CRIAÇÃO DE ESTADO — DÍVIDA ANTERIOR — RESPONSABILIDADE DA UNIÃO

PARECER

CONSULTA

O consulente, governo do estado de Roraima, pergunta-me se estaria aquela unidade federativa obrigada a suportar as dívidas, garantias e obrigações assumidas pelo governo federal, enquanto administrador do território, ou se o art. 234 da Constituição Federal refere-se a encargos contraídos, pelo estado, a partir de sua criação, com o que aqueles anteriores, constituídos à época em que a unidade era mero território, seriam de responsabilidade exclusiva da União.

RESPOSTA

Entendo ser a segunda interpretação, a correta, visto que de possível conciliação com o disposto no art. 14 § 2º das Disposições Transitórias e com o espírito que con-

formou a criação dos novos Estados surgidos de anteriores territórios.[1]

Muito embora interpretação literal e isolada do art. 234 pudesse ofertar, entre as interpretações possíveis, exegese assistemática de que a nova unidade seria responsável por dívidas que não assumiu, visto que contraídas pela União, não me parece que se justifique, não só por ser conflitante com a exegese dos demais princípios que conformaram a Federação Brasileira, mas por hospedar inteligência que discrimina *in pejus*, ofertando tratamento desigual a entes federativos da mesma esfera.[2]

Algumas considerações iniciais, todavia, merecem ser tecidas sobre a hermenêutica constitucional, para que a resposta a ser dada à única questão formulada esteja em consonância com as regras que norteiam a compreensão da lei suprema.

A norma constitucional é a primeira norma da ordem posta, ponto inicial do Direito e da Ciência Jurídica e ponto final da influência de todas as ciências sociais para a conformação de um sistema legal e de um complexo de lei para uma nação.[3] Muito embora Kelsen admitisse uma norma fundamental pressuposta e anterior à norma constitucional, tal norma fundamental, de rigor, se confunde com todos os princípios de todas as ciências que informam a ordem suprema, como a Economia, a Sociologia, a Filosofia, a História, a Tecnologia aplicada, etc. A norma fundamental, sobre desfigurar a cristalinidade da norma pura de Kelsen, não é uma norma jurídica, mas sim uma norma econômica, uma norma sociológica, uma norma filosófica, uma norma histórica, uma norma matemática, uma norma ecológica, etc. O sopesar de todas elas, inclusive das normas jurídicas anteriores, é que termina por esculpir a ordem máxima, que parametrará toda a produção normativa inferior.[4]

É, portanto, o Direito Constitucional o último estágio de todas as ciências sociais e aplicadas à sociedade e o primeiro estágio da ordem jurídica e da Ciência Jurídica, razão pela qual, à falta de referencial anterior, a hermenêutica que se lhe aplica há de ser necessariamente diversa, em muitos aspectos, daquela aplicada ao direito inferior e decorrencial, cujo arquétipo encontra-se no desenho imposto pela ordem suprema.

O Direito Civil, por exemplo, ao ser interpretado, deve sê-lo à luz dos princípios maiores encontráveis no Direito Constitucional, porque o seu referencial imediato é o Direito Constitucional. À falta de referencial imediato, o Direito Constitucional deve haurir na intenção do legislador, nas demais ciências, no sistema que dá origem, os elementos que possibilitam ao exegeta a inteligência mais adequada dos dispositivos nele inseridos.[5]

A compreensão deste aspecto é de extrema relevância para que se acompanhe o raciocínio que serve de espinha dorsal para minha forma de responder às questões formuladas.

E é, à luz de inteligência que, necessariamente, há de passar pelo exame do sistema e da intenção constituinte no concernente à Federação, que passo a examinar agora, a questão que me foi apresentada.

A Federação Brasileira é uma Federação atípica. Não há uma perfeita equivalência entre os entes federativos. Os municípios, por exemplo, não têm representação no Senado, de um lado, mas têm, por outro lado, o privilégio de receber parcela dos tributos arrecadados pela União e pelos estados, sem necessidade de repassar o que recebem de tributos de sua própria competência impositiva.

O Distrito Federal não possui polícia própria, mas, ao contrário dos municípios, é representado no Senado Federal e no Congresso Nacional, sobre ter a receita tributária que competiria aos municípios. Os estados não repassam a receita dos impostos para a União, mas podem sofrer intervenção, sendo que a União não tem representação no Senado, mas o Congresso Nacional é seu poder legislativo. Pode intervir nos estados, mas repassa receitas para estados e municípios, sem nada receber destas entidades.[6]

Como se percebe, os quatro entes federativos têm esferas próprias de atuação, com aspectos diferenciais pertinentes à sua estrutura jurídica, com o que a autonomia financeira, administrativa e política de cada um é diversa, embora comum seja seu núcleo de independência.

O que, todavia, remanesce na densidade da autonomia federativa é o elemento de equivalência entre os entes federativos da mesma espécie. E falo equivalência, porque não há identidade absoluta. A equivalência pode retratar situações diferentes, cuja valoração resulta idêntica. O valor de bens diversos, na contabilização das sociedades controladoras e coligadas, pelo princípio da equivalência patrimonial, é idêntico, embora diferentes os bens que o exteriorizam.[7]

Embora o tratamento ofertado pelo constituinte para os municípios mais necessitados e os estados mais pobres sinalize com privilégios na medida de sua desigualdade, a estrutura de sua autonomia não é diversa nos municípios e nos estados mais ricos, com o que a diferença dos regimes jurídicos pertencentes à autonomia dos diversos entes deságuam na equivalência de regimes para aquelas entidades da mesma esfera, não podendo ser diverso o tratamento, a não ser nas expressas determinações da lei suprema.[8]

