.

O conceito de seguridade social adotado na Constituição de 1988, em que pese não haver sido implementado em sua plenitude, continua atual, coerente e viável. A integração das ações de saúde, previdência e assistência social é, a nosso ver, primordial para que se possa desenvolver de uma forma mais racional e eficiente o atendimento à população.



Como já mencionado no Relatório acima, o pleito da maioria dos parlamentares que se manifestaram sobre o art. 194, que trata desse assunto, foi no sentido de que se abra espaço, no âmbito da seguridade social, para a atuação de entidades complementares privadas.

Cabe observar que as ações de seguridade social não são atualmente exercidas apenas pelos entes públicos. Tanto na área de saúde como nas de previdência e assistência social, são encontradas inúmeras entidades privadas ali atuando. Não consideramos, portanto, necessário explicitar no conceito de seguridade social a participação de entidades complementares. Somos, pois, favoráveis à manutenção do *caput* do art. 194 nos termos atuais.

Da mesma forma, julgamos desnecessário e indesejável alterar o seu parágrafo único. Isto porque as inclusões de novos objetivos para a seguridade social podem de modo geral ser concretizadas através de lei, o que torna desaconselhável alterar o texto constitucional.

## 2.2 Financiamento da seguridade social

No que diz respeito ao financiamento da seguridade social concluímos, porém, por alterações que possam, basicamente, garantir um maior afluxo de recursos, mediante a explicitação de responsabilidades dos entes públicos e da flexibilização da estrutura de incidência das contribuições sociais.

O art. 195 dispõe sobre o financiamento da seguridade social. O Substitutivo explicita, no *caput*, que a seguridade social deverá contar, também, com a participação dos recursos provenientes dos orçamentos fiscais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando-se, assim, uma efetiva presença desses entes públicos no custeio das ações de saúde, previdência e assistência social. Reconhecendo, ainda, a necessidade de conferir elasticidade ao financiamento da seguridade social, propomos a introdução da expressão “dentre outras”, a fim de permitir que, a qualquer tempo e obedecidas as determinações legais, novas contribuições sociais possam vir a compor o conjunto de suas fontes.

As bases de incidência das contribuições sociais de responsabilidade dos empregadores são, atualmente, a folha de salários, o faturamento e o lucro. Nesse aspecto, o presente Substitutivo propõe, primeiramente, conceituar, no inciso I, alínea a, o que se entende por folha de salários, para deixar claro que a contribuição social deve incidir não apenas sobre os salários, mas também, sobre quaisquer outras formas de remuneração, como “pró-labore” e honorários. Além disso, a proposta tem por mérito esclarecer que essa contribuição também incide sobre a remuneração paga ao trabalho avulso, autônomo e em situações semelhantes.

Em segundo lugar, optamos por especificar, no inciso I, alínea b, que a contribuição do empregador deve incidir, ainda, sobre a receita, em substituição ao termo “faturamento” constante do texto atual. A mudança permite a

fusão das contribuições vigentes sobre o faturamento (COFINS e PIS/PASEP), além da ampliação do espectro dessa base, possibilitando a taxação de todas as espécies de receita (financeira, patrimonial, orçamentária, etc).

No que se refere à contribuição dos segurados, sugerimos nova redação ao inciso II, substituindo a expressão "dos trabalhadores" por "dos trabalhadores, demais participantes e beneficiários". A idéia da mudança é permitir a ampliação do conceito de contribuintes diretos, explicitando e possibilitando a exigibilidade de contribuição dos servidores públicos, bem como dos inativos e pensionistas. A medida é necessária, visto que os regimes previdenciários deverão fundir-se em um único.

No Substitutivo, suprimimos o inciso III do referido dispositivo, o qual expressa a contribuição destinada à seguridade social resultante das receitas de concursos de prognósticos. A supressão responde meramente a uma necessidade técnica, não significando que tais recursos devam deixar de compor o orçamento da seguridade social.

Outra supressão que julgamos procedente refere-se ao § 1º, o qual mostra-se totalmente desnecessário, vez que simplesmente determina que as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão de seus respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da seguridade social.

Com essas modificações, o § 1º do art. 195 do Substitutivo corresponde, portanto, ao § 4º do texto atual da Carta Magna, com pequena mudança de redação, pois optamos por nele explicitar, ao invés de recorrer a remissões, os princípios a serem observados quando da instituição de outras fontes destinadas a garantir a manutenção da seguridade social. Reconhecemos que a clareza da redação proposta é fundamental para evitar contestações judiciais posteriores.

Já no § 2º, determina o Substitutivo que as contribuições sociais possam ter alíquotas ou bases diferenciadas, em razão da natureza da atividade ou categoria do contribuinte. Conforme as determinações constitucionais vigentes, as bases de incidência das contribuições sociais destinadas à seguridade social são cumulativas e não se prevê a possibilidade de introdução de diferenciações que alcancem a natureza da atividade econômica do contribuinte.

Em decorrência da natureza das contribuições incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e sobre o lucro líquido das empresas, tem-se que a carga impositiva delas resultante não se distribui uniformemente entre os diversos setores da atividade econômica. No caso específico do faturamento, as empresas e setores verticalizados - que participam das diversas etapas do processo produtivo de um bem final - acabam respondendo por uma carga mais expressiva, visto que a contribuição repercute sobre todas as fases de produção. Ademais, a forma vigente de incidência dessa contribuição, ao prever isenção dos bens exportáveis apenas na última comercialização, acaba por onerar tam-



bém as mercadorias destinadas ao mercado externo, pois recai sobre todas as fases intermediárias do seu processo produtivo.

A atual inflexibilidade da estrutura de incidência das contribuições sociais tem sido apontada como um dos principais elementos responsáveis pela introdução de sérias distorções na formação de preços relativos, pelo desincentivo às exportações e pelo estímulo à evasão, dado o peso excessivo que estas representam para determinados setores da atividade econômica.

A redação proposta tem por mérito permitir a flexibilização da forma de incidência das contribuições sociais baseadas na folha de salários, no faturamento e no lucro, facultando à lei exigí-las e graduá-las de modo diferenciado em razão da atividade econômica. Atribuiu-se ao Presidente da República competência exclusiva para a iniciativa de projeto de lei disciplinando a matéria. Tal medida decorre do fato de o Poder Executivo possuir, no âmbito de sua estrutura administrativa, órgãos técnicos especializados na arrecadação e fiscalização de impostos e contribuições sociais, os quais detêm as fontes de informações necessárias à análise dos efeitos de mudanças nas alíquotas e bases de incidência sobre os diversos setores da atividade econômica.

Diante disso, a sugestão apresentada objetiva tão-somente possibilitar a definição de uma carga impositiva mais justa, do ponto de vista do contribuinte, e mais racional e efetiva, do ponto de vista da arrecadação tributária.

O § 3º do artigo supracitado, na redação dada pelo Substitutivo, determina, por seu turno, que os recursos provenientes das contribuições sociais destinadas à seguridade social deverão ser reservados, exclusivamente, ao financiamento das ações governamentais típicas de seguridade social. Embora aparentemente redundante, o dispositivo tem por objetivo evitar a ocorrência de abusos na utilização dos recursos da seguridade social, mediante a inserção em seu orçamento de gastos que não lhe são afetos.

Já o § 4º preceitua que lei complementar estabelecerá os percentuais mínimos do orçamento da seguridade social correspondentes à participação de cada área: saúde, previdência, inclusive seguro-desemprego, e assistência social. Esse dispositivo visa atender da forma mais satisfatória possível a uma infinidade de propostas revisionais que propugnam a vinculação específica de fontes a programas da seguridade social. Concluimos, no entanto, pelo estabelecimento de percentuais mínimos de participação no conjunto dos recursos para cada área, ao invés da especialização de fontes. O dispositivo prevê, também, como recomendado em inúmeras propostas, a transferência automática, pela União, dos recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios para o financiamento das ações de saúde e de assistência social executadas em seus respectivos domínios.

No § 5º do artigo em tela, correspondente ao § 6º do texto vigente,



defendemos no Substitutivo alteração meramente formal para aperfeiçoar o referido dispositivo. Propomos, basicamente, a substituição da expressão “As contribuições sociais de que trata este artigo...” por “As contribuições sociais destinadas à seguridade social...”. O objetivo da mudança consiste em sujeitar à exigência do prazo de 90 dias para a cobrança de todas as contribuições sociais que financiam a seguridade social, não só as previstas no art. 195, mas também as que venham a ser instituídas posteriormente.

