

O Município e o controle de suas contas -subsídios para uma nova Constituição

Coube ao dr. Ives Gandra da Silva Martins, professor titular de Universidade Mackenzie e presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo, também como convidado especial da Comissão Coordenadora do III Encontro, encerrar, na tarde do dia 24, às 15 hs, como o quarto e último conferencista, o ciclo das palestras programadas para esse conclave.

Abordando o tema "O Município e o controle de suas contas - subsídios para uma nova Constituição", o professor Ives Gandra Martins polarizou as atenções dos quase 300 participantes, pela facilidade com que dominou a tese exposta, reafirmando as suas qualidades de excelente conferencista e de renomado jurista brasileiro. Daí o público presente não lhe ter regateado os merecidos aplausos com que foi brindado durante o transcorrer de sua exposição, sobretudo na parte reservada aos debates, cujo tempo regimental chegou a extrapolar, face o interesse que dita conferência despertou, numa deferência toda especial do dirigente dos trabalhos, conselheiro Irawaldyr Rocha, presidente do CCM do Pará, para com o ilustre conferencista. Pela sua importância, publicamos abaixo e na íntegra, o teor dessa palestra:

Ilustre presidente e meu particular amigo Conselheiro Irawaldyr, eminentes componentes da Mesa, autoridades presentes, minhas senhoras e meus senhores. É gostaria de, no início dessa nossa conversa informal, me colocar na posição de aprendiz em relação ao conhecimento que sei terem todos os senhores no concerne ao papel dos Conselhos de Contas. Na verdade, militando no Direito e no Magistério, muitas vezes formulei posições teóricas e na medida em que tenho que debater essas posições com aqueles que são obrigados a aplicar o Direito, sinto-me perto da afirmação de Hegel, que, ao ser contestado por um de seus discípulos, o qual dizia que entre as ideias de Hegel e os fatos que ele pretendia normar havia profundo abismo, repetiu, não modestamente: "Pior para os fatos". Em meu caso, pretiro aprender sempre com aqueles que aplicam o Direito, muito mais que nas formulações teóricas. Como, porém, em conversas anteriores com meu mestre e amigo Irawaldyr, discuti a possibilidade de, em função de nova Constituinte, reexaminar o papel das cortes de contas, o papel da Federação Brasileira, o papel dos municípios nessa Federação, o papel que uma nova Constituição poderia ter para o desenvolvimento nacional, é que me propus a colocar algumas dessas ideias para reflexão e meditação conjuntas. A primeira delas é a de que para os senhores, que lutam e vivem dentro de uma das esteras de poder, que é a esfera municipal, os senhores desde 1891 acreditam que o Brasil seja uma Federação, vária para verificar se essa realidade é verdadeira, efetivamente. À luz da futura Constituinte e da futura Constituição, já que a Constituinte não será senão o próprio Congresso, segundo a emenda aprovada ontem, em 1a. discussão, com poderes constituintes - o que é uma pena -, o Brasil continuará uma Federação formal ou será uma Federação real.