Se a equivalência marca a autonomia das entidades federativas da mesma esfera e a diversidade de regimes daquelas de esferas diversas, há de se acrescentar ao perfil do sistema federativo brasileiro um outro elemento de relevância que é a vocação da lei maior para nivelar os desequilíbrios regionais e resgatar a condição dos estados e municípios menos favorecidos, aproximando-os daqueles mais desenvolvidos.[9]

Em inúmeros dispositivos constitucionais tal sinalização constitucional resta evidente. Na partição das receitas tributárias, estados e municípios mais desenvolvidos são aquinhoados por distribuição menor. Quanto ao princípio da isonomia tributária, abre o constituinte apenas exceção a favorecimentos para eliminar os desequilíbrios regionais. A ordem econômica refere-se à necessidade de ser voltada, a iniciativa econômica, pública e privada, para a erradicação dos desníveis, estando tal princípio também esculpido nos fundamentos constitucionais. Em outras palavras, em inúmeros trechos, o constituinte excepciona o princípio da equivalência sempre que tal exceção seja voltada para beneficiar estados e municípios menos favorecidos.[10]

Desta forma, os três alicerces do sistema federativo nacional desenham diversidade na autonomia, equivalência nas esferas de atuação e favorecimento às entidades federativas menos desenvolvidas.[11]

Tal colocação preambular fazia-se necessária para a compreensão da inteligência, que ofertarei aos arts. 234 das Disposições Gerais e 14 das Disposições Transitórias, que não podem nem devem ser interpretados isoladamente, mas sim dentro do contexto constitucional plasmado para o sistema federativo do país.

Passo, agora, a examinar os princípios constitucionais que, diretamente, cuidaram da matéria, os quais devem ser interpretados, à luz do quadro que atrás apresentei.

São dois, os artigos. O art. 234 e o art. 14 estão assim redigidos:

"Art. 234. É vedado à União, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta";

"Art. 14. Os territórios federais de Roraima e do Amapá são transformados em estados federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1º A instalação dos estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.

§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.

§ 3º O Presidente da República, até 45 dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos estados de Roraima e do Amapá, que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos estados com a posse dos governadores eleitos.

§ 4º Enquanto não concretizada a transformação em estado, nos termos deste artigo, os territórios federais de Roraima e do Amapá serão beneficiados pela transferência de recursos prevista nos arts. 159, I, *a*, da Constituição, e 34, § 2º, II, deste Ato".[12]

O primeiro deles interdita a União de assumir encargos de estados recém-criados. Está no presente do indicativo e não faz qualquer referência a encargos dos territórios, mas dos estados.

Em outras palavras, o art. 234, nitidamente, declara que a União não se responsabilizará por encargos dos estados recém-criados.[13]

Em uma leitura superficial poderia o intérprete menos avisado entender que tais encargos seriam aqueles remanescentes dos períodos em que os estados eram territórios, de tal maneira que a União que os teria assumido, por ter-lhes dado origem, com a dicção do art. 234, passaria a não ser mais responsável, repassando tais obrigações para a nova e debilitada unidade federativa.

Apesar de a unidade federativa recém-criada não ter gerado tais encargos, que foram produzidos pela União, por esta curiosa interpretação, a União, causadora dos gastos, afastaria as obrigações de sua administração, enquanto os estados assumiriam-nas, nada obstante suas poucas forças, de um lado, e não as ter gerado, de outro.

À evidência, o art. 234 não pode ofertar esta leitura, visto que estaria consagrando a iniqüidade e sinalizando em sentido contrário aos dispositivos constitucionais que impõem tratamento diferencial para os estados menos favorecidos.

Ora, o art. 234, em leitura mais atenta, não permite tal exegese.[14]

De início, há de se lembrar que o discurso está no presente do indicativo. Vale dizer, proíbe a assunção de encargos, apenas daqueles que foram gerados a partir da criação do estado. Ao falar em pessoal inativo, à evidência, só se pode referir àqueles que estão inativos no estado a partir do momento de sua criação, ou seja, dos funcionários do estado criado.

Em relação à dívida, à nitidez, só se refere à dívida presente do estado criado, não havendo nenhuma referência a território federal. Por esta razão, entendem os constitucionalistas que esta norma geral aplica-se aos estados a serem criados, nos termos do art. 18 da Lei Maior e não para os estados de Roraima e Amapá, cuja disciplina jurídica encontra-se no art. 14 das Ds. Ts.[15]

Fosse intenção do Constituinte exigir a assunção dos encargos da União, ao tempo em que administrava os territórios, e a dicção teria sido a seguinte:

"É vedado à União, direta ou indiretamente, assumir, em decorrência da criação de estado, encargos referentes a despesas com pessoal inativo e com encargos e amortizações da dívida interna ou externa da administração pública direta e indireta, inclusive aqueles por ela contraídos, no período em que administrava o território.

Não tendo havido a inclusão do adendo, à nitidez, o texto constitucional deve ser interpretado em face do que escrito está e não do que poderia ter sido escrito — e não foi — ou de eventual intenção do legislador supremo não adequadamente exposta no texto maior.[16]

Do ponto de vista gramatical, portanto, a dicção legislativa fez menção apenas aos estados, no presente do indicativo, não havendo referencial ao passado ou a encargos pretéritos.

O segundo ponto, decorrente do primeiro, é a nenhuma menção aos territórios. O dispositivo, nitidamente, sobre não se referir

a situações pretéritas, não hospeda a figura do território que pertencia à União, visto que cuida de encargos dos estados.