Outra importante modificação do presente Substitutivo está na supressão dos atuais §§ 7º e 8º. As matérias neles contidas não possuem natureza constitucional. O § 7º determina que as entidades de assistência social são isentas da contribuição para a seguridade social. Sua supressão não implica que, mediante lei, não possam ser realizadas isenções. Já o § 8º estabelece imprópriamente, a nosso ver, tratamento específico para alguns grupos de contribuintes, pois garante aos produtores rurais, pescadores artesanais, garimpeiros, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, benefícios previdenciários, mediante uma contribuição sobre a comercialização de sua produção. Consideramos, portanto, que essa constitui matéria própria de legislação ordinária.

### **2.3 Saúde**

No tocante aos conteúdos específicos das áreas componentes da seguridade social, o Substitutivo também apresenta relevantes contribuições.

No que se refere à saúde, decidimos pela manutenção, na íntegra, do texto atual (arts. 196 a 200), posicionando-nos, pois, contrariamente a todas as propostas revisionais a eles dirigidos.

### **2.4 Previdência social: características do regime básico unificado e do regime complementar**

Quanto à previdência social, as modificações introduzidas decorrem, principalmente, como já mencionado, da unificação de regimes.

Conforme expresso no Relatório, o art. 201 da Constituição Federal define as características básicas dos planos de benefícios da previdência social aplicáveis aos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, empresários, empregados domésticos, trabalhadores autônomos, avulsos e rurais. Já as regras de aposentadoria e pensão dos servidores públicos federais, servidores militares e magistrados obedecem a diretrizes distintas daquelas concernentes aos trabalhadores em geral. Entre essas diferenciações podem-se citar: sistemática utilizada na determinação do valor do benefício e regras de reajuste dos mesmos.

A esse conjunto, somam-se outras características constantes da legislação infra-constitucional, como: cômputo em dobro, para efeito de aposentadoria, do tempo de licença-prêmio não gozada e possibilidade de que o

provento a ser recebido pelo aposentado supere em determinados casos o salário que o servidor recebe na atividade. Em decorrência, aprofunda-se a desigualdade, quando da concessão e manutenção de aposentadorias e pensões para os trabalhadores em geral e para os servidores públicos.

Diante disso e dos elevados custos dos Encargos Previdenciários da União (EPU), a Comissão Especial, criada em janeiro de 1992, para Estudo do Sistema Previdenciário, que teve como Relator o ilustre Deputado Antônio Britto, recomendou, em seu Relatório Final, a unificação dos sistemas previdenciários. Em síntese, o entendimento firmado àquela ocasião foi o seguinte:

*"A Comissão reconhece e lamenta o caráter compensatório dado pelo Poder Público aos benefícios previdenciários dos servidores civis e militares. Reconhece diante da óbvia desvantagem que vem sendo enfrentada por eles comparativamente a outros trabalhadores do país. E lamenta, por que esta saída falsa nem resolve o problema fundamental - as condições de remuneração - e cria um sistema ilusório de benefícios que seguramente não conseguirá se manter no futuro.*

*A Comissão condena o sacrifício que está sendo imposto ao conjunto da sociedade injustamente escalado pelo Governo para cobrir a diferença entre o que arrecada dos atuais servidores e o que paga aos inativos.*

*Por isso, a Comissão entende que é passo decisivo para a reorganização da Previdência Social a unificação de todos os sistemas, através da previdência social básica, assegurados aos servidores que ganhem mais do que dez salários mínimos; no futuro, a complementação por recursos fiscais, com sua participação na gestão. Ou a criação de um fundo especial para os servidores, capaz de, pela contribuição da União e deles, tornar-se auto-suficiente."*

Conforme já salientado, semelhante foi o entendimento de vários parlamentares que defenderam propostas revisionais em prol da unificação dos diversos sistemas previdenciários.

No Substitutivo estipulamos que a previdência social pública será organizada na forma de regime geral, sendo compulsória a filiação de trabalhadores, empregadores, servidores públicos civis, membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



Os servidores militares foram excluídos do regime geral unificado, por entendermos que o tipo de atividade por eles desempenhada os distingue dos trabalhadores em geral. Conforme argumentado em algumas das emendas apresentadas para excluí-los do regime geral, a unificação e a conseqüente elevação do limite de idade para a aposentadoria provocariam um envelhecimento da tropa, acarretando sérias conseqüências para suas atividades. Ademais, como as condições que levam o militar à inatividade estão estritamente relacionadas com a carreira ativa, toda a estrutura do serviço militar seria afetada.

É importante frisar que o Substitutivo torna compulsória a filiação ao regime geral unificado, não apenas dos servidores públicos civis da União, mas também dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta medida, além do objetivo norteador da unificação, tem como propósito evitar que determinados entes da federação, seja por motivos políticos ou econômicos, concedam a seus servidores benefícios que extrapolem as suas reais condições de pagamento. Evita-se, assim, que a União tenha que utilizar recursos oriundos de impostos pagos por toda a sociedade para socorrer sistemas estaduais ou municipais, em benefício de uma restrita clientela.

O regime básico unificado de previdência social proposto no Substitutivo é compulsório, significando dizer que todos aqueles que exercem atividade remunerada devem filiar-se ao seguro social. Além de obrigatório, o regime geral possui caráter contributivo, o que o distingue da assistência social que é devida a quem dela necessite, independentemente de contribuição para a seguridade social. O Substitutivo reafirma, portanto, a natureza contributiva do seguro social.

Uma última característica do regime previdenciário previsto no *caput* do art. 201 refere-se ao fato de que será organizado por meio de lei ordinária e não de lei complementar. Esta posição foi tomada por considerarmos imprescindível dar maior flexibilidade ao administrador nas questões relativas à forma geral como a previdência social será estruturada.

Por outro lado, no § 1º do art. 201 propomos que lei complementar definirá as prestações e os limites mínimos e máximo de valor dos benefícios do regime geral unificado. Cremos que apenas o amplo processo de entendimento político necessário para a elaboração de uma lei complementar será capaz de sintetizar a complexidade e a abrangência dos elementos que deverão ser considerados na definição das características básicas do regime geral unificado.

Ao contrário do atual texto constitucional, não definimos o limite mínimo de valor, hoje estabelecido em um salário mínimo. Acreditamos que o piso e o teto de benefícios não devem ser tratados no texto constitucional.

Defendemos que o regime geral unificado deverá prover cobertura dos seguintes eventos: doença, invalidez e morte, independentemente da causa, idade avançada e tempo de contribuição combinado com idade. Na definição



desse eventos, partimos do pressuposto básico de que o objetivo primeiro do seguro social público é o de prover a manutenção do segurado que se encontra incapaz de fazê-lo, por ter sido acometido por doença, invalidez ou morte, ou por sua capacidade para o trabalho encontrar-se deteriorada em função da idade avançada.

Conforme expresso no Substitutivo, propomos que o seguro social deva atuar na ocorrência de doença, invalidez ou morte, independentemente da causa. Esta redação difere do atual texto constitucional, onde há referência explícita à cobertura dos eventos decorrentes de acidente do trabalho. Com o texto ora proposto, deixamos para o momento da discussão e elaboração da lei complementar a definição da forma como a previdência social deverá atuar na ocorrência de eventos decorrentes de acidente do trabalho. Será assim especificado se estes benefícios deverão continuar merecendo o tratamento privilegiado que hoje lhes é conferido, o qual pode ser expresso pelo seguinte: inexistência de carência; regras de cálculo mais benéficas; concessão de pecúlios por invalidez e por morte; acréscimo de 25% no valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da ajuda permanente de outra pessoa.

Destaque-se ainda que, atendendo a várias propostas contidas nas PREs, extinguimos a aposentadoria por tempo de serviço do rol dos benefícios da previdência social.

Um trabalho ilustrativo das distorções contidas na aposentadoria por tempo de serviço, sem limite de idade, é o estudo de Francisco Oliveira, Kaizô Beltrão e Leandro Maniero, intitulado "*Aposentadoria por Tempo de Serviço: Diagnóstico e Alternativas*", o qual fez parte das pesquisas coordenadas em 1993 pelo Ministério da Previdência Social/CEPAL e que deram origem à publicação "*A Previdência Social e a Revisão Constitucional*".