A origem do Estado brasileiro data, pelo menos, de 2.700 anos atrás. Toda sua formação decorre daquela que permitiu a Roma através dos institutos jurídicos, através do Direito, pela primeira vez, constituir um império "latu sensu", império que prevaleceu desde os 700 A.C. até depois de 1.490 D.C., consistindo em dois segmentos, com a característica fundamental da centralização do poder. Roma conseguiu unidade e manteve um Estado de dimensões consideráveis, graças ao poder centralizado em que o governo central induzia as províncias dos países conquistados a se adaptarem à sua teoria unitária. E bem certo que com genialidade, genialidade de política - e com um toque diferente, porque Roma permitia que os cidadãos de todos os povos conquistados fossem gradativamente ganhando a cidadania romana, e quando Antonino Caracala, já em 212 D.C., estendeu a cidadania romana a todo o império, retardou com seu gesto, no segmento ocidental, já carcomido, já destruído, já degradado, em duzentos e poucos anos, seu desaparecimento. Traço esses pontos à meditação dos senhores por que? Porque em plena idade média, após a queda do império romano ocidental, quando a Europa conheceu senhores feudais fortes dominando reis fracos, encontra-se fenômeno completamente diverso em Portugal. Portugal, que ganhou sua independência com Afonso Henriques em 1140, Portugal vivenciou, para enfrentar o duplo perigo mouro e espanhol, fenômeno inverso, como verdadeiro herdeiro da experiência romana, Portugal desvendou esse mistério europeu, em plena idade média que foi ter um rei forte com senhores feudais fracos, a partir de um governo central, de um governo unificado, de um governo sem possibilidade da decomposição existente à época na Espanha, na França, na Itália e na Alemanha. Na Itália e na Alemanha sua unificação só se deu no fim do século passado. Ora, o Brasil descoberto é herdeiro dessa forma de pensar do português. Basta dizer que o Brasil foi dividido em capitânias hereditárias sem ter povo; o Brasil já tinha toda uma estrutura formal sem ainda ter população, e, se se examinar a história brasileira, ver-se-á que essa centralização teve alguns deméritos, mas teve grandes méritos. Muitas vezes, nós procuramos apenas focar, lançar as luzes

zes sobre as insuficiências do sistema sem verificar suas suficiências. Apresento apenas duas delas; a primeira o Brasil é uma nação continental graças a esse poder centralizador. A Espanha que conheceu certa descentralização à época, a Espanha hoje, a Espanha americana ou a América espanhola pulverizou-se em pequenos médios países. Esta união que Portugal tinha e que a Espanha não teve - por isso Portugal enfrentou a Espanha durante 400 anos e no período de 1580 a 1640 um rei espanhol foi rei de Portugal apenas por laços consanguíneos -, na verdade este poder centralizador foi que permitiu, em determinado momento, que Portugal se transformasse em província e o Brasil se transformasse em metrópole, quando da transferência da família real portuguesa para o Brasil em 1808, aqui ficando até 1821. Vale dizer, em verdade, pela primeira e única vez, na história da América, um país europeu foi província e a metrópole foi esse país, onde vivemos, e um rei português foi quem deu a independência brasileira e o Brasil ofertou uma rainha brasileira a Portugal, a filha de D. Pedro I, D. Maria da Glória. É interessante notar que, em função dessa mentalidade, todas as constituições brasileiras sempre foram constituições centralizadoras, ao ponto de que aquela primeira, a de 1824, D. Pedro I em 1824, que pretendia não ser centralizadora, também o foi - inclusive tendo 4 poderes, o poder moderador - (o texto constitucional reconhecia a existência do poder moderador que era o próprio imperador). Verificamos, pois, na época imperial a criação do poder moderador em nosso estatuto constitucional. Em verdade encontra-se também em 1891 uma Constituição com o mesmo defeição centralizadora. Por que? Porque a Constituição de 1891 não criou uma Federação no Brasil. Ela copiou a Federação dos Estados Unidos. Rui e os outros que a idealizaram - e foi Rui que a veiculou -, julgaram que o modelo americano seria o modelo ideal para o Brasil sem perceber que, ao contrário da história brasileira -, na