

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas
Brasília – Julho-Setembro/2010 – Ano 47 – Nº 187
Edição Especial – Senado Federal: 50 anos de Brasília



Fotografia de Mário Fontenelle, “Congresso Nacional”, 1958. Acervo do Arquivo Público do DF.

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 47 • nº 187 • edição especial
julho/setembro – 2010

Senado Federal
50 anos de Brasília

Organizador: Bruno Dantas
Consultor-Geral Legislativo
do Senado Federal

REVISTA
de
INFORMAÇÃO
LEGISLATIVA

FUNDADORES

Senador Auro Moura Andrade
Presidente do Senado Federal – 1961-1967
Isaac Brown
Secretário-Geral da Presidência – 1946-1967
Leyla Castello Branco Rangel
Diretora – 1964-1988

ISSN 0034-835x

Publicação trimestral da
Subsecretaria de Edições Técnicas
Senado Federal, Via N-2, Unidade de Apoio III, Praça dos Três Poderes
CEP: 70.165-900 – Brasília, DF. Telefones: (61) 3303-3575, -3576 e -3579
Fax: (61) 3303-4258. E-Mail: livros@senado.gov.br

DIRETORA: Anna Maria de Lucena Rodrigues

ORGANIZADOR DESTA EDIÇÃO: Bruno Dantas

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA: Jussara Cristina Shintaku e Angelina Almeida

REVISÃO DE PROVAS: Nathália M. B. Benthner Narciso

CAPA: Rejane Campos Lima Rodrigues

IMPRESSÃO: Secretaria Especial de Editoração e Publicações

© Todos os direitos reservados. A reprodução ou tradução de qualquer parte desta publicação será permitida com a prévia permissão escrita do Editor.

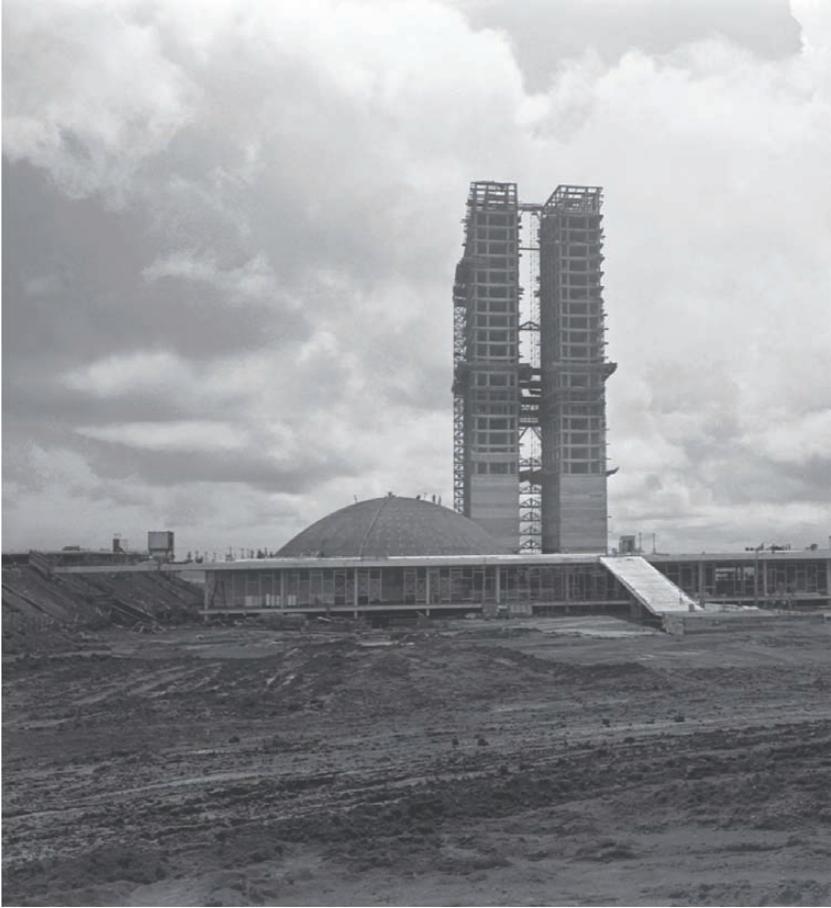
Solicita-se permuta.
Pidesse canje.
On demande l'échange.
Si richiede lo scambio.
We ask for exchange.
Wir bitten um Austausch.

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA / Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas – Ano 1, n. 1 (mar. 1964). – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1964. Trimestral.

Ano 1-3, n. 1-10, publicada pelo Serviço de Informação Legislativa; ano 3-9, nº 11-33, publicada pela Diretoria de Informação Legislativa; ano 9-, n. 34-, publicada pela Subsecretaria de Edições Técnicas.

1. Direito – Periódico. I. Brasil. Congresso. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

CDD 340.05
CDU 34(05)



Fotografia de Mário Fontenelle, "Congresso Nacional", 1958.
Imagem modificada a partir de foto do Acervo do Arquivo Público do DF.

NOTA DO ORGANIZADOR

O SENADO DA REPÚBLICA E A NOVA CAPITAL

“Esta cidade, recém-nascida, já se enraizou na alma dos brasileiros; já elevou o prestígio nacional em todos os continentes; já vem sendo apontada como demonstração pujante da nossa vontade de progresso, como índice do alto grau de nossa civilização; já a envolve a certeza de uma época de maior dinamismo, de maior dedicação ao trabalho e à Pátria, despertada, enfim, para o seu irresistível destino de criação e de força construtiva”.
(Do discurso de JK por ocasião da inauguração de Brasília)

A Revista de Informação Legislativa dedica este número especial ao cinquentenário da mudança do Senado Federal para a nova Capital da República.

Desde sua inauguração, em 21 de abril de 1960, Brasília revelou vocação inexorável para a convergência, a pluralidade e a dialética. O Senado da República, Casa da Federação, corrobora os valores da nova Capital e, ao longo dos últimos 46 anos, tem dado expressiva contribuição à cultura nacional por meio da veiculação da Revista de Informação Legislativa, periódico conhecido e reconhecido nacionalmente por sua excelência editorial.

A presente edição comemorativa reúne 22 artigos científicos, que abordam, sob as mais variadas perspectivas, temas de interesse da cidadania brasileira e que permeiam as funções constitucionais do Senado Federal. O objetivo é estimular a dinâmica virtuosa de debate entre academia, sociedade civil e Parlamento.

A concretização desta publicação não teria sido possível sem o apoio entusiasmado da Comissão Diretora do Senado Federal, especialmente do Presidente José Sarney e do Primeiro-Secretário Heráclito Fortes. Foram fundamentais também a contribuição do Diretor-Geral Haroldo Tajra e do Diretor da Secretaria Especial de Edições e Publicações Florian Madruga.

Ademais, a organização desta edição especial se deve em muito à dedicada contribuição dos servidores do Gabinete da Consultoria Legislativa, da Direção do Centro de Altos Estudos da Consultoria e da Subsecretaria de Edições Técnicas, nomeadamente Andreza Rios, Breno Andrade, Fernando Meneguim, Anna Maria Lucena e Angelina Almeida.

Registro meus cumprimentos ao Senado Federal pela extraordinária iniciativa e aos autores dos artigos científicos pela magnífica oferta aos leitores da Revista de Informação Legislativa.

Bruno Dantas
Consultor-Geral Legislativo do Senado Federal

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília · ano 47 · nº 187 · julho/setembro · 2010

Marco Maciel	Compromisso com a Nação 9
Renato Casagrande e Roberto Freitas Filho	O problema do tempo decisório nas políticas públicas 21
Bruno Dantas	<i>Repercussão geral</i> : algumas lições da Corte Suprema argentina ao Supremo Tribunal Federal brasileiro 35
Carlos Fernando Mathias de Souza	O Senado e o Distrito Federal 45
Cristina Thedim Brandt	A criação de municípios após a Constituição de 1988. O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996 59
Felipe Basile	A reforma política além da reforma eleitoral 77
Meiriane Nunes Amaro e Fernando B. Meneguim	A Previdência Social e a sustentação das finanças públicas. A atuação do Poder Legislativo 91
Gilberto Guerzoni Filho	Da Constituinte à Emenda Constitucional nº 58, de 2009. O Poder Judiciário, o Congresso Nacional e a composição das Câmaras de Vereadores 109
Joanisval Brito Gonçalves	Quem vigia os vigilantes? O controle da atividade de inteligência no Brasil e o papel do Poder Legislativo 125
José Afonso da Silva	Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo 137
Luiz Edson Fachin	De São Salvador ao planalto da representatividade federativa no tempo e no espaço legislativo 155
Luiz Fux	Senado Federal. Os 50 anos de Brasília. Por uma justiça ágil 161
Marcos Mendes	O Senado Federal e o controle do endividamento de estados e municípios 173
Marcos Magalhães	A mudança da capital no Legislativo brasileiro, 1956-1960 181

Nelson Nery Junior	O Senado Federal e o controle concreto de constitucionalidade de leis e de atos normativos. Separação de poderes, Poder Legislativo e interpretação da CF 52 X 193
Ophir Cavalcante Junior	A capital da política 201
Paulo Mohn	A repartição de competências na Constituição de 1988 215
Paulo Magalhães Araújo	Câmara alta e bicameralismo no Brasil. Análise da produção legislativa a partir do Senado Federal (1989-2004) 245
Pedro Robson Pereira Neiva	Senado brasileiro. Um conselho de anciãos? 269
Simone Bastos Vieira, Helena Celeste Vieira e Stelina Martins Pinha	A Biblioteca do Senado. Sua história e a nova capital 281
Ubiratan Aguiar	Tribunal de Contas da União. Auxílio indispensável no combate à corrupção na Administração Pública 301
Vicente Costa Pithon Barreto	Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos. Princípios, alterações e continuidade 321

Compromisso com a Nação

Marco Maciel

Sumário

1. Introdução. 2. A Constituição Cidadã. 3. Republicanizar a República.

1. Introdução

Buscar sempre, entre o que nos separa, aquilo que nos pode unir, parece constituir o grande objetivo da Política, porque, se queremos viver juntos na divergência, princípio vital da democracia, estamos fadados a nos entender. Impõe-se, assim, acreditar na força das idéias; compreender que a política não pode ser o meio da conservação, mas de transformação; e que a firmeza das convicções não deve ser empecilho para entendimento capaz de transformar o poder em instrumento de justiça, igualdade e paz social.

Cometo tais observações por considerar que episódios significativos incorporados à história brotaram da capacidade de homens públicos de anteciparem-se às crises e, de modo sintônico, resolvê-las em consonância com as aspirações nacionais.

Fazer memória desses fatos, que se transformaram em datas paradigmáticas, serve de pedagogia cívica e ajuda a iluminar o futuro, que se nutre daquilo do que passou. Dessa forma, hoje, os 23 anos de Nova República permitem lembrar que o Evangelho da conciliação começou a ser escrito nas Gerais, berço de Tancredo Neves,

Marco Maciel é Senador pelo DEM-PE e membro da Academia Brasileira de Letras. Foi Vice-Presidente da República (95-98 e 99-2002), Ministro da Educação (Governo Sarney) e Governador de Pernambuco (1978-85).

cuja vida e morte nos torna precursores do mais amplo e denso movimento de redemocratização de toda a vida republicana.

É oportuno recordar a inclinação do homem das alterosas ao bom senso. Como afirmou Alceu Amoroso Lima, “o mineiro não é, nem da razão pura, nem da paixão pura. (...) A ordem, para ele, é uma manifestação da própria vida (...) em seu equilíbrio profundo, em sua compensação das partes, em sua oscilação entre extremos”.

Nessa direção, acrescentou mestre Gilberto Freyre: “No assunto, todo mineiro típico é vigário (...) a quem nenhum outro brasileiro deve ter a pretensão de ensinar o padre nosso da relatividade. Relatividade política. Relatividade social. Mineiridade”.

Vale anotar a coincidência de havermos celebrado duas décadas da Nova República, idealizada por Tancredo Neves e efetivada por José Sarney, no mesmo instante em que transcorriam os 150 anos do Gabinete de Conciliação, articulado e presidido por notável pró-homem das Minas Gerais, o Marquês de Paraná, estadista que o Presidente Tancredo Neves muito admirava e revelara, se tempo houvesse, a intenção de biografar-lhe.

Pena que a obra do Marquês de Paraná, cujo Gabinete tanto contribuiu para a estabilidade política do Segundo Reinado, por meio de pacto entre os partidos do Império, não se concluísse, interrompida em virtude de seu súbito desaparecimento em 1856.

Conquanto sejam obviamente distintos a moldura das circunstâncias e o tempo histórico, o “Gabinete de Conciliação” e a “Nova República” são movimentos que se parecem. Ambos tinham objetivos comuns de congruar a Nação em torno de idéias, sem exigir das agremiações partidárias renúncia a seus princípios, visando a aperfeiçoar as instituições e construir uma sociedade compatível com as exigências do desenvolvimento e da justiça social.

A Nova República foi fruto de amplo acordo aberto aos partidos políticos e à sociedade civil, tendo como núcleo o PMDB e

a Frente Liberal, assim cognominada a dissidência do PDS. O documento constitutivo desse pacto, intitulado “Compromisso com a Nação”, estabelecia, ao lado de preceitos doutrinários, objetivos programáticos essenciais para que o Brasil se reinserisse no Estado Democrático de Direito e promovesse o encontro entre o governo e a sociedade mediante adoção de medidas também no campo social, cultural e econômico.

Estava igualmente presente a convicção de que “só a coesão nacional, em torno de valores comuns e permanentes, pode garantir a soberania do País, assegurar a paz, permitir o progresso econômico e promover a justiça social”. Para tal era indispensável concluir, sem ressentimento, o processo de transição para a democracia, com o término do regime militar.

O percurso havia sido encurtado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 11, de 1978, resultado da chamada “Missão Petrônio Portella”, que autorizara a revogação dos Atos Institucionais e Complementares, garantira a anistia, restabelecera as condições para a pluralidade partidária e assegurara o livre funcionamento dos sindicatos, entre outros dispositivos com inequívocos avanços político-institucionais.

Cumprir lembrar o destemor, a lucidez e, como diria Machado de Assis, o “instinto de nacionalidade”, que caracterizou os integrantes da Aliança Democrática, formada por representantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e da Frente Liberal para eleger o Presidente da República, seu Vice, e promover as mudanças exigidas pela sociedade, bem como o apoio recebido por intermédio de lídimas instituições – ABL, CNBB, OAB, SBPC, imprensa, universidades e sindicatos, entre outras organizações da sociedade civil.

A Frente Liberal, assim batizada pela imprensa, foi um movimento desencadeado pelos que divergiram da direção do Partido Democrático Social (PDS) para evitar a imposição de candidatura à Presidência da República que não resultasse de con-

sulta prévia às bases do Partido nem fosse representativa do sentimento de abertura política que se instalara no País. Assim, nasceu o Partido da Frente Liberal (PFL), cujo Presidente de Honra foi Aureliano Chaves, então Vice-Presidente da República.

Bem se vê que o PFL, hoje Democratas, brotou de um movimento histórico que tornou possível a vitória da Aliança Democrática com a chapa Tancredo Neves e José Sarney. No Manifesto de criação do Partido, seus signatários proclamavam:

“A hora da reconstrução da democracia deve ser a hora do reencontro e da conciliação, indispensáveis à solução das graves dificuldades que nos afligem. Não há por que reviver antagonismos que as novas realidades se incumbiram de superar.”

A brusca enfermidade que vitimou o presidente Tancredo Neves e o impossibilitou de assumir a Presidência da República traumatizou a Nação e parecia toldar os horizontes do País. A morte, contudo, ensinou; ou como dizia Rui Barbosa, “não divorcia: aproxima”. Se é verdade que o falecimento de Tancredo Neves causou enorme comoção, deixou, todavia, um exemplo a nos inspirar e um programa a cumprir: o “Compromisso com a Nação”, carta de princípios da Aliança Democrática assinada por Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Aureliano Chaves e por mim.

É de realçar, por dever de justiça, a exemplaridade de gestos e ações de seu companheiro de jornada, senador José Sarney. Investido na suprema magistratura do País, o então Vice-Presidente transformou o “Compromisso com a Nação” na bíblia do Governo, adaptando o texto às mudanças do contexto e enfrentando, sem pompa, as circunstâncias.

Empossado no cargo pelo Congresso Nacional, sua primeira atitude foi referendar o Ministério que Tancredo escolhera e recomendar-lhe o pleno cumprimento de todas as diretrizes por ele fixadas, cuidando para que “nem uma só letra ou vírgula

sejam tiradas sem que tudo se cumpra”, segundo prescreve o evangelista Mateus.

Cito, pela sua relevância, parágrafos do ideário legado por Tancredo, transformado em ação do governo Sarney:

“Juntos assumimos hoje, perante a Nação, o solene compromisso com a democracia e a justiça. Juntos nos comprometemos a pautar-nos pela seriedade na administração da coisa pública, pela devoção no serviço do País, pelo respeito ao cidadão e pela firme determinação de preservar um povo que é digno e austero. (...) Se não bastasse o imperativo ético, não faltaria uma razão política maior a ditar essa postura. É que estou convencido de que a austeridade no Governo será fator decisivo para o êxito do grande projeto de transição para o regime constitucional democrático, um dos mais importantes capítulos da carta-compromisso da Aliança Democrática”.

E, com isso, dizia finalmente Tancredo: “Conclamo o povo brasileiro a continuar a prestar-nos seu apoio nessa difícil missão. Que cada cidadão oriente suas ações no sentido de atingirmos, na paz social e na concórdia, os altos objetivos que juntamente nos fixamos em praça pública, ao longo de nossa memorável campanha cívica pela democracia. (...) Que cada brasileiro, enfim, dê o melhor de si no exercício da responsabilidade intransferível de, com seu esforço consciente, plasmar para si e para os seus filhos o futuro deste País.”

Dentre os objetivos fundamentais debatidos, impõe-se sobrelevar a convocação da Constituinte, por intermédio de Mensagem do Presidente José Sarney ao Congresso Nacional, de que resultou a Carta de outubro de 1988, que Ulysses Guimarães chamou de “Constituição Cidadã”. Com ela, encerramos um longo, todavia, exitoso processo que assegurou ao País viver

sob um autêntico Estado Democrático de Direito, restaurando ou – perdoem-me a hipérbole – instaurando, sob os auspícios da Sexta República, uma verdadeira democracia em nosso País.

2. A Constituição Cidadã

A Constituição de 1988, cujos vinte anos de promulgação estamos fazendo memória, nasceu – fato pouco percebido pela sociedade brasileira – de amplo acordo político, o já citado “Compromisso com a Nação”. Esse pacto, talvez o mais importante de nossa história republicana, ensejou a eleição da chapa Tancredo Neves/José Sarney, por intermédio do Colégio Eleitoral, e tornou possível, de forma pacífica, a passagem do regime autoritário para o Estado Democrático de Direito.

Como toda obra humana, é evidente, uma constituição tem virtudes e imperfeições. As virtudes decorrem do contexto histórico em que são discutidas e votadas. No período 1987/88, aspirava-se, antes de tudo, a restauração plena das liberdades e garantias individuais e a edificação de uma democracia sem adjetivos. As imperfeições derivam, observo como constituinte, do afã de tudo regular, conseqüência talvez da crença na onipotência do Estado. Daí a inserção de matérias inassimiláveis em qualquer constituição, algumas já corrigidas, como a fixação dos juros bancários.

Outro aspecto que configura alguns desafios ainda não resolvidos na atual Constituição é a existência de muitos dispositivos a reclamar leis que lhes dêem eficácia plena. A propósito, convém recordar que promulgado o diploma constitucional, o Ministério da Justiça realizou levantamento de que resultou a publicação do livro “Leis a elaborar”. Nele, à época, foram relacionados, frise-se, 269 preceitos a exigir regulamentação.

Feitas as ressalvas, não é exagero afirmar que a Constituição de 1988, batizada “Constituição Cidadã” pelo Deputado Ulysses

Guimarães, ofereceu ao povo brasileiro a mais ampla Carta dos Direitos Individuais e Coletivos e o mais completo conjunto de Direitos Sociais que o País conheceu.

Os capítulos dos Direitos Políticos e dos Partidos Políticos, por sua vez, constituem inovação a merecer encômios, pois só de maneira indireta os textos constitucionais anteriores tratavam da matéria.

O Título IV, relativo à Organização dos Poderes, é denso e o mais completo no que diz respeito ao Poder Legislativo, cujas competências foram substancialmente ampliadas. Ressalve-se, contudo, o alusivo às medidas provisórias, que ampliam a nossa insegurança jurídica por não observarem freqüentemente os pressupostos de relevância e urgência. Com relação ao Poder Judiciário e à especificação das ações essenciais da Justiça, a nossa Constituição também é inovadora, ao discriminar as funções do Ministério Público, da Advocacia da União e Defensoria pública e privada. O mais criativo foi, sem dúvida, o estabelecimento dos Juizados Especiais, cíveis e penais, que aproximaram a Justiça da população e tornaram mais ágeis as decisões de interesse de maior parcela de brasileiros, em questão relevante, como a defesa de seus direitos.

A discriminação de rendas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios caracteriza, com propriedade, o que se convencionou chamar de “Federalismo compartilhado” ou “Federalismo solidário”, cuja prática, todavia, exige leis complementares previstas no parágrafo único do artigo 23 da Constituição.

Já as finanças públicas se beneficiaram de reconhecidos avanços, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a proibição de práticas antigas, como a vinculação de receita de impostos, a abertura de créditos suplementares ou especiais sem prévia autorização, e a instituição de fundos sem o mesmo requisito.

A Ordem Econômica consagrou princípios vitais: a função social da propriedade,

as garantias de livre concorrência, a defesa do consumidor e do meio ambiente e o tratamento fiscal simplificado para micro, pequenas e médias empresas.

A tutela dos Direitos Sociais, anote-se, está devidamente resguardada, inclusive pelo princípio de proteção das minorias como crianças e adolescentes, idosos e índios, e o estabelecimento da igualdade étnica. A ampla cobertura da Previdência Social é, indubitavelmente, um dos maiores programas de proteção social e distribuição de renda de todo o mundo.

A nossa transição para a democracia – ouso afirmar sem receio de contestação – foi, na segunda metade do século XX, tanto em extensão, quanto em densidade, a mais bem-sucedida, mesmo se comparada com a da Espanha, cujos cânones foram fixados nos “Pactos de Moncloa”. As mudanças econômicas e as transformações sociais realizadas até aqui, contudo, não esgotam o processo indispensável para a adaptação do Brasil às novas exigências de um mundo em que a competição e a integração se tomaram inevitáveis.

Ensina a filosofia, não desacompanhada da sociologia e da história, que, ao desatar o nó da democracia, novas demandas emergem com intensidade e não há outra resposta senão aprofundar, em sua essencialidade, o exercício da democracia.

Os problemas da democracia exigem mais democracia. Assim, o que é preciso agora é corresponder à confiança e à poderosa corrente de esperança que a abertura política reacendeu neste País. Daí insistir na necessidade de conferir, na semântica dos novos tempos, urgência às reformas institucionais, cuja necessidade é cada vez mais visível. Seus enunciados, aliás, estão presentes no pacto fundador da Aliança Democrática, ao preconizar:

- É urgente a necessidade de proceder-se à reorganização institucional do País.
- É dever do Estado erradicar a miséria que afronta a dignidade nacional,

assegurar a igualdade de oportunidades, propiciar melhor distribuição da renda e da riqueza, proporcionar o reencontro com os valores da nacionalidade.

Para esse fim, entre outros de seus objetivos, explicitava o pacto fundador da Aliança Democrática:

- Fortalecimento da Federação e efetiva autonomia política e financeira dos Estados e Municípios;
- Reforma tributária, como instrumento básico de realização dos objetivos de política social e econômica. Correção das desigualdades regionais e pessoais de renda;
- Desconcentração do Poder e descentralização do processo decisório.
- Desburocratização.

3. Republicanizar a República

Cumpra, agora, completar a obra iniciada, o que pressupõe a reforma da estrutura político-institucional, opinião que expomos, insistentemente, antes mesmo da realização do plebiscito de 21 de abril de 1993, no qual o povo se pronunciou pela manutenção do regime republicano e do sistema presidencialista. Isto implica a necessidade de se promover a refundação do Estado, o que significa republicanizar o regime e, ao mesmo tempo, reestruturar o sistema federativo.

Não se trata apenas de operar algumas mudanças formais e limitadas deste ou daquele poder. É preciso algo mais abrangente e profundo, em relação aos três ramos especializados de atuação do Governo. Urge uma reforma legislativa que implique, concomitantemente, a alteração dos mecanismos decisórios da representação política, para que possamos, a partir daí, consumir a reforma do próprio Legislativo, em todos os níveis, tornando o mais ágil e ajustável, em consonância com as mudanças que se operam na sociedade à revelia do Estado.

O mesmo se pode dizer em relação ao Judiciário. Tão importante quanto dinamizar e tornar mais acessível à prestação jurisdicional dos juízes e tribunais é o desafio de ajustar a lei aos imperativos da Justiça, sem que isto implique diminuir o respeito ao devido processo legal e ao direito de defesa. Para tal, é imprescindível que os órgãos da Justiça tenham um poder decisório mais eficiente, com autonomia na garantia efetiva dos direitos coletivos, quer no campo econômico, quer no âmbito social.

No âmbito do Executivo, temos de tornar mais eficiente a capacidade de operação das diferentes áreas em que se exige a proteção ou a intervenção do Estado. Não em favor do seu próprio fortalecimento, mas na tutela dos direitos do cidadão, definindo suas atividades em setores de atuação direta e, ao mesmo tempo, estabelecendo o exercício de um poder regulatório ágil e célere.

Outro ponto relevante é a reforma dos três sistemas do regime democrático, que chamaremos operativos: o sistema eleitoral, o sistema partidário e o sistema de governo. É preciso compatibilizarmos o sistema eleitoral e o sistema partidário, com o objetivo de garantir a representatividade e aumentar a governabilidade.

No sistema eleitoral, não basta à existência de um processo estável e permanente que ponha fim à prática da elaboração de uma nova lei para cada eleição. Devemos mudar o próprio modelo proporcional de listas abertas, hoje existente em apenas dois países do mundo, um dos quais o Brasil.

Temos de escolher entre as inúmeras modalidades e alternativas de correção

que estão sendo aperfeiçoadas ao longo do tempo aquela que evite a proliferação de partidos o que descaracteriza e compromete o quadro partidário. Ao mesmo tempo, é preciso que o próprio período eleitoral e os métodos de financiamento, tanto das eleições quanto dos partidos, sejam ajustados à rotina da vida civil, para que não perturbem a normalidade do exercício da cidadania.

O sistema de governo, que resultará fatalmente desses novos modelos, terá de se ajustar às exigências da democracia participativa, em que as normas, as regras e a própria atuação do poder público respondem à cidadania, servindo à sociedade e não servindo-se da sociedade. Esse enfoque implica um sistema tributário simplificado, não regressivo e correspondente à capacidade contributiva do cidadão.

Tais medidas teriam enorme efeito não só no sistema político, mas igualmente na vida cultural, social e econômica do País e sua plena inserção na comunidade internacional.

Há, malgrado continuados e expressivos avanços, ainda um largo território a percorrer. A esfinge nos acicata: agora ou quando? Se não nós, quem?

A memória serve para cultivar o passado que continua a se mover, ajuda a sinalizar o futuro, e nos leva a refletir sobre os valores em que se assentam os fundamentos da nacionalidade: a paz, a igualdade, a justiça, a solidariedade, a democracia e, sobretudo, a liberdade. Pois, “a liberdade é”, como dizia Dom Quixote a Sancho Pança, “um dos dons mais preciosos que aos homens deram os céus”.

COMPROMISSO FIRMADO PELO PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO COM A FRENTE LIBERAL

Os signatários deste documento, representantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e da Frente Liberal objetivando a consolidação das Instituições democráticas, o desenvolvimento econômico do Brasil e a realização da justiça social, deliberaram constituir uma "Aliança Democrática", aberta aos Partidos Políticos e demais forças democráticas, para eleger o Presidente e Vice-Presidente da República às próximas eleições e instituir um Governo que promova o encontro do Estado com a sociedade e concretize o bem comum.

Fundamenta-se esta Aliança Democrática nos seguintes princípios:

"COMPROMISSO COM A NAÇÃO

O PMDB e a Frente Liberal, conscientes de suas responsabilidades perante a Nação, decidiram reunir seus esforços no propósito de promover as inadiáveis mudanças que a sociedade brasileira exige.

O entendimento que selam, neste momento, é o primeiro passo para a constituição de uma Aliança Democrática, que se compromete com o destino nacional. Ao formalizá-lo, os signatários conclamam os Partidos Políticos e demais forças democráticas, animados pelo sentimento de patriotismo, a se unirem nesta caminhada de fé e esperança do povo brasileiro.

O País vive gravíssima crise na história republicana. A hora não admite vacilações.

Só a coesão nacional, em torno de valores comuns e permanentes, pode garantir a soberania do País, assegurar a paz, permitir o progresso econômico e promover a justiça social.

Este pacto político propugna a conciliação entre a sociedade e o Estado, entre o Povo e o Governo. Sem ressentimentos voltados para o futuro, propõe o entendimento de todos os brasileiros.

É indispensável que se efetive o conagraçamento nacional baseado na liberdade, na igualdade sob a lei, no escrupuloso respeito pela coisa pública, na justa participação de todos nos frutos do progresso, na solidariedade entre os brasileiros. Conagraçamento nacional capaz de propiciar, em clima democrático, as mudanças que a Nação reclama.

É urgente a necessidade de proceder-se a reorganização Institucional do País.

Uma nova Constituição fará do Estado, das Leis, dos Partidos Políticos, meios voltados para a realização do homem — sua dignidade, sua segurança e seu bem-estar.

O Brasil deve ser um País para seu próprio povo, em que seja assegurado o exercício pleno da cidadania, respeitados os direitos humanos, preservadas a identidade e a cultura nacionais.

Em uma Nação marcada pela pobreza e ameaçada pelo desespero dos marginalizados, a Administração Pública deve se caracterizar pela credibilidade e pela participação e se pautar sempre pela austeridade e moralidade.

É dever do Estado erradicar a miséria que afronta a dignidade nacional, assegurar a igualdade de oportunidades, propiciar melhor distribuição da renda e da riqueza, proporcionar o reencontro com os valores da nacionalidade.

Esse Brasil será edificado com o sacrifício, a coragem e as inesgotáveis reservas de patriotismo de sua gente.

Esta é a tarefa que cumpre empreender.