Segundo este estudo, com base em informações contidas em "*Social Security Throughout the World*" de 1990, entre os 147 países pesquisados, apenas 8 adotam a aposentadoria por tempo de serviço de forma não restritiva. São eles: Benin, Brasil, Egito, Equador, Irã, Iraque, Itália e Kuwait. Diante desse conjunto, os mencionados autores comentam:

*"Dentre estes países, em sua maioria, produtores e exportadores de petróleo, não se encontram as grandes potências do primeiro mundo ou países nórdicos (altamente preocupados com o desenvolvimento social), talvez por considerarem o seu valor social pouco significativo frente ao alto custo financeiro de sua manutenção."*

A análise da experiência internacional permite ainda, segundo os mencionados autores:

*"...verificar, também, a existência (em*

1989) de 10 países (Argentina, Austrália, Bélgica, Tchecoslováquia, Alemanha, Japão, Peru, Polônia, Romênia, São Tomé e Príncipe) que instituíram um benefício que leva em consideração o tempo de serviço ou tempo de contribuição de seus integrantes, mas que estabelece uma idade mínima para sua concessão”.

As distorções provocadas pela aposentadoria por tempo de serviço também foram amplamente discutidas pelo “Relatório Final da Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário” antes mencionado. O Relatório, após detalhado exame da matéria, salientou que:

“... a aposentadoria por tempo de serviço não cobre nenhum risco social prioritário. Pelo contrário, o acesso a esse benefício, dados os requisitos para a sua percepção e as condições do mercado de trabalho brasileiro, é praticamente impossível para os trabalhadores menos qualificados, sobre os quais recai o peso das práticas de rotatividade da mão-de-obra”.

Alegou-se ainda que:

“à elevação histórica da sobrevivência dos brasileiros adultos, soma-se a redução acelerada das taxas de natalidade. Tais fatores estruturais, de ordem demográfica, acarretam um progressivo envelhecimento da população, que contribui tanto para reduzir a proporção entre ativos e inativos, quanto para diminuir a relação entre tempo de contribuição e tempo de percepção do benefício.”

É ilustrativo mostrar que, segundo os dados do “Anuário Estatístico da Previdência Social”, em 1992, 21% das aposentadorias urbanas por tempo de serviço eram devidas para segurados com até 54 anos de idade, ou seja, para indivíduos ainda com elevada capacidade laborativa e que podiam com seu trabalho e experiência contribuir sobremaneira para a sociedade.

Diante dessas conclusões e das inúmeras propostas revisionais apresentadas nesse sentido, decidimos pela extinção da aposentadoria por tempo de serviço, ou melhor, pela sua substituição por aposentadoria que levará em conta, simultaneamente, o tempo de contribuição e a idade do segurado. Com isso, estaremos eliminando as distorções hoje existentes com relação à aposentadoria por tempo de serviço e desonerando a previdência social dos elevados encargos financeiros decorrentes da manutenção desse benefício.

Imbuídos do princípio de que a Constituição deve tratar apenas



dos temas fundamentais, não nos ocupamos, como sugerido por algumas PREs, com a definição do número de anos de idade e de contribuição a ser exigido dos segurados (somando 95, 75 ou outro determinado número de pontos). Ficará a cargo da lei complementar estipular todas as características básicas que nortearão a previdência unificada.

Retiramos ainda o evento reclusão do rol das circunstâncias a serem cobertas pelo regime geral de previdência social, transferindo para a assistência social a responsabilidade de conceder auxílio mensal aos dependentes carentes dos reclusos.

O Substitutivo suprime também a ajuda à manutenção dos dependentes do segurado de baixa renda do elenco de benefícios do regime geral unificado. Conforme expresso em várias PREs, este benefício, dada a sua natureza seletiva, coaduna-se mais propriamente com os objetivos da assistência social, devendo assim ser transferido para esta esfera da seguridade social.

Sugerimos que a proteção à maternidade, especialmente à gestante, expresso no benefício salário-maternidade, continue sendo da responsabilidade da previdência social. Defendemos a continuidade do sistema atual, onde a previdência social arca com o salário integral da segurada empregada durante os 120 dias de licença-maternidade, ficando o empregador totalmente desonerado deste custo. Está é, a nosso ver, uma das formas em que a sociedade pode dar condições efetivas para a real integração da mulher no mercado de trabalho.

Propomos ainda que a proteção ao trabalhador em situação de desemprego sem justa causa constitua uma das prestações do regime geral unificado. Observe-se que a esse respeito introduzimos uma modificação com relação ao texto constitucional atual. Neste, em decorrência da terminologia utilizada no capítulo dos Direitos Sociais, a previdência social tem como uma de suas prestações a *"proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário"*. Como o termo é econômico e não jurídico, não deixando claro o universo que se pretende atender, vem causando vários problemas de interpretação.

Diante disso e a fim de caracterizar que apenas os trabalhadores com relação formal de emprego têm direito ao seguro desemprego, fica expresso, no inciso II do art. 7º, que o seguro desemprego é devido em caso de despedida sem justa causa. Como consequência, a previdência social deve prever a *"proteção ao trabalhador em situação de desemprego sem justa causa"*.

O Substitutivo suprime a referência atualmente constante na Constituição de que a pensão por morte do segurado, homem ou mulher, constitui uma das prestações da previdência social. Em 1988, esta explicitação era necessária, pois o benefício da pensão, antes devido apenas à mulher quando do falecimento de seu cônjuge ou companheiro, passou a ser concedido também ao homem, em razão da morte de sua esposa ou companheira. Hoje, em obediência à nossa tese de prever apenas o essencial no texto constitucional e visto que o



benefício já foi regulamentado, não vemos mais nenhuma alegação que justifique a sua permanência na Constituição.

Acatando várias sugestões, suprimimos ainda o § 1º do atual art. 201. Este dispositivo prevê que qualquer pessoa, mediante contribuição, poderá participar da previdência social. Acreditamos que esta previsão é dispensável e redundante, vez que o inciso I do art. 194 assegura a universalidade da cobertura, o que inclui a participação de todos, mediante contribuição, nos planos previdenciários.

Para garantir tratamento isonômico aos segurados da previdência social no contexto do novo sistema unificado, resolvemos incluir dispositivo vedando expressamente a definição de critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias e pensões, ressalvados os casos de trabalho exercido sob condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

O Substitutivo propõe a supressão dos atuais § 3º a § 6º do referido artigo, por versarem tema já regulamentado em lei e também de natureza alheia à matéria constitucional. O § 3º determina que todos os salários-de-contribuição considerados no cálculo do benefício devem ser corrigidos monetariamente. O § 4º estabelece que os ganhos habituais do empregado devem ser computados como salário-de-contribuição para terem, portanto, repercussão sobre o valor dos benefícios. Já o § 5º define o valor do piso de benefícios como sendo equivalente ao salário mínimo. E o § 6º preceitua que a gratificação natalina dos aposentados deve ter por base o valor dos proventos do mês dezembro.

Decidimos, ainda, em defesa do princípio de igualdade de tratamento entre segurados e dos objetivos de contenção dos gastos públicos e de alcance do equilíbrio financeiro da previdência social, inserir dispositivo vedando a acumulação de aposentadorias à conta do regime geral, bem como a acumulação de aposentadoria deste regime com remuneração de cargo, emprego ou função pública.

O Substitutivo transforma o atual § 7º do referido dispositivo no art. 202, para tratar do regime complementar de previdência social. Decidimos, também, nesse aspecto, atribuir à lei complementar a tarefa de definir normas e critérios para a instituição desse regime, o qual poderá ser público ou privado, devendo ser custeado por contribuições adicionais.

Como forma de evitar que as diferenciações que ora desejamos eliminar no campo da proteção previdenciária básica sejam transferidas para o âmbito da previdência complementar e ali multiplicadas, sugerimos a inserção de parágrafo ao dispositivo em tela, determinando que a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e empresas públicas no custeio dos planos de previdência complementar não poderá exceder à participação dos segurados.

No Substitutivo propomos também a supressão do atual art. 202,

que dispõe sobre critérios de concessão de aposentadoria. Mais uma vez, a idéia subjacente a tal mudança consiste em extrair do texto constitucional matérias que não lhe são próprias. Ademais, como já mencionado anteriormente, decidimos que caberá à lei complementar definir os parâmetros para a concessão dos benefícios do regime geral de previdência social.