história americana, a Federação surgiu naturalmente. Os Estados ganharam independência, formando, pois, a Federação de baixo para cima. Os Estados Unidos cresceram, por outro lado, com a formação de novos Estados. Houve, portanto, processo inverso ao brasileiro: enquanto nós tínhamos a Federação outorgada de cima para baixo por um grupo de intelectuais de elevado nível, mas grupo de intelectuais, a Federação americana de que copiamos o modelo, como se aquela roupa servisse para todo mundo, tinha perfil originário diverso. Essa Constituição serviu, pois, apenas para mostrar nossas profundas insuficiências. O que vou dizer aqui não representa que seja monarquista; não o sou - e quero deixar bem claro -, mas o período mais estável politicamente do país foi aquele período em que tivemos D. Pedro II como imperador, graças à forma de governo que é o parlamentarismo, que o presidencialismo copiado dos Estados Unidos não permitiu. Ainda nessa fase introdutória, considero importante, para apresentar sugestões a nível de corte de contas para os municípios, o estudo dessas formas de governo, a parlamentarista e a presidencial, ou a parlamentarista e a presidencialista. Só em um país o presidencialismo deu certo, nos Estados Unidos. Por que? Porque o presidencialismo americano é um presidencialismo parlamentar. Os Estados Unidos, herdeiros da forma de democracia consensual - embora alguns autores a chamem de majoritária - da Inglaterra, os Estados Unidos ainda têm no parlamento, na casa legislativa, o grande foco do poder; nos Estados Unidos, o Parlamento derruba presidentes. E o único país em que o presidencialismo conhece um parlamento capaz de derrubar presidentes. Se os senhores examinarem o cenário latino americano de regimes presidencialistas, o que se vê? Vê-se presidentes fechando os parlamentos. É que o presidencialismo representa, em verdade, o regime de irresponsabilidade a prazo certo, enquanto o parlamentarismo representa o de responsabilidade a prazo incerto. No presidencialismo, eleito um presidente incompetente só há uma forma de solucionar a crise, e - nós estamos cansados de ver esses exemplos - é a ruptura da ordem institucional. Os regimes parlamentares de governo possuem um mecanismo próprio. O presidencialismo é o governo da irresponsabilidade a prazo certo e o parlamentarismo é o da responsabilidade a prazo incerto. Isto porque o governo se mantém enquanto for possível se manter. Sou ardoroso defensor das casas legislativas; considero que a real representação popular se encontra nas casas legislativas municipais, estaduais e federal. Por que? Porque o povo que é representado em sua forma de pensar, pelos variados segmentos - e nada me parece mais lógico - deve controlar o parlamento e o parlamento controlar, efetiva e politicamente, o governo. A razão pela qual, em nosso período mais estável, tinha o Brasil 4 poderes: o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Moderador, representado pelo Chefe de Estado, no caso o imperador. Todos os países parlamentaristas têm estabilidade governamental. Os senhores se lembram da guerra das Malvinas em que Margaret Thatcher era obrigada a ir diariamente ao parlamento inglês para justificar as medidas, enquanto que o Presidente Galtieri, não tinha que dar nenhuma notícia a ninguém, não tinha que mos-

trar o que estava fazendo porque ele era irresponsável. Ora, quando se criou federação que procurou imitar a americana com seu peculiar presidencialismo-república, o país vestiu uma vestimenta para a qual, naquela época, não estava preparado, sendo responsável por muitas das sucessivas crises que o Brasil teve desde Rui Barbosa, um excepcional jurista e um dos piores ministros da Fazenda que o Brasil já teve, pois o enclenchamento demonstrou sua incompetência. O que é impressionante, todas as causas que provocaram o enclenchamento, se se olhar agora, verificar-se-á que os ministros que o vieram sucedendo continuaram cometendo os mesmos erros, talvez porque não leram sequer a história brasileira. Porque as causas são as mesmas do passado e os remédios que pretendiam adotar também os mesmos e terminam por não surtir efeitos sistematicamente. Pois bem, essa Federação deixou de existir, essa Federação foi criada no papel, essa Federação