Os Territórios Federais — que deixaram de existir na atual lei suprema, apesar de exaustivamente regulados em nível de "ficção científico-jurídica" — pertenciam à União e se tivesse, o constituinte, intenção de transferir os encargos da União para os Estados, teria previsto tal transferência em discurso mais correto, dizendo que os Estados não só seriam responsáveis pelas dívidas e encargos por eles contraídos, com vedação de a União assumi-los, mas também seriam responsáveis pelas dívidas da União transferidas. E o discurso constitucional apenas hospedou a primeira parte da dicção.[17]

E o terceiro elemento é o da coerência sistêmica. Se todo o sistema federativo, como demonstrei no início do parecer, sinaliza no sentido de fortalecimento da Federação, pelo fortalecimento das unidades mais fracas, seria de incomensurável ilogicidade e irracionalidade principiar a criação de um estado, necessariamente fraco, transferindo-lhe encargos da União, isto é, enfraquecendo-o, em vez de fortalecê-lo e impondo tratamento ainda mais severo que aquele que é imposto, em nível de transferência de encargos, aos estados mais desenvlovidos.

Em outras palavras, teria a Constituição, de um lado, sinalizado no sentido de fortalecimento da Federação, pelo fortalecimento das unidades federativas mais fracas, e, de outro, imposto às mais fracas unidades encargos não impostos a nenhuma outra unidade federativa.[18]

À evidência, não pode a Constituição dar com uma mão e retirar com a outra, de tal forma que a interpretação literal, a interpretação lógica e a interpretação sistemática levam o exegeta à conclusão de que o art. 234 apenas se refere aos encargos gerados pelo próprio estado, a partir do momento em que se transformar em estado e nunca a assunção de encargos da União, gerados pela União, ao tempo que administrava os territórios federais.

Ora, é na linha deste raciocínio, que se insere o disposto no art. 14 das Ds. Ts.

O § 2º do art. 14 declara que:

"Aplicam-se à transformação e instalação dos estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato."[19]

O final da dicção diz respeito àquela conformação própria que todos os estados passam a ter com a nova Constituição, razão pela qual não poderia o regime jurídico dos novos estados ser diverso do regime jurídico imposto pela Constituição Federal a todos os estados brasileiros. Vale dizer, a parte final do discurso exige que a transformação e instalação sejam feitas, não nos moldes absolutos como aqueles que plasmaram o estado de Rondônia, mas nos moldes que esculpiram o novo perfil da Federação brasileira.

Ora, exceção feita às alterações havidas para o perfil de todos os estados brasileiros, que foram poucas, no mais, a instalação dos estados de Roraima e Amapá deve seguir, rigorosamente, os mesmos critérios e os mesmos caminhos que foram trilhados pela União quanto ao estado de Rondônia, no nascimento deste.[20]

O discurso legislativo supremo é inequívoco:

"aplicam-se ... as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia".

Por normas e critérios, só posso entender aquelas normas e critérios que permitiram em 1981 o surgimento de Rondônia e que foram consubstanciados na lei complementar n. 41/81.

O exame pormenorizado de tal lei complementar não oferta dúvidas sobre a responsabilidade da União no que concerne às dívidas passadas.[21]

Está o art. 35 da L. C. n. 41/81 assim redigido:

"Fica a União autorizada a assumir a dívida fundada e os encargos financeiros da Administração do território federal de Rondônia, bem como os das entidades vincula-

das existentes, inclusive os decorrentes de prestação de garantia."

Maior clareza é impossível. A União se responsabiliza por todo o passado no concernente às dívidas, inclusive com extensão maior do que os encargos referidos no art. 234 da CF.

Em outras palavras, pelos critérios e normas seguidos pelo Estado de Rondônia e pela União na transformação daquele território em Estado, a nova unidade federativa ficou com as responsabilidades decorrentes das obrigações constituídas a partir de sua criação e a União com aquelas anteriores à transformação.

Compreende-se, pois, que o justo e adequado processo sinalizado pela Lei Complementar n. 41/81 seja aquele que o constituinte indicou, pelo § 2º do art. 14 ADCT, para a transformação de Amapá e Roraima em novos estados.

Em face de todo o exposto até o presente, em rigorosa interpretação do texto constitucional, pela técnica de exegese que lhe pertine, isto é, em interpretação lógica, histórica, literal e sistemática, não é o Estado de Roraima responsável pelos encargos anteriores à sua transformação.[22]

E poderia parar por aqui, se uma última consideração de natureza sócio-econômica não se impusesse.

A União possui mecanismos constitucionais para compensar-se nas transferências de receitas dos empréstimos contraídos pelos estados e municípios, estabelecidos no art. 160 da Constituição Federal, assim redigido:

"É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. Essa vedação não impede a União de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos."[23]

Nada obstante tal faculdade de não repassar receitas tributárias para receber dívidas geradas e assumidas pelos estados, não tem a União se valido da faculdade constitucional, "rolando" a dívida constituída por estados e municípios. Vale dizer, em função de uma dívida não gerada pela União — mas exclusivamente pelos estados e pelos municípios — pode a União deixar de repassar receitas, mas não o faz por questões de política econômica. Inclusive não o faz em relação aos Estados mais poderosos, que têm maior capacidade de obtenção de receitas tributárias que os estados menores.[24]

E falo até aqui de dívidas geradas pelos próprios estados e pelos próprios municípios.

Seria de fantástica ilogicidade e de inadmissível injustiça que a União, que não faz o que pode em relação a estados que contraíram dívidas, venha a exigir que um recém-criado Estado assuma dívidas por ele não instituídas, mas pela própria União, comprometendo, de vez, sua administração no período de transformação.[25]

Em outras palavras, se a União não usa da faculdade que possui para se compensar de dívidas geradas pelos próprios estados, "rolando-as" no tempo, como admitir que venha agora pretender receber dívidas que não foram criadas pelo estado de Roraima, mas pela própria União, em interpretação conveniente e conivente, dilacerando os princípios maiores que regem o sistema federativo plasmado na Constituição, assim como a literalidade dos princípios que claramente apontam em sentido oposto.