## 2.5 Regras para a transição

A proposta acima explicitada para o corpo permanente da Constituição Federal altera substancialmente o sistema de seguridade social brasileiro, inclusive para os servidores públicos, criando condições para que se restaure a viabilidade financeira dos diversos regimes no médio e longo prazos e torne o sistema como um todo mais justo e isonômico.

As alterações propugnadas no âmbito da seguridade social buscaram atingir o difícil equilíbrio entre a urgência de se redefinir os planos de custeio e de benefícios, para prevenir o cada vez mais previsível e próximo colapso do sistema previdenciário, tanto do setor público quanto privado, e a necessidade de se dar aos cidadãos o máximo de visibilidade quanto ao seu futuro, evitando cortes drásticos e abruptos nas relações anteriormente estabelecidas entre cada indivíduo e o seu regime previdenciário.

Permearam as disposições constitucionais transitórias sobre as quais discorreremos a seguir algumas preocupações básicas, tais como:

- . definir claramente a partir de quando as novas regras devem passar a valer;
- . dar diretrizes para a definição de um novo plano de benefícios previdenciários, sem entretanto descer a detalhes que o tornem rígidos;
- . garantir, para aqueles que já se encontrem vinculados a regimes de seguridade social na data da promulgação da emenda revisional, que lhes seja dispensado um tratamento diferenciado, em função do tempo de serviço que já tenham cumprido e do valor do benefício a que teriam direito naqueles regimes;
- . tratar do modo mais isonômico possível, a nível de previdência básica, todos os cidadãos;
- . viabilizar financeiramente a transição para o novo regime, com a redefinição dos responsáveis pelo pagamento dos benefícios que se encontram em manutenção, de modo a não sobrecarregar indevidamente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- . preservar os direitos adquiridos de modo geral, excetuando-se apenas algumas hipóteses de ganhos exorbitantes e irreais de aposentadorias e pensões que são totalmente incompatíveis com a realidade do País e injustos para com os que têm que custear-los.



Tendo em vista essas preocupações, iniciamos as disposições transitórias referentes à seguridade social, definindo um prazo de seis meses para que o Poder Executivo apresente todos os projetos de lei destinados à regulamentação, e igual período para que o Legislativo os aprove. Este prazo é, sem dúvida suficiente, dado que há muito se discute, não só no Executivo e no Legislativo, mas em toda a sociedade, as transformações que devem ser feitas no sistema previdenciário brasileiro.

Para aqueles que se encontram na ativa, filiados, quer ao Regime Geral da Previdência Social, quer a algum regime previdenciário de servidor público, ficam garantidos os seguintes direitos:

1. para os que já tiverem satisfeito todos os requisitos exigidos para a obtenção de algum benefício assegurado pelo regime ao qual se encontra atualmente vinculado, é assegurado o direito de requerer a qualquer tempo esse benefício com base nas regras atuais;

2. para os que ainda não cumpriram todos os requisitos exigidos pela legislação em vigor para a percepção de aposentadoria, três parâmetros fundamentais foram estabelecidos, quais sejam:

a) se, através de lei complementar, se decidir aumentar o número de anos de idade ou de contribuição requerido para a concessão do benefício no novo regime, esse número adicional de anos a ser observado deverá ser tanto menor para aqueles que já tenham muito tempo de serviço, quanto maior para os que estejam no início de sua vida ativa;

b) o valor da aposentadoria do servidor público deverá levar em conta o tempo de serviço que já havia prestado sob a égide do atual regime, podendo, portanto, ultrapassar o valor normal do benefício previdenciário;

c) a uniformização dos limites de idade para o trabalhador urbano e rural, homem e mulher, e a elevação do número mínimo de contribuições para a percepção do benefício deve dar-se de forma gradativa.

Estes parâmetros, de fato, tornam aqueles que se encontram relativamente próximos de atingir todos os requisitos para a aposentadoria praticamente imunes às maiores exigências e restrições que venham a ser estabelecidas.

No que concerne àqueles que se encontram em gozo de aposentadoria ou pensão, só serão afetados:

os servidores públicos que, na inatividade, passaram a receber valores superiores ao teto de remuneração estabelecido para os ativos; e

os beneficiários da previdência social que estejam percebendo rendas mensais maiores do que a remuneração em espécie de Ministro de Estado.

Parece-nos justo e coerente definir para os servidores públicos inativos o mesmo teto de remuneração imposto aos ativos. Vale lembrar que o atual



art. 17 do ADCT, ao determinar a redução imediata de valores que estejam sendo percebidos, por servidores públicos, em desacordo com a Constituição, não admite invocação de direito adquirido. Nesta mesma linha, julgamos pertinente reduzir aqueles benefícios que excedam o limite máximo de remuneração daqueles que, de certa forma, estão arcando com os custos de sua manutenção.

No âmbito da previdência social, tem sido recorrentemente divulgada a manutenção de aposentadorias e pensões milionárias, cujos valores superam grandemente não só o teto dos benefícios concedidos normalmente por aquela entidade, como também a remuneração da grande maioria dos trabalhadores e empresários que já se encontram entre os 10% mais bem pagos deste País. Há, portanto, que se fazer com que os beneficiários dessas aposentadorias e pensões se adequem à realidade do País em que vivem e que os sustenta.

Para tanto, a alternativa que se nos apresentou foi estabelecer um limite máximo para o valor dos benefícios em manutenção pela previdência social. Este limite máximo não poderia ser igual àquele definido para os benefícios a serem concedidos normalmente daqui para a frente. Isto porque há inúmeros benefícios em manutenção que, em função das regras vigentes quando de sua concessão, superam esse valor, mas estão longe de poderem ser qualificados como milionários. A sua redução sumária poderia, sem dúvida, criar dificuldades de sobrevivência para os seus beneficiários. Assim sendo, julgamos que a remuneração de Ministro de Estado poderia ser um bom parâmetro para esses benefícios previdenciários, tendo em vista ser um valor condigno, atualizado periodicamente e divulgado através do Diário Oficial da União, sendo, portanto, de conhecimento público.

Por extrema cautela e para prevenir quaisquer injustiças sempre possíveis em regras genéricas, tivemos o cuidado de explicitar que uma lei complementar poderá dispor sobre exceções à aplicação dos tetos de benefícios acima mencionados, tanto para servidores públicos, quanto para aqueles que estão vinculados à Previdência Social.

Como já salientado, nas disposições transitórias que estamos relatando, tivemos o cuidado de abordar, ainda, a questão de quem fica responsável pelo pagamento dos benefícios que se encontram em manutenção pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e quem assume esses custos.

Com a unificação dos sistemas previdenciários, todos os entes públicos e seus funcionários teriam que passar a contribuir para o custeio da seguridade social. Inegavelmente, seria impraticável para as diversas esferas de governo honrar essas contribuições e, ao mesmo tempo, bancar toda a despesa de pagamento de seus inativos, sem que pudesse contar com qualquer contribuição para esse fim. Afinal, em um regime de repartição simples, como o atualmente adotado, os benefícios são pagos com os valores arrecadados em cada momento.

Por outro lado, vale relembrar que estão mantidos os direitos adquiridos daqueles que se encontram em gozo de benefício. Com isto, os benefícios mantidos pelos vários órgãos governamentais continuariam sendo reajustados por índices diversos e com uma periodicidade também variável, o que tornaria impraticável a centralização de seu cadastro e a efetivação dos pagamentos por uma única entidade, como a previdência social.

Assim sendo, estamos convictos de que a alternativa mais adequada é manter a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios em cada esfera de governo, transferindo para a previdência social apenas o ônus financeiro decorrente desse pagamento, desde que não ultrapasse o teto dos benefícios previdenciários. Operacionalmente, isto poderia ser feito, permitindo-se que cada esfera de governo deduzisse das contribuições a serem feitas mensalmente para a seguridade social os valores despendidos com o pagamento dos benefícios devido naquele mês, observado o limite mencionado.