não apareceu na Constituição de 34, não apareceu na Constituição de 37, teve alguma visibilidade na Constituição de 46 e desapareceu na Constituição de 67, cujo enclenchamento hoje certo panorama global naquilo que representa uma triplíce autonomia inexistente. O que caracteriza, fundamentalmente, a Federação é sua triplíce autonomia: a autonomia financeira, a autonomia política e a autonomia administrativa. Se se verificar que só ultimamente se tem procurado ofertar aos municípios o seu verdadeiro papel - pelo menos a nível de teorização - verificar-se-á que os municípios nunca tiveram autonomia financeira porque o nível de receita que têm é insuficiente para seus programas. Em decorrência, quem não tem autonomia financeira não tem autonomia política e autonomia administrativa é condicionada à falta de autonomia financeira. Ora, a linha de raciocínio, de reflexão que queria trazer aos senhores, nesta palestra informal, fica praticamente jungida a esses dois aspectos, o município dentro de uma efetiva Federação e o papel das cortes de contas como quinto poder, admitindo-se a possibilidade de um dia, na Constituinte - já são inúmeros os membros da Comissão oficial, no campo jurídico, que têm visão parlamentarista - que o parlamentarismo venha a ser adotado, até porque o parlamentarismo representa o fortalecimento considerável do Estado Brasileiro, hoje, todavia, necessidade que, a par do parlamentarismo, se criasse dois institutos de moderação; o primeiro instituto, o do voto distrital, que é fundamental para o parlamentarismo, e o segundo instituto, o direito de o poder moderador dissolver o Congresso, se sucessivas forem as quedas de gabinete, porque se os gabinetes forem sendo derrubados, o presidente, que é o poder moderador, o chefe de estado, o representante da nação e não do povo, poderá ficar na dúvida se aquele parlamento representaria a vontade dos eleitores e o dissolver para consultar novamente a população se gostaria que aquela Casa Legislativa continuasse derrubando governos ou não. Com esses dois institutos todos têm que ter a cabeça no lugar e ter bom senso. O povo, pelo voto distrital, controlaria seu parlamentar, o seu representante e controlaria seu representante porque o representante só seria conhecido naquele distrito, teria que ouvir as reclamações populares, saber o que os jornais da localidade apresentavam, etc., e controlando o representante o representante controlaria o governo e o chefe do estado ofertaria estabilidade nas crises institucionais. Ora, se o adotássemos teríamos o fortalecimento da responsabilização governamental. Em nossa Federação, se diz que não há entes menores, que na Constituição todos os entes têm iguais níveis. Há juristas, como Celso Antonio Bandeira de Melo e Geraldo Ataliba, que asseguram que quem fala em níveis do governo comete uma violência constitucional, porque o que o Brasil tem são esteras de atuação. O município é tão importante quanto a União perante a Constituição. Eu admito que Celso e Geraldo tenham razão na medida em que se examine essa Constituição em plano abstrato. Aqui, entretanto, aos senhores que são obrigados a aplicar o Direito, eu pergunto: os municípios não têm nível inferior em suas forças aos Estados e os Estados à União, em face das distorções de nosso sistema constitucional? É claro que tem, e é essa a razão pela qual a correção da Federação se faz necessária. Ora, de que maneira poder-se-ia começar a fortalecer a Federação? A partir dos municípios para depois se entrar no poder responsabilizador. De início, parece-me fundamental quebrar os senhores considerar eliminação de certo poder outorgado constitucionalmente, o que não é o que desejo fazer, pois quero, ao contrário, fortalecê-lo. Não há nenhuma Federação do mundo, em nível constitucional, com outorga de poder impositivo aos municípios. Nenhum município de nenhum país federativo do mundo tem oferecido, pela Constituição, o poder de instituir impostos. Poderá instituí-lo por delegação estadual, por leis estaduais, mas esse poder advindo da lei maior não existe. Trágico o exemplo americano e os senhores já devem terido tidos conferencistas que trouxeram esses dados recentes aos senhores. Segundo dados

O Município e o controle de suas contas...