Por não acreditar que possa a União trilhar caminho oposto à lógica, à lei maior e ao sistema federativo brasileiro, é que entendo venha a acatar a solicitação do Estado de Roraima, consubstanciada no requerimento de seu Exmo. Sr. Governador, não só por conciliar-se com o Direito e com a Justiça, mas por exteriorizar o equilíbrio das autonomias conformadas pela Federação brasileira.[26]

[1] A equipe da Price Waterhouse, nos comentários à Constituição que produziu, informa: "O legislador constituinte conferiu ao processo de transformação e instalação dos estados de que trata esse artigo, a obrigatoriedade de seguir as normas e critérios utilizados na criação do estado de Rondônia, que foi considerado território federal até a sua transformação em estado pela Lei Complementar n. 41, de 22 de dezembro de 1981" (*A Constituição do Brasil 1988,* Ed. Price Waterhouse, 1989, p. 876).

[2] Pinto Ferreira ensina: "O federalismo exige uma certa homogeneidade estrutural para a sua sobrevivência e florescimento. No antigo regime confederativo do Império Alemão (1871) coexistiam repúblicas misturadas com monarquias. O legislador da Constituição de Weimar de 11 de agosto de 1919 ajuizou a necessidade de determinar a regra de conformidade republicana para as unidades federativas, como acentuaram Werner Kaegi e Wheare.

Este mínimo de homogeneidade política varia de país a país" (*Comentários à Constituição Brasileira,* 1º vol., Ed. Saraiva, 1989, p. 408).

[3] Escrevi: "Desta forma, o direito constitucional, não obstante estudado por eminentes mestres, que honram a dogmática jurídica pela relevante contribuição prestada, oferta, em nível doutrinário, retrato de direito positivo conseqüencial, muito mais do que visão causal de seu figurino presente, com o que as insuficiências analíticas surgem, abrindo-se largos espaços não-preenchidos pela reflexão acadêmica.

O direito positivo, em seus aspectos formais, tem servido para exaustiva meditação universitária e jurisprudencial, visto que a influência do pensamento positivista e neopositivista na Ciência Jurídica — no Brasil de hoje mais do que na Europa atual — faz-se sentir de forma acentuada, ganhando o estudante em profundidade da lógica discursiva o que perde na percepção universal da experiência humana em sociedade.

A preocupação de descontaminação do direito, enquanto interligado a outras ciências sociais — de relevância para que sua pureza seja exaltada — provoca, por outro lado, intenso aprofundamento do estudo da norma constitucional desvinculada dos denominados elementos pré e metajurídicos, preocupação que termina por reduzir a própria relevância das interpretações teleológicas, substituída pela importância da fria interpretação lógico-sistemática, rica na exteriorização formal e miserável na percepção do conteúdo fático, que a embasa.

À evidência, a conformação do conhecimento de cada vez mais cada vez menos, com redução sensível do campo de pesquisa científica e valorização da metodologia aplicável à área previamente delimitada, não poucas vezes dificulta a compreensão da inteira fenomenologia constitucional, etapa derradeira de um processo convivencial do ser humano, repleto de sensíveis interpenetrações de fatores internos e externos, os quais dão o perfil controvertido — ainda inexplorado suficientemente — e admirável do homem, em sua experiência de vida sobre a terra.

Representa o direito constitucional a ordenação jurídica de princípios, que norteiam esta convivência nas sociedades organizadas. Estas são incapazes, entretanto, de desvendar, pelos limitados caminhos do conhecimento racional, sua razão de ser, o porquê da aventura humana, os motivos que levam estes seres condenados à morte desde o seu nascimento, a uma luta pelo poder, muitas vezes sem significação. Por outro lado, mesmo com a utilização da experiência das denominadas ciências de detecção da natureza, biológicas ou exatas, não se encontra visualização imediata para perguntas elementares, tais como o que é o homem, porque nasceu, o que ocorre após a morte, o que é universo, de onde saiu, qual a origem de tudo. À evidência, tais elementares e essenciais perguntas, sem respostas, sobre o homem e o universo, à luz da razão pura, terminam por influenciar as diversas correntes de pensamento político, filosófico, sociológico e econômico, as quais deságuam na escultura legal de um direito que orienta a vida de uma sociedade, que não sabe por que existe e para que foi formada.

Esta é a razão pela qual a apreensão fenomênica da organização do Estado, da formação das nações, da concepção de povo e da compreensão do homem está na própria essência do direito constitucional, que apenas, como as lavas no vulcão, oferta o ponto final de um longo processo de elaboração social.

Não é possível, pois, o estudo de direito constitucional apenas à luz singela do direito posto, articulado e escorreito, mas sob o prisma de uma concepção incomensuravelmente mais ampla, que passa, necessariamente, por uma visualização do homem em seu evoluir histórico, assim como as angús-

tias, problemas, dificuldades, crimes, esforços de superação, ambições, ignomínias e grandezas, que tornam tão apaixonante sua experiência de vida" (*Comentários à Constituição do Brasil,* 1º volume, Saraiva, 1988, p. 3/4/5).

[4] Kelsen escreveu: "La dottrina pura del diritto si vale di questa norma fondamentale come di un fondamento ipotetico. Se si parte dal presupposto che tale norma sia valida, è valido anche l'ordinamento giuridico che si fonda su di essa. La norma fondamentale attribuise all'atto del primo legislatore e di qui a tutti gli atti dell'ordinamento giuridico che poggiano su di questo, il significato del dover essere, quello specifico significado per il quale nella proposizione giuridica la condizione è legata alla conseguenza del diritto; e la proposizione giuridica è la forma tipica in cui deve necessariamente presentarsi tutto il materiale del diritto positivo. Nella norma fondamentale, in última istanza, trova la sua base il significado normativo di tutti ì fattì che costituiscono l'ordinamento giuridico. Soltando in base al presupposto della norma fondamentale il materiale empirico che si presenta alla determinazione giuridica può essere inteso como diritto, cioè come sistema di norme giuridiche. Secondo la natura di questo materiale, cioè secondo gli atti che debbono essere determinati come atti giuridici, si regola anche il contenuto particolare di quella norma fondamentale che sta alla base di un determinado ordinamento giuridico" (*Lineamenti di dottrina pura del diritto,* Ed. Einaudi, p. 98/99).