Além desses aspectos, explicitamos nas disposições transitórias que, até que produzam efeito as novas leis que regulamentarão as contribuições para a seguridade social, ficam mantidas as atuais formas de custeio da seguridade social e dos diversos sistemas previdenciários, sendo exigíveis as contribuições estabelecidas nas leis em vigor ou que venham a ser instituídas. Este dispositivo é fundamental para se evitar questionamentos jurídicos neste campo e preservar, assim, a saúde financeira do sistema.

Ainda como decorrência das alterações propostas para o financiamento da seguridade social, definimos que a atual sistemática de custeio do seguro-desemprego só deve ser mantida até que produzam efeito as leis que regulamentarão as contribuições para a seguridade social.

No que se refere ao PIS/PASEP, defendemos ainda que os recursos repassados ao BNDES até a data da Emenda Revisional passem a integrar o seu capital e que seja extinto o abono salarial pago anualmente aos trabalhadores que a ele fazem jus.

Por fim, para a área da saúde, explicitamos um percentual mínimo de recursos a ser para lá canalizado, até que seja aprovada uma lei complementar dispondo sobre as novas percentagens a serem destinadas para cada área.

Por último, queremos ressaltar que a proposta de vedação de percepção simultânea de rendimentos de aposentadoria com a remuneração integral de cargo, emprego ou função pública, só entraria em vigor dois anos após a data da promulgação da Emenda Revisional. Desta forma, garante-se um espaço de tempo razoável para que as partes se preparem para a nova realidade.

## **2.6 Assistência social**

Dentre as propostas revisionais atinentes à Seção IV, “Da Assistência Social”, consideramos da maior relevância as relativas à vinculação da



integração à vida comunitária das pessoas portadoras de deficiência aos serviços de saúde (art. 203, inciso IV); ao benefício mensal aos portadores de deficiência e idosos carentes de recursos para a sua manutenção (art. 203, inciso V); e à descentralização político-administrativa da assistência social.

As demais propostas versam restrições a direitos já consagrados pela sociedade, ampliação ou instituição de concessões incompatíveis com a realidade econômico-financeira do País; maior participação das entidades beneficentes privadas; ou matéria a ser tratada por lei ordinária.

Com referência à integração das pessoas portadoras de deficiência à vida comunitária, ai subentendidos os processos de habilitação e reabilitação, somos acordes em que se faz necessária a vinculação do atendimento aos serviços de saúde (art. 196), uma vez que não se pode dissociar das ações de saúde todo o processo de recuperação do indivíduo acometido de perda temporária ou permanente da capacidade laborativa e do convívio no meio social.

Dessa forma, retiram-se do texto da assistência social as especificações de “habilitação e reabilitação”, por se tratarem de matéria do âmbito da saúde, deixando sob seus auspícios o encargo mais abrangente, de integração das pessoas portadoras de deficiência à vida comunitária.

Quanto ao benefício mensal aos portadores de deficiência e idosos carentes, entendemos não poder persistir a sua vinculação ao salário mínimo, em razão de não se constituir benefício previdenciário, de caráter contributivo. A atual equalização de tratamento do auxílio assistencial com o benefício previdenciário só tem servido de desestímulo à filiação e contribuição dos trabalhadores de baixa renda ao sistema de previdência social, por garantir o acesso a uma renda mensal semelhante à da aposentadoria por idade, sem nenhuma contribuição. As implicações advindas de tal concessão trazem danosos efeitos ao orçamento da seguridade social, pressionando o lado das despesas sem a contrapartida de contribuições de potenciais segurados. Além disso, configura-se um tratamento discriminatório frente ao trabalhador ativo com renda de um salário mínimo, uma vez que tem este de contribuir com 8% de seu salário para os cofres da seguridade social, na expectativa da aposentadoria na velhice.

Adicionalmente, em que pese o ônus financeiro do auxílio assistencial, entendemos justo e oportuno o pleito relativo à sua extensão aos dependentes dos reclusos comprovadamente carentes, pelos mesmos pressupostos da concessão aos demais beneficiários.

No que concerne à descentralização político-administrativa da assistência social, propomos alteração do inciso I do art. 204, para atribuir aos Municípios a execução dos programas, deixando aos Estados apenas a ação supletiva em pequenos Municípios que dela necessitem e eliminando a atuação da esfera federal, à exceção do pagamento do auxílio mensal, explicitado em novo inciso, por exigir um controle centralizado.



Com isso, extinguem-se estruturas federais gigantescas e altamente onerosas como a Legião Brasileira de Assistência - LBA e Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência - CBIA, bem como a transferência de recursos orçamentários sob a forma de subvenções, evitando-se distorções de toda ordem na aplicação do dinheiro público. Ademais, são os Municípios os maiores conhecedores de suas reais necessidades e somente eles podem balizar a melhor forma de aplicação dos recursos e de controle de sua eficácia. Como consequência da aludida alteração, propomos no Substitutivo a inclusão de novo artigo no ADCT, para viabilizar, no prazo máximo de 2 anos, a efetiva descentralização que ora preconizamos.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto concluímos pela apresentação de Substitutivo, modificando o capítulo da seguridade social do seguinte modo: mantendo os arts. 194, 196 a 200, alterando a redação dos arts. 195, 201, 203 e 204, substituindo a matéria contida no art. 202 e incluindo dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Além disso, em decorrência das alterações descritas neste parecer, adaptações foram necessárias, no todo ou em parte, em vários dispositivos do texto constitucional. Para tanto, incluímos alguns artigos e efetuamos modificações nos arts. 6º, 7º, 21, 24, 37, 38, 39, 40, 42, 61, 73, 93, 114, 129, 149, 153, 239 e 240.

A indicação do voto relativo a cada uma das propostas revisionais e respectivas emendas é apresentada em anexo a este parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

**PARECER Nº 79 (ART. 54, ADCT)**  
**(PENSÃO DOS SERINGUEIROS)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 30.05.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR**  
**EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 1**

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional de revisão:

**Art. 1º** O *caput* do art. 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação, que incorpora a menção à Lei nº 7.986, de 28 de dezembro de 1989, e a expressão “e um abono anual, calculado com base no valor da pensão do mês de dezembro de cada ano”:

“Art. 54. Os seringueiros recrutados nos termos do Decreto-Lei nº 5.813, de 14 de setembro de 1943, e amparados pelo Decreto-Lei nº 9.882, de 16 de setembro de 1946, e pela Lei nº 7.986, de 28 de dezembro de 1989, receberão, quando carentes, pensão mensal vitalícia, no valor de dois salários mínimos, e um abono anual, calculado com base no valor da pensão do mês de dezembro de cada ano.

**Art. 2º** Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em

Deputado **NELSON JOBIM**

Relator



**PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AO ART. 54 DO ATO DAS  
DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS  
PENSÃO DOS SERINGUEIROS**

**I - RELATÓRIO**

O art. 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias trata da concessão de pensão mensal vitalícia aos seringueiros carentes, recrutados nos termos do Decreto-Lei nº 5.813, de 14 de setembro de 1943, para trabalhar nos seringais da região amazônica durante a Segunda Guerra Mundial.

Foram apresentadas a esse dispositivo constitucional quatro propostas revisionais, que não receberam qualquer emenda.

Das propostas encaminhadas, três têm por objetivo garantir aos seringueiros o direito à percepção do décimo terceiro salário.

A quarta proposta duplica o valor da pensão e assegura aos seringueiros e seus dependentes novos benefícios, como prioridade na aquisição da casa própria e assistência médica, hospitalar e educacional gratuita. Ademais, estende todos esses direitos aos seringueiros não carentes.

O Anexo que integra este parecer contém um resumo das propostas apresentadas.

É o relatório.

**II - PARECER**

Os seringueiros abrangidos pelo art. 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foram recrutados e encaminhados pelo Governo do Presidente Getúlio Vargas para trabalhar nos seringais da região amazônica, durante a Segunda Guerra Mundial.

Como muito bem colocou a nobre Deputada Zila Bezerra na justificação da proposta revisional que apresentou, esses brasileiros, conhecidos como "Soldados da Borracha", desempenharam um papel estratégico nos projetos políticos do país, tendo em vista o acordo então firmado com o governo americano para o fornecimento de grande quantidade de látex para a indústria bélica, a preços baixos.

A concessão de pensão mensal vitalícia, determinada pela Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 7.986, de 28 de dezembro de 1989, foi indubitavelmente uma medida das mais justas, sendo coerente com as promessas de um plano assistencial em retribuição aos serviços prestados que constava da legislação da época.