Esse entendimento possibilita a Aliança Democrática estabelecer como compromisso impostergáveis e fundamentais com a Nação brasileira:

— Restabelecimento imediato das eleições diretas, livres e com sufrágio universal, para Presidente da República, Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais e dos declarados de interesse da segurança nacional. Representação política de Brasília;

— Convocação de Constituinte, livre e soberana, em 1986, para elaboração de nova Constituição;

— Restabelecimento da independência e prerrogativas do Poder Legislativo e do Poder Judiciário;

— Fortalecimento da Federação e efetiva autonomia política e financeira dos Estados e Municípios;

— Reforma da legislação eleitoral de modo a possibilitar a formação de novos Partidos, permitir as coligações partidárias e assegurar às agremiações políticas o acesso democrático ao rádio e à televisão;

— Retomada e reordenamento do processo de desenvolvimento, como opção fundamental da sociedade brasileira;

— Reprogramação global da dívida externa, em condições que preservem o povo de sacrifícios insuportáveis e resguardem a soberania nacional;

— Combate à inflação, através de medidas que considerem, não apenas sua origem financeira, mas sobretudo seu caráter prioritariamente social. Saneamento financeiro interno e redução do custo do dinheiro;

— Reforma tributária, como instrumento básico de realização dos objetivos de política social e econômica. Correção das desigualdades regionais e pessoais de renda;

— Prioridade ao Nordeste reconhecimento da sua capacidade na formulação das soluções mais adequadas ao resgate da dívida nacional para com a Região;

— Adoção de medidas de emergência contra a fome e o desemprego;

— Desconcentração do Poder e descentralização do processo decisório. Desburocratização;

— Apoio à livre iniciativa. Fortalecimento das empresas nacionais. Tratamento favorecido às pequenas e médias empresas;

— Revisão da política salarial, com eliminação do processo de compressão do poder aquisitivo dos trabalhadores, dos servidores públicos e da classe média. Garantia da autonomia e liberdade sindicais e do direito de greve;

— Educação fundamental para todos. Fortalecimento da Universidade e efetivação da sua autonomia. Apoio à pesquisa. ao desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural;

— Defesa do patrimônio histórico, artístico e cultural brasileiro. Adoção de um plano nacional de cultura;

— Combate a qualquer espécie de discriminação e preconceito quanto à religião, sexo e raça. Proteção aos direitos das minorias;

— Direcionamento de recursos e estímulos para o aumento substancial da oferta dos bens e serviços indispensáveis à satisfação das carências básicas da população no campo da alimentação, saúde, educação e habitação;

— Proteção do meio ambiente. Defesa da Amazônia. Política urbana. Melhoria da qualidade de vida e das condições de segurança individual;

— Reestruturação da previdência social e do sistema financeiro de habitação, com adoção de medidas que lhes propiciem condições de estabilidade e fidelidade aos objetivos sociais;

— Execução de política agropecuária que assegure a fixação de preços mínimos realistas e a formação de estoques reguladores adequados. Reforma agrária mediante cumprimento do Estatuto da Terra e melhoria das condições de vida do homem do campo;

— Política externa voltada para a preservação da soberania dos Estados, segurança e justiça internacionais, e busca da paz.”

Acordaram os signatários que o candidato a Presidente da República seja proposto pelo PMDB, que indica o Governador Tancredo Neves, e o candidato a Vice-Presidente da República seja apresentado pela Frente Liberal, que indica o Senador José Sarney.

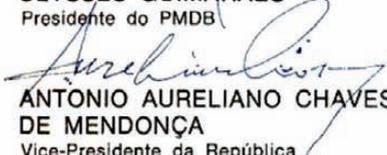
Estabeleceram, igualmente, que o programa governamental venha a ser conjuntamente elaborado pelo PMDB, Frente Liberal e Partidos Políticos que venham a integrar a Aliança Democrática, orientando-se pelos princípios constantes do “Compromisso com a Nação”.

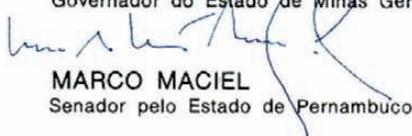
Finalmente, manifestaram a determinação no sentido de desenvolver gestões com o objetivo de alcançar a participação dos partidos políticos e outras forças democráticas que, identificados com estes propósitos, desejem unir esforços através da Aliança Democrática, para solucionar os graves e urgentes problemas que afligem o Brasil e, integrados, pugnam pela vitória dos compromissos e das candidaturas que, para esse fim, indicam.

Brasília-DF, 7 de agosto de 1984.


ULYSSES GUIMARÃES
Presidente do PMDB


TANCREDO NEVES
Governador do Estado de Minas Gerais


ANTONIO AURELIANO CHAVES
DE MENDONÇA
Vice-Presidente da República


MARCO MACIEL
Senador pelo Estado de Pernambuco

O problema do tempo decisório nas políticas públicas

Renato Casagrande
e Roberto Freitas Filho

Sumário

Introdução. 1. Bens coletivos e distribuição. 2. Políticas públicas e direitos fundamentais. 3. O contexto: a globalização. 4. O tempo. 5. A visão do Judiciário. 6. Apontamento final: assincronia de lógicas.

Introdução

O presente trabalho enfoca o problema do controle judicial da atividade parlamentar, com enfoque sócio-jurídico e com viés político. A variável destacada para a análise é o *tempo* na questão da legiferação e seus impactos no dogma da separação dos poderes.

O fato sócio-econômico em relevo na presente análise é a globalização econômica, tendo em vista a atuação dos poderes na complexa atividade de dar forma a determinações diretivas para a realização (implementação e execução) de políticas públicas estabelecidas na Carta Constitucional. Nos últimos vinte anos o processo contínuo de incremento da tecnologia de informação e de transportes permitiu o aumento da velocidade das transações comerciais em escala global. Sugerimos que essa importante mudança no ritmo das transações comerciais e do fluxo de capitais no âmbito do mercado global “coloniza” outros campos da experiência humana, entre elas a política, tendo implicação nas relações entre os três Poderes da República.

Renato Casagrande é Senador.

Roberto Freitas Filho é Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB e Mestre/Doutor USP.

O Poder Executivo funciona em uma lógica temporal diversa daquela na qual funcionam o Legislativo e o Judiciário, o que gera discrepância de atuação entre eles. Por conta da lentidão do processo legislativo, Executivo e Judiciário acabam por legislar, adentrando área própria do Poder Legislativo, o que resulta na dificuldade dele se afirmar como um Poder relevante e necessário aos olhos da sociedade, por conta do déficit de legitimidade gerado.

Em síntese, no presente artigo procuramos refletir sobre o fenômeno da globalização, especificamente em relação à variável tempo, e suas implicações para as relações funcionais entre os Poderes, sem supor um estudo à exaustão, mas com a modesta pretensão de apresentar alguns pontos que nos parecem relevantes sobre essas questões.

1. Bens coletivos e distribuição

Nas duas últimas décadas tem havido crescente movimento no sentido da judicialização da política. Isto se deve, em grande parte, à cristalização no texto constitucional de 88 de uma série de diretrizes para a realização de políticas públicas. A Constituição de 1988 previu um longo rol de direitos individuais e sociais e um título específico é dedicado à ordem social. A história de negligência em relação à implementação dos direitos sociais, associada à demanda reprimida pela sua efetivação durante o período de exceção criou a situação de uma massa cidadã a exigir políticas e serviços públicos, ao mesmo tempo em que o Estado não era capaz de dar respostas satisfatórias.¹

O que está em jogo nas políticas públicas constitucionais que dizem respeito aos direitos individuais e sociais é fundamentalmente a alocação equânime dos resultados do esforço coletivo de produção de riqueza e o acesso aos bens culturais, simbólicos

e da estrutura básica da sociedade, que permitem o exercício das condições de dignidade da pessoa humana. São as políticas públicas o principal meio de efetivação dos direitos fundamentais sociais de cunho prestacional. Nos direitos sociais e nos demais direitos fundamentais encontram-se os objetivos finais de algumas das políticas públicas executadas pelo Estado.

Os bens a serem alocados apropriadamente são, em grande medida, indivisíveis, de fruição coletiva e têm relação com a dimensão distributiva da justiça. Justiça distributiva é a regra segundo a qual os interesses particulares são articulados para que uma forma de produção de vida com liberdade seja possível. A distribuição, na perspectiva das políticas públicas em que se alocam recursos coletivos, deve ocorrer em relação a coisas comuns (não produzidas por ninguém), coisas produzidas em comum, autoridade e poder e, por fim, incentivos a talentos individuais socialmente relevantes.²

Os bens coletivos são relativos ao conjunto de recursos compartilháveis por todos os indivíduos, a exemplo do meio ambiente. A redação do artigo 225 da CF dá a medida da dificuldade de alocação dos bens coletivos. Quando se diz que *todos* têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao mesmo tempo o dever de prover e manter o equilíbrio ecológico é de *todos* (Poder Público e coletividade), aparentemente há uma confusão (no sentido técnico do termo) das posições de “credor” e “devedor”, o que no limite inviabilizaria a dedução de pretensão. Uma política pública que tenha por objetivo regular o exercício da propriedade privada em consonância ao direito de todos ao meio ambiente equilibrado tem de lidar com os limites da apropriação individual dos recursos ambientais, tanto em termos econômicos quanto em termos de fruição pessoal, considerando variada gama de princípios, regras

¹ FONTE, Felipe de Melo. *A legitimidade do Poder Judiciário para o controle de políticas públicas* in *Revista brasileira de direito público RBDP*, v. 6., n. 20, p. 91-126, jan/mar., 2008.

² LOPES, José Reinaldo de Lima. *Justiça e Poder Judiciário ou a virtude confronta a instituição*. in *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006, p. 127.

e valores, tendo em vista uma boa e digna qualidade de vida e com o compromisso intergeracional.³ Uma primeira distinção se faz importante nesse momento. A noção de política pública implica necessariamente em pensar a ação governamental na escala coletiva. Distintamente do processo judicial, em que as decisões são, no mais das vezes, proferidas em chave individual, ou seja, elas aparecem como problema de um indivíduo, em realidade são decisões que têm impacto em uma coletividade destinatária de políticas públicas financiadas por recursos orçamentários, coletivos, portanto. A escala é, assim, uma variável que distingue as lógicas do Judiciário, do Legislativo e do Executivo. Os dois últimos funcionam na escala coletiva e o primeiro, via de regra, na escala individual.

Do ponto de vista econômico, a complexidade de dar concretude às determinações constitucionais sobre os direitos sociais não é pequena. Direitos à saúde, à educação e a um sistema de previdência social, por exemplo, pressupõem cálculos intrincados e um sistema distributivo sofisticado para a sua implementação.

Um pressuposto da atividade legislante em relação à alocação equânime de bens coletivos é a necessária definição dos *critérios* de distribuição, ou seja, quem deve fazer o quê para que alguém tenha acesso ao recurso. A relevância do tema aparece na obra de influentes autores como John Rawls⁴ e Amartya Sen⁵ os quais se ocuparam da

tarefa de, com base em uma concepção de justiça, tentar propor tais critérios.

As constituições sociais, ao consagram direitos que necessitam de ação direta do Estado para a sua instrumentalização, impõem ao executor da norma o dever de envidar uma série de ações que têm por objetivo a realização da política constitucionalmente determinada. Ocorre que, como já afirmamos, por conta das transformações tecnológicas que impactaram na economia, a dinâmica da governabilidade não se coaduna com a da legiferação por meio do tradicional processo legislativo.

2. Políticas públicas e direitos fundamentais

A força normativa da Constituição Federal vincula-se à possibilidade de que os direitos nela previstos sejam concretizados por meio do controle judicial. A Constituição prevê direitos individuais e sociais a serem, em grande medida, implementados por meio de políticas públicas. As cortes constitucionais têm, assim, função garantidora da realização das prescrições normativas que consagram direitos, fazendo com que o texto constitucional supere a função simbólica de reconhecimento de demandas sociais e passe a ser um real programa de atuação das instituições.

³ LEUZINGER, Márcia Dieguez e CUREAU, Sandra *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 19.

⁴ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta, Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002, passim, e *O liberalismo político*. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. Brasília; Instituto Teotônio Vilela; São Paulo: Atica, 2000, passim. Rawls, autor da mais influente teoria da justiça do século XX, propõe dois princípios de distribuição: (1) Liberdades iguais e (2) tratamento diferente para promover maior benefício aos que se encontram em situação de menor bem-estar.

⁵ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade* tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo

Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, passim, e *Desigualdade Reexaminada*; tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001. Sen, ao trabalhar com o tema do desenvolvimento, ataca a questão da desigualdade, que para ele é explicada pela falta de oportunidades e pela privação de liberdades básicas, na desigualdade do indivíduo isolado, na ausência de condições iguais básicas de existência (acesso à saúde, educação, saneamento básico, alimentos, etc.), elementos capazes de serem proximamente igualados entre os indivíduos empiricamente tão diversos, como afirma Sen. A igualdade a ser buscada é uma igualdade substantiva e o Estado deve agir para prover os indivíduos com as capacidades de funcionamentos que lhes permitam agir em liberdade. A constituição das 'liberdades' (por exemplo, liberar o indivíduo da fome) capazes de dar às pessoas sua "condição de agentes" para atuarem livremente e construir seu futuro como queiram.

O constitucionalismo decorrente do paradigma vinculado à instituição de tribunais constitucionais, como é o caso da Alemanha após 1950 enseja a introdução de um modelo político de assunção da dimensão dos conflitos difusos na vida institucional, especialmente a jurídica. Os conflitos sociais não são mais, de forma mistificada, desarticulados sob o discurso ideológico da igualdade formal.⁶ Legislativo e Judiciário são, assim, chamados à responder pelo por um papel protagonista nas questões de políticas públicas de natureza prestacional.

Uma observação importante a ser feita é que a noção de eficácia normativa utilizada no paradigma liberal e em relação aos direitos individuais não pode ser aplicada sem alguma qualificação ao paradigma do Estado intervencionista, já que eles devem ser implementados sempre progressivamente, levando-se em conta aspectos contextuais de possibilidade concreta de serem efetivados. O que pode confundir a análise do problema é a adoção do conceito atribuível ao paradigma liberal segundo o qual somente normas aptas a produzirem efeitos concretos e dedutíveis subjetivamente em juízo são, verdadeiramente, normas jurídicas válidas. Kelsen defende que a validade de uma norma está, dentre outros requisitos, condicionada à eficácia da mesma. Lida sem qualquer mediação ou qualificação essa passagem da Teoria Pura pode dar a entender que a validade de uma norma depende da apropriação⁷ de sua potencialidade de produção de efeitos pelos sujeitos individuais. Há que se considerar que as normas que consagram os direitos sociais não apreciáveis, quanto à sua eficácia, da mesma forma que aquelas que consagram os individuais de matriz liberal, como a propriedade ou a liberdade de locomoção,

por exemplo. Elas estabelecem, em grande medida, diretrizes de ação estatal.

A idéia há normas que devem estabelecer diretrizes para a atuação estatal, mais do que garantir os direitos sociais como direitos subjetivos, está presente no artigo 2º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, no qual se lê:

“Artigo 2º - 1. Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.” (grifos nossos)

É nesse contexto normativo marcado pelo reconhecimento de que a eficácia da implementação das políticas públicas passa pela consideração de limites materiais e temporais que a condicionam que os tribunais passam a atuar como agentes de tutela positiva na realização das prescrições jurídicas relativas às políticas públicas por meio das quais são implementados os direitos constitucionais. O ponto fundamental em relação à análise das políticas públicas é a questão decisória, ou seja, o que e como fazer para atingir os resultados esperados.

Há referência, na bibliografia especializada, a que o estudo das políticas públicas é um fato recente na teoria brasileira.⁸ A definição do que sejam políticas públicas é, portanto, problemática. Dedicaram-se a ele, dentre outros, Maria Paula Dallari Bucci,⁹

⁸ FONTE, Felipe de Melo. *A legitimidade do Poder Judiciário para o controle de políticas públicas in Revista brasileira de direito público RBDP*, v. 6., n. 20, p. 91-126, jan/mar., 2008.

⁹ Além das outras obras aqui referidas, BUCCI, Maria Paula Dallari. *As políticas públicas e o direito administrativo*. Revista Trimestral de Direito Público, 13, 1996.

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. in BUCCI, Maria Paula Dallari. (org) *Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 6.

⁷ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1991, p. 231.

Fábio Konder Comparato¹⁰ e Eros Roberto Grau.¹¹

Os Poderes são agentes de implementação de políticas públicas. Adotando a definição¹² de Bucci, tem-se que políticas públicas são “arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias formalizadas ou programas de ação governamental, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, e resultam de processos conformados juridicamente.”¹³ Pode-se entender também que políticas públicas são “diretrizes, princípios norteadores da ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado. São esses casos, de políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos, que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.”¹⁴ A definição do que sejam políticas públicas permite verificar que há necessariamente a atuação do Estado por meio de instituições que têm de agir em sintonia para a sua implementação e que elas envolvem a distribuição dos recursos coletivos, ou seja, pressupõem decisões políticas, que deve se dar segun-

do marcos normativos estabelecidos na legislação.¹⁵

A elaboração das políticas públicas implica em definir quem decide o quê, com que conseqüências, para quem, sendo as definições relacionadas ao contexto político em que se vive. As políticas públicas são atividades próprias da ação governamental, mas não são tudo o que é produzido pelo Estado.¹⁶ É ínsito ao conceito de políticas públicas que elas agreguem elementos políticos, econômicos, sociais, organizacionais, relativos à gestão pública, na forma de processos juridicamente disciplinados. São implementadoras dos direitos constitucionalmente previstos, especialmente econômicos, sociais e sociais. A implementação desses direitos depende, portanto, da realização de políticas públicas.

3. O contexto: a globalização

O contexto em que os direitos previstos na CF devem ser garantidos é o do mundo em que o mercado é globalizado.

As mudanças econômicas e sociais ocorridas nos últimos vinte anos decorrentes da globalização trouxeram o agravamento da exclusão social e aumentaram as desigualdades de oportunidades de acesso aos bens materiais, culturais e simbólicos necessários ao exercício digno da cidadania. Nesse cenário as dificuldades de concretização dos objetivos de justiça social consagrados na Constituição são crescentes, na medida em

¹⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista dos Tribunais, 737, 1997.

¹¹ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 25.

¹² A autora reconhece a dificuldade de propor um conceito jurídico de *políticas públicas*, entendendo que a dificuldade decorre em grande medida da natureza interdisciplinar do problema. De toda sorte, para os fins de nosso argumento adotamos uma proposta conceitual. BUCCI, Maria Paula Dallari – *Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas*. Texto em meio eletrônico cedido pela autora, p. 2.

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari – *Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites*. Texto em meio eletrônico cedido pela autora, p. 10.

¹⁴ TEIXEIRA, E. C. *Movimentos sociais urbanos em Salvador: um mapeamento*. in LUZ, Ana Maria Carvalho (Org.). *Quem faz Salvador?* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2002.

¹⁵ Cristiane Derani propõe interessante definição, dizendo que são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais, atuando sobre campos institucionais diversos, em função do interesse público, destinando-se a alterar as relações sociais estabelecidas. DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2002. p. 239.

¹⁶ SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; GUEDES, F.; SANTOS, Leidimar Cândida; RIBEIRO, M. M.; SANTOS, Thiago Chagas S.; CARIBE, D. A.; SOUTO, I. M. I.; JUNIOR, Cleber Dias da Silva. *Compreendendo a Natureza das Políticas do Estado Capitalista*. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 41, p. 819-834, 2007.

que o modelo de produção é, por essência, concentrador.¹⁷

Embora o conceito de globalização seja de difícil precisão, tomaremos aqui no sentido mais usualmente referido na literatura especializada.¹⁸ A partir da década de 80, houve uma intensificação do processo de internacionalização das economias capitalistas a qual se convencionou chamar de *globalização*. Decorrente desse processo, há enorme integração dos mercados financeiros mundiais e aumento do comércio internacional com intensidade jamais vista, com a criação de empresas transnacionais que operam em rede.¹⁹ O poder das empresas transnacionais em um mundo globalizado é rival do poder do Estado de realizar autonomamente a tomada de decisões em relação à economia, e à política.

Outro aspecto importante da globalização é a repercussão das mudanças econômicas na dimensão temporal dos acontecimentos. Como fenômeno decorrente da constante evolução tecnológica ela resultou, ressaltava Castells, na compressão do tempo e do espaço de tal forma que os limites geográficos não são mais barreira às relações econômicas.²⁰ Assim, a informação, o transporte e o fluxo do capital se dão em escala global de forma corriqueira, o que não ocorria em outros momentos da história. É um mercado global onde tudo acontece de forma imediata.

¹⁷ DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 13.

¹⁸ "Convertida numa das chaves interpretativas do mundo contemporâneo, *globalização* não é um conceito unívoco. Pelo contrário, é um conceito plurívoco, comumente associado à ênfase dada pela literatura anglo-saxônica dos anos 80 a uma nova economia política das relações internacionais." FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 59.

¹⁹ DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 14.

²⁰ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução: Roneide Venâncio Majer. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; V. 1) São Paulo: Paz e terra, 1999, p. 457/496.

Como o poder econômico das empresas transnacionais, pela sua dimensão e pela repercussão social das suas decisões de investimento, é competidor do poder político dos Estados, a autonomia soberana na condução da aplicação de políticas públicas dos agentes políticos internos fica sensivelmente comprometida. A conversão das economias nacionais num sistema mundial único está, portanto, conduzindo ao redimensionamento do princípio da soberania nacional, assim como o primado do equilíbrio entre os poderes.

A tripartição de poderes foi originariamente destinada a conter o absolutismo dos primeiros tempos do Estado moderno e disciplinou o monopólio do uso legítimo da violência por parte do despotismo esclarecido, estabelecendo que a atribuição da titularidade da iniciativa legislativa é dos parlamentos soberanos. Tal configuração institucional do poder restringe o campo de ação do Executivo aos limites estritos da lei, confere ao Judiciário a competência exclusiva para julgar e dirimir conflitos e atribui ao Legislativo as funções legiferante e fiscalizatória.

Nesta formulação o constitucionalismo deu conta das dificuldades engendradas pelas mudanças ocorridas durante o século XIX, garantindo legitimidade política e segurança jurídica necessárias à realidade do mercado capitalista. O constitucionalismo construiu, assim, uma engenharia institucional jurídico-política de garantia das liberdades públicas e de direitos fundamentais, moldando a democracia representativa.

No século XX, com o declínio do primado do equilíbrio entre os poderes por conta da crise econômica estrutural da década de vinte e da crescente complexidade das relações sociais, o Executivo viu-se obrigado a dar respostas cada vez mais rápidas e eficazes a questões econômicas, administrativas e comerciais não previstas pela teoria liberal clássica. Assume, assim, funções até então do Legislativo e do Judi-

ciário. O Executivo passa, assim, a induzir, controlar e coordenar o mercado. O Estado liberal converte-se em Estado-Providência, promovendo crescimento econômico e assegurando distribuição dos recursos coletivos e proteção dos cidadãos menos favorecidos.

A função do Estado passa de “ordenadora” para “reguladora”, intervindo efetivamente no campo da economia. No mundo contemporâneo da globalização, a intervenção do mercado tem de ser combinada com a intervenção do Estado atuante e catalizador, que facilite, encoraje e regule os negócios.²¹

Os efeitos da globalização econômica promovem impacto no modelo do Estado-Providência, especialmente na década de 1970, quando as inovações tecnológicas ganham grande escala de utilização. Os choques do petróleo de 1973 e 1979 resultam na crise de sustentabilidade das políticas welfaristas e levam à recessão diversos países desenvolvidos. Um novo salto tecnológico é dado, com o objetivo de reduzir o impacto do custo do trabalho e da energia no preço final dos produtos e serviços. O sistema decisório e regulatório inspirado no modelo político-jurídico liberal, cujos elementos ainda estavam presentes no Estado-Providência, acaba por ruir.²²

O resultado do aumento da complexidade social e econômica e o ineditismo das questões que surgiram levaram o Executivo a editar normas de organização, de comportamento e programáticas. As constituições dirigentes²³ consistem,

²¹ DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 113.

²² FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 70.

²³ A constituição dirigente é caracterizada por um texto constitucional que, além de consistir num estatuto organizatório definidor de competências e regulador de processos no âmbito de um determinado Estado nacional, atua também com uma espécie de estatuto político. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição-dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais*

neste cenário, num estatuto organizatório definidor de competências e regulador de processos e conformam um marco político dos Estados intervencionistas, estabelecendo um programa para o Legislador e para os governantes concretizarem as diretrizes programáticas constitucionais.

A partir da década de 80, surgem outros pontos de ruptura, notadamente a desconcentração do aparelho estatal a privatização de empresas públicas, a “flexibilização” da legislação social, a internacionalização do Estado, com processos de integração de blocos regionais e tratados de livre comércio, mecanismos de incentivos e subsídios fiscais e a expansão da *Lex Mercatória*²⁴ como um direito paralelo ao do Estado, com foros de negociação estabelecidos por grandes grupos empresariais.

Como as instituições internas têm seus componentes formados num paradigma liberal, as decisões são tomadas de forma a observar a soberania interna do Estado, mas desconsideram as implicações mercadológicas globais. A questão é que o conceito de soberania adstrito aos limites geopolíticos do Estado é insuficiente para dar conta de explicar o fenômeno jurídico e operar um sistema de resolução de conflitos inserto no mercado mundializado. A *Lex mercatoria* se impõe assim como a mais importante *ratio* da lógica econômica dos atores globais.

Posta esta breve descrição do contexto da globalização, no qual os Poderes atuam, três aspectos importantes do prisma dos resultados da globalização para os cidadãos merecem ser sinteticamente destacados. Primeiro, a implementação de mercados livres globalizados trouxe consigo uma dramática acentuação das desigualdades

e programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1982, p. 11. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito de Coimbra.

²⁴ A globalização econômica e a crescente expansão de um direito paralelo ao dos Estados leva ao reconhecimento da “*Lex mercatoria*” que se impõe pela necessidade de velocidade nas decisões que tenham impacto na vida econômica das empresas, principalmente as que operam em escala transnacional.

econômicas e sociais no interior das nações e entre elas. Segundo, o impacto da globalização é mais significativo para os que menos dela se beneficiam. Terceiro, o impacto político e cultural da globalização é crescentemente importante, se comparado à escala real dos problemas sociais já existentes.²⁵ O avanço da economia global não garante no futuro, unicamente por mecanismos de mercado, que haja postos de trabalho, mesmo os flexíveis, compatíveis com as necessidades mínimas dos cidadãos. A lógica do fracionamento da cadeia produtiva incorpora a adoção de bolsões de trabalho barato ao redor do mundo, não aumentando necessariamente o nível dos salários.²⁶ Implementar políticas públicas e realizar a governabilidade nessa situação é tarefa de difícil consecução, especialmente em relação a uma variável do problema, que agora discutiremos: o tempo.

4. O tempo

O conceito de tempo tem importância fundamental nos debates atuais da teoria social. O tempo, desde esta perspectiva, contrariamente ao que se imagina no senso comum, é um conceito contextual, ou seja, o tempo é local, circunstante.²⁷ François Ost aborda a complexidade da apreensão do conceito de tempo ao recusar tanto a sujeição a uma medida quantitativa, de acordo com o relógio, por assim dizer, e outra de uma subjetividade individual de absoluta relativização. Não é, pois, nem a vivência individual nem um dado físico que podem abarcar o conceito de tempo. O tempo é, para ele, um conceito sócio-cultural, em

²⁵ HOBBSAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 p. 11-13.

²⁶ DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 166.

²⁷ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução: Roneide Venâncio Majer. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; V. 1) São Paulo: Paz e terra, 1999, p. 557.

que se nomina o fenômeno e são convencionados instrumentos de sua verificação. O tempo é radicalmente cultural, construído coletivamente e essencialmente historicizado.²⁸

A noção de tempo é, portanto, social, e não propriamente cronológica. Isto é visível, por exemplo, em relação à produção fordista, que forjava o tempo como aceleração do trabalho associada ao dinheiro com aumento de pagamento. Já o stalinismo acelerava o tempo por um motivo ideológico.

O tempo, diz Manuel Castells, como uma categoria linear, irreversível, mensurável, e previsível, vem sendo modificado de forma nunca antes vista, dada a necessidade do capitalismo se libertar de todas as amarras e restrições, incluída aí a barreira cronológica às possibilidades de acumulação.

Ao perder sua essencialidade como conceito explicativo e operativo, o tempo, no sentido cronológico, perde também sua capacidade organizativa das relações sociais. Um novo conceito de tempo substitui aquele tempo linear, o *tempo intemporal*. O conceito de tempo intemporal é usado por Castells com a advertência que a transformação do tempo não diz respeito a todos os processos, agrupamentos sociais e territórios de nossas sociedades, embora afete todo o planeta. Ele é “uma forma *dominante* emergente do tempo social na sociedade em rede porque o espaço de fluxos não anula a existência de lugares.”²⁹

A ideia de tempo está presente de forma constituinte, no conceito de globalização. Tanto é assim que Giddens descreve a globalização como sendo a intensificação das relações sociais em nível mundial que ligam localidades distantes de tal forma que acontecimentos locais são conformados por eventos que ocorrem a muitas milhas de distancia e vice-versa, revelando a idéia

²⁸ OST, François. *O Tempo do Direito*. Bauru: Edusc, 2005, p. 23.

²⁹ *Id.*, p. 461.

de imediatidade.³⁰ Harvey se refere à globalização como a mudança de percepção do tempo e do espaço, ou ainda a compressão do tempo-espaço.³¹

Da perspectiva econômica, com a globalização, pela primeira vez na história surgiu um mercado de capitais unificado funcionando em *tempo real*. Como os lucros são maiores quanto maior é a velocidade das transações econômicas, a derrubada do obstáculo temporal à circulação do capital na dimensão global permite aumentar significativamente a possibilidade de acumulação. Além do aumento da velocidade em si das transações, a possibilidade de multiplicá-las é, também, um outro instrumento de ganhos. A capacidade de executar uma infinidade de transações em tempo reduzido, implementando circularidade ao trânsito do capital, é o que caracteriza o sistema. A projeção de ganhos no tempo futuro e imediatizada no presente comprime o tempo, de forma que tudo na economia acontece no “agora”, mesmo os prognósticos futuros, que são imediatizados incessantemente.

O capital comprime e dissolve o tempo. As consequências deste fenômeno são extremamente relevantes para o direito. Os efeitos da globalização impescindem de regulação normativa. Dentre os mais importantes, vemos crises monetárias recorrentes, dificuldades do capital prever o futuro, a potencial destruição de empresas e postos de trabalho decorrentes de mudanças constantes de cenários econômicos, transferência da poupança para o investimento de risco, riscos para fundos de pensão, dependência de economias periféricas de movimentos de capital especulativo, e, mais importante, a “destruição, na esfera coletiva, das sociedades, do padrão de comportamento de satisfação adiada, em benefício da ideologia comum do ‘dinheiro

fácil’ que enfatiza o jogo individual com a vida e a economia; e o prejuízo basilar à percepção social da correspondência entre produção e recompensa, trabalho e significado, ética e riqueza.”³² O tempo econômico é, portanto, gerenciado como um recurso, como um fator diferencial em relação aos atores econômicos. O tempo é, portanto, comprimido e processado.³³

Para os fins do presente argumento, é importante salientar que *há uma fragmentação e potencial contradição no conceito de tempo*. O tempo não é mais uma noção cronológica, mas uma noção operativa, com a qual é possível realizar diferentes performances, dependendo de como se lhe opera em um determinado processo.