[5] Escrevi: "H. L. A. Hart, em seu polêmico *The concept of Law,* procura, a partir do exame de casos concretos e próprios da estrutura legal inglesa, em que a *common law* continua a desempenhar decidida influência conformadora, descobrir os fundamentos do Direito, assim como a razão pela qual o homem obedece à ordem jurídica posta por quem detém o poder de impô-la.

Embora considere relevante o hábito de obedecer, importante o ideal de justiça, influente a moral dominante, como também não despiciendos a ambição pelo poder, a segurança da ordem e o benefício da relativa certeza que a força da lei propicia, chega a duas conclusões, que, embora não originais, pelo seu entrelaçamento, permitem reflexão fecunda sobre as dimensões do Direito, como elemento intrínseco à natureza humana e fundamental para que o homem se realize.

A primeira delas é de que a lei não só oferta genérica — mas não específica — proteção do indivíduo, sendo incapaz de abranger todas as hipóteses pretendidas pelo legislador, como a relatividade de sua aplicação — mesmo para os casos que, na aparência, foram particularmente normados — varia em função das circunstâncias, das autoridades executoras, e principalmente das autoridades julgadoras. A lei, portanto, sobre possuir lacunas e ser de impossível extensão a todas as situações sociais, carece de instrumental executor capaz de uniformizá-la por inteiro, sendo cada caso um caso distinto e especial.

A segunda diz respeito ao órgão que tem a última palavra sobre sua interpretação, ou seja, o Poder Judiciário. Cabendo-lhe a aplicação da lei genérica ao caso específico, sua função é, simultaneamente, de intérprete e criador da lei, posto que as pessoas encarregadas de aplicá-la, sobre retirarem-na da abstração para a realidade cotidiana, dão-lhe a dimensão que lhes parece mais adequada à situação.

O pragmatismo de H. L. A. Hart não lhe permite posicionar-se sobre o ideal de justiça, como o mais relevante elemento desta postura aplicacional do Direito, visto que sua preocupação maior está em definir as duas ordens normativas que o conformam, ou seja, aquelas regulatórias do comportamento, sancionatórias ou não, e aquelas integrativas de execução, como as que definem, criam e esculpem os órgãos de sua aplicação. Aquelas são flexíveis, em razão de todos os elementos extra-jurídicos que influenciam os detentores do poder na execução ou aplicação do Direito. Estas inflexíveis, em sua concreção, posto que só pela mudança da lei ou por ruptura da ordem legal as normas de integração podem ser alteradas" (*A Jurisprudência integrativa e o ideal de Justiça,* Universidade de Coimbra, estudos em homenagem ao Magnífico Reitor Ferrer Corrêa, 1989, p. 3/4/5).

[6] Os artigos 18 (*caput*), 32 § 4º, 34, 46, 157 e 158 têm a seguinte redação: "Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição";

"Art. 32, § 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar";

"Art. 34. A União não intervirá nos estados nem no Distrito Federal, exceto para: I. manter a integridade nacional; II. repelir invasão estrangeira ou de uma unidade

da Federação em outra; III. pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV. garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V. reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de 2 anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; VI. prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII. assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta";

"Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes";

"Art. 157 Pertencem aos estados e ao Distrito Federal: I. o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II. 20% do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I;"

"Art. 158. Pertencem aos municípios: I. o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II. 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados; III. 50% do produtor da arrecadação do imposto do estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV. 25% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I. 3/4, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II. até 1/4, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal."

[7] Nilton Latorraca ensina: "Conforme determina, portanto, o art. 248 da Lei nº 6.404, regulamentado pelo art. 22 do Decreto-lei nº 1.598, a diferença (acréscimo ou redução do valor do investimento) somente será registrada como resultado do exercício, na companhia investidora:

— se decorrer de lucro ou prejuízo apurado na coligada ou controlada;

— se corresponder, comprovadamente, a ganho ou perdas efetivas;

— no caso de companhia aberta, com observância de normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários.

Antes de aprofundarmos a análise dessa norma, convém relacionar as principais causas de acréscimo *ou redução do valor de investimento em virtude da aplicação do método contábil denominado equivalência patrimonial*, depois de segregados o ágio ou o deságio pagos ou obtidos na aquisição, ou apurados na entrada em vigor da lei; essas causas são:

a) lucro ou prejuízo apurado na coligada ou controlada;

b) reserva de lucro constituída ou utilizada na coligada ou controlada;

c) reserva de capital constituída ou utilizada na coligada ou controlada;

d) correção monetária do balanço da coligada ou controlada;

e) aumento ou redução na percentagem de participação no capital da coligada ou controlada, resultante de modificação do capital deste com diluição da participação dos demais sócios ou da própria companhia investidora (cf. item XXIX da Instrução nº 1 da CVM);

f) reserva de reavaliação constituída na coligada ou controlada" (grifos meus) (*Direito Tributário — Imposto de Renda das Empresas*, 11ª ed., Ed. Atlas, 1988, p. 261).

[8] O art. 151 inciso I da C.F. tem a seguinte dicção: "É vedado à União: I. instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a estado, ao Distrito Federal ou a município, em detri-

mento de outro, *admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país*", tendo eu assim o comentado: "Em uma interpretação sistemática, poder-se-á entender que os incentivos fiscais apenas serão concedidos desde que não impliquem tratamento desigual que privilegie atividades mais oneradas em outras regiões, decididamente sendo inaplicável ao menor sintoma de que o tratamento desigual não esteja estabelecendo equilíbrio, mas desequilíbrio, que atinja contribuintes em situações diversas" (grifos meus) (*Comentários à Constituição do Brasil*, 6º vol., t. I, Saraiva, 1990, p. 221/222).