O que não se justifica, entretanto, é o fato desses seringueiros não estarem percebendo o abono anual, como é chamado o décimo terceiro salário

na legislação previdenciária.

Essa gratificação natalina, instituída em 1962 para os empregados, integra o atual texto constitucional, estando estipulado no seu art. 7º, VIII, que os trabalhadores urbanos e rurais têm direito ao décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria.

Para que não pairassem dúvidas quanto à abrangência desse dispositivo, o constituinte de 1988 teve o cuidado de explicitar, em outros pontos da Carta Magna, que esse direito se aplicava também aos servidores públicos civis e militares e aos domésticos e de estabelecer a base de cálculo da gratificação natalina para os aposentados e pensionistas da Previdência Social.

Nada mais justo e coerente, diante desse quadro, que os seringueiros em questão - cuja pensão é de dois salários mínimos - também recebessem o seu décimo terceiro salário ou abono anual. Infelizmente, isto não vem ocorrendo, levando-nos a endossar, nos termos propostos em nosso substitutivo, a posição daqueles que defendem a sua menção explícita no texto constitucional.

Quanto à proposta apresentada visando criar novos benefícios para os seringueiros, duplicar o valor da pensão e estendê-los aos não carentes e seus dependentes, embora reconheçamos o seu mérito, julgamos que a sua aprovação neste momento não é recomendável. As dificuldades financeiras que o Estado vem enfrentando desaconselham que se ampliem as transferências de renda para segmentos não carentes da sociedade.

É o parecer.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos pela aprovação da Proposta Revisional de Nº 3049-1, de autoria da Deputada Zila Bezerra, bem como das Propostas Nºs 3606-4 e 12548-5 e pela rejeição da Proposta Revisional Nº 4314-1, tudo na forma do Substitutivo.

É o voto.

Sala das Sessões, em  
Deputado NELSON JOBIM  
Relator

## PARECER Nº 80 (ART. 45)

### (NÚMERO DE REPRESENTANTES)

#### HISTÓRICO:

Data da publicação do Parecer: 30.05.94

O Parecer não foi apreciado

**Mantido o texto da Constituição Federal**



SUBSTITUTIVO DO RELATOR  
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os §§ 1º e 2º do art. 45 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“§ 1º Será de quatrocentos o número total de Deputados, devendo a Justiça Eleitoral fixar a representação por Estado e pelo Distrito Federal, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de quatro ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá dois Deputados.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se a partir da legislatura que se iniciará em 1995.

Sala das Sessões, em de maio de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

## CÁLCULO DO NÚMERO TEÓRICO E EFETIVO DE DEPUTADOS

Limite de 400 Deputados

Número mínimo de 4 e máximo de 70 Deputados por Unidade da Federação.

Dados populacionais extraídos do censo de 91

Unidades da Federação População : quociente N° Proposto

Amazonas	2.102.901	5,72	6
Pará	5.181.570	14,11	14
Maranhão	4.929.029	13,42	13+1*
Piauí	2.581.215	7,03	7
Ceará	6.362.620	17,32	17+1*
Rio Grande do Norte	2.414.121	6,57	7
Paraíba	3.200.677	8,71	9
Pernambuco	7.122.548	19,39	19+1*
Alagoas	2.512.991	6,84	7
Sergipe	1.491.867	4,06	4
Bahia	11.855.157	32,28	32
Minas Gerais	15.731.961	41,85	42
Espírito Santo	2.598.505	7,07	7
Rio de Janeiro	12.783.761	34,81	35
São Paulo	31.546.473	85,89	70
Paraná	8.443.299	22,99	23
Santa Catarina	4.538.248	12,36	12+1*
Rio Grande do Sul	9.135.479	24,87	25
Mato Grosso	2.022.524	5,51	6
Mato Grosso do Sul	1.778.741	4,84	5
Goiás	4.012.562	10,92	11
Acre	417.165	1,14	4
Amapá	288.690	0,79	4
Rondônia	1.130.874	3,08	4
Roraima	215.950	0,59	4
Distrito Federal	1.598.415	4,35	4+1*
Tocantins	920.116	2,51	4

TOTAL 146.917.459  $395 + 5^* = 400$ Quociente :  $146.917.459 / 400 = 367.294$ 

\* Para atingir-se o número de 400, foram distribuídos + 5 Deputados pelas unidades federativas conforme os maiores restos.

PARECER ÀS PROPOSTAS REVISIONAIS APRESENTADAS AO ART. 45  
(NÚMERO DE REPRESENTANTES)

I - RELATÓRIO

Sobre a redução do número de representantes na Câmara dos Deputados, foram apresentadas noventa e seis propostas revisionais. Em sua maioria, essas propostas visam fixar limites mínimos e máximos de representantes em proporcionalidade à população dos Estados.

Quarenta e cinco propostas estabelecem o número total de representantes na Câmara dos Deputados. Dessas, oito propõem limitar o número de Deputados na Câmara ao teto de quatrocentos representantes. Treze propostas estipulam esse teto em quinhentos Deputados.

Das propostas que tratam do número mínimo de representantes por Estado, trinta e duas optam pelo limite de quatro Deputados, enquanto dezoito fixam esse limite em três e catorze propõem o mínimo de dois.

Quanto à representação máxima na Câmara dos Deputados, a maioria das proposições, isto é vinte e seis, fixa um teto de setenta Deputados por Estado. Nove propostas estabelecem o teto de sessenta representantes, seis de noventa, outras seis propostas optam por oitenta, e três fixam esse teto em quarenta representantes.

Cinco propostas revisionais também trataram do número máximo de representantes dos Territórios Federais. Todas fixaram em dois o limite de representantes de Território na Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - PARECER

O artigo 1º da Constituição Federal caracteriza a República Federativa do Brasil como Estado Democrático. Algumas consequências resultam deste princípio geral. Uma consequência importante, no presente contexto, é que os órgãos de representação popular, as Câmaras Legislativas, devem expressar a superioridade das maiorias no processo decisório político. Questão central da teoria democrática é a de determinar o universo no interior do qual a decisão da maioria deve impor-se.

A dificuldade consiste em precisar o grupo de pessoas cujos interesses estão em jogo em cada tomada de decisão. A teoria democrática não exige que qualquer maioria decida sobre qualquer questão. No plano das relações internacionais, por exemplo, não pode ser considerada democrática uma decisão tomada pela maioria da população mundial a respeito de questão que interesse fundamentalmente apenas ao continente africano. O mesmo raciocínio pode ser transposto para o interior de uma República Federativa.



A solução clássica para esta dificuldade tem sido a adoção do bicameralismo por parte dos Estados federais. A República do Brasil, seguindo o modelo estadunidense, adotou uma segunda câmara legislativa, o Senado Federal, cuja função é expressar a igualdade política das entidades que compõem a Federação. Dessa forma, operacionaliza-se o princípio do governo da maioria, concedendo poder de voto e veto a duas maiorias distintas, uma extraída do universo composto pelos cidadãos do País, outra extraída do universo composto pelas entidades federativas.

A consequência lógica da solução bicameral, no que respeita à Câmara que representa os interesses do conjunto dos cidadãos, é a igualdade do voto individual de todos os eleitores, em âmbito nacional. A Constituição Norte-Americana, de 1788, segue de muito perto esta lógica. Apesar de fortemente inspirada nela, a primeira Constituição Republicana do Brasil, de 1891, estabeleceu uma representação mínima, de quatro Deputados por Estado-Membro, que estabelece um desvio à regra do voto igual por cidadão (art. 28, § 1º). Esse desvio perpetuou-se na tradição constitucional brasileira.

Evidentemente, não se trata aqui de condenar toda uma longa tradição. A história do País introduz, nesse esquema abstrato, variáveis que explicam o desvio. Com toda a certeza, a variável mais explicativa diz respeito à insuficiência do federalismo brasileiro. Se decisões influentes sobre a organização econômica e política dos Estados-Membros são tomadas a partir do governo nacional, torna-se imprescindível a cada membro uma representação minimamente significativa nesta instância. Ora, ao sair de uma forma unitária de Estado, caracterizada por forte centralização do poder, compreende-se o cuidado dos constituintes de 1891.