que recebo, embora as estatísticas no Brasil devam ser sempre recebidas com certa reticência ou, pelo menos, com flexível capacidade de manobra, no Brasil os municípios têm, em função do poder de instituir impostos, uma receita que atinge fundamentalmente 6,7 ou 6,8 da imposição tributária global. Todos os municípios recebem, entretanto, por destinação de receitas, isto é, por participação nas receitas de Estados e da União, importância consideravelmente superior, conforme dados estatísticos levantados pela USP. Outro dia, estava em debate com professor de economia da USP, encarregado de tais levantamentos que os senhores devem ter aqui também e ele mostrava que a participação dos municípios, na receita tributária global da Nação, estaria em torno de 17%, o que vale dizer, a sua receita própria seria de 6,7 ou 6,8, e as derivações de receitas consideravelmente maiores. O Estado do Rio Grande do Sul tem duzentos e poucos municípios. Sabem quantos municípios cobram o imposto que é de competência específica do poder municipal, ISS? 20 municípios, a grande maioria não instituíram o ISS. Desses 20 municípios sabem os senhores quantos são os municípios em que o custo da cobrança é inferior à receita? Em apenas 6, porque nos outros municípios a máquina administrativa fica mais cara que os tributos que ela recebe. Essa é a razão pela qual, em todas as Federações, o município não tem competência impositiva constitucional, embora possa tê-la, em alguns tributos específicos, por exemplo, o incidente sobre a propriedade territorial urbana e o imposto territorial que seria a propriedade rural, mas não em nível constitucional. Sabem os senhores nos Estados Unidos quanto os municípios recebem da receita tributária global, não obstante não terem competência impositiva, a não ser naqueles Estados que a delegam? 30%. Ora, sem ter competência impositiva os municípios obtêm faixa de receita consideravelmente superior a do Brasil, em que os municípios têm o direito de instituir impostos, mas impostos que não lhe dão a capacidade de exercer sua autonomia financeira, contaminando, pois, as duas outras autonomias. Assim, a tese que tenho defendido, e por isso gostaria de sua reflexão, porque, nesse particular, não se adota o modelo de países mais desenvolvidos, visto que em matéria tributária os modelos dos países desenvolvidos são bons. O que não é bom de transplante dos países desenvolvidos é a conformação dos modelos políticos, que dizem respeito às próprias características de cada povo. Porque reflexo não se eliminam o grau da competência impositiva municipal, fazendo-se, entretanto, que as participações das receitas tributárias estaduais, municipais e da União, se transformariam em receitas automáticas, de tal maneira que quando o contribuinte pagasse, no momento em que estivesse pagando, o Banco já destinaria o "quantum" para a União, para o Estado e para os Municípios. Os senhores sabem que a Comunidade Econômica Europeia tem um único imposto de circulação, que é o imposto sobre o valor agregado; no Brasil nós temos 3: o IPI, o ICM e o ISS. O IVA no mercado comum europeu serve para hospedar industrialização, comércio e serviços e os municípios recebem sua parcela automaticamente. Facilitaria, consideravelmente sua administração, inclusive a vida dos contribuintes que precisariam ter - os que trabalham nas 3 áreas - uma única escrituração. As máquinas administrativas seriam, pois, uma só e não três, não haveria necessidade de um encarecimento global do processo produtivo em função da necessidade de se manter técnicos especializados nas 3 áreas: os europeus têm um único imposto, não têm três. Parece-me, pois, que a forma de se dar receita financeira não é de se outorgar, na Constituição, competência impositiva, mas garantir-se na lei maior participação na receita. Prefiro ter 30% da receita global, como nos Estados Unidos, sem ter competência impositiva, do que ter competência impositiva e dessa competência ficar com apenas 6,7 de receita. Dessa forma poder-se-ia simplificar consideravelmente todo o processo de reforma tributária, tirando-se da União o direito que repassaria