[9] Sacha Calmon Navarro Coelho ensina: "Um país sem desequilíbrios regionais é país forte e integrado em benefício de suas várias regiões. O Brasil não é único nesse sentido. A Argentina concentra-se no delta do Prata. O Japão moderno é uma faixa industrial à beira do mar de não mais de 220 km. (Ao norte, o povo dos ainos, em florestas, vivendo de artesanato. São caucasianos.) O Canadá se agarra ao longo do Rio São Lourenço, na beira dos Grandes Lagos, nas fronteiras com os EUA. O Reino Unido convive com as Irlandas atrasadas e regiões não industrializadas. O norte da Alemanha oferece outro exemplo de desenvolvimento incipiente. A Itália do Norte nada tem a ver com a Calábria e a Sicília (outrora pujante). O próprio sul dos EUA é atrasado se comparado com o norte e o nordeste do país. Nesses países existem programas de incentivos fiscais para regiões deprimidas. Portanto, a licença constitucional é mais do que acertada, até porque o nordeste do país é com sua imensa população, cerca de 36 milhões de pessoas, lá tudo é bom, a terra, o subsolo e o homem. O céu é que não presta. Urge reconstruí-lo para o bem do Brasil, que começou por lá, antes da explosão do ouro em Minas Gerais que despovoou até o Reino de Portugal, ensejando depois o estado de São Paulo, com os seus cafezais e, após, a industrialização do país" (*Comentários à Constituição de 1988* — Sistema Tributário, Forense, 1990, p. 387/388).

[10] Celso Bastos escreve: "Até mesmo por razões de unidade nacional não é possível tolerar-se o desnível de desenvolvimento existente entre as diversas regiões do País. A preocupação com um desenvolvimento mais acelerado das regiões menos desenvolvidas deve ser uma diretriz fundamental da política do País. Há que se observar, no entanto, que este esforço de desenvolvimento regional não pode levar a um deslocamento tão acentuado da poupança e do investimento para as regiões menos desenvolvidas a ponto de colocar em risco a continuidade do processo de desenvolvimento nas regiões mais avançadas. É na verdade um problema delicado a ser resolvido através de uma política ponderada que procure o justo meio-tempo. Aliás, faz parte mesmo das competências da União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Quanto a este último, também ele não pode ser obtido através de uma política extremada de redistribuição desenfreada da riqueza nacional. A melhoria das condições sociais há de se dar ao mesmo passo em que se leva a cabo o desenvolvimento econômico. Distribuição de renda em momentos de estagnação ou de retrocesso econômico é muito difícil de ser levada a efeito pelas terríveis tensões sociais que produz. O desenvolvimento econômico não basta por si só para elidir os bolsões de pobreza. Entretanto, ele colabora decisivamente no sentido de reduzir as suas proporções, aumentar o otimismo e a disposição de trabalho das classes menos favorecidas e de propiciar recursos acrescidos destinados a financiar uma política social" (*Comentários à Constituição do Brasil*, 7º volume, Saraiva, 1990, p. 33).

[11] Geraldo de Camargo Vidigal esclarece o papel desta vocação, escrevendo: "Em 1937, sob o título "Un ordre juridique nouveau", Josserand anotava que: "a ordem pública econômica comandou a transformação da ordem jurídica contratual..., publicizou-a, cortando largamente nos princípios da liberdade e da autonomia das vontades, que constituíam, outrora, a atmosfera e a aura mesma dos contratos."

Savatier distingue a Ordem Pública Contratual, inspirada, a partir da Revolução Francesa, na mística da liberdade, da Ordem Pública Social, baseada em motivações diretas de humanidade, e da Ordem Pública Econômica, flexível e plástica, resultante de exigências da política econômica do Estado e visando à direção da economia.

Sob esse estilo, por Ordem Econômica Constitucional se deve entender, em essência, o conjunto dos princípios consagrados de forma dogmática para a disciplina da iniciativa econômica, ou, de conseqüência, da atividade produtora, por Ordem Social

Constitucional, o conjunto daqueles princípios que presidem à disciplina das relações econômicas entre as diferentes categorias sociais, ou, de outro ângulo, a disciplina da repartição.

Em que pese, todavia, minha crítica da inadequada distinção entre o econômico e o social nas sucessivas Constituições brasileiras, desde 1934, meu exame da matéria constitucionais há de por força balizar-se na terminologia da própria Constituição de 34 — mantida ainda nos textos atuais, de 1967/69" (*Caderno de Direito Econômico nº 1*, Ed. CEEU/Resenha Trib., 1983, p. 76/77).

[12] José Afonso da Silva lembra que: "Os territórios federais não são mais considerados como componentes do Estado Federal, como equivocadamente o eram nas Constituições precedentes. A Constituição lhe dá posição correta, de acordo com sua natureza de mera autarquia, simples descentralização administrativo-territorial da União, quando os declara integrantes desta (art. 18, § 2º).

Não há mais territórios federais, porque a própria Constituição transformou em estados os de Roraima e Amapá, únicos que ainda existiam. Mas reconhece a possibilidade de sua criação, sua ulterior transformação em estado ou sua reintegração no estado de origem consoante regulamentação por lei complementar (art. 18, § 2º) e sua organização administrativa e judiciária por lei ordinária (*Constitucional Positivo*, 5ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, 1989, p. 406/407).