É sabido que a centralização de poder político na União, com alguns recuos isolados, tem sido uma constante na história do País. Igualmente constante tem sido a sobre-representação das unidades federativas de menor densidade populacional. A própria Constituição de 1988 sedimentou essa tendência, ao estabelecer um patamar mínimo de oito Deputados por Estado-Membro.

Parece a esta Relatoria que houve, neste caso, uma compreensão equivocada do sentido para onde aponta o federalismo brasileiro. A meta é fortalecer a autonomia decisória dos entes subnacionais, não sobrecarregar o centro com uma quantidade de decisões que impossibilite seu funcionamento eficiente, inclusive pela necessidade de trazer a si a representação de interesses os mais variados.

Ainda no que toca à eficiência dos centros de decisão nacional, faz-se necessário reduzir a dimensão dos órgãos decisórios, sem lhes reduzir a representatividade. Daí a conjugação de dois vetores nesta proposta de fixação do número de representantes que compõem a Câmara dos Deputados. Conjugasse a diminuição do número total de parlamentares com a redução do número mínimo de representantes por Estado-Membro.

Quanto a esta segunda redução, convém atentar para uma contradição da história recente do nosso federalismo. A ordem constitucional do País reconheceu os anseios de autonomia político-administrativa de algumas regiões. Daí o surgimento de novos Estados, seja por desmembramento dos já existentes, seja a partir de antigos Territórios. Trata-se de mudança no sentido do reforço da descentralização.

Contraditoriamente, a fixação do número mínimo de representantes por Estado-Membro, em oito Deputados, aponta no sentido da necessidade de recurso ao poder central para implementação de políticas estaduais. Caso contrário, torna-se inexplicável a sobre-representação de alguns entes federativos na proporção extrema em que se dá atualmente. Em alguns dos novos Estados, um voto pode valer dez, vinte ou mesmo trinta vezes mais que nos Estados mais populosos. Entre os antigos, a proporção é, no máximo de três para um.

A redução do patamar mínimo de representação dos Estados-Membros menos populosos insere-se portanto, no projeto global de equilíbrio federativo e descentralização do poder político.

Esta preocupação descentralizante é, aliás, patente na Constituição Federal em vigor. A fórmula do artigo 45, que aponta para a sobrecarga de decisões a serem tomadas no centro, desta no conjunto do texto constitucional. No longo prazo, o ideal é tornar desnecessária até a desproporcionalidade que, por ora, a Relatoria propõe manter.

#### CONCLUSÃO

Pelo exposto, a Relatoria acolhe as propostas revisionais que têm por escopo a redução do número total de membros da Câmara dos Deputados e do número mínimo de representantes por entidade federativa.

A indicação dos votos relativos às propostas e emendas consta de Anexo que integra este parecer.

Sala das Sessões, em de 16 1994

Deputado NELSON JOHIM

Relator

**PARECER Nº 81. (ART. 173)**  
**(ABUSO DO PODER ECONÔMICO)**

**HISTÓRICO:**

**Data da publicação do Parecer: 30.03.94**

**O Parecer não foi apreciado**

**Mantido o texto da Constituição Federal**



A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 do texto constitucional e do art. 3º do Ato das Disposições Transitórias, promulga a seguinte Emenda à Constituição Federal:

**Art. 1º Acrescenta parágrafo 60 ao art. 173 e altera a redação de seus parágrafos 40 e 50, que passam a ter a seguinte redação:**

**“Parágrafo 4º A lei reprimirá as práticas abusivas do poder econômico, caracterizadas pela dominação dos mercados, pelo prejuízo à livre concorrência e ao consumidor e pelo aumento arbitrário de lucros e de preços.**

**Parágrafo 5º A lei disporá sobre a composição do Conselho Administrativo de Defesa Econômica-CADE, com sede no Distrito Federal e dotado de autonomia funcional, com a competência para processar e julgar originariamente as representações por infrações contra a ordem econômica, cujas decisões constituirão título executivo extrajudicial.**

**Parágrafo 6º Os Conselheiros do CADE, nomeados pelo Presidente da República, depois de submetidos à aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal, terão mandato fixado em lei e as mesmas garantias e incompatibilidades inerentes aos membros do Poder Judiciário.”**

**Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.**

**Sala das Sessões, de 1994.**

**Deputado NELSON JOBIM**

**Relator**

**Deputado FABIO FELDMANN**

**Relator-Adjunto**

## I - RELATÓRIO

O abuso do poder econômico foi disciplinado na Constituição Federal nos parágrafos 4º e 5º do art. 173. O parágrafo 4º dispõe que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

O parágrafo 5º supramencionado, ao seu turno, dispõe sobre a responsabilidade penal de pessoas jurídicas por atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Das propostas revisionais apresentadas ao Parágrafo 4º do art. 173, cumpre ressaltar as seguintes:

- reduz o âmbito de aplicação do dispositivo, diminuindo, em consequência, a possibilidade de repressão ao abuso do poder econômico: 5 (cinco) propostas, das quais 4 (quatro) objetivam suprimir a expressão “aumento arbitrário de lucros”;

- inclui como hipótese de abuso de poder econômico o desrespeito aos direitos do consumidor: 1 (uma) proposta;

- estabelece limites à participação de empresas em seu segmento mercadológico: 1 (uma) proposta;

- define crimes contra a livre concorrência e comina a respectiva sanção: 1 (uma) proposta.

Relativamente ao parágrafo 5º, ressaltamos as seguintes propostas:

- amplia a responsabilidade penal de pessoa jurídica, incluindo atos contra o meio ambiente: 1 (uma) proposta;

- suprime o dispositivo: 2 (duas) propostas.

Ressaltamos, ainda, a apresentação de 9 (nove) propostas revisionais transformando os parágrafos 4º e 5º em um único artigo.

## II - PARECER

A preocupação no Brasil com o abuso do poder econômico é antiga; ao longo deste século, várias iniciativas legais foram tomadas, a começar pela Lei Malaya, de 1938. Compatível com o seu tempo, era uma lei draconiana, que previa pesadas punições para práticas lesivas ao mercado. Essa Lei gerou inúmeros protestos, e foi logo revogada. Em 1945 outra lei foi estabelecida, mas também logo revogada. Apenas em 1962 foi promulgada a lei baseada no projeto do Deputado Agamenon Magalhães e que teve a inspiração da legis-

Os Estados Unidos foram pioneiros na concepção das legislações antitruste, sendo o *Sherman Act de 1890*. Essa lei define determinadas práticas comerciais como crimes, sujeitando os infratores a punições como a privação de liberdade. No entanto, essa lei não foi efetivamente aplicada por muitos anos; tanto que o Congresso norte-americano sentiu a necessidade de promulgar novas normas cerca de trinta anos depois: o *Clayton Act* e o *FTC Act de 1914* visaram criar novas formas de aplicação da lei, além da via judicial. O *Clayton Act* criou a possibilidade de ações individuais (perdas e danos) e o *FTC Act* criou uma agência administrativa antitruste.

No caso do Canadá, somente a partir da montagem da FTC pode-se efetivamente falar de uma política antitruste. Note-se que a ênfase na organização de um aparato legal-institucional de âmbito administrativo no Canadá compôs uma orientação de política voltada para o enfrentamento os novos desafios impostos pela competição mundial e a formação de blocos regionais.

A tendência mundial caminha na direção da montagem de estruturas administrativas autônomas para aplicação das leis de concorrência, em que procedimentos mais ágeis e flexíveis são compatíveis com a aplicação de critérios econômicos de avaliação dos efeitos de práticas restritivas e atos de concentração sobre o funcionamento do mercado, o bem-estar dos consumidores e as implicações dinâmicas sobre a capacitação tecnológica e a competitividade da produção nacional. Nesta linha, cada país tem encontrado a sua solução, traduzida em um desenho institucional apropriado às particularidades de cada sistema jurídico, político e econômico.

Todos, porém, têm procurado se afastar do modelo legal calcado na tipificação de práticas como delitos penais, onde a aplicação de análises econômicas sofisticadas, que pesem os efeitos pró-eficiência como efeitos anti-competitivos encontram maior dificuldade de adição. As infrações de ordem administrativa não são tipos cerrados como delitos penais, cuja evidência requer um conjunto de provas, nexos causais e efeitos objetivos que, embora compatíveis com o *due process of law*, não permitem a celeridade de tratamento e resolução de problemas requeridos pelas questões econômicas.