para os Estados, de administrar o tributo que recebe e que tem que distribuir. Pelo sistema que proponho, em reforma constitucional tributária seria ideal, o Instituto dos Advogados de São Paulo está colaborando com o grupo liderado por Afonso Arinos para apresentar à comissão dos 50, da qual um dos componentes, esteve aqui, ontem, proferindo palestra. Nessa comissão, só há um tributarista que é Gilberto de Ulihô Canto. Gilberto de Ulihô Canto, foi quem organizou o atual sistema Tributário na Constituição, ao lado de Rubens Gomes de Souza e Gerson Augusto da Silva, os quais redigiram o Código Tributário Nacional. Gilberto é o único sobrevivente que está na Comissão, e Gilberto combinou conosco, com o Instituto, para que trabalhássemos, nesta Reforma. Ainda, ontem, dizia o Iravaldy que só viria hoje - e quase não chegou para a conferência porque o avião chegou a ser desviado para Macapá, por causa da visita presidencial - porque estaria, como estive, com o Gilberto, no Rio, falando, na Associação Brasileira de Direito Financeiro, que ele preside. Ora, o Gilberto foi encarregado, por Afonso Arinos, a preparar a minuta de anteprojeto que o Arinos apresentou na Comissão, e Gilberto delegou ao Instituto dos Advogados de São Paulo, a seus tributaristas Geraldo Ataliba, Hamilton Dias de Souza, Alcides Ruge Costa, Rui Barbosa Nogueira, Marco Aurélio Greco e a mim, a preparação do

anteprojeto do sistema tributário nacional. A tese que tenho levantado na comissão - e nós mesmos estamos reunindo já há 3 meses - é exatamente essa, os municípios não precisam de competência impositiva, mas de receita. Precisam de dinheiro. Precisam modernizar sua máquina com a administração para que não gaste tanto com administração e gastem mais com as necessidades dos seus municípios. Ora, tem que se encontrar formas de cortar despesas, de reduzir os custos do processo de arrecadação para se chegar, efetivamente, a ser dos municípios a competência que eles têm, isto é, o direito de receber receita automaticamente sem a administração de Estados e União. Essa é a proposta que o IASP está fazendo, embora ainda na comissão, a proposta esteja em fase de estudos, em face de não haver muitas resistências. O brasileiro gosta de teorias e como os municípios têm competência impositiva na Constituição, julga que, politicamente, é preferível ter o direito a nada do que ter de fato alguma coisa. Outro ponto, seria ofertar delegações para aqueles tributos tipicamente municipais, mas que não precisa de lei maior constar, já que se teria processo mais flexível. Pois bem, a par da receita financeira, de que outra forma se poderia dotar o país de um poder responsabilizador? Parece que são os dois grandes pólos, as duas grandes vertentes do pensamento: através de mais poder que se dê ao Tribunal de Contas e às Cortes de Contas Municipais. No Brasil não se oferece - principalmente em nível federal - força ao Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas o que é, em nível federal? É um órgão do Legislativo? A Constituição diz que é um órgão de auxílio ao Legislativo? Mas o que faz o Tribunal de Contas? É um órgão do Executivo, é um órgão do Poder Judiciário? Na minha opinião não é órgão nem do Legislativo, nem do Executivo nem do Judiciário, mas é um órgão sem a força que se deseja. Não quero analisar os três clássicos modelos de Tribunais de Contas, o italiano, o francês e o belga, que não é o caso dessa conferência. O que me parece fundamental é a criação de um Tribunal de Contas com um poder efetivo - e quando eu falo em quinto poder é porque eu entendo que se for adotado o parlamentarismo, ter-se-ia no chefe de estado o quarto poder, e as cortes de contas, nas 3 esferas, as cortes de contas teriam a força de um verdadeiro poder. Não seria, todavia, poder responsabilizador, mas poder que também teria que ser, Iravaldy, um poder orientador. Isto porque as funções a serem inseridas em uma nova Constituição, das cortes de contas, têm que ser funções consideravelmente superiores àquelas que o modelo atual oferece. O Tribunal de Contas auxilia a fiscalizar, nos aspectos técnicos, o orçamento, porque