Por influência da globalização o tempo da economia acaba por ser o mais importante e mais utilizado conceito de tempo, revelando-se presente de forma hegemônica de vários campos da experiência social.³⁴

³² Id., p. 463.

³³ A reflexão sobre o bem-estar dos indivíduos está longe de atingir consenso. Por outra, importantes e acalorados debates encontram-se em plena efervescência, o que revela a forte dimensão ideológica das abordagens. Um exemplo de defesa aguerrida da globalização e do liberalismo de mercado é o trabalho de LAL, Deepak. *O elogio dos impérios: globalização e ordem*. Portugal: Publicações Europa-América, 2007, p. 165/194. Para uma visão crítica SANTOS, Boaventura de Sousa e GARAVITO, Cesar A. Rodríguez (Eds.) y otros. *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Cuajimalpa: Anthropos Editorial, 2007.

³⁴ Um dos exemplos da proeminência do tempo econômico (o imediatismo) nos demais campos é a linguagem visual da MTV, a linguagem MTV, em que sucessão de imagens, mensagens, músicas e informações são apresentadas ao telespectador de forma superficial e imediata. “Imbuídos da lógica do consumo, os vídeos podem ser analisados pelo ponto de vista de uma onírica manipulação de signos, operada dentro dos novos horizontes abertos pela tecnologia, não necessariamente por videomúsicos, mas por ‘homens de mercado’, os publicitários. Baseados na exterioridade da orquestração de mensagens audiovisuais que provocam sensações efêmeras, os vídeos são a representação simbólica do *star system* (o mundo das estrelas do rock e do pop) que o público quer consumir mesmo que virtualmente. Eles são mensagens operativas produzidas pelo processo tecnológico das comunicações de massas; são portan-

³⁰ GIDDENS, Anthony. *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity, 1990, p. 64.

³¹ HARVEY, David. *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell, p. 240.

Nossa hipótese é que o imediatismo do tempo econômico acaba por se estabelecer como a referência em outros campos da experiência humana, como é o caso do exercício do governo pelo poder executivo. A governabilidade pressupõe a tomada de decisões em tempo imediato, enquanto o tempo da tomada de decisões nos âmbitos do Legislativo e do Judiciário é outro. Podemos falar, assim, em dois tempos diferentes, o *tempo econômico* e o *tempo jurídico*, que funcionam em duas dimensões distintas.

Embora o tempo econômico esteja presente em vários campos da experiência social, não é assim com todos. Assim ocorre com as relações entre direito e economia. Embora direito e economia sejam disciplinas políticas, no sentido de que pressupõem a aplicação do raciocínio prático, há uma diferença fundamental nas lógicas das duas disciplinas. Tomado o direito no momento da legiferação (excluídas, portanto, as dimensões da norma posta como objeto da chamada “ciência do direito” e a norma no momento de sua aplicação), constata-se que o ritmo das discussões e debates parlamentares é lento ao contrário do tempo econômico. É próprio do processo legislativo que haja pouca velocidade na confecção de leis. Isto decorre do fato de que as normas devem programar o futuro, o que torna a confecção de leis um processo de especulação sobre os resultados e impactos futuros da norma na realidade fática. Normas têm de ser capazes de regular um campo de condutas e, ao mesmo tempo, de controlar retrospectivamente os desvios. Daí falar-se em funções didática e repressiva das normas. As normas jurídicas têm, assim, pretensão de estabilidade e durabilidade, pois são, em certo sentido, estruturantes do “jogo” social, assim como econômico.

A economia, por sua vez, trabalha com um princípio que enseja o arrojo dos comportamentos, o princípio da liberdade de

iniciativa. As regras econômicas em um mercado livre devem permitir algum grau de previsibilidade e segurança, mas devem, por conceito, permitir abertura para a adaptabilidade própria às nuances dos contextos competitivos.

Por conta da distinção entre os objetivos das duas disciplinas, é possível se postular que os *tempos* do direito são o *ontem* e o *amanhã* e o *tempo* da economia é o *hoje*.

As demandas por soluções de governo para problemas normativos com impacto social são operadas com a lógica do tempo econômico, pois a velocidade dos fatos políticos e econômicos torna a expectativa de exercício do governo imediata. O Poder Executivo tem, assim, um dilema constante na realização e implementação das políticas públicas. Ou submete a produção de normas ao processo legislativo regular e corre o risco de não conseguir responder a tempo às demandas da lógica de mercado ou produz normas por meio de processo legislativo abreviado e perde politicamente em termos de legitimidade de sua atuação como autoridade. A resposta normativa resolve o problema da dimensão da governabilidade econômica do governo, mas gera um déficit de legitimidade democrática na medida em que legisla sem amplo debate e enfraquece o papel do Legislativo.

Reconhecendo que o processo legislativo tem, pela sua própria natureza, um ritmo lento e que a demora dele decorrente pode ser um entrave insuperável à governabilidade, o constituinte previu a possibilidade de um processo legislativo abreviado, as medidas provisórias, previstas no artigo 62 da Constituição Federal. O requisito da urgência constitucional para a edição de medidas provisórias cumpre politicamente a função retórico-simbólica de abrir uma válvula de escape excepcional para permitir ao Executivo o exercício da legiferação. O problema se coloca quando a excepcionalidade se torna a regra, como é o caso brasileiro.³⁵

to, mensagens de consumo” PEDROSO, Maria Goretti e MARTINS, Rosana. *Admirável Mundo MTV Brasil*. São paulo: Saraiva, 2006, p. 5.

³⁵ Somente de 19 de setembro de 2001, portanto após a Emenda Constitucional número 32, até o dia de

O Judiciário, por sua vez, enfrenta a questão de dar respostas normativas às demandas de concreção de políticas públicas por meio de decisões em conflitos individuais e coletivos que lhe são apresentados. Ao fazê-lo, acaba por determinar conteúdos normativos concretos aos princípios e direitos genericamente enunciados na Constituição. De forma geral as decisões judiciais que dizem respeito a direitos decorrentes de políticas públicas anunciadas na Constituição são dadas em sede de liminar, na qual o tempo é imediato. A função precípua do Legislativo fica, assim, minorada, porquanto Tanto Executivo quanto Judiciário acabam por invadir o campo da competência legiferante, em tese reservado ao primeiro.

5. *A visão do Judiciário*

Um exemplo interessante que ilustra o argumento da incomensurabilidade entre os tempos da economia e do direito é a edição de medidas provisórias com o objetivo de aprovação de abertura de créditos extraordinários.

A estratégia legítima de obstruir votações de matérias relevantes ao governo faz com que, por exemplo, o orçamento não seja votado a tempo, obstaculizando as ações de governo. O governo, por sua vez, em nome da governabilidade, apela para a edição de medidas provisórias.

Notícia do site G1, de 15 de maio de 2008, informa posição de alguns ministros do Supremo Tribunal Federal quanto à edição de MPS:

“A edição de medidas provisórias pelo governo tem bastante criticada nos últimos tempos. Durante a posse do novo presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Gilmar Mendes, em abril, *o excesso de MPs foi alvo de críticas do próprio Gilmar e também do presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Cezar Britto.*”

hoje, 16 de julho de 2008, foram editadas 436 MP.

As medidas provisórias para a aprovação de créditos extraordinários respondem à necessidade de lidar com o problema gerado pela disjunção entre as lógicas temporais econômica e jurídica.

A lógica da governabilidade econômica é a seguinte: A não aprovação pode gerar ingovernabilidade e, conseqüentemente, a dificuldade ou mesmo impossibilidade de implementação das políticas públicas previstas constitucionalmente. A inação do Congresso gera, como resposta, a edição de uma MP pelo Poder Executivo, que lança mão do processo legislativo abreviado, o que enseja as críticas do Legislativo e do Judiciário à invasão das suas competências pelo Poder Executivo.

A disputa entre o Legislativo e o Executivo acaba por ser arbitrada pelo Judiciário, que entra no jogo político da edição de MPs para responder à alegação de que a legiferação por atalho deve ser excepcional.

A pergunta que se coloca é: em que medida é admissível que o Judiciário determine os limites da governabilidade? Corolário desta primeira pergunta, poderíamos indagar: É papel do Judiciário fazer considerações sequencialistas quando decide sobre questões de impacto nas políticas públicas realizadas pelo governo? O judiciário tem legitimidade democrática para determinar o conteúdo material concreto das políticas públicas?

É possível vislumbrar certo exagero no foco na atuação judicial para concretização dos direitos, em especial os direitos sociais. Entende uma importante administrativista que não se dá conta da insuficiência da prescrição constitucional do catálogo de direitos para as tarefas necessárias à implementação da igualdade social.³⁶

No RESP 510.259/SP, relatado pela Ministra Eliana Calmon, vê-se claramente a tendência ao alargamento do poder de

³⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari – *Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites*. Texto em meio eletrônico cedido pela autora.

intervenção na consecução de políticas públicas. Na ementa do acórdão consta:

“O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de *conveniência* e *oportunidade*, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade.”

Decisões como essa mostram como não mais prevalece a doutrina da imunidade absoluta dos atos discricionários ao controle judicial. Tal fato decorre do dever de motivação previsto no art. 50 da Lei 9.784, de 1999, sucedendo a doutrina dos motivos determinantes e do desvio de finalidade, que assegura, em qualquer circunstância, a possibilidade de cotejo dos fundamentos do ato atacado com a motivação apresentada, além dos aspectos formais, nunca afastados da sindicabilidade judicial. Decorre também da possibilidade de confrontação do mérito administrativo do ato que compõe a política, ainda que de forma excepcional e limitada, em relação aos seus pressupostos.³⁷ A reflexão sobre a discricionariedade administrativa tem, evidentemente, estreita relação com a separação dos poderes.

O argumento da proteção à esfera de discricionariedade administrativa é claramente conexo ao da separação de poderes, na medida em que tradicionalmente as opções de governo eram encaradas como o exercício do poder político, vinculado às razões de conveniência e oportunidade, próprias do âmbito da discricionariedade administrativa. No instrumental teórico do Estado Liberal compete ao administrador decidir como e onde gastar o dinheiro público e ao legislador aprovar os gastos, estabelecer o *quantum* e fiscalizar sua utilização, havendo, portanto, uma clara distinção de atribuições, com o processo de formulação das políticas públicas começava com o legislador determinando a dotação

³⁷ BUCCL, Maria Paula Dallari – *Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites*. Texto em meio eletrônico cedido pela autora. p. 7.

orçamentária e o administrador decidindo como usá-la.³⁸

Na doutrina constitucional brasileira, como já observado, é clara a insuficiência da teoria da tripartição dos poderes, bem como se observa a necessidade de se aperfeiçoar a formulação do modelo de democracia puramente representativa, o que fazem multiplicar-se os argumentos de legitimação da jurisdição constitucional.³⁹

Ao ser permitido ao Judiciário sindicarem os atos do Executivo, a mitigação do poder discricionário, ou sua virtual extinção, aparentemente o *mito do legislador racional*, tão caro à teoria jurídica do século XIX, exemplarmente consagradas pela Escola da Exegese em França e pelo Pandectismo na Alemanha, é presentemente transposto para o *mito do juiz racional* e plenipotenciário. A legiferação pelo Judiciário ou pelo Executivo apresenta-se duplamente problemática, posto que a percepção do juiz é, via de regra, de que os conflitos jurídicos ocorrem em chave individual, mas de fato muitos dos conflitos que aparecem como interindividuais são apenas a individualização de uma demanda que tem repercussão de um grupo, classe ou categoria detentora dos mesmos direitos. Um segundo problema é que a legiferação por atalho impede o processo legislativo e a discussão parlamentar ampla, cujo tempo é longo.

6. Apontamento final: *assincronia de lógicas*

Ao funcionar segundo lógicas distintas, Executivo, Legislativo e Judiciário operam de forma assíncrona as funções institucionais dos poderes, que ganha visibilidade como o conflito entre os princípios da legalidade constitucional, expresso no caso pelo

³⁸ FONTE, Felipe de Melo. *A legitimidade do Poder Judiciário para o controle de políticas públicas* in *Revista brasileira de direito público RBDP*, v. 6., n. 20, p. 91-126, jan/mar., 2008.

³⁹ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 55.

respeito aos dogmas do processo legislativo, e da eficiência da implementação das políticas públicas. Há uma incompatibilidade axiológica intrínseca entre os valores da legalidade constitucional e da realização eficiente de políticas públicas, dados os focos formal daquele e consequencialista deste. A consecução eficiente de políticas públicas que materializam as previsões constitucionais sobre direitos sociais depende de uma mínima sincronia entre os Poderes, tendo em vista a complexidade desse objetivo.

A perda de confiança nas soluções normativas é a expressão mais clara da perda de legitimidade do Direito, já que as condições apresentadas pela realidade são muito diversas daquelas em face das quais o repertório normativo vigente foi concebido. A legitimidade condiciona o funcionamento do Direito enquanto sistema decisório, porquanto calibra o sistema, conferindo-lhe segurança, por meio da aquiescência generalizada.

Dentre as várias acepções da crise do direito, tão explorada nas décadas de oitenta e noventa, a institucional é de grande importância. Segundo essa crítica, ao não produzir respostas adequadas aos problemas que são apresentados, as instituições encarregadas de operar o direito fazem agravar os níveis de conflituosidade e perdem legitimidade enquanto *locus* de solução de problemas normativos.

O rol de argumentos apontados como limites ao controle de políticas públicas por via judicial são sumariados por Bucci em duas linhas, uma político-institucional e outra econômica:

I) Argumentos de ordem político-institucional: a) separação de poderes, com base no art. 2º da Constituição Federal; b) déficit democrático do Poder Judiciário; c) limitações técnicas do Poder Judiciário para apreciação das políticas públicas em toda sua complexidade; d) discricionariedade administrativa;

II) Argumentos de ordem econômico-financeira: “reserva do possível”: a) Questão

da iniciativa das políticas públicas: Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, a e b) e Poder Legislativo.⁴⁰

As políticas públicas são, assim, processos decisórios multidisciplinares, que são levados a cabo em ambiente de ação governamental, cuja natureza é fragmentária. Os processos realizados no âmbito das políticas públicas são dependentes de um grau básico de sinergia institucional para que se atinja um mínimo de efetividade de resultado.

A demarcação normativa do quadro em que as políticas públicas devem ser implementadas deve ser realizada principalmente no Parlamento, que é o espaço público das discussões políticas por excelência. O embate de visões de mundo entre maioria e minoria, governo e oposição, deve, em uma situação ideal, levar a que a legislação consagre uma visão de mundo que permita a concretização dos direitos previstos na Constituição. As leis e o controle das leis orçamentárias permitiriam ao Legislativo estabelecer linhas gerais das políticas públicas devendo o Executivo realizar os programas, as ações e os projetos necessários à concretização das políticas públicas. Ocorre que isso não acontece, pois o Parlamento é tímido ao legislar de forma efetiva, entenda-se *no tempo da economia*, e perde espaço nessa função específica para o Executivo e, menos intensamente, para o Judiciário, quando esse decide em sede de liminar ou antecipação de tutela.

Se o Legislativo funciona na lógica do tempo diferido, acaba por ser atropelado pelas decisões de caráter imediato do Executivo, que faz uso do processo legislativo abreviado. O risco do legislativo é, ao ter suas funções esvaziadas, perder legitimidade como instituição legiferante, transformando-se em mero *locus* de vocalização simbólica de demandas sociais e regionais, bem como em um foro de discussões éticas mais voltadas para o em-

⁴⁰ Id., p. 5.

bate político da contingência do que para a formação dos valores que conformam o “cimento social”.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2004
- BUCCI, Maria Paula Dallari – *Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites*. Texto em meio eletrônico cedido pela autora.
- BUCCI, Maria Paula Dallari – *Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas*. Texto em meio eletrônico cedido pela autora.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *As políticas públicas e o direito administrativo*. Revista Trimestral de Direito Público, 13, 1996
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. in BUCCI, Maria Paula Dallari. (org) *Políticas Públicas: Reflexões Sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição-dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais e programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 1982
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução: Roneide Venâncio Majer. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; V. 1) São Paulo: Paz e terra, 1999
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista dos Tribunais, 737, 1997
- DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2002
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999
- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999
- FONTE, Felipe de Melo. *A legitimidade do Poder Judiciário para o controle de políticas públicas* in *Revista brasileira de direito público RBDP*, v. 6., n. 20, p. 91-126, jan/mar., 2008
- GIDDENS, Anthony. *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity, 1990
- GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2003
- HARVEY, David. *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell, 1990
- HOBBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução de José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1991
- LAL, Deepak. *O elogio dos impérios: globalização e ordem*. Portugal: Publicações Europa-América, 2007
- LEUZINGER, Márcia Dieguez e CUREAU, Sandra. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *Justiça e Poder Judiciário ou a virtude confronta a instituição*. in *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006
- OST, François. *O Tempo do Direito*. Bauru: Edusc, 2005
- PEDROSO, Maria Goretti e MARTINS, Rosana. *Admirável Mundo MTV Brasil*. São paulo: Saraiva, 2006
- RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta, Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002
- RAWLS, John. *O liberalismo político*. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. Brasília; Instituto Teotônio Vilela; São Paulo: Ática, 2000
- SANTOS, Boaventura de Sousa e GARAVITO, Cesar A. Rodríguez (Eds.) y otros. *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Cuajimalpa: Anthropos Editorial, 2007
- SANTOS, R. S. ; RIBEIRO, E. M. ; GUEDES, F. ; SANTOS, Leidimar Cândida ; RIBEIRO, M. M. ; SANTOS, Thiago Chagas S. ; CARIBE, D. A. ; SOUTO, I. M. L; JUNIOR, Cleber Dias da Silva . *Compreendendo a Natureza das Políticas do Estado Capitalista*. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 41, p. 819-834, 2007
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade* tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2002
- SEN, Amartya. *Desigualdade Reexaminada*; tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001
- TEIXEIRA, E. C. *Movimentos sociais urbanos em Salvador: um mapeamento*. in LUZ, Ana Maria Carvalho (Org.). *Quem faz Salvador?* Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2002-

Repercussão geral

Algumas lições da Corte Suprema argentina ao Supremo Tribunal Federal brasileiro

Bruno Dantas

Sumário

1. Anotações introdutórias. 2. Generalidades sobre o Recurso Extraordinário argentino. 3. As hipóteses de rejeição do Recurso Extraordinário com base no art. 280 do CPCN. 3.1. Ausência de lesão federal suficiente. 3.2. Questões insubstanciais. 3.3. Transcendência das questões discutidas no recurso. 4. Critérios utilizados na Argentina. 4.1. Transcendência das questões constitucionais. 4.2. Transcendência das questões infraconstitucionais.

1. Anotações introdutórias

Dentre as fundas inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – a chamada “Reforma do Judiciário” –, uma em especial tem merecido grande atenção dos juristas brasileiros e dos membros do nosso Supremo Tribunal Federal (STF): o instituto da repercussão geral, que veio à luz cercado de grande expectativa quanto ao seu efetivo conteúdo e à forma como seria aplicado¹.

Norma constitucional de eficácia limitada, o § 3º do art. 102 da CF/88 necessitava de regulamentação infraconstitucional que estabelecesse os parâmetros de sua aplicação, o que ocorreu com a edição da Lei 11.418/2006, que acresceu os arts. 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil.

Bruno Dantas é Mestre e Doutorando em Direito pela PUC/SP, Consultor-Geral Legislativo do Senado Federal, Conselheiro do CNMP e Advogado, Professor dos cursos de pós-graduação do IDP e do UNILEGIS.

¹ Para uma abordagem analítica sobre o instituto, ver o nosso livro *Repercussão Geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado - questões processuais*. São Paulo: RT, 2008.

Mas não foi só, o art. 3º da própria Lei 11.418/2006 deixou margem para regramento da matéria no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), e a Corte se desincumbiu desse ônus mediante a edição de diversos atos normativos, dentre os quais merece realce a Emenda Regimental nº 21, de 2007.

Esse arcabouço de normas viabilizou o início da aplicação da repercussão geral, porém o tema ainda gera grandes dúvidas nos meios jurídicos, especialmente em razão do preenchimento valorativo que precisa ser feito, em razão de ter o constituinte derivado utilizado um conceito jurídico cujos contornos não são apreensíveis pelo método clássico da dogmática tradicional, a subsunção².

Segundo pensamos, *repercussão geral* é, sem sombra de dúvida, um conceito jurídico que se encaixa à perfeição na qualificação de *indeterminado* ou *vago*. Observa-se nele, para usar a feliz terminologia de Philipp Heck utilizada por Karl Engisch, tanto um *núcleo* conceitual quanto um *halo* conceitual³.

Já tivemos oportunidade de afirmar que na repercussão geral o *núcleo* conceitual, que, para Karl Engisch, é o domínio onde se tem uma noção clara do conteúdo e da extensão do conceito⁴, evidencia-se em função da certeza que todos temos de que não bastará que as questões constitucionais discutidas na lide sejam do *interesse exclusi-*

² Excelente exposição sobre a mudança do papel do juiz, inclusive no preenchimento valorativo de conceitos jurídicos indeterminados, pode ser obtida em PICARDI, Nicola. *La vocazione del nostro tempo per la giurisdizione*. In Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile. Milano: Giuffrè, 2004, *passim*. Na doutrina brasileira, merece destaque ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa. *Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2008, em especial a Primeira Parte denominada "A função do Poder Judiciário entre dois extremos: atender às necessidades da sociedade e criar estabilidade, uniformidade e previsibilidade".

³ ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 7ª ed. Trad. J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996, p. 209.

⁴ *Id. ibid.*

vo das partes processuais. O *núcleo* conceitual, como se vê, pode perfeitamente ser obtido por meio de interpretação gramatical, embora não exclusivamente.

De outra parte, o *halo* conceitual, no dizer de Engisch, é a região onde as dúvidas começam, pois sua concreção depende de elevada dose de juízo valorativo. Aqui já não se tem mais prévia certeza sobre o conteúdo e a extensão do conceito. Na *repercussão geral*, pode-se indagar que tipo de impacto indireto é esperado para a sua caracterização, ou, ainda, qual o espectro de pessoas atingidas para que se diga que esse impacto é geral.

As dificuldades identificadas para definição do *halo conceitual* podem, de certo modo, ser amenizadas mediante a pesquisa de institutos semelhantes no direito estrangeiro, e nesse ponto consideramos interessantíssima a experiência Argentina, que por aplicar filtro semelhante há quase vinte anos, tem muito a ensinar ao Brasil.

2. Generalidades sobre o Recurso Extraordinário argentino

Na Argentina, como no Brasil, afirma a doutrina que o Recurso Extraordinário previsto originariamente pela Lei Federal nº 27, de 13 de outubro de 1862, tinha clara inspiração no modelo delineado pelo *Judiciary Act* dos Estados Unidos, assim como na cassação civil espanhola prevista na *Ley de Enjuiciamiento Civil*, de 1855⁵.

A disciplina atual do recurso, porém, sobreveio com a Lei Federal nº 48, de 14 de setembro de 1863, que se autodefine como adicional e corretiva da Lei Federal 27. As bases para o modelo argentino foram importadas do direito norte-americano. Néstor Pedro Sagüés, tratando do tema, afirma que "la iniciativa en cuestión, conviene subrayarlo, siguió especialmente en cuanto al actual recurso extraordinario, los

⁵ Cfr. SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Derecho procesal constitucional: recurso extraordinario*. Vol. 1, 4ª ed. 1ª reimp. Buenos Aires: Astrea, 2002, p. 257.

lineamientos básicos del derecho federal norteamericano”^{6,7}.

A instituição do filtro que nos interessa, todavia, foi implementada no direito positivo argentino por obra da Lei nº 23.774, de 1990, que alterou, entre outros, o art. 280 do *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación* (CPCN), conforme o seguinte excerto:

“Cuando la Corte Suprema conociere por recurso extraordinario, la recepción de la causa implicará el llamamiento de autos. La Corte, según su sana discreción, y con la sola invocación de esta norma, podrá rechazar el recurso extraordinario, por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de trascendencia”⁸.

O art. 285 do CPCN também foi alterado para ajustar o *recurso de queja* por denegação do recurso extraordinário – equivalente ao nosso agravo do art. 544 do CPC – ao filtro que se instituiu. Confirmamos o excerto:

“Si la queja fuere por denegación del recurso extraordinario, la Corte podrá rechazar este recurso en los supuestos y forma previstos en el artículo 280, párrafo segundo. Si la queja fuere declarada procedente y se revocare la sentencia, será de aplicación el artículo 16 de la Ley Nº 48”⁹.

⁶ *Id. ibid.*, p. 259.

⁷ No mesmo sentido, PALACIO, Lino Enrique. *El recurso extraordinario federal: teoría y técnica*. 3ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001, p. 18, que cita a exposição de motivos da Lei 48 como argumento para concluir que o art. 14 foi inspirado no *Judiciary Act* dos Estados Unidos.

⁸ “Quando a Corte Suprema conhecer mediante recurso extraordinário, a recepção de uma causa implicará no chamamento dos autos. A Corte, segundo sua discricionariedade, e com a só invocação desta norma, poderá rechaçar o recurso extraordinário, por falta de lesão federal suficiente ou quando as questões discutidas carecerem de substancialidade ou de transcendência” (tradução livre).

⁹ “Se a queixa for por denegação do recurso extraordinário, a Corte poderá rechaçar este recurso nos casos e na forma previstos no artigo 280, parágrafo segundo. Se a queixa for declarada procedente e se

Em razão dessas inovações, trazidas na década de 1990, houve na Argentina intenso debate sobre o assunto. Autores como Augusto Morello, Néstor Sagüés e Lino Palácio consideram o filtro como uma boa solução, desde que operado com sensatez, para a grave crise enfrentada pela Suprema Corte daquele país. Néstor Sagüés, entretanto, levanta uma série de questões de índole constitucional que devem ser obedecidas pela Suprema Corte.

Em primeiro lugar, afirma que não existe óbice de natureza constitucional no sistema argentino à instituição do filtro¹⁰. Após, critica a redação da lei, que permite a aplicação do dispositivo independentemente de fundamentação^{11,12}. Por último, Sagüés men-

revogar a sentença, será de aplicação o artigo 16 da Lei Nº 48” (tradução livre).

¹⁰ *Derecho procesal constitucional: recurso extraordinario*. Vol 2, 4ª ed. 1ª reim. Buenos Aires: Astrea, 2002, p. 438-439: “Ahora bien: ¿no puede argüirse, sin embargo, que una selección ‘a gusto y paladar’ de la Corte lesiona el principio de igualdad que impone el art. 16 de la Constitución federal? ¿Es constitucionalmente válido que dos casos similares sean atendidos de distinto modo, uno aceptado y otro rechazado, porque – aun siendo los dos intrascendentes – la Corte le agradó considerar al primero, y no entrar a juzgar en el segundo? Lo inconstitucional, alertamos, no derivaría de otorgar a la Corte la facultad de distinguir entre recursos extraordinarios ‘trascendentes’ e ‘intrascendentes’, sino en dar trato desigualitario a los intrascendentes, dada la atribución del nuevo art. 280, de poder poner (o no) en práctica su derecho de seleccionar los expedientes a decidir, entre los recursos ‘intrascendentes’ (los que cuentan con trascendencia deben ser obligatoriamente resueltos por el tribunal)”.

¹¹ *Id. ibid.*: “El nuevo art. 280 del Cód. Proc. Civil y Com. de la Nación permite a la Corte elegir los expedientes sin dar fundamentos (‘con la sola invocación de esta norma’, puntualiza el artículo en referencia). La duda surge porque la Corte Suprema ha reputado arbitrarios los fallos con fundamentación o motivación insuficientes, según una larga y sesuda elaboración jurisprudencial, en función de las garantías constitucionales del debido proceso y defensa en juicio. El nuevo art. 280 permite a la Corte pontificar: ‘Haz lo que yo digo, pero no lo que yo hago’, cosa que no parece muy coherente en un régimen republicano”.

¹² Augusto Morello (*La nueva etapa del recurso extraordinario: el certiorari*. Buenos Aires: Platense-Abeledo-Perrot, 1990, p. 119) tem visão menos ácida sobre o tema, embora conteste a interpretação segundo

ciona a “sana discreción” da Corte ao exercer a função de selecionar os casos a serem julgados, afirmando que “[l]a discrecionalidad sana parece referirse a un arbitrio legítimo, sensato, aproximadamente igualitario, y desde luego no arbitrario, ni inequitativo, ni discriminatorio e irrazonable”¹³.

Augusto Morello também escreve sobre a concessão da lei para que a Corte utilize “sana discreción” na seleção dos casos transcendentales. Para esse autor, trata-se de critério privativo dos membros do Tribunal, que, por motivos de experiência pessoal, maturidade e alta responsabilidade, refletirá um juízo objetivo e prudente¹⁴. Anota, ainda, citando Santiago Sentis Melendo, que:

“(…) aunque no existan reglas que expresen qué es o conduzca a la sana discreción – estándares o válvulas re-nuentes a una definición sencilla – los conceptos de reglas de experiencia, las máximas éticas y un criterio típico, conjugados en equilibrado manejo, han de conducir al resultado práctico pero al mismo tiempo valioso a que tiende la consagración de esta innovación”¹⁵.

a qual a Suprema Corte estaria absolutamente desobrigada de fundamentar a decisão de rejeitar recursos extraordinários com base no *certiorari*: “Sin embargo, no es así porque sería un vuelo a ciegas, proclive a los abusos de la jurisdicción. Cada una de esas causales o motivos deben estar individualizados con referencia expresa en la resolución de inadmisión”. No entender desse autor, bastaria a referência ao tipo de óbice que a Suprema Corte visualizou no caso: lesão federal insuficiente, ausência de substancialidade ou de transcendência das questões discutidas: “No dará fundamentos porque la ley la exige y en ello consiste la esencia y novedad del modelo hermenéutico que implanta la ley 23.774, pero no está en franquía para dejar cada supuesto a su suerte. Cada supuesto, en particular, ha de ser mencionado explícitamente” (p. 119).

¹³ *Op. cit.*, vol. 2, p. 440: “A discrecionalidade são parece se referir a um arbitrio legítimo, sensato, aproximadamente igualitário, e desde logo não arbitrário, nem inequitativo, nem discriminatório e irrazoável” (tradução livre).

¹⁴ *La nueva etapa...*, *op. cit.*, p. 120-121.

¹⁵ *Id.*, p. 121: “ainda que não existam regras que expressem o que é ou conduz à discrecionalidade são – parâmetros ou válvulas resistentes a uma definição

É importante, porém, registrar que, na Argentina, duas das razões de rejeição “discricionária” do Recurso Extraordinário, com base no art. 280 do CPCN, também utilizam critérios já eleitos para a definição de seu cabimento, consoante o art. 14 da Lei nº 48: a falta de lesão federal suficiente e a carência de substancialidade da questão federal discutida, ambas relacionadas pela doutrina argentina com o interesse recursal. A partir daí, Néstor Sagüés conclui que a faculdade concedida pela lei só diz respeito à rejeição *in limine*, sem maior fundamentação, e não à natureza do óbice legal¹⁶.