[13] Wolgran Junqueira Ferreira parece entender que tal dispositivo aplicar-se-á apenas aos estados criados à luz do art. 18 e não a Amapá e Roraima com regimes próprios: "Proíbe expressamente este artigo que a União assuma de forma direta ou indireta, em decorrência da criação de estados, encargos referentes a: a) despesas com pessoal inativo; b) encargos com amortização da dívida interna ou externa da administração pública, inclusive da indireta.

Somos de opinião que tais ônus fiquem com o estado de origem, pois os inativos prestavam serviços a ele e as dívidas foram contraídas por ele e não foram gastos necessariamente no novo estado as importâncias decorrentes dos empréstimos.

A alegação dos estados de onde foram retiradas as áreas para criação do novo estado de que fizeram tais e quais obras na área destacada, não procede pelo fato de ter havido retorno por parte da população, de impostos estaduais e federais e parte destes foi devolvida ao estado de onde se destacou a área para a criação do novo estado. Este artigo é de grande valia, pois determina uma regra geral até então inexistente no texto das constituições anteriores" (*Comentários à Constituição de 1988*, vol. 3, Ed. Julex Livros, 1989, p. 1.161).

[14] Na mesma linha de pensamento de Wolgran Junqueira, Walter Ceneviva expôs: "O art. 233, que o abre, se remete ao art. 7º, alusivo aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, onde foi objeto de referência, neste livro (Capítulo V). Melhor andaria o constituinte se houvesse colocado os arts. 234 e 235 entre os dispositivos relacionados com a criação dos estados, e o art. 238 no capítulo dedicado aos princípios gerais da atividade econômica, onde são analisados, neste estudo" (*Direito Constitucional Brasileiro*, Saraiva, 1989, p. 309).

[15] O art. 18 tem o seguinte discurso: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a capital federal.

§ 2º Os territórios federais integram a União, e sua criação, transformação em estado ou reintegração ao estado de origem, serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos estados ou territórios federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas."

[16] Lembra Hamilton Dias de Souza, citando Ferrara, que: "deve-se lembrar a lição de Francesco Ferrara, segundo o qual o excessivo apego à letra da lei é pernicioso, mas, ainda mais grave é o perigo de que o intérprete force a exegese, encaixando no texto aquilo que gostaria que lá estivesse ou suprimindo o que contrariasse suas preferências" (*Direito Tributário 2*, J. Bushatsky Editor, 1972, p. 32).

[17] De rigor, o art. 234 cuida da formação de futuros estados, nos termos do § 3º do art. 18, assim comentado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho: "Formação de novos estados ou territórios a partir dos estados

existentes. O texto em exame volta à solução da Constituição de 1946 (art. 2º), com uma diferença, porém.

Segundo se depreende do aqui estipulado, sempre será necessária a aprovação, em consulta plebiscitária, de qualquer alteração no espaço territorial, e conseqüentemente no espaço pessoal, de um estado por parte da "população diretamente interessada". Seja qual for a finalidade desta alteração: formação de novo estado, ou território, anexação a outro estado, incorporação com o surgimento de novo estado em lugar dos incorporados.

Isto, porém, não é suficiente. Será também preciso que lei complementar aprove essa alteração. Aqui está a diferença em relação a 1946. Nesta Constituição, a aprovação seria competência privativa do Congresso Nacional, que obviamente a exerceria por decreto legislativo, portanto, sem a possibilidade de veto por parte do presidente da República. O texto acima reclama "lei complementar", o que abre oportunidade para a interferência do presidente da República que poderá ou sancionar ou vetar o projeto (v. art. 48, VI).

Acrescente-se que este art. 48, VI, em frontal agressão à técnica legislativa, reclama que a Assembléia Legislativa ou, eventualmente, as Assembléias Legislativas dos estados interessados sejam "ouvidas" (portanto, com caráter meramente opinativo) sobre o assunto" (*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, volume 1, Saraiva, 1990, p. 142-3).

Carlos Maximiliano, sobre o processo sistemático, ensina: "Consiste o processo sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto.

Por umas normas se conhece o espírito das outras. Procura-se conciliar as palavras antecedentes com as conseqüentes, e do exame das regras em conjunto deduzir o sentido de cada uma.

Em toda ciência, o resultado do exame de um só fenômeno adquire presunção de certeza quando confirmado, contrastado pelo estudo de outros, pelo menos dos casos próximos, conexos; à análise sucede a síntese; do complexo de verdades particulares, descobertas, demonstradas, chega-se até à verdade geral.

Possui todo corpo órgãos diversos; porém a autonomia das funções não importa em separação; operam-se, coordenados, os movimentos, e é difícil, por isso mesmo, compreender bem um elemento, sem conhecer os outros, sem os comparar, verificar a recíproca interdependência, por mais que à primeira vista pareça imperceptível. O processo sistemático encontra fundamento na lei da solidariedade entre os fenômenos coexistentes.

Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais deduzem corolários; uns e outros se condicionam e restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituem elementos autônomos operando em campos diversos.

Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo: por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço" (*Hermenêutica à Aplicação do Direito*, 9ª ed., Forense, 1979, p. 128).

[19] A própria equipe da Price, ao comentar o art. 234 da Constituição Federal, claramente sinaliza que se refere a matéria distinta do art. 14 do ADCT, ao dizer: "A formação de novo estado-membro da Federação poderá dar-se de três formas diferentes: a incorporação de dois ou mais estados ou territórios, a subdivisão de um deles ou o desmembramento para anexação a outro, sempre mediante a aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar (*vide* comentários ao art. 18, § 3º).

A lei que vier a criar o novo estado disciplinará as futuras relações deste, obedecidos os parâmetros constitucionais, inclusive no que diz respeito à transferência de recursos e encargos a serem por este assumido. Neste sentido, veda o presente texto constitucional que a União assuma direta ou indiretamente os encargos referentes a despesas com pessoal inativo, bem como os encargos e amortizações da dívida interna e externa da administração pública direta ou indireta.