no tocante aos aspectos políticos, o Congresso Nacional pode rejeitar o exame. Não pode rejeitar aquilo que diz respeito aos aspectos técnicos. Em verdade, entretanto, as Cortes de Contas não têm aparelho executor de suas decisões, fazendo com que se tenha Cortes de Contas que precisam, inclusive, do aparelho executivo dos próprios poderes que fiscaliza, até porque o Tribunal de Contas, na área administrativa, fiscaliza inclusive o próprio Poder Judiciário, permanentemente, inclusive a sua própria administração. Ora, eu entendo e acho fundamental que se utilize as Cortes de Contas como um quinto poder. Os senhores já ouviram falar - estão cansados de ouvir - que Montesquieu dividiu o poder em três partes. O interessante é que quase todos falam sobre o livro "Do Espírito das Leis", mas pouca gente fala nas razões de ser assim. Montesquieu a sugerir, em nível constitucional, a divisão de poderes, Montesquieu pensava o seguinte: "A natureza humana não é confiável no poder". O homem no poder não é confiável, por isso o poder precisa controlar o poder, e a melhor forma do poder controlar o poder é um poder fazer as leis, outro executar as leis e outro terceiro julgá-las porque quando os poderes se confundem o homem revela sua vocação extraordinária de se confundir com o próprio poder, com a própria nação e com o próprio Estado, e o homem nunca é confiável no poder. Maquiavel, quando formulou sua teoria sobre o poder, formulou-a, pragmaticamente: "O bom governante é aquele que mantém o poder, o mau é aquele que perde o governo". Para ele a qualidade do governo estava em função de sua capacidade de manutenção do poder. Já Aristóteles e Platão - mais idealistas - dividiam o Governo em bons ou maus em função de serem um só: de uma aristocracia ou do povo, e o dividiram em seis formas. Ora, a fórmula de Montesquieu dos 3 poderes já está ultrapassada. Quero lembrar um pensamento do Lord Acton. Lord Acton dizia o seguinte: "O poder corrompe, e o poder absoluto corrompe absolutamente". Tal asserção esclarece que apenas um sistema de poder, que faz as leis, de poder que as executa as leis, de poder que as julga, é insuficiente. Há necessidade, em futura Constituição, de se ter poder responsabilizador não sujeito a nenhum dos três poderes, porque não é possível que um poder que tem que julgar outros poderes seja um órgão vinculado e dependente de um dos poderes. Na medida em que se desse forças ao poder responsabilizador, que é o poder das Cortes de Contas, pôr-se-ia nas 3 esferas, seja na União, nos Estados e Municípios, órgão completamente separado, com o próprio instrumental necessário para fazer a execução das suas decisões, sujeito apenas à órgão superior a que estão sujeitos todos os poderes. Eu tenho como amigo - e o prezo profundamente - um dos

maiores tributaristas argentinos, Adolfo Gabrielli. Foi ele presidente da Suprema Corte de Justiça do país nos idos mais graves da Argentina. Naquele período em que Videla era Presidente, ele me contou esse episódio. Certo dia Videla, em uma cerimônia chegou e disse: "Sr. Presidente, a rigor hoje a Argentina é representada por nós dois, porque nós somos o Congresso estava fechado - os dois representantes dos poderes existentes". E ele retrucou: "Eu tenho impressão, Presidente, que o senhor não tem razão, do ponto de vista estritamente jurídico, no campo do Direito, a Argentina só está representada por mim, porque no campo do Direito eu sou o único que tem direito de julgá-lo e o senhor não tem o direito de me julgar. O senhor tem o direito de me derrubar pela força, mas pelo Direito não". Deveríamos adotar a visão do Gabrielli - quem o conhece sabe perfeitamente que é desses argentinos capazes de dizer o que bem entende às pessoas e por esse razão foi mantido porque não tiveram coragem de tirá-lo, tendo saído agora quando Alfonsín assumiu. O próprio Alfonsín pediu para que ele ficasse, mas ele retrucou que já estava velho demais - está com quase 80 anos - admitindo que: "chegou o momento de uma nova geração assumir". Ora, o Tribunal de Contas, como um poder independente, só poderia estar sujeito, em suas decisões, a