Em outras palavras: se o óbice legal for insubstancialidade da questão discutida ou lesão federal insuficiente, a Corte *podrá* rejeitar o Recurso Extraordinário sem motivação, meramente citando o art. 280 do CPCN; porém, *deverá* rejeitá-lo pelo seu não cabimento. Em suma: a lei não deu à Corte a faculdade de admitir recursos que não preencham aqueles requisitos de admissibilidade.

Por outro lado, se o óbice consistir na falta de transcendência das questões discutidas no extraordinário, ainda segundo Sagüés, “la Corte Suprema está habilitada para descartarlo sin fundamentación explícita, a tenor del nuevo art. 280: pero puede conocer en él y resolverlo, aunque el tema bajo discusión carezca de trascendencia. Todo siempre, según subrayamos, con una ‘sana discreción’. Esto es así porque el nuevo art. 280 (y su correlativo art. 285 Cód. Proc. Civil y Com. de la Nación) no exige que la transcendencia sea un presupuesto de admisibilidad o de procedencia del recurso extraordinario federal”¹⁷.

Apesar dessas advertências, nada obstante ter reduzido drasticamente o número

simples – os conceitos de regras de experiência, as máximas éticas e um critério típico, conjugados num manejo equilibrado, não de conduzir ao resultado prático porém ao mesmo tempo valioso a que tende a consagração desta inovação” (tradução livre).

¹⁶ *Op. cit.*, vol. 2, p. 443.

¹⁷ *Id. ibid.*

de recursos sobre os quais a Corte Suprema se debruça, a fórmula do *certiorari* argentino é criticada mesmo por autores, como Néstor Sagüés, que consideram o instituto em si uma boa solução.

O referido autor afirma que, da forma que a Lei nº 23.774, de 1990, foi redigida, restou criada uma instabilidade jurídica incompatível com o instituto, pois “no es fácil anticipar cuándo la Corte Suprema hará uso y en qué medida, del ‘rayo exterminador’ que le brinda el citado art. 280. Tampoco lo ejercita de modo parejo, puesto que la misma norma, de discutible factura, le autoriza, por ejemplo, rechazar un recurso extraordinario sobre una cuestión carente de trascendencia o admitirlo, todo ello según su gusto y paladar. Dos recursos extraordinarios similares, ambos intrascendentes, pueden ser aceptado uno, y rechazado el otro. Y eso es permitido por el referido art. 280, lo que da pábulo, por supuesto, a interrogantes y maledicencias acerca de por qué existe trato discriminatório, cuando se produce éste”¹⁸.

Esse defeito da norma, segundo Sagüés, embora mereça intervenção legislativa, poderia perfeitamente ser contornado pela sensatez da Corte Suprema, se “adaptarse pautas claras de comportamiento, como por ejemplo requerir la presencia de ‘trascendencia’ en todos los recursos extraordinarios que quiera abordar”¹⁹.

¹⁸ *Op. cit.*, vol. 2, p. 311: “não é fácil antecipar quando a Corte Suprema fará uso e em que medida, do ‘raio exterminador’ que lhe brinda o citado art. 280. Tampouco o exercita de modo similar, posto que a mesma norma, de discutível correção, lhe autoriza, por exemplo, a rechaçar um recurso extraordinário sobre uma questão carente de transcendência ou admiti-lo, tudo isso conforme seu gosto e paladar. Dois recursos extraordinários similares, ambos intrascendentes, podem ser aceito um, e rechaçado o outro. E isso é permitido pelo referido art. 280, o que estimula, por exemplo, questionamentos e maledicências acerca de por que existe um tratamento discriminatório, quando isso ocorre” (tradução livre).

¹⁹ *Id. ibid.*: “se adaptasse pautas claras de comportamento, como por exemplo requerer a presença de ‘trascendencia’ em todos os recursos extraordinários que queira examinar” (tradução livre).

3. As hipóteses de rejeição do Recurso Extraordinário com base no art. 280 do CPCN

Analisemos as hipóteses trazidas pela Lei 23.774 a autorizar que a Corte Suprema rejeite recursos extraordinários mediante juízo de “discrecionarietà sã”.

3.1. Ausência de lesão federal suficiente

Segundo escólio de Augusto Morello, o conceito de “lesão federal suficiente” decorre do somatório de dois aspectos. Em primeiro lugar, deve haver negativa de vigência ao direito federal (*agravio federal*), e, em segundo, deve ser grave, de modo a pôr em risco a integridade do ordenamento jurídico²⁰.

Portanto, Morello identifica essa hipótese com o conceito de “relevância da questão federal” discutida: “Reiteramos, cuestiones que no tienen la suficiente envergadura – a juicio de la Corte – para ser admitidas. (...) Mírese por donde se la mire, está ausente a juicio del Tribunal, una controversia de real significación federal. Entonces nada tiene a decir sobre ello”²¹.

Néstor Sagüés, todavia, critica severamente a expressão “*falta de agravio federal suficiente*” constante da lei, ponderando que a violação ao direito federal deve ser qualitativa e não quantitativamente examinada pela Corte Suprema²².

A mesma postura é adotada por Lino Enrique Palácio, afirmando que “se trata, en rigor, de un lenguaje desprovisto de mayor significación jurídica, por cuanto, como bien se ha observado, las cuestiones federales existen, o no, en los casos concre-

²⁰ *La nueva etapa...*, *op. cit.*, p. 137-138.

²¹ *Id.*, p. 140: “Reiteramos, questões que não têm a suficiente envergadura – a juízo da Corte – para ser admitidas (...) Olhe-se por onde se olhe, está ausente a juízo do Tribunal, uma controvérsia de real significação federal. Então nada tem a dizer sobre ela” (tradução livre).

²² *Op. cit.*, vol. 2, p. 444.

tos, y no son susceptibles de concebirse en términos meramente cuantitativos”²³.

Esse autor vai mais longe: identifica esse permissivo legal com o interesse recursal, requisito genérico de admissibilidade de qualquer recurso, para concluir que “la formula normativa es manifiestamente superflua e inapropiada”²⁴.

3.2. Questões insubstanciais

Néstor Sagüés²⁵ e Lino Enrique Palácio²⁶ apontam que, de acordo com a jurisprudência da Corte Suprema, sob o rótulo de “questões insubstanciais” estão aquelas teses que vão de encontro a linhas jurisprudenciais consolidadas sem a utilização de argumentos suficientemente sólidos para ensejar uma mudança de entendimento. Igualmente aqui se localizam recursos extraordinários que careçam de uma fundamentação mínima.

Augusto Morello concorda, expondo que “tanto la jurisprudencia nacional (...), como la norteamericana, han admitido que las cuestiones federales pueden ser insustanciales por carecer naturalmente de todo fundamento, o porque una reiterada y clara jurisprudencia de la Corte Suprema impida cualquier controversia seria respecto de su solución”²⁷.

3.3. Transcendência das questões discutidas no recurso

O conceito de transcendência, por sua vez, segundo anota Néstor Sagüés, está

²³ *Op. cit.*, p. 212: “trata-se, a rigor, de uma linguagem desprovida de maior significação jurídica, porquanto, como bem se observou, as questões federais existem, ou não, nos casos concretos, e não são suscetíveis de concepção em termos meramente quantitativos” (tradução livre).

²⁴ *Id. ibid.*: “a fórmula normativa é manifestamente supérflua e inapropriada” (tradução livre).

²⁵ *Op. cit.*, vol. 2, p. 444.

²⁶ *Op. cit.*, p. 213.

²⁷ *La nueva etapa...*, *op. cit.*, p. 147: “tanto a jurisprudência nacional (...), como a norte-americana, têm admitido que as questões federais podem ser insubstanciais ou carecer naturalmente de todo fundamento, o porquê uma reiterada e clara jurisprudência da Corte Suprema impeça qualquer controvérsia séria a respeito de sua solução” (tradução livre).

diretamente vinculado à tradicional teoria da gravidade institucional, que vem sendo desenvolvida pela Corte Suprema desde o *leading case* Jorge Antonio, julgado em 1960. Cabe realçar, porém, que a gravidade institucional, quando concebida, consistia apenas em hipótese de dispensa de requisitos de admissibilidade do Recurso Extraordinário.

A própria Corte Suprema da Argentina cuidou de definir, em sua jurisprudência, o conceito de “gravidade institucional”, que consiste, em sentido amplo, “[n]aquellas cuestiones que exceden el mero interés individual de las partes y afectan de modo directo al de la comunidad”^{28,29}.

Sagüés, a respeito do conceito de gravidade institucional sustentado pela Corte Suprema, aponta que:

“Dentro de las cuestiones de gravedad institucional, pues, es dable distinguir las que “superan los intereses de los partícipes de la causa, de tal modo que ella conmueve a la comunidad entera, en sus valores más sustanciales y profundos” (CSJN, Fallos, 257:134 – caso Panjerek) – algo que podría denominarse cuestión constitucional de interés comunitario total –, de aquellas que, aunque no afectan a todos los habitantes, tienen su dimensión suficiente como para repercutir – en el presente o en el futuro – en una amplia gama de relaciones humanas: cuestión constitucional de interés comunitario parcial”³⁰.

²⁸ “Naquelas questões que excedem ao mero interesse individual das partes e afetam de modo direto o da comunidade” (tradução livre).

²⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos 246:601, *apud* SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Op. cit.*, vol. 2, p. 284.

³⁰ *Op. cit.*, vol. 2, p. 284: “Dentro das questões de gravidade institucional, pois, é possível distinguir as que ‘superam os interesses dos partícipes da causa, de tal modo que ela comove à sociedade inteira, em seus valores mais substanciais e profundos (CSJN, Julgados, 257:134 – caso Panjerek) – algo que poderia se denominar questão constitucional de interesse comunitário total –, daquelas que, ainda que não afetem a todos os habitantes, têm sua dimensão suficiente

Para Augusto Morello, no entanto, transcendência e gravidade institucional são conceitos que não se confundem. Para esse mestre argentino, assiste razão a Sagués quando sustenta que todos os casos de gravidade institucional têm transcendência. Discorda, porém, quanto à situação inversa, ao argumento de que “existen otras cuestiones federais igualmente trascendentes que sin revestir el carácter de gravedad institucional, podrán o deberán ser admitidas para el tratamiento de la apelación federal”³¹. Arremata afirmando que “sería angostar en demasía la procedibilidad del recurso extraordinario, en el horizonte de la transcendencia, a nada más que las cuestiones de gravedad institucional”³².

Lino Enrique Palacio enxerga na transcendência das questões federais discutidas no caso uma amplitude maior que a da gravidade institucional, razão pela qual sustenta que se trata de conceitos distintos.

Voltaremos à transcendência no tópico a seguir, ao tratarmos dos critérios utilizados na Argentina para aplicação do seu filtro de recursos dirigidos à Corte Suprema.

4. Critérios utilizados na Argentina

A Corte Suprema da Argentina, como o nosso STF até o ano de 1988, conhece de recursos extraordinários tanto por violação ao texto constitucional, quanto por mácula às leis federais.

Em função disso, para tratar dos critérios utilizados pela Suprema Corte

para repercutir - no presente ou no futuro - em uma ampla gama de relações humanas: questão de interesse comunitário parcial” (tradução livre).

³¹ *La nueva etapa...*, op. cit., p. 163: “existem outras questões federais igualmente transcendentales que sem se revestir de caráter de gravidade institucional, poderão ou deverão ser admitidas para o tratamento da apelação federal” (tradução livre).

³² *Id. ibid.*: “seria estreitar em demasía a procedibilidade do recurso extraordinário, no horizonte da transcendência, a nada mais que as questões de gravidade institucional” (tradução livre).

argentina para reconhecer a existência de transcendência da questão contida num recurso extraordinário, precisamos separar as questões em constitucionais e infraconstitucionais.

4.1. Transcendência das questões constitucionais

Ao tratar de questões que sempre serão dotadas de transcendência, há doutrina argentina a sustentar que “todo pleito en el que se discuta la constitucionalidad de una norma poseerá, evidentemente, ‘trascendencia’, porque la declaración de inconstitucionalidad de un precepto, según enseña la Corte, ‘es un acto de suma gravedad institucional, que debe ser considerada como la ultima ratio del ordenamiento jurídico’”³³.

Dessarte, como se vê, foi a própria Corte Suprema que firmou o entendimento de que *todas as causas que envolvam a declaração de inconstitucionalidade de uma norma jurídica são dotadas de transcendência*, suficiente para justificar a admissão do Recurso Extraordinário.

Esse posicionamento dá um forte indicativo de como a questão pode vir a ser tratada no Brasil. Realmente, a hipótese contida na alínea *b* do inciso III do art. 102 da nossa Constituição consiste no verdadeiro controle difuso de constitucionalidade a ser exercido na órbita federal, de modo que toda vez que um juiz ou tribunal se vale da permissão constitucional para declaração, *incidenter tantum*, da inconstitucionalidade de leis federais ou tratados internacionais, está gerada, sem sombra de dúvida, uma situação jurídica que potencialmente repercutirá de forma geral na sociedade.

³³ SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Op. cit.*, vol. 2, p. 446: “todo pleito em que se discuta a constitucionalidade de uma norma possuirá, evidentemente, ‘trascendencia’, porque a declaração de inconstitucionalidade de um preceito, segundo ensina a Corte, ‘é um ato de suma gravidade institucional, que deve ser considerada como a última *ratio* do ordenamento jurídico” (tradução livre).

4.2. *Transcendência das questões infraconstitucionais*

Ademais, Néstor Sagüés, baseado em julgados da Corte Suprema, cataloga útil e interessante rol de questões que, quando discutidas no bojo de um recurso extraordinário, são de reconhecida transcendência:

“i) comprometimento das instituições básicas da nação, assim entendidas, dentre outras, as que se relacionam com o princípio da separação dos poderes, a defesa do sistema de assistência e seguridade social, a organização e o funcionamento dos poderes que integram o governo federal e a autonomia das províncias³⁴;

ii) preservação dos princípios básicos da Constituição, como tutela de todos os princípios, declarações, direitos e garantias nela inseridos (dentre outros, defesa em juízo, propriedade, liberdade física e habeas corpus, liberdade de imprensa, matrimônio, família, progresso e bem-estar geral)³⁵;

iii) casos que comovem a sociedade inteira, que afetem sua consciência ou impactem o consenso coletivo³⁶;

iv) assuntos relacionados à prestação de serviços públicos, como as que envolvem o risco de perturbação na prestação de concessionárias de serviço público, como empresas públicas ou privadas de transporte coletivo, água, energia elétrica, telefonia etc.³⁷;

v) cobrança de tributos, quando a discussão se referir à exorbitância, ilegalidade ou manifesta iniquidade³⁸;

vi) jurisprudência contraditória, especialmente das cortes federais³⁹;

vii) cumprimento pelo Estado de suas obrigações internacionais⁴⁰.”

³⁴ *Id.*, p. 286-287.

³⁵ *Id.*, p. 287.

³⁶ *Id.*, p. 290-291.

³⁷ *Id.*, p. 292.

³⁸ *Id.*, p. 293.

³⁹ *Id.*, p. 294.

⁴⁰ *Id.*, p. 295.

Baseado nesse rol, Sagüés traz importante classificação das espécies de transcendência: *normativa* e *social*.

A *transcendência normativa*, segundo ele, está associada sempre à relevância de uma discussão jurídica, ao passo que a *transcendência social* se caracteriza pela repercussão na sociedade gerada pela publicidade do fato, fama dos protagonistas, interesse da imprensa, ou qualquer outro motivo dessa índole⁴¹.

Para justificar sua classificação, cita o célebre caso *Penjerek*, julgado em 1963. Tratava-se de uma ação penal em decorrência do seqüestro e homicídio de uma criança chamada Norma Mirta *Penjerek*. No recurso interposto pela acusação contra a decisão que absolveu o acusado⁴², a Corte Suprema identificou gravidade institucional, não em razão de qualquer discussão jurídica, mas porque o caso gerou comoção nacional, inclusive ensejando debates na sociedade sobre formas de combater orgias e corrupção de menores.

⁴¹ *Id.*, p. 447.

⁴² Carlos S. Fayt (*La Corte Suprema y la evolución de su jurisprudencia: leading cases y holdings – casos trascendentes*. Buenos Aires: La Ley, 2004, p. 108) relata trecho do arrazoado do Procurador-Geral em sua manifestação, que merece transcrição: “con razón o sin ella, esta causa y las que eran conexas han llegado a poner a prueba, ante los ojos del país, la eficacia y objetividad de nuestra administración de justicia, sin que se establezcan distinciones de fuero o jurisdicción, que por lo general escapan a la comprensión del lego. Por tal motivo es indispensable que no subsista la menor duda de que tanto la acusación como la defensa han contado y contarán con las más amplias garantías para hacer valer sus respectivas pretensiones. Cualquier limitación infundada al ejercicio de esos derechos, cobra en este caso grave trascendencia institucional, porque puede traducirse en menoscabo de la confianza que el pueblo deposita en el Poder Judicial. Mantener incólume esa confianza, a través de la prudencia y la sabiduría con que ejercita la facultad de revisión instituida por el art. 14 de la ley 48, es tal vez la más alta misión que haya sido confiada a V. E., como órgano supremo del sistema judicial argentino e intérprete final de la Constitución”.

Referências

ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa. *Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2008.

DANTAS, Bruno. *Repercussão Geral: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado – questões processuais*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2009.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 7ª ed. Trad. J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

FAYT, Carlos S. *La Corte Suprema y la evolución de su jurisprudencia: leading cases y holdings – casos trascendentes*. Buenos Aires: La Ley, 2004.

MORELLO, Augusto Mario. *La nueva etapa del recurso extraordinario: el certiorari*. Buenos Aires: Platense-Abeledo-Perrot, 1990.

PALACIO, Lino Enrique. *El recurso extraordinario federal: teoría y técnica*. 3ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001.

PICARDI, Nicola. *La vocazione del nostro tempo per la giurisdizione*. In *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*. Milano: Giuffrè, 2004.

SAGÚÉS, Néstor Pedro. *Derecho procesal constitucional: recurso extraordinario*. 2 Vol., 4ª ed. 1ª reimp. Buenos Aires: Astrea, 2002.

O Senado e o Distrito Federal

Carlos Fernando Mathias de Souza

Sumário

1. Introdução. 2. Uma brevíssima palavra ainda sobre o município neutro. 3. A criação do Distrito federal. 4. Breve notícia sobre disciplina (ou tratamento) do Distrito Federal nas Constituições que se seguiram à de 1891. 5. O Senado e o Distrito Federal. 6. Conclusão.

1. Introdução

O Distrito Federal, unidade típica de repúblicas federativas, estreou, no ordenamento pátrio, com a primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891.

Por princípio, é uma parte do território nacional destinada à residência do Governo da União, ou melhor a ser sua própria sede ou capital.

Curioso notar que, já no Império, havia um município neutro, criado pelo Ato Adicional de 1834 à Constituição de 1824, que, em essência, tinha funções idênticas às de um Distrito Federal (ainda que o Brasil, durante o Império, se constituísse como um Estado unitário – consigne-se o óbvio).

De outra parte, tenha-se em consideração (por oportuno e ilustrativo) que, proclamada a república, em 15 de novembro de 1889, no dia seguinte membros do Governo Provisório prestaram juramento à nova ordem, precisamente, perante a Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro. Veja-se o termo respectivo:

Carlos Fernando Mathias de Souza é Vice-reitor acadêmico da Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS.

“Termo de juramento que prestam os membros do Governo Provisório abaixo assinados perante a Ilustríssima Câmara Municipal da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro.

Aos dezesseis dias do mês de Novembro de mil oitocentos e oitenta e nove compareceu ao Paço Municipal o Governo Provisório da República Brasileira composto dos cidadãos, digo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, composto dos cidadãos Aristides da Silveira Lobo, Ruy Barbosa, Tenente Coronel Benjamin Constant Botelho de Magalhães, Chefe de Divisão Eduardo Wandenkolk e Quintino Bocaiuva, que declarou vir perante a Ilustríssima Câmara, reunida em sessão extraordinária, fazer a promessa solene de sob a sua honra, manter a paz e a liberdade públicas, os direitos dos cidadãos, respeitar e fazer respeitar as obrigações da Nação, quer no interior, quer no exterior. Em firmeza do que assinam os ditos cidadãos espontaneamente, com os Vereadores da mesma Ilustríssima Câmara, este compromisso para com o Povo Brasileiro, representado neste momento pela Municipalidade da Cidade do Rio de Janeiro (...)

Firmaram o importante documento: Pelo Chefe do Governo Provisório, Benjamin Constant (na condição de ministro da guerra); Aristides da Silveira Lobo; Ruy Barbosa (na condição de ministro da fazenda); Eduardo Wandenkolk (como ministro de Mar) e, pelo ministro de estrangeiros Quintino Bocaiuva, assinou Ruy Barbosa. Seguiram-se as assinaturas, também, dos vereadores.”

A propósito (e por aproximação com o tema em estudo) o decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, baixado pelo Governo Provisório, ao tempo em que proclamou, também provisoriamente, a República como forma de Governo (art. 1º), no seu

art. 10 foi expresso em que “o território do Município Neutro [ficava] provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República, e a Cidade do Rio de Janeiro constituída, também provisoriamente, sede do poder federal”.

O Distrito Federal, no Brasil, inspirado no Distrito de Columbia, dos Estados Unidos, adviria com a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 (art. 2º).

Parece importante, agora, anotar, de plano, que a legislação sobre organização administrativa do Distrito Federal foi, desde suas origens, praticamente, da competência da União, inclusive quando da existência de uma câmara de vereadores (e ressalvadas as regras contidas em suas diversas Leis Orgânicas, também leis federais, no curso da história) até a Constituição de 1946, que, após a mudança da Capital para Brasília, por efeito da Emenda Constitucional nº 3, de 24 de maio de 1961 (e, de passagem, registre-se que, anteriormente, a EC nº 2, de 3.7.1956, previra eleição de prefeito e de vereadores, respectivamente, com mandato de quatro anos), que, entre outras disposições, prescreveu que “a Lei federal, no Distrito Federal e nos Territórios regulará a organização administrativa e judiciária (...)”.

Tal competência legiferante (isto é, com respeito à organização administrativa e judiciária do DF), foi mantida durante o regime da Constituição de 1967, sendo que, com a edição de sua (assim chamada) Emenda Constitucional nº 1/69, de par com o conferimento ao Senado Federal da competência para legislar sobre matérias tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal do Distrito Federal (o que perdurou até que se instalasse o regime advindo com a Constituição de 1988), alterou a nomenclatura do chefe do executivo, de prefeito para governador.

A referida Carta de 1988 garantiu ao Distrito Federal uma Câmara própria e um poder executivo, também próprio, enfim, uma certa autonomia, mais ampla, aliás, bem mais ampla da que teve outrora o

Distrito Federal, quando no Rio de Janeiro, salvo a efêmera autonomia que conheceu no regime da Constituição de 1934.

2. *Uma brevíssima palavra ainda sobre o município neutro*

O célebre Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834), que fez alterações e adições à Constituição Política do Império (nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832), em seu art. 1º foi expresso: "(...) A autoridade da Assembléia Legislativa da Província, em que estiver a Corte, não compreenderá a mesma Corte, nem o seu município." Estava criado o município neutro, precisamente para que onde estivesse sediada a Corte, não houvesse disputas políticas.

Interessante notar como tal disposição harmonizou-se com o Decreto nº 1, de 1889, do Governo Provisório (art. 10) e com a Constituição de 1891 (art. 2º).

3. *A criação do Distrito Federal*

Proclamada a república (15.11.1889), adviria em 1891 (24 de fevereiro), repita-se, a primeira Constituição republicana, que inspirada, como já registrado, no Distrito de Columbia dos norte-americanos, criou o Distrito Federal.

Foi expressa a primeira Carta republicana, em seu art. 2º:

"Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte."

- E, o que dispunha esse artigo seguinte?

- Prescreveu, expressamente:

"Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital

federal. Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado."

Assim, a Lei Fundamental de 1891 criou o Distrito Federal, dando-lhe, provisoriamente, como território o do antigo município neutro, até que se mudasse a Capital Federal para o planalto central, o que, como bem sabido, ocorreu em 21 de abril de 1960, com a inauguração de Brasília, ficando o território do antigo Distrito Federal, transformado, então, em Estado da Guanabara.

Conferiu a primeira carta republicana, ao Distrito Federal, uma organização municipal a ser definida pelo Congresso Nacional. No particular foi expressa, em seu art. 34, inciso 30:

"Compete privativamente ao Congresso Nacional: (...) 30) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União."

E, no art. 67, dizia a Carta de 1891:

"Salvas as restrições especificadas na Constituição e nas leis federais, o Distrito Federal é administrado pelas autoridades municipais. Parágrafo único - As despesas de caráter local, na Capital da República, incumbem exclusivamente à autoridade municipal."

De passagem, anote-se que a lei referida no art. 34, inciso 30, adveio em 20 de setembro de 1892: a Lei nº 85.

A propósito, comentou João Barbalho (in *Constituição Federal Brasileira - 1891*), respectivamente, sobre o art. 2º e 34, inc. 30:

"É evidente necessidade que o Governo Federal tenha sua sede em território neutro, não pertencente a algum dos Estados e a colocação em qualquer delas influiria consideravelmente, pela força das causas de modo favorável ao preferido (...). O Governo Federal precisa estar em sua casa.

Os constituintes norte-americanos já por experiência o tinham conhecido e daí a disposição que na sua constituição consagraram, criando um distrito especial para sede do governo da União (art. 1º, seção 8ª, n. 17)“.

E, mais adiante, sobre a organização municipal prevista para o Distrito (art. 34, 30), observa:

“Do fato de ser o distrito federal a sede do governo da União e de não pertencer a nenhum dos Estados, resulta a necessidade de uma organização especial e a competência dos poderes federais para regulá-la. Não se trata de simples município como qualquer outro, no qual os munícipes digam a última palavra sobre os negócios dele; tampouco se trata de um Estado com todo o aparelho político e administrativo que lhe é próprio; mas de uma parte do território nacional destinada à residência do governo da União, que não poderá desempenhar bem sua missão se, sob qualquer relação, estiver sujeito a dependências com os poderes locais. (...)

Bem compreenderam os norte-americanos, que, depois de várias organizações do seu distrito federal, tiraram-lhe a autonomia, suprimindo-lhe a representação política e deram-lhe uma administração inteiramente subordinada ao governo federal.”

4. Breve notícia sobre disciplina (ou tratamento) do Distrito Federal nas Constituições que se seguiram à de 1891

A Constituição de 16 de julho de 1934, em seu art. 5º, inciso XVI, também definiu como da competência privativa da União organizar a administração do Distrito Federal e os serviços nele reservados à União.

Ademais, no art. 15 (originariamente) prescreveu:

“O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Pre-

sidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum* cabendo as funções deliberativas a uma Câmara Municipal eletiva. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas que competem aos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter local.”

Já no art. 39, 8, alínea *c*, dispôs ser da competência privativa do Poder Legislativo (aí da União, consigne-se o óbvio), com a sanção do Presidente da República, legislar sobre a organização do Distrito Federal e dos serviços nele reservados à União, enquanto, no art. 105, também atribuiu à lei federal a organização da Justiça do Distrito Federal (e também dos Territórios), observados os princípios prescritos para a Justiça dos Estados (no art. 104) e asseguradas aos magistrados as garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos.

É preciso frisar que sempre houve, de certo modo, uma espécie de chama acesa com vistas à autonomia do Distrito Federal. Em verdade, no antigo Distrito Federal, tratava-se mais de um pleito em prol da autonomia da Cidade do Rio de Janeiro e a robustecê-lo, entre outros argumentos o de que desde 1891, havia a previsão de mudança da Capital federal para ao planalto central e, *ipso facto*, o Rio de Janeiro era (como, aliás, sempre se proclamava) uma capital federal provisória.

A autonomia carioca constava, por exemplo, do programa da Aliança Liberal. Vargas, contudo, parece que não tinha grande entusiasmo pela idéia e a prova é que sempre protelou as providências para sua concretização.

Surgiu, todavia, em 1933, o Partido Autonomista do Distrito Federal (PADF), liderado por Pedro Ernesto Batista.

Pedro Ernesto foi interventor no Distrito Federal e com seu enorme prestígio popular trouxe muitos votos em apoio não só ao Governo, como também à causa autonomista e acabou sendo o único prefeito eleito (por

via indireta, isto é, pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro), cargo que exerceu (constitucionalmente) entre maio de 1935 e abril de 1936.

Recorde-se que a Constituição de 1934, no art. 3º, § 3º, de suas Disposições Transitórias fixou prazo (em 1935), para a eleição da Câmara Municipal do Distrito Federal, que elegeria o Prefeito e os representantes do Senado Federal.

Por oportuno, anote-se que o art. 4º das Disposições Transitórias em referência, em seu *caput*, tratou da transferência da Capital e de algumas de suas consequências, sendo expresso, no seu parágrafo único:

“O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto sem prejuízo da representação profissional, na forma que for estabelecida pelo Poder Legislativo federal na Lei Orgânica (...) A primeira eleição para Presidente será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto.”

Em abril de 1936, sob a acusação de ter sido um dos simpatizantes da chamada *intentona comunista* (1935), Pedro Ernesto acabou preso.

Com esse episódio, em termos práticos, esvaziou-se a autonomia do Distrito Federal.

Já no regime da Constituição de 1946, tentou-se, por meio da Emenda Constitucional nº 2, de 3 de julho de 1956, reviver a pretendida autonomia (nos moldes da Constituição de 1934). Veja-se:

“O atual Distrito Federal será administrado por um prefeito, cabendo as funções legislativas a uma câmara de vereadores eleitos, estes e aquele, por sufrágio direto, simultaneamente, pelo período de quatro anos.”

Todavia, salvo quanto à Câmara de Vereadores, que continuou a existir não se elegeu nenhum prefeito, continuando este a ser nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do nome pelo Senado.

Com o Estado Novo (retroceda-se, aqui, um pouco no exame do tema), adveio a Carta de 10 de novembro de 1937 (também conhecida como “*a polaca*”, não só por referência à ação e ao ideário do líder polonês marechal Józef Piłsudski, mas também, de modo mais irreverente, à, assim chamada, mais antiga das profissões, que previu (art. 7º) que o então atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, seria administrado pela União. Ademais, no seu art. 30, prescreveu que seria ele administrado por um prefeito de nomeação do Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal, e demissível, *ad nutum*, cabendo as funções deliberativas ao Conselho Federal. Acrescente-se que ao Distrito Federal caberiam as mesmas fontes de receitas dos estados e dos municípios, com a responsabilidade sobre todas as despesas de caráter local.

Assinale-se, de passagem, que a Carta de 1937 instituiu o Parlamento Nacional, que seria composto de duas Câmaras: a dos Deputados e o Conselho Federal (equivalente ao Senado) lembrando-se que a Câmara Alta fora dissolvida juntamente com a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, e as Câmaras Municipais – art. 178).