São despesas que deverão ser assumidas pelo novo estado ou pelo estado originário" (*A Constituição do Brasil 1988*, Price Waterhouse, 1989, p. 846-7).

[20] A Lei Complementar nº 47/81 principia com o seguinte discurso: "Lei Complementar nº 41 de 22 de dezembro de 1981. Cria o estado de Rondônia e dá outras providências.

O Presidente da República.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Da criação do estado de Rondônia.

Art. 1º Fica criado o estado de Rondônia, mediante a elevação do território federal do mesmo nome a essa condição, mantidos os seus atuais limites e confrontações.

Art. 2º A cidade de Porto Velho será a capital do novo estado."

[21] É ainda Carlos Maximiliano quem ensina: "O Direito Constitucional apóia-se no elemento político, essencialmente instável, a esta particularidade atende, com especial e constante cuidado, o exegeta. Naquele departamento da ciência de Papiniano preponderam os valores jurídico-sociais. Devem as instituições ser entendidas e postas em função, de modo que correspondam às necessidades políticas, às tendências gerais da nacionalidade, à coordenação dos anelos elevados e justas aspirações do povo" (*Hermenêutica à Aplicação do Direito*, ob. cit., p. 305).

[22] Pinto Ferreira incorpora, na mesma disciplina jurídica de transformação, os três estados ao dizer: "Os antigos territórios de *Rondônia, Amapá e Roraima* foram transformados em estados, como antes já o havia sido o território do Acre" (grifos meus) (*Curso de Direito Constitucional*, 5ª ed., Saraiva, p. 312).

[23] Escrevi sobre o dispositivo, em parecer que ofertei à prefeita Erundina do município de São Paulo: "O referido comando impõe vedação absoluta, na medida em que proíbe qualquer tipo de retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos nesta seção , ou seja, no concernente à repartição das rendas tributárias, compreendendo inclusive os adicionais e acréscimos relativos aos impostos.

Em outras palavras, o *caput* do artigo não permite que, a título de se ressarcir de créditos de outra natureza, possam os estados, o Distrito Federal e os municípios se autopagar, deixando de entregar os recursos necessários a que, pela Constituição, têm direito tais entes federativos na partição das receitas.

O constituinte, no que diz respeito ao sistema tributário brasileiro, preferiu adotar o critério de ofertar segurança aos entes federados para que suas receitas derivadas não fossem atingidas por contratos danosos, celebrados ao final de administrações, ou por medidas políticas de represália dos entes arrecadadores dessas parcelas da receita tributária" (*A Constituição Aplicada 2*, Cejup, 1990, p. 123-42).

[24] Escrevi: "A vedação do art. 160, de rigor, é uma vedação apenas dirigida a estados nas suas obrigações com os municípios. Isto porque o Distrito Federal não é dividido em municípios e não tem nada a transferir de suas receitas. E a União pode condicionar qualquer transferência a que seus créditos sejam satisfeitos pelos estados e pelos municípios, com o que o disposto no *caput* perde, efetivamente, muito de sua força.

Os motivos, que levaram os constituintes a abrir exceção, inexistente no direito anterior, foi certamente a retirada substancial de receitas da União, seja no campo da sua imposição direta, seja naquele das transferências, enfraquecimento que precisaria ser compensado por algum mecanismo capaz de evitar sangria permanente, em tendo créditos com os demais entes federativos, principalmente por força de financiamentos.

Na ocasião, em que se discutia na Constituinte a matéria, mantive, por telefone, longa conversa com Francisco Dornelles, presidente da Comissão que cuidava do Sistema Financeiro, Orçamento e Tributação. Acreditava Dornelles que com a receita alargada (direta e indireta) que os municípios e estados passariam a ter, não mais precisariam do financiamento da União, podendo honrar inclusive os compromissos passados. Transmiti-lhe meu ceticismo, pois entendia que tais entidades não estavam querendo trocar o rótulo da sua situação, isto é, deixar de ter financiamentos para ter receitas, razão pela qual continuariam pressionando a União no concernente aos financiamentos.

Não sei qual o efeito da longa conversa (mais de 1 hora), o certo, todavia, é que a ressalva foi colocada, de tal forma que a União hoje pode se autocompensar nas transferências, recebendo seus créditos junto a estados, Distrito Federal e municípios.

De certa forma, o parágrafo único pode transformar-se em excelente instrumento para a União exigir rígida política de contenção de despesas a estados, Distrito Federal e municípios. O estado mínimo se impõe ao Brasil" (*Comentários à Constituição do Brasil*, 6º volume, tomo II, Saraiva, p. 81/82).

[25] Toshio Mukai coloca dúvida real ao dizer: "Finalmente cabe lembrar a inovação bastante oportuna inserta no art. 160 da Constituição: 'É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos

recursos atribuídos, nesta seção, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. Essa vedação não impede a União de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos.'

Contudo, faltou fixar o principal: a sanção para o caso do descumprimento da norma" (*Administração Pública na Constituição de 1988*, Saraiva, 1989, p. 115).

[26] Escrevi: "O direito, em verdade, é sempre maior do que a lei. Mais do que pensam os legisladores legislar. Mais do que julgam os tribunais interpretar. Mais do que entendem os doutrinadores visualizar, posto que o direito é a própria vida de uma sociedade organizada. E esta vida social normada, se não tender para o justo, se não apreender as lições do passado, se não penetrar no coração do povo, se não refletir as tendências mutáveis e permanentes daqueles princípios maiores que dão estabilidade à sociedade, terminará por gerar crises e por esfacelar perante valores que a superam, visto que há princípios naturais e supraconstitucionais de direito que determinam a duração dos textos positivos, tornando-os breves, se estes os desconhecerem, ou de longa duração, se forem respeitados" (*Comentários à Constituição do Brasil*, 1º volume, Saraiva, 1988, p. 103).