uma Corte Superior e que seria o Supremo Tribunal Federal, como está o Presidente da República, eis que o Excelso Pretório tem competência originária para julgar o Presidente da República e todos os poderes. Aquela corte, além de ser a Suprema Corte da Nação, funciona como Corte Constitucional para dar estabilidade ao ordenamento jurídico do país. Dentro dessa linha, me parece que se se pretender fortalecer as Cortes de Contas, ter-se-ia que lutar, em nova Constituição, para se dar força às Cortes de Contas. Gostaria, já entrando na parte final dessa exposição, pois entendo que todo o orador que fale mais do que 45 minutos ultrapassa a capacidade de resistência de qualquer auditório, e verifico que já ultrapassei os 40 minutos, gostaria de trazer, em face da forma de subsídios para uma nova Constituição, que seria necessário dar-se independência e autonomia ao poder, às Cortes de Contas, sendo elas um poder autônomo, um poder responsabilizador, com capacidade de decidir e executar suas decisões, ofertando o direito àquelles que forem julgados de recurso direto das Cortes municipais aos tribunais de Estado e das Cortes estaduais e federais ao Supremo Tribunal Federal. Ter-se-ia que acrescentar outro aspecto que é a competência de orientação dessas Cortes, porque elas não poderiam, ser só Cortes de fiscalização, elas não poderiam ser só Cortes de punição, não poderiam ser só Cortes de responsabilização. Sabe-se que o Brasil, em sua inmensidade, tem municípios com problemas variados e esses problemas variados fazem com que a maior parte dos municípios brasileiros, que muitas vezes têm problemas de natureza jurídica por desconhecimento da Lei, não têm possibilidade de montar equipe de assessoria capaz de fazer com que a Lei seja cumprida. Haveria, pois, que haver uma espécie de órgão de consultoria, permanente, que fariamos com a função dos níveis dos governos municipais, fosse possível, numa primeira fase, orientar e orientar de uma forma escura até, a fim de facilitar a compreensão. Conforme o nível definido constitucionalmente se poderia começar com orientação, procurar oferecer-se orientação, ofertar prazo, carência de orientação, depois de escusado, tal orientação poderia ser a utilizar-se do poder responsabilizador. Ter-se-ia, pois, um quinto poder se fosse o parlamentarismo forma de governo, ou um quarto poder se se mantivesse o presidencialismo, com uma função de responsabilizar efetivamente e controlar os Governos. Como disse, Montesquieu tinha razão: "O poder tem que controlar o poder" e ninguém melhor, nenhum poder melhor para controlá-lo do que as Cortes de Contas. Para isso ter-se-ia que se dar a esse poder essa capacidade, essa grandeza capaz de orientar, em primeira fase, para depois fiscalizar, examinar, adotando simultaneamente o sistema que se tem, que é um sistema misto belga/francês/italiano de exames prévios e exames "a posteriori" do orçamento, uma orientação visando objetivamente fazer com que haja um controle efetivo do exercício do poder. Tem-se notícia, pela imprensa, que o governo, vez por outra, detecta corrupção aqui, detecta corrupção lá, encontrando-se em processo de deterioração a moralidade governamental, na medida em que o poder, mais adequado e preparado para controlar os outros poderes não tem efetivamente força de poder. Não pode ser um anexo. Não pode ser um adendo. Não pode ser um acessório útil. Eu só vejo, em futura Constituição e em futura Constituição, possibilidades nacionais de responsabilização e de redução sensível dos problemas que estão revoltam a todos nesta Casa, na medida em que as Cortes de Contas tenham essa densidade, essa dignidade própria e com essa dupla função, penso eu, que ganharão todos, municípios, Estados e a União. A nossa Federação deixará de ser uma Federação formal para ser uma Federação real. Entrar poderosamente efetivamente em constituir um verdadeiro Estado de Direito, porque ainda hoje, o nosso Estado de Direito é um Estado de Direito apenas formal, e todos nós brasileiros acreditamos que no vestíbul de uma nova era é fundamental passarmos da teoria à prática. Era o que eu tinha a dizer.