Por oportuno, anote-se que o Conselho Federal compor-se-ia de representantes dos estados e de dez membros nomeados pelo presidente da República.

Na realidade, durante o Estado Novo (1937-1945) o Poder Legislativo não chegou a funcionar, ficando o presidente da república, a teor do art. 180 da Carta de 1937, investido no poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União.

Por outro lado, também competia, privativamente, à União, legislar sobre a divisão judiciária do Distrito Federal (art. 15, XXII).

Com a redemocratização de 1945, foi convocada uma constituinte, da qual adveio a Constituição de 18 de setembro de 1946.

A nova ordem constitucional instalada manteve o Distrito Federal, como capital da União (art. 1º, § 2º).

Ademais, prescreveu a nova Constituição que o Distrito Federal teria organização administrativa e judiciária reguladas por lei federal, o que não se constituía em nada de novo.

Prescreveu, ainda, a Lei Fundamental de 1946, que o Distrito Federal (e, aí, também, sem qualquer novidade) seria administrado por um prefeito nomeado pelo presidente da república, após o assentimento do nome pelo Senado Federal. O prefeito continuava demissível, *ad nutum*, pelo Chefe da Nação.

Previu, ademais, a Constituição de 1946, uma Câmara para o Distrito Federal, eleita pelo povo, Câmara essa de vereadores, que funcionou na cidade do Rio de Janeiro, até a mudança da capital para Brasília.

Anote-se que, cuidou, ainda, a Carta de 1946 (a exemplo das anteriores), da receita do Distrito Federal ao qual foram atribuídos os mesmos impostos destinados aos estados e aos municípios (o que também não era nada de inovador), bem como da remuneração dos desembargadores do Tribunal de Justiça, que não poderia ser inferior à mais alta das que percebiam os magistrados, de igual categoria, nos estados.

Por decorrência da concretização da mudança da Capital para o Planalto Central, adveio a Emenda Constitucional nº 3, de 24 de maio de 1961, tratando, em essência, do Distrito Federal.

Essa emenda à Constituição manteve o Congresso Nacional investido no poder de regular a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal, observadas as normas gerais fixadas pela Lei Maior, relativamente à União e devendo dispor sobre: I - a criação de cargos e serviços públicos e fixação dos respectivos vencimentos; II - votação dos tributos e do orçamento, e III - a abertura de crédito e operações financeiras.

Observe-se, desde logo, que foi ampliada a competência do Congresso, em matéria de legislar sobre o Distrito Federal.

De outra parte, foi também mantida a disposição de que o Distrito Federal seria administrado por um prefeito, nomeado pelo presidente da república, com aprovação pelo Senado Federal.

A EC nº 3/61 previu ainda a existência de uma Câmara local, eleita pelo povo, *com as funções que a lei federal lhe atribuisse*.

Autêntica norma de transição ficou expressa no art. 3º da emenda em destaque, ao prescrever a competência do Congresso Nacional para fixar a data das primeiras eleições de representantes do Distrito Federal ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Câmara do Distrito Federal, bem como a exercer a função legislativa, *em todos os assuntos* da competência do Distrito Federal, enquanto a Câmara prevista não se instalasse.

De passagem, anote-se que aos deputados federais e aos senadores, foi permitido - com a devida licença da respectiva câmara - exercer o cargo de prefeito do Distrito Federal.

Importante anotar, antes de considerações sobre o Distrito Federal nas Constituições de 1967 e de 1988, que aos 13 de abril de 1960, contou o *novo Distrito Federal* (assim considerado, o que resultou de sua instalação no Planalto Central, em Brasília) com sua primeira Lei Orgânica: a Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960 (publicada no Diário Oficial da União da mesma data e retificada no dia 3 de junho de 1960).

A Lei nº 3.751/60, um dos frutos do gênio de Mestre San Thiago Dantas, dispôs que, por ela, seria regulada a organização administrativa do Distrito Federal, a partir da mudança da Capital para Brasília.

Naturalmente, foram atribuídos ao Distrito Federal todos os poderes e direitos que lhe são implícita e explicitamente deferidos pela Constituição da República e pelas leis (como prover as necessidades de um governo, dispor sobre direitos e deveres de seus funcionários, de instituir tributos (impostos e taxas), realizar operações de créditos, zelar pela cidade de Brasília, pelas cidades

satélites e comunidades que a envolvem em seu território, etc etc).

Foi previsto (art. 6º) que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara do Distrito Federal, composta de vinte vereadores, eleitos pelo povo por ocasião das eleições para o Congresso Nacional.

Outras disposições, de grande importância continha a Lei Orgânica em referência, a ensejar o funcionamento do recém instalado Distrito Federal.

Em suas disposições finais e transitórias, colhem-se outras normas relevantes.

Primeiramente, a de que “as leis do Distrito Federal, até que se instale a Câmara respectiva [seriam] feitas pelo Congresso Nacional com sanção do Presidente da República.”

Por outro lado, foi fixada a data de 3 de outubro de 1962 (a mesma da eleição para o Congresso Nacional) para a eleição da nova Câmara do Distrito Federal. E, fixou ainda, que nos dez dias, a contar do início da vigência da Lei nº 3.751 (isto é, até 23 de abril de 1960) o Presidente da República teria que propor ao Senado Federal, o nome do Prefeito do Distrito Federal, fazendo-se a nomeação depois de aprovada a escolha, devendo a posse ser tomada perante o Ministro da Justiça.

É curioso observar-se, ainda que de passagem, que o plano-piloto (isto é, o Projeto de Lúcio Costa) *adquiriu força de lei*, o que se constituiu em forma realmente inovadora no ordenamento positivo brasileiro.

É o que se colhe do art. 38, de sua Lei Orgânica de nº 3.751/60: “Qualquer alteração no plano-piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de autorização em lei federal”.

Por outro lado, tenha-se que não é difícil divisar-se que algumas dessas disposições foram alteradas por efeito da Emenda Constitucional nº 3, de 24/05/1961.

Por outra parte, com a edição do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, o Congresso Nacional foi transformado em expressão do poder constituinte

originário (o que não deixou de ser objeto de muitas críticas manifestadas por expressivos juristas).

Extraem-se dos *considerando* do AI nº 4:

“CONSIDERANDO que a Constituição federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atende às exigências nacionais; CONSIDERANDO que se tornou imperioso dar ao País uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução; CONSIDERANDO que somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária; CONSIDERANDO que ao atual Congresso Nacional, que fez a legislação ordinária da Revolução, deve caber também a elaboração da lei constitucional do movimento de 31 de março de 1964; CONSIDERANDO que o Governo continua a deter os poderes que lhe foram conferidos pela Revolução;”

Assim, sob o fundamento (diga-se assim) de que o governo da revolução detinha os poderes (inclusive o poder constituinte originário (?)) é que o Presidente da República resolveu editar o Ato em destaque, convocando, extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, o Congresso Nacional, para discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição, apresentado pelo Chefe da Nação.

Daí adveio a Constituição de 24 de janeiro de 1967, que cuidou do Distrito Federal, em particular, nos seus arts. 8º, XVII, *t*; e 17, §§ 1º e 2º.

Pelo art. 8º, inciso VII, alínea *t*, ficou na competência da União (*ipso facto*, do Congresso Nacional) a legislação sobre a organização administrativa (e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios); já pelo art. 17, foi repetida no *caput*, praticamente a regra expressa no art. 8º transcrito, eis que diz que a “Lei [a federal, naturalmente] disporá sobre a organização administrativa

[e judiciária do Distrito Federal e Territórios]”.

Tal lei, obviamente, aprovada pelo Congresso Nacional, no âmbito da competência da União (art. 8º, VII, *t*), valha o registro da redundância

Por outro lado, a legislação especificamente sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal passou a ser atribuição do Senado Federal (art. 17, § 1º).

No mais, a nomeação do prefeito do Distrito Federal continuou sendo da competência do presidente da república, após aprovada a escolha pelo Senado (art. 17, § 2º).

Com o advento da chamada Emenda Constitucional nº 1/69, de 17 de outubro de 1969, o cargo de Prefeito passou a ser denominado de governador do Distrito Federal, mantida a forma de provimento e exoneração, isto é, nomeação pelo presidente da república, após aprovação pelo Senado, e a demissão *ad nutum*, por ato presidencial.

De passagem, ainda que a observação não esteja ligada diretamente ao tema em estudo, consigne-se a crítica contundente do notável jurista Seabra Fagundes, a propósito da EC nº 1/69, no sentido de que “O Brasil era possivelmente o único país do mundo a não ter uma Constituição e sim uma Emenda.”

Mais particularmente, com respeito ao poder de legislar, pelo Senado, para o Distrito Federal, nas matérias que lhe atribuiu a Constituição de 1967, em seu art. 17, § 1º, cumpre examinar alguns importantes aspectos.

Primeiramente, muito embora as leis emanadas do Senado, na hipótese, fossem sancionadas pelo presidente da república (e sua própria numeração obedecesse a sequência das leis federais), não perdiam elas seu caráter de leis do Distrito Federal, cujo conteúdo poderia ser tanto de natureza estadual quanto municipal.

Despicienda, aqui, a ênfase de que o Distrito Federal tem competência comum aos estados e aos municípios, como por exemplo, em matéria tributária.

Assim, uma lei distrital, de caráter municipal, por hipótese, não tem o condão de ser objeto de uma arguição de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, de igual sorte não pode, questão de direito local, por exemplo, ser objeto de um recurso extraordinário. Por mera ilustração, observe-se o enunciado da Súmula 28 do STF: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”, consagrada do velho entendimento sobre o particular em destaque.

Veja-se, agora, que em 1986, por efeito da Emenda Constitucional nº 25 à Carta de 1967 o Distrito Federal (Brasília) teve assegurado o direito de eleger sua representação política, em nível nacional, isto é, eleger deputados federais (ao todo oito) e três senadores.

No regime da Constituição de 1988, houve uma revolução copernicana, com relação ao Distrito Federal que, por natureza, é a Capital da União (e, nunca é demais repetir o que deveria ser óbvio).

É que a Carta de 5 de outubro de 1988, em seu art. 18, prescreve que

“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.”

E, no art. 32, dispõe sobre essa autonomia, com relação ao Distrito Federal:

“O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.”

Por outro lado (aí sem maiores novidades, considerados os regimes das Constituições anteriores) ficou expresso que ao

DF a ele são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Mas, além de uma autonomia legislativa, passou o Distrito Federal a contar também com ela, em termos de poder executivo, ou seja, com um governador e vice-governador eleitos pelo voto popular.

Não deve ficar sem observação que os legisladores do DF, no regime da Carta de 1988, não foram designados de vereadores, como o eram no Rio de Janeiro, e sim de deputados distritais.

De outra parte, enquanto no Rio de Janeiro o máximo que o Distrito Federal obteve foi uma relativa autonomia legislativa, posto que os vetos eventualmente apostos pelo prefeito, às leis aprovadas pela Câmara de Vereadores, não eram apreciados por essa Casa Legislativa e sim pelo Senado Federal (e, isto, desde sua primeira lei orgânica, a Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892 – art. 20, ressalvados um que outro interregno).

E, quanto à autonomia de Poder Executivo, sem embargo de todo movimento de índole autonomista, na combativa cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, em termos efetivamente práticos, o máximo que ocorreu foi a eleição indireta de um Prefeito (Pedro Ernesto, em maio de 1935), que teve um mandato constitucional efêmero, não esquecido que tal avanço autonomista (se é que se pode designar assim) só foi possível com o apoio na tese (ou pressuposto) de que o antigo Distrito Federal estava localizado no Rio, provisoriamente, em face de que, desde a Constituição de 1891, havia previsão de sua instalação no Planalto Central.

Com a Carta de 1988, tem-se, um Distrito Federal com dois poderes próprios (executivo e legislativo). E, principalmente os designados poderes políticos.

A rigor, o que ainda resta, hoje, de um Distrito efetivamente federal é o seu Poder Judiciário, o seu Ministério Público, a Defensoria, além da polícia civil e das corporações militares (Polícia Militar e Corpo de

Bombeiros do DF). E, como diria o poeta E. A. Poe: *No more!*

Como se sabe, continua na competência da União organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal (e dos Territórios), bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal (Constituição, art. 21, incisos XIII e XIV).

Não pode ficar sem registro, ainda, a existência de um fundo próprio da União destinado à prestação de assistência financeira ao DF, para a execução de seus serviços públicos.

Parece interessante observar que a Constituição, mais particularmente com respeito à PMDF, ao CBMDF e à Polícia Civil, foi expressa em que “Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar” (art. 32, § 4º).

Curioso é que a atual Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993, chegou a tratar, em seu art. 45 (com dez parágrafos) dos servidores públicos militares do Distrito Federal, isto é os integrantes da Polícia Militar (PMDF) e do Corpo de Bombeiros Militar (CBMDF), o que acabou fulminado por declaração de inconstitucionalidade, prolatada pelo Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 1.045-0)

Foram, ainda, declarados inconstitucionais os artigos 120 e 121, que também cuidavam das corporações em destaque.

Melhor sorte não teve o artigo 119 (parágrafos 1º a 3º e 7º).

Os §§ de 1º a 3º (que cuidavam disposições relativas à polícia civil) foram declarados inconstitucionais, pela citada ADIN nº 1.045-0-STF, e, também, o § 7º, pela ADIN nº 960-5-STF.

5. O Senado Federal e o Distrito Federal

O Senado Federal tem desempenhado papel de grande importância com relação

ao Distrito Federal, desde a Constituição de 1891 até o advento da Constituição de 5 de outubro de 1988.

Recorde-se, desde logo, que a primeira Constituição republicana inseriu na competência privativa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital fossem reservados para o governo da União.

Daí adveio a Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892, na realidade (ainda que não levasse tal nomenclatura) a primeira Lei Orgânica do Distrito Federal.

Por tal lei, o prefeito do Distrito Federal era nomeado pelo presidente da república, com aprovação do Senado Federal, para servir por quatro anos.

O poder legislativo do DF, no regime da Carta de 1891, era exercido por um *conselho deliberativo*. Esse conselho municipal constituía-se de tantos quantos fossem os distritos municipais (um por distrito) e de mais tantos (que deveriam ser os mais votados em todos os distritos) devendo corresponder a um por quatro distritos.

O prefeito tinha o dever de vetar quaisquer atos emanados do conselho municipal, sempre que estivessem em desacordo com as leis e regulamentos em vigor no Distrito Federal.

Uma vez aposto o veto, o prefeito levava ao conhecimento do Senado Federal o ato suspenso, dando por escrito suas razões sobre a medida.

Ao Senado cabia decidir se o ato suspenso violava ou não a Constituição e as leis federais, assim como as leis e regulamentos da municipalidade.

No regime da Constituição de 1934, continuou sendo da competência privativa da União organizar a administração do Distrito Federal e os serviços nele reservados à União (art. 5º, XVI).

Adveio, assim, a Lei nº 196, de 18 de janeiro de 1936, denominada, expressamente, de Lei Orgânica do Distrito Federal.

Essa Lei Orgânica reconheceu-lhe autonomia equivalente à dos estados (ressalvadas, naturalmente, as limitações decorrentes dos preceitos da Constituição).

Por efeito do art. 4º, parágrafo único (introduzido por Emenda Constitucional) a administração do Distrito Federal passou a ser exercida por um prefeito eleito em sufrágio direto, sendo que a primeira eleição seria feita (de modo indireto) pela Câmara Municipal, em escrutínio secreto.

Invalidava-se, assim (em grande parte), o art. 15 da Constituição de 1934, que era expresso: “O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum* (...)”.

Como já anotado, aliás, o antigo interventor (e homem público de grande liderança) Pedro Ernesto Batista chegou a ser eleito, tendo exercido por um período efêmero (entre maio de 1935 e abril de 1936) o cargo como prefeito constitucionalmente eleito, diga-se assim, até que acabou preso, como acusado de participação na chamada *intentona comunista*.

Em 15 de março de 1937, pelo Decreto nº 1.948 (e, ainda no regime da Constituição de 1934) foi decretada intervenção federal no Distrito Federal.

Aos 10 de novembro de 1937, adviria o Estado Novo e com ele a Carta de 1937.

A “*polaca*” extinguiu o Senado, substituindo-o por um Conselho Federal (art. 38, §§ 1º e 2º).

De fato, por ela foi criado um Parlamento Nacional, composto de duas Câmaras: a dos deputados e o Conselho Federal.

A esse Conselho (que, aliás, nunca se instalou) caberia aprovar a escolha do prefeito do Distrito Federal, que voltou a ser um cargo de nomeação do presidente da república, sendo demissível *ad nutum*.

Com a redemocratização, após 1945, surge a Constituição de 1946, voltando o Senado, como Câmara Alta e com papel de relevo com relação ao Distrito Federal.

Primeiramente, ao Senado, como integrante do Congresso Nacional, cabia legislar (em conjunto com a Câmara dos Deputados) sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal (CF, 1946, art. 25), ademais, cabia-lhe decidir sobre o nome proposto pelo presidente da república, para ser o seu prefeito (CF, art. 26, § 1º).

Em 15 de janeiro de 1948, pela lei nº 217, adviria nova Lei Orgânica do Distrito Federal.

Esse diploma, logo em seu art. 1º, foi expresso em que o Distrito Federal era administrado por um prefeito nomeado pelo presidente da república, depois que o Senado Federal houvesse dado o assentimento ao nome proposto (art. 24, § 1º). Ademais, o DF contaria com uma Câmara de Vereadores própria.

Os vetos apostos pelo prefeito, nas leis aprovadas pela Câmara do DF, voltaram a ser apreciados pelo Senado Federal. Veja-se:

Art. 14 (...) § 3º “Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses do Distrito Federal ou da União, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o tiver recebido, e comunicará, no mesmo prazo, aos presidentes do Senado e da Câmara dos Vereadores, os motivos do veto. § 4º O veto aposto pelo Prefeito será submetido, no mencionado decênio, ao conhecimento do Senado Federal, que, pela maioria dos senadores presentes o aprovará ou rejeitará.”

Despiciendo o registro de que o vocábulo decênio geralmente (e com fidelidade a sua etimologia) significa dez anos (ou década), enquanto decêndio, dez dias. Por vezes, contudo, emprega-se *decênio*, a significar o espaço de dez dias (a ensejar possível interpretação ambígua) como aparece no texto da lei em destaque. São armadilhas ou, repita-se, ambiguidades da “última flor do Lácio”.

Já no regime da Constituição de 1967, recorde-se, foi ampliada a competência do Senado Federal, com relação ao Distrito Federal.

Agora, além da tradicional atribuição de consentir no nome para ser nomeado prefeito (posteriormente, por efeito da chamada Emenda Constitucional nº 1/69, do Governador), passou à condição de Casa Legislativa da Capital da República, em matéria tributária, orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal (art. 17, § 1º), enquanto, juntamente com a Câmara dos Deputados, cabia-lhe legislar sobre a organização administrativa e judiciária do DF (*caput* do art. 17).

Voltando-se um pouco ao regime da Constituição de 1946, recorde-se que, por sua Emenda Constitucional nº 3, de 24.5.1961 (e, naturalmente, por mudança da capital para o Planalto Central) foi ampliada a competência do Congresso Nacional, quanto a legislar para o Distrito Federal.

Foi expressa a EC nº 3/61:

“Art. 1º – A lei federal no Distrito Federal e nos Territórios regulará a organização administrativa e judiciária e, observadas as normas gerais estabelecidas nesta Constituição relativamente à União, disporá sobre: I – a criação e extinção de cargos e serviços públicos e a fixação dos respectivos vencimentos; II – a votação dos tributos e do orçamento; III – a abertura de crédito e operações financeiras.”

Daí decorreram as criações de Comissões Permanentes do Distrito Federal tanto na Câmara dos Deputados (Resolução nº 63, de 1961) quanto no Senado Federal (Resolução nº 17, de 1962).

Mais tarde, a Câmara dos Deputados baixou a Resolução nº 73, de 1962 (dispondo sobre a criação de turmas em sua Comissão do Distrito Federal).

O Senado, por sua vez (e já no regime da Constituição de 1967), fez baixar a Resolu-

ção nº 93, de 1970, alterando a redação de seu Regimento Interno, definindo em seu art. 105, incisos I e II e parágrafo único, as competências privativas de sua Comissão do Distrito Federal, sabido que, pela Resolução nº 88, de 1967, já elevava para onze o número dos membros dessa Comissão.

Em 1º de novembro de 1988 (e, portanto, já no regime da Constituição de 1988) foi baixada a Resolução nº 157, de 1988, estabelecendo normas para que o Senado Federal exercesse a competência de Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Naturalmente, tratava de situação transitória, isto é, até que se instalasse a Câmara Legislativa própria, prevista no art. 32 da Constituição de 1988, eleita com obediência ao seu § 2º.

Interessante observarem-se algumas regras de transição, previstas na Resolução nº 157, de 1988, do Senado, tais como: a) a iniciativa das Leis de interesse do Distrito Federal caberia a qualquer senador e ao governador (ainda nomeado); b) os deputados federais eleitos por Brasília podiam encaminhar ao Senado anteprojeto de lei de interesse do Distrito Federal, que teria tramitação, como previsto na Resolução; c) eram de iniciativa privativa do governador, as leis sobre: organização administrativa do Distrito Federal; matéria tributária e orçamentária; criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração do Distrito Federal; serviço público e pessoal da administração, seu regime jurídico e provimento de cargos, funções ou empregos, criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos da administração direta e autárquica do Distrito Federal, ou que aumentassem a sua remuneração.

Os projetos de interesse do Distrito Federal, lidos no expediente eram distribuídos à Comissão do Distrito Federal que, além do mérito, devia manifestar-se sobre sua constitucionalidade e juridicidade e ainda sobre aspectos econômicos e financeiros.

Os projetos aprovados iam à sanção do governador que, em caso de veto, os devolvia ao Senado, para apreciação.

Por outro lado, a lei de interesse do Distrito Federal tinha, agora, numeração própria e era publicada no Diário Oficial do Distrito Federal.

Naturalmente, outros destaques e observações poderiam ser aqui ressaltados. Mas, os apontados já parecem significativos.

Cumprir destacar que o Senado legislou para o Distrito Federal (nos termos em que lhe incumbia a Constituição de 1967) no período que mediou entre o advento da Carta de 1967 e a efetiva instalação da Câmara Legislativa do Distrito Federal (esta, a criada pela Constituição de 1988, eleita em 1990 e instalada em 1991). E, houve-se a Câmara Alta muito bem.

Agora, no regime da Lei Fundamental de 1988, o Senado, como parte integrante do Congresso Nacional, legisla, com respeito ao Distrito Federal, tão-só sobre a organização e manutenção do seu Poder Judiciário, bem como do seu Ministério Público e de sua Defensoria Pública, além do previsto no inciso XIV do art. 21 da Constituição.

Aliás, não só para o Distrito Federal, mas também para os Territórios (estes previstos na Constituição, mas nenhum território federal, até aqui, criado e, *ipso facto*, instalado).

Impõe-se aqui a remissão aos arts. 21, inciso XIV, 22, XVI, e 48, IX, da Constituição.

Observe-se, de passagem (e, por oportuno, quanto ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) que o MPDFT está compreendido no Ministério Público da União, consoante a letra expressa do art. 128, I, *d*, da Carta de 1988.

Por outro lado, ao Congresso Nacional cabe, ainda, a disciplina sobre a organização e manutenção da polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como sobre a prestação de assistência financeira ao DF, para a execução de serviços públicos, por

meio de fundo próprio (cf. art. 21, XIV, da Constituição).

6. Conclusão

Com esta notícia (de certo modo breve) sobre o Distrito Federal, desde suas origens com a Constituição de 1891, até nossos dias, forçoso é divisar o relevante papel que o Senado Federal tem exercido sobre essa Unidade da Federação (em especial, pronunciando-se, previamente, sobre a nomeação do chefe do seu executivo – prefeito, até 1969 e, posteriormente, governador, até que este passasse a ser eleito; legislando sobre ele em conjunto com a Câmara dos Deputados e, a partir de 1967 até a instalação da Câmara Legislativa, como já visto, criada pela Constituição de 1988, sendo o seu poder legislativo na forma do art. 17, § 1º da Constituição de 1967).

Veja-se, com relevo o cuidado com que o Senado tem-se havido, no seu mister de legislar para o DF, inclusive quando (por longo período) coube-lhe, também, apreciar os vetos dos prefeitos às leis aprovadas pela Câmara Municipal (por onde passava, inclusive, o controle da constitucionalidade, no âmbito do legislativo, dos diplomas legais).

Resta-lhe ainda, no regime da Constituição de 1988, a importantíssima missão de legislar (em conjunto com a Câmara dos Deputados), por efeito das atribuições conferidas ao Congresso Nacional, sobre a organização administrativa, judiciária, do

Ministério Público e da Defensoria Pública da União (e dos territórios) e sobre as corporações militares, polícia civil e fundo de assistência financeira ao DF, sobre estes últimos, nos termos do art. 21, XIV, da Constituição

Não é demasiado enfatizar, aqui, que, sob a óptica do poder, só o judiciário do Distrito permanece *federal*, em face da autonomia advinda (quanto ao executivo e ao legislativo), com a Carta de 1988.

Referências

BARBALHO, João – Constituição Federal Brasileira (1891) comentada. (ed. fac-similar) in Coleção Constitucional Brasileira, Brasília, Senado Federal, 2002;

CASTRO, Araújo – A Nova Constituição Brasileira (Constituição de 1934), Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1935;

MAXIMILIANO, Carlos – Comentários à Constituição Brasileira de 1891 (ed. fac-similar) in Coleção História Constitucional Brasileira, Brasília, Senado Federal, 2005;

– Comentários à Constituição Brasileira de 1946, 5ª edição atualizada (v. I), Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1954;

SOUZA, Carlos Fernando Mathias de – História do Direito Brasileiro. Textos de Classe, Curso de Direito da UnB, 2002;

– Evolução Histórica do Direito Brasileiro (artigos) – (XI): o século XIX (ed. 12.8.02); (XXI): o século XX (ed. 4.11.02); (XXII): o século XX (ed. 11.11.02); (XXIII): o século XX (ed. 18.11.02); (XXXI): o século XX (ed. 24.2.03), e (XXXVI): o século XX (7.4.03). Suplemento “Direito e Justiça” do Correio Braziliense.

A criação de municípios após a Constituição de 1988

O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda
Constitucional nº 15, de 1996

Cristina Thedim Brandt

Sumário

1. Introdução. 2. A autonomia municipal no Brasil. 3. Outras prerrogativas concedidas aos municípios na Constituição Federal de 1988 – a flexibilização dos requisitos para a emancipação municipal. 4. A criação de pequenos municípios após 1988. 5. O impacto do movimento emancipacionista sobre o FPM. 6. A situação fiscal dos pequenos municípios. 7. Um freio à criação de municípios: a Emenda à Constituição nº 15, de 1996. 8. Considerações finais.

1. Introdução

Um dos aspectos inovadores da Constituição Federal de 1988 foi a elevação dos Municípios à categoria de entes federativos¹, atribuindo-lhes ampla autonomia política, financeira e administrativa. Ao mesmo tempo, a nova Carta alterou as normas para a sua emancipação o que, entre outros fatores, propiciou excepcional incremento do número de municípios no país entre 1988 e 1996. Esse movimento foi sustado, posteriormente, com a aprovação de emenda ao texto constitucional que restringiu as emancipações. Na ausência da regulamentação prevista naquele dispositivo, não foram

Cristina Thedim Brandt é Bacharel em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e Mestre em Economia pela London School of Economics and Political Science (LSE, Londres, Inglaterra). É Consultora Legislativa do Senado Federal na área de Economia.

¹ Apesar de a Constituição ser explícita quanto ao *status* de entes federativos dos municípios, alguns juristas, como Silva (2008), possuem outro entendimento. Para esses autores, os municípios brasileiros não constituiriam unidades da federação porque, entre outros motivos, não são representados no Senado Federal e não possuem poder judiciário próprio.

ainda estabelecidos os parâmetros que passarão a reger a criação de municípios, de forma a resguardar o equilíbrio federativo e a eficiência na repartição de recursos federais. No entanto, o Senado Federal aprovou, em 2008, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98, de 2002, Complementar, ora em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 416, de 2008. O projeto define critérios de população, e de viabilidade econômico-financeira, sócio-ambiental e político-administrativa para disciplinar a emancipação de municípios, que contribuirão para a eficiência na utilização de recursos públicos.

Este trabalho examina inicialmente as mudanças promovidas pela Constituição de 1988 com relação à autonomia municipal e às transferências federais aos municípios, comparando-as às normas constitucionais anteriores, com o objetivo de avaliar os fatores de estímulo à criação de municípios após a promulgação da nova Carta Magna. São analisadas as características do movimento de emancipação municipal, principalmente no que se refere ao tamanho dos novos municípios e seu impacto sobre a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior), estimando-se esse efeito, de forma agregada, nos estados em que ocorreu maior número de emancipações. Em seguida, examinam-se as características econômico-financeiras dos municípios brasileiros, particularmente as relacionadas ao seu tamanho, destacando as especificidades dos micro e pequenos municípios criados nos anos recentes. Finalmente, o artigo comenta os principais aspectos do substitutivo ao Projeto de Lei do Senado (Complementar) nº 98, de 2002, aprovado em 2008, que regulamenta o § 4º do art. 18 da Constituição Federal e, concluindo, opina sobre os principais benefícios da mudança na legislação.

2. A autonomia municipal no Brasil

A história da organização federativa no Brasil tem-se caracterizado pela alternância

entre a centralização e a descentralização, em sintonia com diferentes cenários políticos, correspondendo, respectivamente, a períodos autoritários e democráticos, como resalta Rodrigues (2003). Sob essa ótica, a oscilação entre a maior e a menor autonomia dos entes subnacionais reflete a orientação política emanada de suas respectivas Constituições, que se consubstancia, por sua vez, nas estruturas federativas mais ou menos centralizadas. Simões (2004) e Tomio (2002), ao analisarem a questão municipal no Brasil, também identificam a característica do regime político central como fator relevante na definição da estrutura de poder entre as esferas de governo.

Rodrigues (2003) destaca, como exemplo, a Constituição de 1934 que conferiu aos entes municipais autonomia para eleger seus prefeitos e vereadores, reduzindo a competência dos estados. As únicas exceções eram as capitais e as estâncias hidrominerais, consideradas de segurança nacional, cujos prefeitos eram nomeados pelos governadores ou pelas câmaras municipais.

Da mesma forma, a Constituição de 1946, emulando a tendência política liberalizante, e em contraposição à Constituição autoritária de 1937, ampliou a autonomia financeira e política dos municípios, restaurando a eleição dos prefeitos e promovendo sua participação nos recursos tributários partilhados pela União. A Carta de 1946 foi considerada o *período róseo do municipalismo brasileiro* (Bastos, 1992, p.56).