Previstos como infrações administrativas ou distorções, os ilícitos são passíveis de punições, como multas, inscrição em cadastro do consumidor, recomendação para o não-parcelamento de débitos federais, etc. Para além das punições, porém, a aplicação da lei de defesa da concorrência no âmbito administrativo enfatiza o papel educativo das autoridades, na medida em que cria espaço para a orientação de condutas, através de ordens para a cessação de práticas tidas como lesivas ou o patrocínio de compromissos de cessação por parte de empresa representada. Este papel "educativo" permite uma resolução rápida de problemas que prejudicam o bom funcionamento do mercado e que, muitas vezes, são fruto da desinformação e mesmo da perpetuação de distorções



criadas pela longa experiência de intervenção direta do Estado e incentivo a condutas colusivas.

A defesa da concorrência inclui-se entre os instrumentos essenciais da política econômica e representa, de forma mais ampla, a garantia efetiva dos direitos dos consumidores. As regras do regime de competição são fundamentais para garantir aos consumidores a liberdade de escolha dos bens e serviços, nas condições de preço e qualidade mais vantajosas, e induzir as empresas a racionalizar e acompanhar o progresso científico e tecnológico.

Além disso, o controle dos abusos do poder econômico repercute favoravelmente no campo da valorização do trabalho - pelo estímulo a novos e melhores empregos -, ao aprimoramento profissional, à qualidade do ambiente de trabalho e à dignidade da remuneração salarial, nesta incluída a melhorias da distribuição de renda, bem como, no plano ecológico, a preservação do meio ambiente, através de atualização tecnológica e controle do desperdício.

A Constituição de 1988 erige a livre concorrência e a defesa do consumidor à categoria de princípios que regem a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (art. 170, IV e V).

Para a consecução desses objetivos, estatui a Carta Magna que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (art. 173, parágrafo 40).

A propósito desse dispositivo constitucional, comenta o insigne Prof. José Afonso da Silva (IN: Curso de Direito Constitucional Positivo, 1989, Ed. RT, pag. 664):

“A livre concorrência está configurada no art. 170, IV, como um dos princípios da ordem econômica. Ela é uma manifestação da liberdade de iniciativa e, para garanti-la, a Constituição estatui que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (art. 173, parágrafo 40).

Os dois dispositivos se complementam no mesmo objetivo. Visam tutelar o sistema de mercado e especialmente proteger a livre concorrência contra a tendência açambarcadora da concentração capitalista. A Constituição reconhece a existência do poder econômico. Este não é, pois, condenado pelo regime constitucional. Não raro, esse poder econômico é exercido de maneira anti-social. Cabe, então, ao Estado intervir para coibir o abuso”.

No entanto, a legislação ordinária em vigor é confusa, contraditória e de difícil interpretação, o que ocorre devido à sua dispersão em dois textos legais, Lei nº 4.137/62 e Lei nº 8.158/91, que possuem abordagens e conceituações diferentes e muitas vezes contraditórias sobre o mesmo problema, estabelecendo competências, penalidades, normas de processo e de cumprimento das decisões administrativas igualmente desencontradas.

A Lei 4.137/62 define "formas de abuso do poder econômico", restritas a apenas vinte condutas específicas de difícil comprovação, a serem punidas com multa e determinação de cessação da prática: confere ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, cujos membros possuem mandato e sujeitam-se à aprovação do Senado Federal, a atribuição de iniciar, investigar e julgar os processos administrativos; e prevê a execução das decisões do CADE através de intervenção na administração da empresa, de rito sumário, instrumento que jamais foi posto em prática. A Lei 4137/62 apresentou baixíssima eficácia, parte por não encontrar apoio nas políticas de governo desenhadas então (ao longo do regime autoritário), parte por conta de sua complexidade processual, que levava a que os processos demandassem em média dois anos e meio para sua conclusão, que, muitas vezes, significava o arquivamento do processo por falta de provas ou porque o fato econômico já não mais se verificava.

A Lei nº 8.158/91 foi promulgada a partir da constatação da ineficácia do modelo penal aplicado ao antigo CADE. A intenção do legislador foi substituir o caráter repressivo da Lei 4137/62 pelo caráter preventivo e educativo, compatível com o espírito da Constituição de 1988, de acordo com o qual cabe ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica. No cumprimento deste papel destaca-se a defesa dos princípios constitutivos da ordem econômica - dentre eles a livre concorrência. A lei tipifica - de forma exemplificativa - infrações à concorrência, assim como prevê a atuação da autoridade administrativa, para prevenir e evitar a ocorrência de distorções no funcionamento dos mercados.

A Lei 8.158/91, porém, manteve o CADE como órgão da estrutura do Ministério da Justiça, submetendo suas decisões ao reexame do Ministro da Justiça.

Assim, a existência de legislação antitruste, que contemple, ainda que de forma não exaustiva, os tipos de abuso do poder econômico e as respectivas sanções, é condição indispensável à preservação da livre concorrência e à garantia da defesa do consumidor. Tal é o objetivo do Projeto de Lei 3.712/93, do Poder Executivo, que recebeu Emendas de diversos parlamentares e um Substitutivo de autoria do Deputado Fabio Feldmann.

Ocorre que, para a aplicação eficaz da lei antimonopólio, é imperioso dotar o órgão competente (CADE-Conselho Administrativo de Defesa Econômica, de estrutura e autonomia necessárias à definitividade e à soberania



de seus julgados, no âmbito da Administração, dando-lhes força de título executivo extrajudicial.

Exige-se, mais, que os membros do Colegiado, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, gozem das mesmas garantias e se sujeitem às mesmas incompatibilidades inerentes aos membros do Poder Judiciário, outorgando-se-lhes, ainda, mandato temporário.

Impõe-se, por outro lado, o estabelecimento de uma política antitruste perene e tecnicamente adequada à modernidade que exige o país.

O Brasil não está acostumado à livre concorrência e, por consequência, à cultura jurídica e econômica que a norteiam, tendo apoiado sua economia na intervenção estatal e no incentivo à obsolescência e ineficiência estatal de muitas empresas públicas e privadas, dos mais variados portes e origens, que vicejaram à sombra do rançoso paternalismo clientelista e burocrático, sempre às custas dos contribuintes e dos consumidores. Com efeito, enganam-se os que imaginam um eficiente combate aos trustes e aos cartéis com a adoção de medidas de cunho policlesco e estritamente administrativo, sem maior respeito aos princípios jurídicos do devido processo legal e da ampla defesa, notadamente em matéria repressiva. Aquela orientação, talvez um tanto imediatista, não só despreza séculos de evolução jurídica como torna as decisões assim tomadas necessariamente mal fundamentadas e desprovidas de prova e, assim, sujeitas a se transformarem em meros efeitos pirotécnicos passageiros com enormes possibilidades de serem desanuviados mediante anulações judiciais - para desprestígio da política antitruste nacional. O estabelecimento de lei abrangente, de regras processuais claras e juridicaliformes (mas dotadas de celeridade própria à rápida evolução dos fatos econômicos) e que possam ser tornadas eficazes de imediato, através de medidas cautelares juridicamente adequadas, é absolutamente imprescindível a que, de um lado, se possa obter decisões sólidas dos pontos-de-vista fático e jurídico e, de outro lado, a que se confirmem às leis defesa da concorrência real eficácia e conotação preventiva.

Outrossim, equivocam-se os que imaginam que essas questões possam ser pronta e adequadamente solucionadas, desde o seu início, pelo asoberbado Poder Judiciário, por sua não especialização no trato dessa matéria e pela forçosa inversão dos ônus processuais. Dessa forma, há que se garantir a independência do CADE.

### III - VOTO

Diante do exposto, concluímos pela elaboração de um Substitutivo que tem por escopo a ampliação dos princípios tuteladores da ordem econômica e das hipóteses que caracterizam o abuso do poder econômico, além de conceder status constitucional ao órgão que tem por incumbência a prevenção e a repressão das práticas infratoras, estabelecendo a independência dos Conse-



lheiros e a soberania dos julgados do CADE, passíveis de impugnação unicamente pelo Judiciário.

A indicação do voto das propostas e respectivas emendas consta do anexo que integra este Parecer.

Sala das Sessões, em de de 1994.

Deputado NELSON JOBIM

Relator

Deputado FÁBIO FELDMANN

Relator-Adjunto