Em sentido oposto, o regime militar instaurado em 1964 foi marcado pela centralização política e administrativa, principalmente pela União. Consoante essa prerrogativa centralizadora, no âmbito municipal, a Constituição de 1967 determinou que a emancipação de municípios, ainda que efetuada por lei estadual, obedeceria a requisitos definidos em lei complementar.

Na década de 80, já em direção à abertura democrática, os entes federativos foram adquirindo paulatina autonomia,

culminando com a Constituição Federal de 1988, que restaurou a força da Federação, instituiu novos mecanismos de gestão e atribuiu, pela primeira vez, o caráter de entes federativos aos municípios. Como tal, passaram a usufruir de completa autonomia política para eleger seu dirigente executivo e a assembleia legislativa, assim como elaborar a sua lei orgânica. Também na área administrativa, foi-lhes concedida competência para decidir seu próprio modelo administrativo e nomear seus titulares. Na esfera econômica, receberam alçada para o recolhimento de diversos impostos, e, ainda, para efetuar seu planejamento de longo prazo e definir seu orçamento. Além disso, passaram a fazer jus a significativo aumento de receita de transferências, decorrente da ampliação da base tributária dos Fundos Constitucionais e da participação nos recursos do ICMS.

De acordo com Tomio (2002), a Constituição de 1988, ao instituir novo modelo de estrutura federativa, proporcionou aos entes municipais um grau de emancipação raramente encontrado em outros países. Shah (2007), em estudo que compara o sistema federativo de 12 países, concluiu que somente quatro (Brasil, Índia, África do Sul e Nigéria) possuíam sistemas federativos em três níveis, compostos pelos governos central, regional e local.

3. Outras prerrogativas concedidas aos municípios na Constituição Federal de 1988 – a flexibilização dos requisitos para a emancipação municipal

Uma importante mudança introduzida na Constituição foi a reorganização das competências tributárias e das transferências entre os entes federativos. Os municípios foram especialmente beneficiados por meio da ampliação dos recursos do Fundo de Participação de Municípios (FPM), cuja base de cálculo passou de 17% para 22,5% sobre o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. Com essas

alterações, entre 1988 e 2004, os municípios incrementaram em quase 6 pontos percentuais sua participação na receita tributária disponível do setor público consolidado, alcançando 16,5% do total, ao tempo em que tanto o Governo Federal como os estados diminuíram sua participação relativa (ver Afonso, Araujo e Khair, 2005).

Outra alteração foi a possibilidade de remunerar os vereadores de todas as unidades municipais, o que, na Constituição de 1967, era permitido apenas às que tivessem mais de 100.000 habitantes. Em lugar dessa restrição, a Constituição de 1988 permitiu que as câmaras municipais determinassem os salários de seus vereadores².

Quanto ao foco deste artigo, o principal elemento liberalizante trazido pela Carta Magna de 1988 encontra-se no § 4º do art. 18, que estabeleceu, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, apenas duas condições: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual, e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Anteriormente, o art. 14 da Constituição Federal de 1967 dispunha que *a lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios*. Ao regulamentar este dispositivo, a Lei Complementar (LCP) nº 1, de 9 de novembro de 1967, determinou os seguintes requisitos para a criação de municípios: população estimada superior a 10.000 habitantes, ou não inferior a 5 milésimos da existente no estado; eleitorado não inferior a 10% da população; centro

² O estabelecimento de limites à remuneração dos vereadores foi objeto de três emendas à Constituição: a primeira Emenda Constitucional – a EC nº 1, de 1992 – e, posteriormente, as EC nºs 19, de 1998 e 25, de 2000. Além dessas restrições, a Lei de Responsabilidade Fiscal limitou a despesa total com pessoal dos municípios a 60% da receita corrente líquida (art. 19, III, da Lei nº 101, de 2000).

urbano já constituído, com número de casas superior a duzentas; e arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da receita estadual de impostos. A Lei Complementar estabeleceu também que a consulta prévia às populações locais seria feita mediante plebiscito, e que a emancipação teria de ser aprovada por maioria absoluta dos eleitores.

Ao comparar o dispositivo constitucional estabelecido em 1988 às regras da LCP nº 1, de 1967, fica claro que a ausência de parâmetros mais restritivos, aliada ao aumento de recursos do FPM, foi decisiva para que na década seguinte à promulgação da Constituição ocorresse uma verdadeira explosão de novos municípios no País. Embora mais acentuada em certas unidades da Federação, uma vez que os requisitos populacionais ficaram a cargo das assembleias legislativas estaduais, as emancipações revestiram-se de uma característica comum: a predominância das micro e pequenas municipalidades³.

Ainda que alguns analistas associem esse “movimento emancipacionista” simplesmente à abertura política (Cf Bremaeker, 1991, p. 82), se verá adiante que relegar o estabelecimento dos requisitos para a criação de municípios à esfera estadual consistiu um fator fundamental para a avalanche de emancipações que se verificou a partir de 1988.

Cabe mencionar que esse movimento foi interrompido pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que alterou a redação do § 4º do art. 18, requerendo que o período para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios seja determinado por lei complementar federal. A inexistência dessa lei complementar, tema que será abordado na Seção 7, adiante, provocou questões legais relativas aos

municípios em processo de emancipação quando da promulgação da Emenda, o que foi inicialmente disciplinado pela Lei nº 10.521, de 18 de julho de 2002, e, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 57, de 2008.

A Tabela 1 apresenta o número de municípios criados entre 1989 e 2001, por estado; a população mínima requerida para a emancipação de municípios de acordo com a legislação estadual após 1988; o percentual de novos Municípios sobre o total de cada estado; e a taxa de crescimento da população do estado entre 1991 e 2000. O que se observa é que a quantidade de emancipações no período analisado varia bastante por estado, e que não há uma evidente correlação entre essa quantidade e a população do estado.

Por outro lado, os requisitos de população estabelecidos na legislação estadual parecem ter forte influência nesse número. Segundo Tomio (2002), que examinou em maior detalhe o processo ocorrido no Rio Grande do Sul, a legislação estadual, ao estabelecer critérios mais ou menos restritivos para a criação ou desmembramento de municípios, reflete predominantemente a luta pela hegemonia política entre os interesses partidários locais.

O Rio Grande do Sul, por exemplo, foi o campeão das emancipações no período, em termos absolutos, com o incremento de 33%, propiciado por uma legislação estadual que exigia apenas o mínimo de 1.800 eleitores para a criação de um município. Segundo a tese de Tomio, o estado seria palco de maior disputa partidária.

Em Minas Gerais, segundo da lista, o requisito mínimo de população, de 3.000 habitantes, foi ainda reduzido posteriormente para 2.000, favorecendo o expressivo número de 130 emancipações no período.

Já no Nordeste, o Piauí apresentou a maior quantidade de desmembramentos, com um incremento de quase 50% no número de municípios, exigindo o mínimo de 4.000 habitantes para o novo município. O Maranhão, em segundo lugar na região,

³ Na literatura, não há uma classificação geral quanto ao tamanho dos municípios. Neste artigo, para analisar o FPM, serão considerados “micromunicípios” os que têm população de até 5.000 habitantes, e “pequenos” os com até 10.000.

Tabela 1

Municípios por estado criados após 1988, população mínima requerida para a emancipação antes de 1988, e porcentagem sobre o total de municípios

Unidade da Federação	Municípios criados entre 1989 e 2001	População mínima requerida p/ emancipação até 1996(1)	% de Municípios criados sobre o total em 2001	Total de Municípios em 2001	Aumento % da população dos Estados entre 1991 e 2000
Rio Grande do Sul	165	1.800	33,2	496	11,5
Minas Gerais	130	3.000/2.000	15,3	852	13,6
Piauí	104	4.000	47,1	221	10,1
Santa Catarina	94	5.000/1.796/5.000	32,2	292	17,9
Maranhão	81	1.000	37,5	216	14,6
Paraná	81	5.000	20,4	398	13,2
São Paulo	73	1.000	11,3	644	17,2
Tocantins	77	2.000/1.200/3.000	68,8	138	25,8
Paraíba	52	2.000/5.000	23,4	222	7,6
Bahia	50	12.541/8.000	12,0	416	10,1
Mato Grosso	45	3.040/4.000	32,6	138	23,5
Pará	38	5.000/10.000	26,8	142	25,1
Goiás	52	3.000/2.000	21,2	245	24,5
Rondônia	29	6.155	56,9	51	21,8
Rio de Janeiro	24	6.393	26,4	91	12,3
Pernambuco	17	10.000/Proibidas emancipações até 1999	9,3	183	11,1
Rio Grande do Norte	16	2.558	9,6	166	14,9
Espírito Santo	12	8.600/Proibida a divisão de munic. emancipados nos últimos 50 anos	15,6	77	19,1
Acre	10	2.088/1500	47,6	21	33,5
Sergipe	1	6.000	1,4	74	19,6
Amapá	7	948	46,7	15	64,8
Roraima	7	2.471	50,0	14	49,1
Ceará	6	5.000/10.213	3,3	183	16,7
Mato Grosso do Sul	5	9.635/5.781	6,6	76	16,7
Alagoas	5	7.000/5.500	4,0	101	12,2
Amazonas	-	965	-	61	33,7
Total	1.181			5.533*	

Elaboração da autora. Dados de população dos Censos Demográficos do IBGE de 1991 e 2000.

Fontes: TCU - Resolução nº 235, de 1988; Decisão Normativa nº 87, de 2007; Tomio, 2002, Tabela 6.

(1) Dois ou três parâmetros significam as sucessivas mudanças no requisito. A partir da Emenda Constitucional nº 15, de 13/09/1996, o critério de população anteriormente estipulado deixou de ser válido.

*Exclui as capitais dos estados e a Capital Federal.

com quase 38% de aumento no número de municípios, estabeleceu o mínimo de apenas 1.000 eleitores, o mesmo que São Paulo, onde também ocorreram muitas emancipações.

Uma das conclusões de Tomio (2002), após analisar essas leis nos diversos estados, foi que 75% das novas municipalidades não poderiam existir dentro do quadro legal anterior.

Mencione-se que, além do número de habitantes, outros tipos de restrição foram afrouxados nas legislações estaduais, a exemplo da representação mínima para o início do processo emancipação que, na LCP nº 1, de 1967, era de cem eleitores locais e depois, em alguns estados, passou a depender da iniciativa de apenas um parlamentar estadual.

Em síntese, pode-se afirmar que um conjunto de mudanças na Constituição de

delas nos diferentes estados não pode ser estabelecida sem um aprofundamento de cada caso. Como esse não é o foco do presente trabalho, a análise a seguir salientará somente o impacto dessas emancipações na distribuição do FPM.

4. A criação de pequenos municípios após 1988

Como já mencionado, um dos aspectos que chama atenção no surto de emancipações observado na década de 90 é o tamanho, em termos populacionais, dos municípios criados no Brasil a partir da nova Constituição.

A Tabela 2 mostra que, das 5.564 municipalidades existentes em 2007⁴, 1.364 – quase um quarto do total – foram instaladas nos últimos 18 anos. Além do significativo montante, destaca-se o fato de que, entre os

Tabela 2

Municípios brasileiros por ano de instalação e tamanho da população

População	Municípios					% por tamanho da população dos instalados entre 1989 e 2007 (d/e)**
	Ano de Instalação*					
	Antes de 1941 (a)	De 1941 a 1963 (b)	De 1964 a 1988 (c)	De 1989 a 2007 (d)	Total (e)	
Até 5.000	33	499	138	705	1.375	51,7
De 5.001 a 20.000	510	1.258	338	582	2.688	42,7
De 20.001 a 100.000	744	363	98	70	1.275	5,1
De 100.001 a 500.000	124	53	10	7	194	0,5
Acima de 500.000	27	5	0	0	32	0
Total	1.438	2.178	584	1.364	5.564	100
% de municípios criados por período em relação ao total de 2007	25,8	39,2	10,5	24,5	100	

Elaborado pela autora.

* Não foi possível obter a quantidade de municípios criados por período e população. Assim, uma pequena parte dos municípios instalados entre 1989 e 2007 inclui unidades que podem ter sido criadas antes da Constituição.

Fontes: TCU Decisão Normativa nº 87, de 2007. IBGE – Informações Básicas Municipais, 2007.

1988 concorreu para a elevação do número de desmembramentos de municípios. No entanto, a predominância de algumas

⁴ Embora considerado o período até 2007, de acordo com a legislação, a maior parte dos municípios foi instalada até 2001, e apenas quatro em 2005.

novos municípios, mais da metade possui menos de 5.000 habitantes, de forma que, do total de 1.375 micromunicípios existentes, 51,2% foram instalados em período recente. Considerando uma população um pouco maior, de até 20.000 habitantes, a proporção chega a 95% do total! Essa peculiaridade quanto ao tamanho dos municípios criados constitui um dos principais elementos na avaliação do impacto das emancipações nesse período.

Aliado à flexibilidade para estabelecer os requisitos mínimos de população, a proliferação de micro e pequenos municípios deve-se, também, à forma de distribuição do FPM, definida na Lei Complementar nº 62, de dezembro de 1989, que vigorou a partir de 1º de janeiro de 1990. Nela, a partilha dos recursos do FPM para os chamados “municípios do interior”, que excluem as capitais dos estados, é feita por meio de coeficientes estabelecidos de acordo com a população dos municípios.

Os coeficientes são atribuídos por faixas de população, conforme tabela estabelecida no Decreto nº 1.988, de 1981, na qual o menor coeficiente – 0,6 – corresponde aos municípios que possuem até 10.188 habitantes. A partir daí, os coeficientes variam 0,2 para frações excedentes de população, que aumentam, em intervalos discretos, até 4,0, correspondente aos municípios de mais de 156.216 habitantes. Dessa forma, a distribuição do FPM tem nítida feição distributiva, especialmente para as unidades com pequena população. A atualização dos coeficientes seria feita de acordo com os dados de população apurados pelo IBGE.

Ressalte-se que a participação nos recursos do FPM, por estado, foi determinada *a priori*, independentemente do número de municípios, de acordo com uma proporção estabelecida no Anexo único à Lei Complementar nº 62, de 1989, a qual permanece desde então. Em consequência, municípios com idêntica população recebem montantes distintos do FPM, de acordo com o estado a que pertençam; ademais, o incremento

no número de municípios em um estado provoca redução nos recursos a serem partilhados com os demais municípios do mesmo estado.

Embora os critérios para essa repartição por estado não sejam explicitados, a alocação prévia do FPM, fazendo com que o aumento do número de municípios repercuta somente no próprio estado, pode ter precisamente o objetivo de coibir o excesso de emancipações que ocorreriam em consequência da liberalidade do art. 18⁵.

Já em meados de 1992, tão logo iniciada a aplicação dos critérios da LCP nº 62, de 1989, foi aprovada a LCP nº 71, de 3 de setembro de 1992, para dispor que os coeficientes não seriam ajustados até que fossem disponíveis os dados do Censo de 1991. Em seguida, foram editadas sucessivas leis complementares, que mantiveram os coeficientes do FPM estabelecidos para 1992, até que a LCP nº 74, de 1993, estabeleceu que seriam revistos os coeficientes dos que cederam população para as novas unidades criadas em 1993. Em suma, todos os demais municípios que perderam habitantes, seja por cederem população para desmembramentos antes de 1993, seja pela via emigratória, não tiveram seus coeficientes reajustados.

Naturalmente essa situação não poderia permanecer, pois não seria razoável que esses municípios fossem indefinidamente poupados de perdas, em detrimento de todos os demais. Sendo assim, a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, dispôs que todos os municípios voltassem a ter seus coeficientes ajustados pelos critérios populacionais, conforme a LCP nº 62, de 1989, a partir de 1999, mas que, em 1998, ainda fossem mantidos os coeficientes do ano anterior. Assim, a LCP nº 91, de 1997, estabeleceu um ajuste gradativo, a partir de 1º de janeiro de 1999,

⁵ Uma espécie de cartilha “O que você precisa saber sobre FPE e FPM”, publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, informa apenas que os coeficientes de cada estado foram definidos pelo TCU.

de forma que os ganhos decorrentes da diferença nos coeficientes (entre os de 1997 e os correspondentes à aplicação da LCP 62/89) fossem abatidos a uma taxa de 20% adicionais por ano, até seu completo ajuste em 2002. Posteriormente, mais uma vez a regra foi alterada pela LCP nº 106, de 2001, que reduziu a taxa do ajuste restante para 10% ao ano, até 2007.

Embora essas medidas pareçam ter atendido aos interesses dos diversos municípios, levando-os a crer que as perdas foram minimizadas, de fato ocorreu que, em decorrência dessas acomodações, os decréscimos relativos na partilha do FPM não foram percebidos pelos perdedores. Fatores como a inflação alta, inicialmente, e, ao longo da década, os vultosos aumentos nominais nos valores do FPM mascararam a verdadeira dimensão do impacto financeiro de seu rateio por um número bem maior de municípios.

5. O impacto do movimento emancipacionista sobre o FPM

Ainda que o tema do número excessivo de emancipações tenha sido objeto de diversos estudos, raramente se analisa seu impacto sobre a repartição dos recursos do FPM, após a Constituição de 1988.

Talvez esse efeito não tenha obtido a devida atenção, em primeiro lugar, pelas sucessivas mudanças de regras e, consequentemente, o longo processo de ajuste, concluído somente em 2008. Em segundo lugar, conforme mencionado, houve aumento expressivo dos recursos do FPM no período. Entre 1995 e 2005, o montante do FPM passou de R\$ 8,08 milhões para 26,6 milhões. Em 2006, o total foi de R\$ 29,5 milhões, chegando a R\$ 33,4 milhões em 2007⁶. A pressão dos prefeitos e de órgãos municipalistas para o aumento desses recursos tem sido uma constante, contribuindo para a aprovação da Emenda nº 55,

⁶ Ver Estados e Municípios, Estatísticas, FPM, em www.stn.fazenda.gov.br, sítio acessado 30/07/2008.

de 20 de setembro de 2007, que aumentou os recursos do FPM em um por cento sobre o IR e o IPI, para ser entregue no mês de dezembro de cada ano.

Para dimensionar esse impacto (convenientemente adiado) calculou-se, para alguns estados, a parcela do FPM referente à participação dos novos municípios. Optou-se por incluir no cálculo apenas aqueles com população inferior a 10.188 habitantes, por duas razões: primeiro, porque proporcionalmente eles representam a maioria; segundo, porque a emancipação de municípios com população maior tem reflexo mais direto no coeficiente do município-matriz, por meio de redução no seu coeficiente no FPM, o que contribui para “compensar”, em termos de FPM, a emancipação do novo município, ainda que não integralmente.

A Tabela 3 apresenta, para os 10 estados com maior número de novos municípios, o impacto, em termos da parcela de FPM atribuída a esses municípios, que, consequentemente, é subtraída dos municípios pré-existentes naquele estado. A coluna B contém o número de novos municípios com menos de 10.800 habitantes. Essa quantidade, multiplicada pelo coeficiente que lhes corresponde – 0,6 –, constitui a coluna C. Na coluna D, estão os somatórios dos coeficientes de cada estado, fornecidos pelo TCU, e a coluna E apresenta o percentual de recursos do FPM destinados aos novos municípios em relação ao total atribuído ao estado.

Inicialmente, é interessante comparar a coluna B dessa tabela com a primeira coluna da Tabela 1, para constatar o alto percentual de pequenos municípios em relação ao total emancipado. No Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Piauí e Santa Catarina, essa proporção situa-se em torno de 90%, e em Tocantins e na Paraíba é de 100%.

Com relação aos recursos do FPM destinados a esses municípios, na coluna E, as porcentagens mais elevadas são as do Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraíba

Tabela 3

Estimativa do percentual do FPM destinado aos municípios de até 10.800 habitantes sobre o total em estados selecionados

Estados (a)	Municípios criados com menos de 10.800 habit. (b)	Somatório dos coeficientes dos novos municípios de menos de 10.800 habit. (c)	Somatório dos coeficientes dos municípios do estado (d)	% DO FPM DO ESTADO DESTINADO AOS NOVOS MUNICÍPIOS DE MENOS DE 10.800 HABIT.(E)
Rio G. do Sul	154	92,4	465,2	19,9
Minas Gerais	120	72,0	820,4	8,8
Piauí	104	62,4	171,0	36,5
Tocantins	95	57,0	107,2	53,2
Sta. Catarina	81	48,6	279,6	17,4
Paraná	66	39,6	397,2	10,0
São Paulo	62	37,2	851,0	4,4
Paraíba	52	31,2	186,6	16,7
Maranhão	37	22,2	256,6	8,7
Bahia	16	9,6	511,8	1,9

Elaboração da autora

Fonte: Tribunal de Contas da União - Decisão Normativa nº 87, de 2007

ba. Mas, mesmo em estados com menores percentuais, como o Paraná, Minas Gerais e Maranhão, os recursos adicionais subtraídos do FPM para esses novos municípios estão entre 8 e 10% do total.

Por outro lado, na Bahia, o padrão é quase oposto ao dos demais, pois, dos 48 novos municípios criados, apenas quatro têm população inferior a 10.188 habitantes. Esse dado é compatível com o fato de que a Bahia foi um dos poucos estados que fixou um limite mínimo mais alto de habitantes (12.541 habitantes, inicialmente, e, depois, 8.000).

Com relação ao ajuste dos coeficientes à sua realidade demográfica, mencione-se que o possível efeito compensatório da redução de coeficientes dos municípios que cederam população é em geral pouco significativo, porque, na maioria dos casos, e em quase 100%, quando se trata dos micro e pequenos, a perda de população não é suficiente para que o município-matriz mude para a faixa de habitantes com coeficiente mais baixo.

Como ilustração, uma estimativa para o Estado da Paraíba (Brandt, 2001) mostra que, mesmo com os coeficientes dos municípios-matriz ajustados após cederem população, o efeito compensatório desse ajuste correspondeu a 2% do FPM, irrisório em contraposição aos 17% carregados para os 52 municípios emancipados.

Em suma, a criação de municípios absorve um volume significativo de recursos do FPM, que, principalmente se esses municípios tiverem populações muito pequenas, traduz-se em transferências *per capita* superiores, em detrimento das populações dos demais municípios do mesmo estado. O ganho relativo *per capita* para as populações dos novos municípios é maior quanto menor a sua população.

A forma de partilha do FPM foi estabelecida com caráter distributivo, no intuito de favorecer os pequenos municípios que têm menor capacidade de gerar receitas próprias. Entretanto, o surto de emancipação de pequenos e micromunicípios contribuiu para o agravamento das distorções já pre-

sentos nos critérios de distribuição do FPM, como assinala Mendes (2003).

6. A situação fiscal dos pequenos municípios

Em princípio, pode-se supor que a criação ou emancipação de um município beneficia a população residente, incrementa a atividade econômica local e repercute positivamente na região em que se localiza. Ao mesmo tempo, avalia-se que os micro e pequenos municípios abrigam populações mais pobres, com poucas alternativas de geração de renda própria, e são os que mais necessitam os recursos do FPM.

Efetivamente, os dados obtidos no acompanhamento das finanças municipais pela STN, por meio da pesquisa "Perfil e Evolução das Finanças Municipais - 1998-2006"⁷, comprovam que os municípios menores apresentam baixa participação de receitas próprias em suas receitas brutas, e forte dependência das receitas de transferências, que englobam além do FPM, o ICMS e as associadas à prestação de serviços de saúde e educação.

A par disso, segundo Bremaeker (2001), 48,2% dos municípios gastam entre 20% e 40% de sua receita com pessoal, 44,4% dependem entre 40% e 60% com esse item, e apenas 3,2% ultrapassam o limite de 60% da receita líquida com as despesas de pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, mesmo respeitando esse limite, se for considerado o alto peso das transferências sobre as receitas próprias nos micro e pequenos municípios, e, em particular, as do FPM, isso significa que, em muitos casos, esses recursos são quase que integralmente destinados a despesas de pessoal e manutenção da estrutura administrativa, em detrimento da prestação de serviços às comunidades.

⁷ A pesquisa, em versão preliminar para discussão, de outubro de 2007, encontra-se no endereço www.stn.fazenda.gov.br/PEFM1998_2006, sítio acessado em 01/08/2008.

O caso das assembleias municipais é ilustrativo, uma vez que a autonomia para a fixação da remuneração dos vereadores ocasionou abusos, que levaram à necessidade de impor restrições, como já mencionado⁸. Um trabalho que avaliou o efeito da limitação aos subsídios dos vereadores (Rocha; Brandt; Mendes, 2003) mostrou queda significativa das despesas com as câmaras municipais em 2001, acentuando uma tendência de declínio iniciada em 1998, e assinalou a efetividade das restrições impostas nas sucessivas emendas constitucionais.

Ademais, pode-se afirmar que os micro e pequenos municípios provocam significativas deseconomias de escala com relação às despesas fixas da administração. Os gastos de instalação e funcionamento dos executivos e legislativos dessas pequenas unidades, servindo a pequenas populações, levam inevitavelmente à ineficiência e a desperdícios.

Um estudo de Gomes e MacDowell (2000) corrobora essa afirmação, ao avaliar que as populações dos municípios menores não são as mais pobres e que a proliferação de pequenos municípios gera um aumento mais que proporcional das despesas administrativas, enquanto dispõem de apenas parte dos recursos próprios necessários à sua manutenção e dependem fortemente das transferências. Os autores mostram, ainda, que os municípios maiores geram mais recursos tributários, especialmente impostos federais, que são transferidos aos

⁸ A primeira Emenda à nova Constituição (EC nº 1, de 1992) limitou os salários dos vereadores a 75% do estabelecido para os deputados estaduais e determinou que o total dessa despesa não ultrapassasse 5% da receita municipal. Ainda considerados excessivos, os gastos com os legislativos municipais foram objeto de da EC nº 19, de 1998, que determinou que os subsídios dos vereadores fossem fixados em lei de iniciativa da câmara municipal, sendo dessa forma sujeitos ao veto do executivo local. Finalmente, por meio da EC nº 25, de 2000, foi incluído o art. 29-A fixando tetos às remunerações dos vereadores em faixas proporcionais às populações dos municípios e o limite de 70% da receita da Câmara Municipal com a folha de pagamento das câmaras.

demais, via FPM. Além disso, verificaram que, embora as regras de transferência do ICMS também provoquem assimetrias, é sobretudo no FPM que os menores são mais favorecidos⁹. Na análise efetuada por região, os municípios menores são os que possuem a maior receita corrente *per capita*, com exceção dos situados no Sudeste, onde os “megamunicípios”, com mais de um milhão de habitantes, apresentam a maior receita corrente *per capita*, seguida muito de perto pelos pequenos.

Os autores apontam, ainda com relação ao FPM, que a região Sudeste financia as demais, o que é determinado deliberadamente pelo rateio entre os estados, e que as transferências de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os pequenos (e do Sudeste para o resto do País) levam ao provável efeito líquido de desestimular

mentam essa tese no fato de que as grandes cidades, ao contribuírem com grande volume da arrecadação tributária, carecem de recursos para investir em infra-estrutura, como a de transporte, gerando óbices à ampliação de sua capacidade produtiva; por outro lado, consideram pouco provável que os recursos transferidos aos pequenos e micromunicípios propiciem incentivos à produção.

A Tabela 4 abaixo, elaborada pelos citados autores, mostra que, em 1996, apenas 8,9% da Receita Corrente dos municípios de até 5.000 habitantes eram próprias, e demonstra uma correlação positiva entre o tamanho dos municípios, medido por sua população, e a capacidade de gerarem receita própria (em apenas uma faixa de habitantes, na Região Norte, essa constatação é contradita por pequena margem).

Tabela 4
Receita corrente própria dos municípios como percentagem de sua receita corrente total, por grupos de municípios, 1996 Brasil e regiões (em percentagem)

Grupos de Municípios (População)	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul	Sudeste	Brasil
Até 5.000 hab.	2,9	4,4	7,5	9,9	10,1	8,9
5.000 a 10.000 hab.	4,0	3,4	7,8	12,9	12,6	10,1
10.000 a 20.000 hab.	4,0	4,2	9,7	16,3	17,7	12,3
20.000 a 50.000 hab.	5,8	9,1	15,4	23,1	23,0	17,5
50.000 a 100.000 hab.	10,6	15,0	19,4	27,1	30,8	25,3
100.000 a 500.000 hab.	21,3	18,8	25,0	37,7	36,3	34,2
500.000 a 1.000.000 hab.	28,1	*	47,7	*	41,4	38,1
Mais de 1.000.000 hab.	43,6	32,2	43,4	52,5	60,2	55,9
Total	17,9	20,3	20,9	29,2	41,0	33,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE - Contagem da População 1996.

Extraída de Gomes e MacDowell, op.cit.

Nota: A tabela inclui 4.628 municípios, para os quais havia dados disponíveis.

(*) Indica que inexistem municípios (ou informações) na classe de tamanho e região especificadas na célula.

a atividade produtiva nos grandes municípios (e no Sudeste), sem estimulá-la nos pequenos (ou nas demais regiões). Funda-

⁹ De acordo com os autores, os micromunicípios, maiores beneficiários das transferências do FPM, abrigavam, em 1996, apenas 2,2% da população do país (Gomes e MacDowell, 2000, Tabela 6, p. 17).

Entretanto, essa vantagem desaparece rapidamente à medida que a população cresce, pois os recursos do FPM não crescem proporcionalmente, da mesma forma que a arrecadação tributária, o que faz com que os municípios médios tenham a pior situação. A partir de certo tamanho, as

receitas de FPM não aumentam, mas a arrecadação própria sim, e no caso do Sudeste, mais do que compensam a situação.

As conclusões desse artigo constituem uma crítica radical à descentralização e ao federalismo fiscal, caracterizados neste caso pela proliferação de micromunicípios. Resalte-se que essas conclusões, fundamentadas no trabalho, aplicam-se basicamente às transferências do FPM e aos municípios de menor tamanho que sobrevivem quase que exclusivamente por conta desses recursos. Em decorrência de seu pequeno porte, acabam destinando grande proporção das transferências recebidas para gastos com suas prefeituras e legislativos, tendo em vista que essas despesas não são proporcionais ao tamanho da população – os autores afirmam que os micromunicípios gastam mais por habitante com o legislativo do que qualquer outro grupo de municípios.

Nesse sentido, é mais eficiente criar municípios maiores, em termos populacionais, de modo que, mesmo dependendo de transferências, possam destinar uma proporção maior das receitas à prestação de serviços públicos e reduzir o custo *per capita* do componente administrativo desses serviços.

Além do estudo acima, encontram-se na literatura inúmeras referências a corroborar a visão de que os municípios com população muito reduzida provocam distorções, associadas principalmente à pulverização de recursos públicos e à ineficiência administrativa. Bastante ilustrativas são as conclusões apontadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em resposta a Requerimento de Informações apresentada pelos Ministros da Fazenda, das Cidades e da Integração Nacional ao Senado Federal, (Cf Barros; Lago, 2008). Em sua análise, a STN destaca que a criação de novos municípios apresenta tendência ao aumento de micromunicípios, sem capacidade de geração de arrecadação própria, fundamentalmente dependentes de transferências da União e dos Estados e de serviços públicos

prestados por municípios maiores. Acrescenta que, dessa forma, reduzem o montante do FPM disponível para as prefeituras maiores, que concentram maior demanda de recursos.

7. Um freio à criação de municípios: a Emenda à Constituição nº 15, de 1996

Uma mostra de que esse processo de emancipações requeria maior ordenamento consubstanciou-se na Emenda à Constituição nº 15, de 1996, que alterou o § 4º do art. 18 da Constituição, introduzindo mais exigências para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. O novo § 4º estabeleceu que lei complementar federal determinará o prazo para a criação de municípios, efetuada por lei estadual; que a consulta prévia, mediante plebiscito, será feita às populações dos municípios envolvidos, em vez de às populações diretamente interessadas, como no texto anterior; e que o plebiscito será precedido da divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Portanto, além da necessidade de fixar prazo, o dispositivo inseriu a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal e suprimiu a exigência de preservação da continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e requisitos determinados em lei complementar estadual.

Dois aspectos geraram dúvida: primeiro, o alcance da lei complementar federal mencionada – se incumbida apenas de definir o prazo, ou também de dispor sobre os requisitos para a criação de municípios – e, segundo, a questão da abrangência dos plebiscitos, em face da imprecisão do termo “envolvidos”. Em que pese a falta de consenso quanto à interpretação do texto constitucional acrescentado, a Emenda teve o efeito imediato de sustar a criação de novas municipalidades.

Na tentativa inicial de regulamentação do novo § 4º, dois projetos chegaram a

obter aprovação do Congresso Nacional, um iniciado no Senado Federal, e outro de iniciativa de Deputado Federal, mas foram vetados pelo Presidente da República, um, sob a justificativa de que tratava apenas do prazo em que poderiam tramitar os processos de emancipação e outro, por apresentar injuridicidade.

Desde então, na ausência da lei complementar requerida, a matéria foi disciplinada pela Lei nº 10.521, de 18 de julho de 2002, que suspendeu as novas instalações, à exceção daquelas para as quais o processo de emancipação já estivesse em curso antes da promulgação da Emenda Constitucional; o resultado do plebiscito tenha sido favorável; e a lei estadual tenha sido aprovada em conformidade com a legislação anterior. Não obstante, as diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) instauradas com o objetivo de declarar nulos atos de criação de Municípios após a EC nº 15, de 1996, foram julgadas procedentes pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão de maio de 2007, que, entretanto, optou por não pronunciar a nulidade dos atos, mantendo sua vigência pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses até que o legislador estabelecesse novo regramento. Entre essas, na ADI nº 3.682, o STF exarou a mesma sentença, e, além disso, em decorrência da decisão daquela Corte no Mandado de Injunção nº 725, reconheceu a mora do Congresso Nacional em editar a lei complementar prevista no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, e estabeleceu o prazo de 18 meses para que este adotasse todas as providências legislativas ao cumprimento da norma constitucional.

Embora esse prazo, que venceria em novembro de 2008, tenha sido observado pelo Senado Federal, que aprovou, em 15 de outubro de 2008, o Projeto de Lei Complementar nº 98, de 2002, não haveria tempo hábil para a tramitação da proposta na Câmara dos Deputados. Dessa feita, para mitigar os eventuais prejuízos decorrentes da ausência da norma, o Congresso Nacional aprovou

a Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008, que acrescentou o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a convalidação dos atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo estado à época da sua criação.

Resta, portanto, ser examinado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLP) 416, de 2008, originalmente Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98, de 2002, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti. Este último, aprovado na forma de substitutivo integral, consubstanciou as diversas propostas apresentadas e discutidas ao longo de quase quatorze anos. Um forte componente da discussão girou em torno da interpretação do próprio texto da Emenda, que suscitou dúvidas quanto ao estabelecimento de requisitos, se por lei estadual ou federal, alinhando-se argumentos contra a última, sob a alegação de que feriria o pacto federativo. A esse respeito, algumas assembleias estaduais¹⁰ têm-se manifestado junto aos parlamentares federais para defender a restauração da prerrogativa dos estados para legislar precipuamente sobre a criação de municípios.

No entanto, essas questões foram elucidadas no relatório apresentado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) pelo Senador Tarso Jereissati, que examinou o mencionado PLS nº 98, de 2002, - Complementar, e os apensados Projetos de Lei Complementar nºs 503, de 2003, e 96, de 2008, ambos do Senador Sibá Machado, e nº 60, de 2008, do Senador Flexa Ribeiro. O relator considerou estar claro no texto constitucional que o prazo para a criação

¹⁰ Um dos projetos de lei complementar formulados com o objetivo de permitir que lei estadual defina os requisitos para as emancipações anexou os referendos das assembleias legislativas de 15 estados em seu apoio e informou que mais quatro estavam em vias de enviá-los.

de municípios deverá ser estabelecido em norma geral, por lei complementar federal. Ao mesmo tempo, entendeu que a lei estadual referida no § 4º da CF não tem esse mesmo caráter, prestando-se exclusivamente a disciplinar o ato específico da criação, incorporação, fusão ou desmembramento do Município. Não obstante, quando o dispositivo constitucional dispõe que tais atos dependerão de consulta prévia às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados, *na forma da lei*, entende o relator que a expressão refere-se a lei complementar federal, aludindo a que "...seria incoerente admitir que a lei complementar federal pudesse estabelecer uma das condições - a do período em que aqueles processos podem ser efetuados - e carecesse de competência para dispor sobre as demais" (Parecer nº 673, de 2008, CCJ).

Tal interpretação coaduna-se com a evidente intenção do legislador de rever a liberalidade anterior da Carta Magna ao dispor sobre a criação de municípios, que veio a gerar o excesso de emancipações. É sabido que, por ocasião da Constituinte, houve forte pressão de políticos estaduais para que a competência relativa a essa matéria passasse integralmente à esfera estadual, o que se consubstanciou no texto anterior do art. 18, § 4º. O restabelecimento da total autonomia dos entes locais para decidir sobre a criação de municípios parece ir de encontro ao espírito da EC nº 15.

Firmado esse entendimento, o relator agregou as contribuições dos quatro projetos examinados e das emendas apresentadas, resultando em proposição que efetivamente restaura o poder disciplinador da Federação, restabelece critérios objetivos para as emancipações e restringe a possibilidade dos exageros verificados sob a regra anterior.

Nesse sentido, o substitutivo aprovado no Senado Federal estabelece as definições para os termos criação, incorporação,

fusão e desmembramento de município, o período para a realização dos respectivos procedimentos, e a exigência de que qualquer dos processos seja subscrito por, no mínimo, 10% dos eleitores residentes na área geográfica a ser emancipada ou desmembrada, ou nos municípios já existentes, no caso de fusão ou incorporação. Além disso, determina que os Estudos de Viabilidade Municipais devam ser conclusivos, e que observem o atendimento de condições prévias de viabilidade quanto a: população, eleitorado, núcleo urbano e infraestrutura, número de imóveis, arrecadação fiscal e ocupação de área urbana não situada em reserva indígena ou ambiental e continuidade territorial. Especificamente, para sua emancipação, a população do novo município deve ser igual ou superior a 5.000 (cinco mil) habitantes, nas Regiões Norte e Centro-Oeste; 7.000 (sete mil) habitantes, na Região Nordeste; e 10.000 (dez mil) habitantes nas Regiões Sul e Sudeste (art. 13, I, PLP 416, de 2008).

O substitutivo aprovado determina que, somente após atendidos esses requisitos, seja examinada a viabilidade econômico-financeira do novo Município, a qual será demonstrada a partir das estimativas de receitas de arrecadação e de transferências, das estimativas de despesas com pessoal, custeio e investimento, e de prestação de serviços públicos de interesse local, especialmente a parcela dos serviços de educação e saúde a cargo dos municípios envolvidos, e a indicação da possibilidade do cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Prevê, ainda, que a viabilidade político-administrativa será demonstrada a partir do levantamento da quantidade de funcionários, bens imóveis, instalações, veículos e equipamentos necessários ao funcionamento e manutenção dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, e que a viabilidade socioambiental e urbana será verificada a partir da identificação das necessidades de

rede de abastecimento de água e cobertura sanitária, entre outras.

O projeto prescreve, ainda, a ampla divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal no prazo de sessenta dias, determinando a realização de ao menos uma audiência pública no período, durante o qual poderá ser solicitada sua impugnação por qualquer interessado. Findo esse prazo, a Assembléia Legislativa deliberará sobre os Estudos, mediante sua impugnação ou homologação e, neste caso, autorizará a realização do plebiscito em consulta à população do Município pré-existente, inclusive a da área a ser emancipada. Finalmente, o substitutivo acata o reconhecimento dos municípios criados após a EC nº 15, de 1996, desde que aprovados por lei estadual, após plebiscito, e estejam instalados, com seus prefeitos e vereadores eleitos e empossados, acompanhando a posição de órgãos já consultados como o STF, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal de Contas da União e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Em suma, evidencia-se que Senado Federal, ao deliberar sobre a matéria, esmerou-se em evitar que seja concedida autonomia municipal a distritos sem as mínimas condições físicas e econômicas de se manter e de prover serviços às populações afetadas.

A proposição foi encaminhada para revisão da Câmara dos Deputados, em 17 de outubro de 2008, sendo sujeita à apreciação do Plenário em regime de prioridade, após a análise pelas Comissões de Desenvolvimento Urbano e Constituição e Justiça e de Cidadania. No entanto, em face do pensamento de diversas propostas naquela Casa, não foi ainda iniciada análise.

Como apontam Barros e Lago (2008), a matéria está longe de obter consenso e, mesmo no Senado Federal, ainda tramita, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 13, de 2003, para alterar o § 4º do art. 18, que se acha pronta para a pauta da CCJ, na forma de substitutivo. Tanto o substituti-

vo, como a proposta original, pretendem restituir à esfera estadual a competência para decidir sobre a criação de municípios, embora sob a convicção de que é preciso estabelecer no texto constitucional critérios e parâmetros gerais para os procedimentos e evitar a proliferação desordenada de municípios.

Ainda que o tema se desenrole essencialmente na esfera política, espera-se que a lei complementar ora em discussão possa incorporar critérios objetivos e parâmetros adequados no tocante às emancipações, com o fim de promover o bem estar das populações e o equilíbrio federativo, consubstanciando os avanços propugnados até aqui pelo Senado Federal.

8. Considerações finais

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios ampla autonomia política e administrativa, outorgando-lhes o *status* de entes federativos, ao mesmo tempo em que ampliou significativamente a base das transferências federais. Essas mudanças, aliadas a outras prerrogativas, como a derrogação ao âmbito estadual da fixação de requisitos mínimos para a emancipação de municípios, contribuiu para uma verdadeira avalanche de emancipações, equivalente a quase um quarto do total de municípios existentes no país.

A explosão de emancipações de micro e pequenas municipalidades, baseada em estímulos equivocados, principalmente decorrentes dos critérios de distribuição do FPM, contribuiu para agravar as distorções na partilha dessas transferências. Esses pequenos municípios, cuja emancipação foi em boa parte motivada por interesses políticos locais, não conseguem gerar receitas próprias para atenderem suas populações e passam a depender fortemente de transferências. Por seu tamanho, geram deseconomias de escala e ineficiência ao incorrerem em custos administrativos desproporcionais às suas populações. O

argumento de que as transferências a entes federativos e a regiões de menor potencial econômico e grau de desenvolvimento mais baixo fazem parte da política de equilíbrio regional propugnada na Constituição não se sustenta quando se consideram todos os efeitos perniciosos da pulverização excessiva de municípios, além das evidências de que os municípios menores favorecidos não são necessariamente os mais pobres.

A Emenda Constitucional nº 15, de 1996, demonstra a clara intenção do legislador de mitigar essa situação, e refrear o ímpeto das emancipações, inserindo procedimentos e critérios mais adequados para o posicionamento das populações envolvidas, a quem foi atribuída tal decisão mediante plebiscito. Em particular, a exigência dos Estudos de Viabilidade Municipais constitui um instrumento essencial para nortear essa escolha.

Pelo que se analisou anteriormente, o estabelecimento de normas gerais na lei complementar requerida pelo § 4º do art. 18 da Constituição Federal não constitui afronta ao pacto federativo. Ao contrário, irá fortalecer a estrutura da Federação ao propiciar a criação de entes municipais que possuam viabilidade econômica e condições adequadas de prestar serviços às suas populações.

O substitutivo ao PLS nº 98, de 2002, Complementar, aprovado no Senado Federal em 2008, e ora em exame na Câmara dos Deputados, incorporou importantes qualificações ao dispositivo constitucional, ao estabelecer critérios de população mínima diferenciados por região, e o mínimo de 10% dos eleitores residentes na área geográfica a ser emancipada ou desmembrada para subscrever o início do processo. Além disso, determina que os Estudos de Viabilidade Municipais verifiquem o atendimento prévio a determinados requisitos quanto a população, eleitorado, núcleo urbano e infraestrutura, entre outros, antes que se examine a viabilidade econômica dos novos municípios. Esta, por sua vez, deve atender parâmetros detalhados a partir das

estimativas de receitas de arrecadação e de transferências, de despesas com pessoal, custeio e investimento, e outras, de suma relevância, a indicação da possibilidade do cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, especifica, apropriadamente, os levantamentos exigidos para a demonstração da viabilidade político-administrativa, tais como a quantidade de funcionários, instalações e equipamentos necessários ao funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, além da viabilidade sócio-ambiental e urbana. O projeto prescreve, ainda, que os Estudos de Viabilidade sejam conclusivos quanto à viabilidade ou não, e, se homologados, amplamente divulgados previamente à convocação do plebiscito

Dessa feita, há razões para ensejar que a regulamentação do § 4º do art. 18 da Constituição Federal na forma do Projeto de Lei Complementar aprovado pelo Senado Federal seja aperfeiçoada na Câmara dos Deputados, contribuindo para a conclusão do processo instaurado com a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que, sem dúvida, aprimora o equilíbrio federativo no país.

Referências

AFONSO, José Roberto R.; ARAUJO, Erica Amorim; KHAIR, Amir. Carga tributária: mensuração e impacto sobre o crescimento. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, v. 4, n. 7, jul. 2005.

BARROS, Eliane Cruxen; LAGO, Gustavo Ponce de Leon Soriano. A força normativa da Constituição e os municípios após a Emenda 15, de 1996: prenúncio de tensão entre Legislativo e Judiciário? O exercício da Política. *Direitos e Partidos Políticos, Organização do Estado e dos Poderes*, Brasília, 2008, ILB, Senado Federal.

BASTOS, Celso Ribeiro. O município: sua evolução histórica e suas atuais competências. *Revista dos Tribunais: cadernos de direito constitucional e ciência política*, São Paulo, n. 1, p. 54-76, out./dez. 1992.

- BRANDT, Cristina Thedim; MENDES, Marcos José; ROCHA, Carlos Alexandre A. O impacto da Emenda à Constituição nº 25 sobre as despesas das câmaras municipais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, n. 157, jan./mar. 2003.
- BRANDT, Cristina Thedim. The effects of the changes in the revenue sharing fund of the municipalities after the 1988 Federal Constitution. *The Minerva Program*, spring 2001. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/spring2001/brandt.cristina.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2008.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Perfil e evolução das finanças municipais:1998-2006*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 01 ago. 2008.
- BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, jul./set. 1991.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Distribuição e despesas com os funcionários municipais*. Rio de Janeiro: IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2001. 15 p. (Estudos Especiais, 26). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001603.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2008.
- BREMAEKER, François E. J. de. *A situação fiscal dos municípios brasileiros em 2001*. Rio de Janeiro: IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. (Estudos Especiais, 47). Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publico/media/esp047p.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2008.
- GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Brasília: IPEA, 2000. 29 p. (Texto para Discussão, 706). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_706.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2008.
- MENDES, Marcos José. *Estudo nº 152 de 2003: o FPM precisa mudar*. Brasil: Senado Federal, 2003.
- RODRIGUES, Alcides Redondo. *A evolução do município no Brasil*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publico/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=13&infoid=232>>. Acesso em: 21 ago. 2008.
- PARECER Nº 673, de 2008, Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), SENADO FEDERAL
- SHAH, Anwar. Introduction: principles of fiscal federalism. In.: *The practice of fiscal federalism: comparative perspectives*. Canada: McGill-Queen's University Press, 2007. (The global dialog on federalism, 4).
- SILVA, José Afonso da: *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SIMÕES, André G. M. População, federalismo e criação de municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. In: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambu - MG, setembro, 2004. *Anais*. Caxambu: ABEP, 2004.
- TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

A reforma política além da reforma eleitoral

Felipe Basile

Sumário

1. Introdução. 2. Fundamentos do sistema político previsto na Constituição de 1988. 3. A representatividade na política. 4. O sistema constitucional brasileiro de representação partidária. 5. Os Poderes do Estado. 6. Requisitos básicos para o bom funcionamento da Democracia. 7. Crise de representatividade. 8. A necessidade da reforma política. 9. Problemas no Poder Executivo. 10. Problemas no Poder Legislativo. 11. Inadequação das propostas mais comuns de reforma política. 12. A reforma eleitoral. 13. A democracia direta. 14. Caminhos para a reforma política.

1. Introdução

A Constituição de 1988 teve seus primeiros vinte e dois anos de vigência marcados por constantes reformas e emendas. Algumas dessas mudanças foram pontuais, atendendo às necessidades de atualização e aperfeiçoamento tópicos que surgiram ao longo dos anos e entraram em atrito com o engessamento, às vezes proposital, que a constitucionalização de uma variada gama de assuntos provocou. Outras mudanças tiveram caráter mais profundo, movendo peças centrais da organização do Estado e da sociedade.

Ao longo desses anos, algumas reformas corriqueiramente apontadas como sendo estratégicas não foram realizadas, devido, em grande parte, ao seu alto custo político. Pode-

Felipe Basile é Consultor Legislativo do Senado Federal, Mestre em Direito Constitucional, Bacharel em Direito e em Relações Internacionais.

mos citar, por exemplo, a reforma tributária, que afeta o delicado equilíbrio federativo, e a reforma previdenciária (ainda que duas pequenas reformas previdenciárias tenham sido realizadas, sem, contudo, solucionar os desafios da previdência social), que opõe seus partidários a pensionistas, sindicatos e trabalhadores em vias de se aposentar. Neste artigo, dirigimos nosso foco sobre uma dessas reformas, a política, que tem sido objeto de infindáveis debates desde a entrada em vigor da nossa atual Constituição.

2. Fundamentos do sistema político previsto na Constituição de 1988

No contexto da redemocratização, a Constituição de 1988 consagrou como pilares do nosso sistema de governo a soberania popular, a liberdade política e a diretriz de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Podemos perceber a preocupação dos constituintes com a plena realização da cidadania política, econômica e social, refletida principalmente no rol dos direitos fundamentais, que evidencia a convergência de elementos ideológicos do liberalismo e do socialismo naquilo que se convencionou chamar de Estado Democrático de Direito.

O sistema político idealizado na Constituição de 1988 não é imune à realidade política, econômica e social que condiciona a sua vigência. Isso não decreta a ineficácia da ordem constitucional, pois um dos atributos natos da nossa carta política é o seu caráter programático: bem sabiam os constituintes que o texto que elaboravam não poderia ser apenas o reflexo da sociedade, dado que um ordenamento meramente descritivo não é jurídico, pela sua própria falta de prescritividade, ou ainda por reconhecer que uma das funções essenciais da nova Constituição seria a de promover o aperfeiçoamento da política e do governo, mediante a construção progressiva de instituições democráticas às quais a própria cidadania daria vitalidade.

O exercício direto e indireto da soberania popular, que constitui a base da cidadania política, seria a qualidade que, veiculada pelas instituições e pelos institutos previstos no ordenamento constitucional, nutriria de atributos democráticos os órgãos que compõem o governo, em sentido amplo.

Essa cidadania democrática, que está nas fundações do sistema de governo previsto (e prescrito) na Constituição de 1988, requer a participação dos cidadãos nos negócios públicos. Para que essa participação seja efetiva, deve ocorrer com alguma frequência e com alguma profundidade, dificilmente mensuráveis, mas certamente indispensáveis. Por extensão, podemos facilmente deduzir que obstáculos que criem desestímulos à participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos ou que turvem a representação fidedigna de seus interesses no funcionamento quotidiano das instituições são incompatíveis com o modelo de Estado Democrático de Direito que adotamos.

Se o princípio democrático exige que o povo seja capaz de governar a si mesmo, e se a representação política é um imperativo nas sociedades complexas, como reflexo da divisão do trabalho aplicada à política, é fundamental que haja mecanismos institucionais aptos a tornar o funcionamento do governo permeável à vontade e aos interesses do povo. Mais ainda, é fundamental que os processos de tomada de decisão contemplem o debate público e reflitam as posições dos cidadãos, dos partidos e das demais entidades interessadas em cada assunto, de forma pacífica e organizada.

Joseph Schumpeter (1984, p. 313) identifica o regime democrático como sendo “o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo.” Para evitar que esses representantes cometam abusos e desviem o foco de sua

atuação dos interesses do povo, devem estar sujeitos a alguma forma de controle.

Além de refletir as opiniões e as vontades dos participantes desses debates, os órgãos decisórios devem contemplar outra categoria de interesses relevantes: os direitos, e especialmente os direitos fundamentais, sem os quais o processo democrático pode servir a abusos incompatíveis com a defesa da dignidade humana fundamental e com a busca de prosperidade em bases justas e equilibradas. Consequentemente, os processos decisórios devem ser passíveis de controle relativo à sua compatibilidade com os direitos fundamentais e com os princípios da ordem constitucional. Esse controle é realizado, principalmente, pelo Poder Judiciário, como contrapeso a eventuais abusos dos representantes da maioria, especialmente nos outros Poderes, mas também em qualquer contexto social, público ou privado. A mera condição majoritária não autoriza quaisquer abusos contra direitos de minorias.

Mas, ainda que essa espécie de controle seja imprescindível no regime democrático, o controle ao qual nos referimos é relativo, principalmente, à representatividade e ao autogoverno.

3. A representatividade na política

O art. 1º da Constituição de 1988 estabelece que são fundamentos da República Federativa do Brasil a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. No contexto da construção do Estado Democrático de Direito, os processos de deliberação devem ganhar capilaridade e amplitude para agregar os diversos segmentos sociais ao cotidiano do governo. Tomemos esses elementos como prisma, dado na própria Constituição.

Uma vez que minorias bem organizadas (tais como dirigentes partidários, corpora-

ções poderosas, burocracias e quaisquer outros grupos concentradores de poder político, social ou econômico) podem prevalecer sobre maiorias desorganizadas, a organização política do Estado deve contemplar mecanismos que salvaguardem e promovam a constante sincronia entre a conduta dos representantes e os interesses dos representados.

Consequentemente, a cidadania não pode ser reduzida ao ritual periódico e formal do voto, sobretudo quando o voto não reflita a escolha entre opções claras e não oriente, de alguma forma, o funcionamento das instituições representativas. Sendo fracos a participação e o controle dos cidadãos, as instâncias deliberativas podem ser presa fácil para as minorias organizadas que mencionamos, que podem interpor e fazer prevalecer seus interesses nos processos decisórios, enfraquecendo a legitimidade da relação entre representantes e representados. A falta de estímulo à participação popular, a fraqueza dos instrumentos de fiscalização e a ausência de transparência no governo favorecem esses desvios.

Por outro lado, a permeabilidade excessiva das instituições à participação popular pode levar ao assembleísmo. A tomada de decisões direta pelo povo, em caráter constante ou habitual, faz com que o processo decisório seja muito custoso e não favorece a articulação das decisões entre si, num programa coeso. É importante que haja algum grau de centralização nos processos decisórios, para que as decisões sejam suficientemente rápidas e minimamente coerentes entre si. Há, consequentemente, uma inescapável tensão entre representatividade e governabilidade no sistema político.

4. O sistema constitucional brasileiro de representação partidária

Mecanismos de fiscalização e de promoção de transparência favorecem o controle, no sentido mais jurídico, dos representantes

pelos representados, mas não são suficientes para que haja identidade política entre essas partes. A promoção dessa identidade política requer instituições que preservem a qualidade democrática do processo de tomada de decisões desde o seu mais remoto ponto de partida.

Os partidos políticos têm um papel fundamental no funcionamento do sistema democrático. Ao definir seus princípios e programas, marcando sua posição no espectro ideológico, permitem que os eleitores tenham opções claras a partir das quais possam exercer conscientemente o direito de voto. Dessa forma, os partidos favorecem a clareza na representação política e facilitam, ainda, o funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo, mediante a constituição de blocos e bancadas caracterizados pela convergência ou pela divergência de opiniões e programas.

Consequentemente, quanto mais fortes forem os partidos, em termos de sua coerência ideológica e programática, maior será a sua contribuição para o esclarecimento das opções ao alcance dos cidadãos. Os partidos, e mais especificamente os seus programas, permitem que os cidadãos antevejam o efeito que o voto produzirá, suprimindo, em parte, a falta de consultas constantes entre representantes e representados.

Por outro lado, caso os cidadãos não sejam capazes de discernir claramente os programas partidários e a identidade política das agremiações, sua capacidade de influenciar os processos decisórios com seus votos será prejudicada. Isso diminui a representatividade, aproximando o mandato eletivo de uma efetiva delegação de poder.

Essas importantes funções que os partidos desempenham no sistema político expõem sua função como entidades orgânicas do sistema representativo. Porém, tendo em vista que o sistema partidário brasileiro foi rigidamente tutelado durante a ditadura militar, prevaleceu, no contexto da redemocratização, a opção de caracterizar as agre-

miações como entidades de direito privado, semelhantes, nesse aspecto, às associações civis, ainda que sejam voltadas para atividades de caráter eminentemente público. Por essa razão, o art. 17 da Constituição de 1988 estabelece que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados apenas alguns valores tidos como essenciais: a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. A autonomia de organização e funcionamento dos partidos também é assegurada nesse mesmo artigo.

De qualquer modo, ainda que os partidos políticos sejam entidades de direito privado, é evidente que sua razão de existir é voltada para a esfera pública e governamental, e que o bom funcionamento do sistema partidário é indispensável para a vitalidade democrática das instituições representativas.

5. Os Poderes do Estado

O Poder Executivo concentra a administração, a realização de obras, a execução de políticas públicas e a prestação de serviços, entre outras funções. Os chefes do Executivo em cada ente da Federação, eleitos pelo critério majoritário, têm autonomia no seu mandato para decidir como executar o programa de governo sufragado pelos seus eleitores, mas não deixam de representar toda a coletividade.

O Poder Legislativo tem como funções primordiais a produção normativa, a fiscalização dos atos do Executivo e, principalmente, a representação das correntes políticas na atividade parlamentar. A representação é proporcional, mediada pelos partidos. Apenas no Senado Federal os representantes dos estados e do Distrito Federal são eleitos pelo critério majoritário simples.

É importante que o Legislativo seja representativo, aberto à participação dos cidadãos, transparente, responsável e eficaz.

O Legislativo deve ser capaz de dar vazão às demandas, de permitir que os problemas e insatisfações coletivos sejam discutidos, funcionando como um foro de debates e deliberação sobre os assuntos públicos.

O Poder Judiciário é composto por magistrados selecionados por concurso público, e não eleitos ou indicados. As exceções a essa regra são os membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, que são indicados pelo Presidente da República, e alguns membros dos outros tribunais superiores e estaduais, indicados pelo Presidente ou pelos respectivos governadores, conforme o caso.

Os membros do Poder Judiciário não têm, portanto, mandato político, nem representam segmentos da população, pois os interessados nas causas representam a si mesmos, geralmente com a intervenção de procuradores. Não obstante, o Judiciário viabiliza o envolvimento direto dos indivíduos e grupos organizados nos assuntos públicos, e com isso abre-se a possibilidade de realizar-se, nesse âmbito, o princípio democrático da participação. O controle de constitucionalidade, pela via judicial, propicia a participação dos cidadãos nas decisões políticas, seja como autores, *amici curiae* ou litisconsortes. A legitimidade do Judiciário para atuar no controle de constitucionalidade não tem origem na forma como seus membros são selecionados, e sim na função primordial exercida por esse Poder (que é a de garantir a prevalência das leis e a supremacia da Constituição) e na forma como essa função é exercida (com abertura a todos os legítimos interessados).

O Ministério Público também tem um papel de enorme importância no sistema político, pois detém competência para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais disponíveis. O Ministério Público é instituição autônoma, que não integra a estrutura dos Três Poderes. As funções institucionais do

Ministério Público têm relação direta com a preservação da ordem constitucional.

6. *Requisitos básicos para o bom funcionamento da Democracia*

Ao examinar o funcionamento de instituições democráticas na Itália, Robert Putnam (1993, pp. 163-186) observou que o bom funcionamento da Democracia depende diretamente da participação ativa dos cidadãos nos assuntos públicos, da confiança e do respeito entre os cidadãos, da identificação recíproca de todos os cidadãos como partes dotadas de iguais direitos no processo de tomada de decisões, da existência de redes associativas com capilaridade local e do caráter horizontal das instituições deliberativas públicas e privadas.

Nesse contexto, a liberdade de envolvimento nos assuntos públicos é imprescindível, mas a igualdade e o sentimento de compartilhamento de responsabilidade sobre as decisões coletivas que dela decorre é o fator que realmente favorece o florescimento da consciência cívica. Essas condições favorecem a instalação de um círculo virtuoso de civismo democrático, no qual o exercício da soberania popular é facilitado desde a participação dos cidadãos até o funcionamento das instituições.

Isso não ocorre quando o envolvimento dos cidadãos é desestimulado, por qualquer razão. Isso ocorre, por exemplo, caso os debates e a tomada de decisões sejam efetivamente dominados por líderes ou pequenos grupos, o que diminui a possibilidade de participação livre e igualitária. Caso os assuntos debatidos não tenham relação com os interesses dos cidadãos e contemplem apenas os interesses dos líderes, há um descolamento entre a atividade política e os problemas quotidianos da população. Outro problema comum é a hierarquização das instâncias decisórias e a vigência de uma cultura política marcada pelo autoritarismo, pelo clientelismo, pelo patrimonialismo e pelo nepotismo, que fazem com que os ci-

dados considerem sua participação pouco relevante. Finalmente, a falta de uma cultura cívica que contemple o envolvimento direto e efetivo dos cidadãos nos processos decisórios facilita a desconfiança mútua e aumenta tanto a percepção de corrupção como também a possibilidade de que a corrupção se instale pela falta de controle.

Nesses segundo contexto, os cidadãos percebem que é mais fácil adaptar-se às regras do jogo, mesmo que as considerem espúrias, do que tentar mudar o estado de coisas. Isso favorece a apatia e abre as portas para que a corrupção seja percebida como algo normal. Da expectativa do cumprimento das leis, passa a haver uma presunção de má-fé generalizada. Abre-se um círculo vicioso de desconfiança, pouco envolvimento e apatia, antitético ao civismo democrático.

A reversão dessa condição de falta de civismo tanto pode partir das instituições para os cidadãos como dos cidadãos para as instituições. No primeiro caso, uma solução centralizada pode romper as expectativas negativas dos cidadãos e despertar a consciência cívica neles e forçar mudanças na conduta de seus representantes, mas para isso deve ser capaz de enfrentar os agentes concentradores de poder, que provavelmente resistiriam ao seu apeamento das várias instâncias de governo, e encontrar meios de convencer e envolver os cidadãos na mudança. No segundo caso, a pressão popular intensa pode provocar mudanças efetivas, ou ensejar o surgimento de instâncias decisórias paralelas às oficiais que tomem paulatinamente o seu lugar, mas pode haver reações, inclusive violentas, por parte dos agentes detentores de poder no governo.

Como alerta Putnam, o fator essencial para essas mudanças é a construção de capital social, refletido na cultura democrática, na confiança recíproca, na obediência às leis e às regras democraticamente estabelecidas e no surgimento do associativismo desde o âmbito local, mas isso pode levar

muito tempo, pela via da reforma, ou ter um elevado potencial para rupturas traumáticas, pela via da revolução.

7. Crise de representatividade

No processo de redemocratização que culminou na promulgação da Constituição Cidadã, antigas oligarquias souberam adaptar sua conduta às novas regras do sistema político constitucional, tanto meios lícitos, tais como a exploração de fama, de carisma, de prestígio ou de seu poder econômico, ou ilícitos, tais como a captação de sufrágio e outras formas de corrupção eleitoral ou administrativa. Isso se refletiu na organização do sistema partidário, estruturado principalmente em torno de partidos de quadros, além de poucos partidos de massa ou genuinamente programáticos, geralmente pouco expressivos, que tenderam a assumir comportamento isolacionista ou satelital.

A persistência da tradição política asentada sobre o clientelismo, o fisiologismo e o nepotismo, também favoreceu condutas incongruentes com o interesse público e com os princípios do regime democrático. Essa situação nos levaria a concluir que a demanda da sociedade por autogoverno não é atendida. Isso pode decorrer em função de outras fontes de poder tomarem o espaço constitucionalmente reservado ao poder democrático, ou evidenciar uma discrepância entre um ordenamento programático e a falta de instrumentos eficazes para a realização do autogoverno, seja pela existência de obstáculos à sua realização, seja por não se tratar de um problema candente para a sociedade, na falta de uma cultura democrática bem cristalizada. Essa situação tem reflexos nocivos sobre a participação política e sobre a organização partidária, dificultando o aprimoramento de uma cultura democrática sólida, voltada para a construção de soluções coletivas, e de instituições de governo efetivas.

Retomando as constatações de Robert Putnam sobre o círculo vicioso da falta de

confiança e de civismo, esse panorama é inóspito à Democracia. O desânimo provocado pela corrupção reforça a percepção de que os mecanismos de autogoverno não funcionam e de que a participação nos assuntos públicos é inócua, uma vez que as instituições são mantidas reféns de interesses escusos. Isso provoca um efeito duplamente nocivo: a descrença na ordem constitucional e a criação de uma demanda por mecanismos paraestatais e paralegais de solução de controvérsias.

Se o desvio da regra passa a ser a norma, cumprir a lei torna-se uma desvantagem e um custo para os cidadãos honestos. Isso produz desconfiança e favorece a má-fé nas relações sociais, na organização partidária e, conseqüentemente, no funcionamento das instituições de governo.

O resgate da ordem constitucional passa pela solução de problemas econômicos e sociais, além da revitalização do sistema representativo (inclusive do sistema partidário) e das instituições que compõem o governo, sendo que esses últimos elementos podem ser considerados partes essenciais de uma reforma política profunda e efetiva. Da mesma forma, a função do Direito de disciplinar eficazmente as relações econômicas, políticas e sociais precisa ser garantida, caso contrário a ordem constitucional dá lugar à lei do mais forte. Entram, portanto, no debate da reforma política a realização de transformações econômicas, políticas e sociais que amenizem os antagonismos na sociedade e propiciem o aproveitamento dos aspectos positivos da nossa diversidade, promovendo o convívio pacífico e pluralista e a revitalização do sistema representativo e da força normativa da Constituição. A reforma política vai muito além de seus aspectos estritamente eleitorais.

8. A necessidade da reforma política

Sucessivos escândalos envolvendo instituições públicas dão espaço à idéia de que o sistema político brasileiro seria irremedia-

velmente marcado pelo patrimonialismo, pelo populismo, pelo fisiologismo, pela corrupção, e pelo clientelismo e à patronagem. Partindo dessa perspectiva, muitas pessoas concluem que os problemas do sistema político brasileiro têm origem na imoralidade dos agentes públicos e na falta de mecanismos repressivos aos seus desvios.

Certamente, agentes públicos mal-intencionados sempre poderão tentar usar de sua posição em benefício próprio, e deve haver mecanismos eficazes para prevenir e reprimir essas condutas. Porém, antes de nos entregarmos ao senso-comum e presumir que os problemas da política nacional são devidos a alguma epidemia de falta de moral que tenderia a contagiar os agentes públicos, é importante reconhecer que o nosso sistema político favorece, em grande parte, o surgimento desses desvios.

9. Problemas no Poder Executivo

A Constituição de 1988 concentra poderes no Executivo: além de dirigir a administração, o que já determina o controle da maior parte do orçamento e dos recursos do Estado, o chefe do Executivo tem poderes legislativos bastante amplos. O Presidente da República pode editar decretos, tem a faculdade de impor urgência no processo legislativo, detém a iniciativa exclusiva de determinadas proposições legislativas, exerce o poder de veto a proposições aprovadas pelo Congresso e, como não poderíamos deixar de lembrar, pode editar medidas provisórias com força de lei.

Sem as mesmas amarras do processo legislativo parlamentar, o Executivo pode editar atos normativos com muito mais rapidez e sem a incidência obrigatória dos mecanismos prévios de debate sobre o seu conteúdo. Essa prerrogativa de criar normas rapidamente dá ao Executivo um grande poder de iniciativa, não no sentido de competências legislativas materiais, mas principalmente com relação à capacidade de pautar tanto o debate político. Dessa

forma, o Executivo passa a ocupar um papel que cabe primordialmente ao Legislativo, desequilibrando a separação de poderes.

A amplitude temática da nossa Constituição impõe ao chefe de governo a necessidade de promover reformas constitucionais para levar adiante seus programas na administração, e de alterar a legislação infraconstitucional para conduzir as políticas públicas. Para tanto, o Executivo precisa formar uma base ampla de apoio parlamentar. Paralelamente, sendo o processo legislativo moroso, o chefe do Executivo tem incentivos reais para promover as alterações que julgar necessárias por sua própria iniciativa, lançando mão dos mecanismos legais que o ordenamento jurídico põe à sua disposição.

Talvez o maior exemplo disso seja encontrado nas medidas provisórias. A vigência imediata desses atos normativos cria fatos consumados e limita a capacidade do Legislativo de reverter ou limitar seus efeitos. O frequente trancamento da pauta de votações do Legislativo por acúmulo de medidas provisórias agrava ainda mais a assimetria entre esses Poderes e, ironicamente, serve de pretexto para a edição de novas medidas provisórias, tendo em vista que o processo legislativo parlamentar está rotineiramente congestionado.

As medidas provisórias têm um lado conveniente para o Legislativo, que em alguns casos pode simplesmente delegar ao Executivo, na prática, a oferta de soluções impopulares para problemas espinhosos, que representem ônus político. Mas isso representa a delegação de uma competência primordial do Parlamento, que diminui sua relevância no processo democrático.

O Executivo ainda detém recursos estratégicos, como a condução de políticas públicas, a execução orçamentária e o preenchimento de cargos da administração que controlam esses dois elementos. Esses recursos são extremamente importantes do ponto de vista eleitoral, pois produzem efeitos sensíveis para a população.

Como os dividendos eleitorais provenientes do exercício dessas funções estão sob controle do Executivo, é muito comum que parlamentares se apresentem como “procuradores” de cidadãos e entidades interessados em mudar algum aspecto de uma ação de governo. O Executivo, por sua vez, tem a possibilidade de ceder ou mesmo de patrocinar esses comportamentos em troca de apoio político, o que propicia o tráfico de influência e relações de clientela entre Executivo, Legislativo e as demais partes envolvidas, deturpando a via institucional de elaboração das políticas públicas e das leis, além de contribuir para esvaziar a função legislativa no Congresso.

Outra consequência é a percepção, pelos parlamentares, de que há um custo em ser oposição, refletido em desvantagens no processo eleitoral, em comparação com seus adversários que apóiam Executivo e contam com esses recursos eleitorais.

Podemos dizer, então, que há um desequilíbrio resultante de uma relação de cumplicidade entre Executivo e Legislativo. Mas isso não evidencia, necessariamente, uma imposição violenta da vontade do Executivo sobre o Legislativo, e sim uma relação recíproca de ingerência consentida, para atender a interesses mútuos: o Executivo conquista apoio e promove as inovações normativas que permitem a execução de seu programa de governo, enquanto o Legislativo, ou membros desse Poder, passam a controlar recursos estratégicos para assegurar sua reeleição e atender às demandas de suas bases.

Essa situação agrava a crise de representatividade, substituindo o modelo ideal de funcionamento das instituições políticas por outro, baseado no fisiologismo e na clientela. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, pp. 59 e 61) adverte que:

“(...) o Executivo é que freqüentemente faz a lei. Ou, na fórmula pudica, ‘atos com força de lei’. O que quer dizer que ele estabelece e aplica a norma (o que para Montesquieu sig-

nificava opressão). E muda a norma quando quer, de tal forma que pode aplicar regras particulares em relação a quem desejar, seja com o intuito de prejudicar, seja com o de beneficiar. O que nada mais é do que arbitrio.

O 'despotismo legal' é bem visível no plano econômico. Sob o fundamento (verdadeiro) de que a orientação da economia não se ajusta ao ritmo da lei votada pelo Legislativo, o Executivo assume quase que por completo (ou por completo) a normação em matéria econômica. Ele faz a norma (e em geral a muda com grande frequência) e a aplica. Não raro a estabelece sem a observância de um procedimento formal que ao menos dê oportunidade aos que vão ser por ela tocados, de fazer ver sua opinião, de fazer ouvir seus argumentos. E a executa sem qualquer controle, visto que os juizes não estão preparados para avaliar os reflexos substanciais de tais imperativos. (...) (...) apesar deste conformismo judicial, o controle que os juizes ainda exercem, embora pouco, incomoda. Daí a criação de 'contenciosos administrativos', com a exclusão do controle judicial relativamente a certos atos do Executivo, ou o método mais sutil, consistente em condicionar o recurso ao Judiciário de tais e tamanhas preliminares que não só dificultam o acesso ao juiz, mas também prática e efetivamente o bloqueiam."

A contrapartida do Executivo, na formação de sua base de apoio parlamentar, costuma vir sob a forma de loteamento de cargos importantes da administração. A elaboração e a condução de políticas públicas, a realização de obras e a alocação de recursos públicos podem, dessa forma, passar a ser pautados por demandas particularistas e pelos interesses eleitorais dos aliados que controlam "feudos" dentro da administração. Sofre, com isso, a boa gestão da coisa pública, que dá lugar à aco-

modação de alianças que garantam apoio parlamentar ao Executivo.

Ironicamente, para que o Executivo possa executar seu programa, acaba precisando sacrificar a execução desse programa aos interesses particulares de seus aliados. Isso representa um perigo para o bom funcionamento do governo como um todo, e ainda que demandas particulares dos cidadãos possam ser atendidas em regime de clientela, a boa gestão da coisa pública e o bom funcionamento das instituições políticas acabam sendo comprometidos nesses acertos.

10. Problemas no Poder Legislativo

Nesse arranjo, o Legislativo, teoricamente o Poder mais representativo, sofre com um déficit aparentemente crônico de representatividade. Há uma percepção forte de que o Congresso declina o exercício de sua competência primordial, a de legislar. O esvaziamento da função legislativa em favor das atividades de ingerência e controle do Executivo, que segue uma tendência mundial, cria um vácuo institucional da produção do Direito, que é preenchido pelo próprio Executivo e pelo Judiciário. Por essa razão, ao negligenciar a atividade legislativa o Congresso abdica, na prática, de sua função primordial no equacionamento das demandas da sociedade pela via do debate parlamentar e da produção legislativa.

Há um crescente estranhamento entre representantes e representados, à medida que poucos eleitores identificam programas bem definidos associados às legendas partidárias, de siglas sem maior significado político (programático). Isso prejudica o caráter qualitativo da representação parlamentar, principalmente a proporcional, que deveria ser baseada, teoricamente, na capacidade dos eleitores de escolher entre os diferentes programas partidários.

Outro aspecto que pode ser indicado como um fator de alienação entre o Legislativo e os cidadãos é a falta de controle destes sobre seus representantes. A Cons-

tituição não prevê o mandato imperativo, rigidamente vinculado à vontade dos representados, mas a ausência de mecanismos efetivos de responsabilidade política dos mandatários perante os mandantes está em claro desacordo com o princípio democrático do autogoverno.

Essa crise de representatividade é um dos maiores perigos para a própria existência do Legislativo, que passa a ser percebido como pouco mais do que um intermediário entre os cidadãos e o Executivo.

O personalismo agrava ainda mais esses problemas. O sistema de votação proporcional em listas ordenadas segundo a votação pessoal dos candidatos faz com que a campanha e as relações de representação tenham um caráter fortemente pessoal. Os parlamentares têm um forte incentivo a buscar bases eleitorais específicas, tais como categorias profissionais, uma determinada base geográfica, um grupo social ou religioso. Já os partidos se vêem praticamente obrigados a oferecer aos eleitores um leque de candidatos que tenha apelo para todos os segmentos sociais, ficando em segundo plano a coesão programática, na tentativa de conquistar votos em quaisquer bases, para conquistar o maior número possível de cadeiras parlamentares.

Chegamos a mais uma contradição: se o sistema de votação é proporcional, a representação deveria ser partidária, e não pessoal. A atuação descoordenada dos parlamentares, o estímulo à busca de recursos que facilitem sua reeleição, especialmente cargos e verbas, e atração à base de apoio do Executivo, que facilita o acesso a esses preciosos "recursos de campanha", enfraquecem a identidade partidária e as funções de controle que o Legislativo deveria exercer sobre o Executivo.

11. Inadequação das propostas mais comuns de reforma política

O debate sobre a reforma política costuma gravitar em torno de dois eixos: primeiro, teríamos a reforma eleitoral, que resolveria a

crise de representatividade; segundo, teríamos a adoção de mecanismos de democracia direta, que favoreceria o autogoverno.

Se examinarmos essas propostas, mesmo superficialmente, podemos ver que não tangem o cerne dos problemas que situamos na base da crise de representatividade e na raiz da baixa participação dos cidadãos no processo democrático.

12. A reforma eleitoral

De pouco adiantaria mudar a forma como os representantes são eleitos sem abordar os problemas que, como mencionamos, afetam a relação entre os Poderes. Mesmo a adoção do voto distrital, puro ou misto, frequentemente apontada como panacéia para a crise de representatividade, teria pouco efeito: os parlamentares continuariam a ter os mesmos incentivos para gravitar em torno do Executivo e a coesão programática passa à margem do sistema de votação. Pior ainda, a adoção do sistema majoritário para a eleição de representantes distritais poderia oficializar os currais eleitorais e o clientelismo, além de sacramentar a irrelevância das siglas partidárias, sem a certeza de que os cidadãos teriam à sua disposição qualquer novo tipo de controle sobre os seus representantes além daqueles que já existem atualmente.

Da mesma forma, a adoção de regras mais rígidas para a campanha eleitoral e o financiamento de campanhas é assunto de polícia, mais do que de política. Tudo muito meritório, mas que ninguém se iluda com a possibilidade de que isso possa influenciar qualquer aspecto da conduta dos representantes, uma vez eleitos.

Podemos concluir, nesse sentido, que a reforma eleitoral é um aspecto secundário da reforma política. Importante, sem dúvida. Mas insuficiente.

13. A democracia direta

Os avanços na informática e nas telecomunicações deram força renovada, nos

últimos anos, às propostas de adoção de mecanismos típicos da democracia direta para contornar a crise de representatividade e atender a demanda por autogoverno.

Para que qualquer forma de democracia direta funcione minimamente bem, é importante que haja um fluxo vigoroso de informações que permitam ao povo tomar suas decisões. Sob essa premissa, os papéis da imprensa livre e da educação de qualidade, que inclui a educação para a cidadania, são sumamente importantes.

Os partidos políticos continuam a ser importantes na democracia direta, no mínimo para formular programas bem concatenados nas diversas áreas de atuação do governo, para que as decisões do povo em diferentes momentos não produzam efeitos contraditórios entre si. As decisões de governo influenciam umas às outras e refletem um equilíbrio dinâmico no uso do “cobertor curto” de que o Estado dispõe.

O papel importantíssimo do Poder Judiciário, isento e forte, para evitar abusos da vontade da maioria contra os direitos de minorias (ou de qualquer pessoa) também ganha peso, nesse contexto.

É importante estarmos atentos para os efeitos que a adoção de mecanismos de consulta popular tem tido em países vizinhos ao nosso. Na Venezuela, assim como na Bolívia e no Equador, opositores dos governos desses países argumentam que as consultas populares não são acompanhadas pelas garantias de independência do Judiciário, do pluralismo político, da liberdade de imprensa e do respeito aos direitos fundamentais, servindo primariamente à legitimação, pelo critério majoritário, de governos autoritários, concentradores de poder. Esses governos são acusados de explorar divisões sociais, principalmente entre ricos e pobres, para conquistar o apoio da maioria dos eleitores, à moda dos governos populistas e demagogos. Não pretendemos entrar mais profundamente nesse debate, mas é importante tomar esses receios como alertas também para o cenário

político brasileiro, ao refletirmos sobre a conveniência de aumentar a frequência das consultas populares.

Contra esses argumentos, costuma-se afirmar que a manifestação da maioria do povo realmente confere legitimidade democrática a qualquer decisão. Mas, na doutrina democrática, o critério majoritário é apenas um mecanismo de tomada de decisão sobre questões que não afetem direitos indisponíveis, sob pena de instauração de uma ditadura da maioria. Friedrich von Hayek (1990, pp. 93-94) esclarece melhor a necessidade de limites ao poder da maioria:

“É injustificado supor que, enquanto o poder for conferido pelo processo democrático, ele não poderá ser arbitrário. Essa afirmação pressupõe uma falsa relação de causa e efeito: não é a fonte do poder, mas a limitação do poder que impede que este seja arbitrário. O controle democrático pode impedir que o poder se torne arbitrário, mas a sua mera existência não assegura isso. Se uma democracia decide empreender um programa que implique necessariamente o uso de um poder não pautado por normas fixas, este se tornará um poder arbitrário.”

Vemos, portanto, com ressalvas a adoção de mecanismos de democracia direta em substituição ao aperfeiçoamento da representação política. As consultas populares são positivas para a democracia e devem ser usadas quando necessárias, mas com o devido cuidado para que não sirvam de cortina de fumaça para movimentos autoritários ou para abusos majoritários.

Ainda que seja cercada das garantias que mencionamos, e ainda que tenha havido notáveis avanços na informática e nas telecomunicações, a realização frequente de consultas populares ainda é bastante cara e não dispensa longas campanhas de esclarecimento relativas a cada tema que se vá decidir. A democracia representativa ainda

nos parece ser uma alternativa mais eficaz e menos custosa, e até mesmo inescapável, para decidir questões públicas em caráter permanente.

14. Caminhos para a reforma política

A aprovação de diversas pequenas reformas eleitorais não chegou a produzir mais do que curtíssimos alívios da insatisfação popular que decorre da crise de representatividade. A repetição cíclica dos debates infrutíferos sobre reforma política, especialmente no Congresso Nacional, alimentam o crescente descrédito de que alguma mudança substantiva possa vir a ocorrer, salvo por algum milagroso acaso ou pela mão forte de um Presidente da República que não tenha compromisso com o funcionamento tradicional do sistema político brasileiro – convicção essa que a passagem desse tema praticamente incólume por todo o governo do Presidente Lula, que tradicionalmente se apresentava, nas suas diversas candidaturas, como uma alternativa ao modo tradicional de fazer política, ajudou a enfraquecer. Sem entrar na discussão dos méritos ou deméritos dessa gestão, ou se cabe ao Presidente da República promover uma reforma tão profunda em substituição ao Congresso Nacional, o que resta, com relação à reforma política, é a reafirmação do poder da inércia.

De tudo que expusemos, podemos identificar no Legislativo o ponto onde muitos dos desequilíbrios políticos são causados ou se manifestam. É razoável supor, a partir dessa constatação, que a solução desses problemas não pode estar à margem de reformas que contemplem o Legislativo e restabeleçam um equilíbrio mais saudável entre os Poderes.

Reformas regimentais podem ajudar a tornar mais ágil e claro o processo legislativo. A título de exemplo, podemos citar o fortalecimento do papel das comissões no processo legislativo, e especialmente das comissões de legislação participativa, pois

a descentralização da apreciação de proposições legislativas em instâncias especializadas pode tornar mais célere o processo decisório, e com ganhos de qualidade.

É necessário ainda que a produção legislativa tenha por base considerações técnicas e políticas qualificadas, sujeitas a um diálogo amplo e efetivo com a sociedade, para que as decisões reflitam a expressão mais fiel do interesse público. Também é necessário garantir que os cidadãos e os grupos que representam interesses legítimos participem ativamente, tenham voz e influam realmente sobre o processo decisório, sendo que soluções para esses problemas aparentemente não podem passar ao largo dos partidos e das comissões, bem como da regulamentação das atividades de *lobbying*.

No campo das relações entre Executivo e Legislativo, é importante que encontremos um modelo orçamentário que contemple uma função mais clara de controle e acompanhamento do orçamento pelo Congresso, mas também evite a barganha. Uma possível solução, que expomos a título exemplificativo, poderia passar pelo fim das emendas individuais de parlamentares ao orçamento e pela sua substituição por emendas exclusivamente de bancada, voltadas para áreas de atuação do governo, mais do que para a execução de obras específicas. De qualquer forma, é importante que o debate em torno do orçamento seja institucionalizado, envolvendo mais as bases programáticas do que os interesses específicos de parlamentares individuais.

O mesmo vale para os critérios de preenchimento de cargos de livre nomeação e exoneração. Um mínimo de rigor técnico e de coesão na formulação e na execução de políticas públicas precisa ser preservado. Nada impede que coalizões tenham reflexo no preenchimento de cargos no governo, mas é importante que essas nomeações tenham mais critério do que a mera conveniência de momento, em troca de apoio parlamentar. Retomamos, também nesse

aspecto, a importância de que as alianças políticas tenham sólidas bases programáticas, estabelecidas pelos partidos aliados.

Isso requer, previamente, o fortalecimento dos partidos políticos. Por fortalecimento, não nos referimos tanto à capacidade de controlar a conduta de seus membros quanto à sua coesão programática. Mas, dada a autonomia ampla que a Constituição garante aos partidos, resta a dúvida de como aprimorar a sua identidade política e o seu funcionamento. Não é desejável, nem faz sentido, que a autonomia partidária seja substituída por alguma tutela externa sobre a sua própria coesão programática.

A questão que se apresenta é relativa à organização do sistema partidário e dos fatores que condicionam a ação dos partidos, que são percebidos por grande parte do eleitorado como entidades controladas por agentes em busca de ganhos privados, em detrimento do interesse público. Responder a esses questionamentos é o maior desafio do sistema partidário.

O envolvimento dos cidadãos nos partidos e no governo também precisa ser estimulado, como condição de revitalização da política brasileira. Não basta atribuir a titularidade dos mandatos aos partidos, como fizeram o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, sem que haja mecanismos de controle dos partidos pelos cidadãos que com ele se identificam, ou melhor, sem que haja fidelidade dos partidos com os seus eleitores.

A democratização da vida partidária parece se impor, nesse cenário. A questão

que parece se levantar é se os partidos promoverão essa mudança voluntariamente ou se deixarão o descontentamento dos cidadãos com a política se avolumar a tal ponto que a democratização dos partidos precise ser imposta, de modo bastante irônico, pelo Judiciário. Isso se tivermos a sorte de não tropeçar antes em “soluções” mais autoritárias.

Finalmente, é importante ressaltar que as reformas institucionais são apenas parte dessa equação. O fortalecimento da cultura democrática é o fator que mais pode contribuir para o aprimoramento substantivo, e não apenas formal, da nossa Democracia. Nesse sentido, é fundamental promover amplamente a educação para a cidadania, que é um requisito indispensável para qualificar e revitalizar o processo democrático. Sem isso, corremos o risco de relegar os cidadãos a um papel secundário no regime democrático.

Referências

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, p. 313.

PUTNAM, Robert D. Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Chapter 6. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993, pp. 163-186.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de Direito e Constituição. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, pp. 59 e 61.

HAYEK, Friedrich August von. O caminho da servidão. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990, pp. 93-94.

A Previdência Social e a sustentação das finanças públicas

A atuação do Poder Legislativo

Meiriane Nunes Amaro
e Fernando B. Meneguim

Sumário

1. Introdução. 2. A previdência estabelecida na Constituição de 1988 e o desequilíbrio financeiro do sistema. 3. O processo de reforma da Previdência Social. 3.1. Emenda 20: o que o Governo queria e o que conseguiu efetivar. 3.2. Emendas 41 e 47: a hora e a vez dos servidores públicos. 4. Tópicos especiais em Previdência. 4.1. Fator Previdenciário. 4.2. Débitos Previdenciários dos Municípios. 5. Considerações finais.

1. Introdução

A Previdência Social, historicamente, iniciou sua evolução num regime privado e facultativo característico das associações de empregados, passando depois aos regimes de seguros sociais obrigatórios, em que já transparece a intervenção do Estado. Atualmente, o sistema de seguridade social, já custeado em parte pelo Tesouro Nacional, vive no dilema de aumentar os riscos cobertos, melhorar suas prestações, universalizar sua cobertura, porém sem poder arcar com gastos crescentes.

O *Welfare State* gerou a mentalidade de que o Estado deveria participar ativamente na promoção de benefícios sociais. Vários dos sistemas previdenciários existentes no mundo foram desenhados com base nesse pensamento. No entanto, a idealização inicial desses regimes previdenciários não acompanhou as mudanças ocorridas na sociedade, implicando seu colapso com

Meiriane Nunes Amaro é Consultora Legislativa do Senado Federal. Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e pós-graduada em Direito Legislativo pela UNILEGIS. Especialista em economia do trabalho e previdência social. Atuou como assessora direta dos relatores da Reforma da Previdência Social no Senado Federal.

Fernando B. Meneguim é Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia e Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília. Especialista em economia do trabalho e previdência social. Atuou como assessor direto dos relatores da Reforma da Previdência Social no Senado Federal.

crescentes despesas. A política de bem-estar foi colocada em xeque e ajustes tornaram-se necessários.

A discussão sobre a dimensão da participação do Estado na Seguridade Social tem frequentemente tomado as tribunas no Senado Federal brasileiro. Profundas mudanças foram desenhadas nesta Casa. Tais alterações inclinam-se ora em direção ao equilíbrio fiscal do Estado, ora visando atender os anseios da sociedade.

A Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, elaborou as regras da previdência social sob a orientação de um paternalismo exacerbado, em que cabe ao Estado prover a subsistência de seus cidadãos. Assim, em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, escrita com a preocupação muito mais de assegurar o acesso de diferentes grupos e categorias aos recursos transferidos pelo Governo do que de viabilizar as fontes de financiamento que permitissem atingir esse objetivo.

Em consequência, a agenda político-econômica do Brasil esteve, em várias ocasiões, compromissada com a necessidade de reformar o sistema previdenciário estabelecido na Constituição de 1988. Mesmo após as reformas empreendidas nos dois últimos governos, o assunto ainda é constantemente abordado pela mídia.

Este artigo busca consolidar diversos estudos e informações, de forma a fornecer um panorama da previdência estabelecida originalmente na Constituição de 1988 e das reformas empreendidas desde então, com ampla participação do Senado Federal. A próxima seção apresenta um panorama de como a previdência foi estabelecida na Constituição original de 1988, focando o consequente desequilíbrio financeiro do sistema. A seção três analisa as principais alterações nos regimes previdenciários, com atenção às emendas constitucionais aprovadas nos Governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula. A seção quatro traz a discussão sobre dois importantes tópicos relacionados à previdência: o fator previdenciário e a

renegociação das dívidas previdenciárias dos municípios. Na última seção, têm-se as considerações finais do trabalho.

2. A previdência estabelecida na Constituição de 1988 e o desequilíbrio financeiro do sistema

Os sistemas previdenciários podem operar, basicamente, na forma de dois regimes: capitalização e repartição. No regime de capitalização, os benefícios de cada indivíduo são custeados pela capitalização prévia dos recursos das próprias contribuições feitas ao longo da vida ativa. Já no regime de repartição, as aposentadorias dos inativos e demais benefícios são financiados por quem está contribuindo naquele momento e os atuais contribuintes terão suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte. Na prática, na maioria dos países, os sistemas são híbridos, isto é, há mecanismos de capitalização que convivem com outros de repartição.

A Constituição de 1988 foi elaborada sob uma herança cultural do regime de repartição, fruto, de um lado, da dilapidação das reservas capitalizadas pelas antigas caixas e institutos, e de outro, da tradição paternalista segundo a qual cabe ao Estado fornecer aos indivíduos os meios de subsistência.

No que se refere aos servidores públicos, a Constituição ampliou o rol de direitos, introduzindo o princípio de reajustes iguais para ativos e inativos. No Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o impacto maior residiu na área rural, em que a Constituição ampliou os benefícios de meio para um salário mínimo, reduziu em cinco anos a idade e tempo de serviço para efeito de aposentadoria e incorporou milhares de trabalhadores que nunca haviam contribuído para o sistema.

Resultado: a previdência social (à época atuarialmente deficiente, mas superavitária em termos de caixa, por arrecadar um volume de recursos superior ao pagamento de

aposentadorias e pensões), tendo que arcar com um volume crescente de gastos, deixou paulatinamente de financiar a saúde, que até então era em boa parte custeada pelo repasse da diferença entre as receitas e despesas da previdência oficial¹. Tal situação provocou uma crise do sistema de saúde pública na primeira metade dos anos 1990.

Outro ponto relevante é que o Brasil sempre foi um dos poucos países do mundo a adotar a figura da aposentadoria por tempo de serviço. Figura que, combinada com a possibilidade de aposentadoria proporcional, permitiu que um contingente não desprezível de pessoas se aposentasse antes dos 50 anos, expondo distorções no sistema que contribuíram para a sua deslegitimação como instrumento de justiça social.

Diante dos maiores gastos associados à conjugação do envelhecimento gradativo da população, com a generosidade da legislação previdenciária, os sucessivos governos foram se acomodando a essa situação mediante aumento das alíquotas contributivas. Ao final dos anos 1990, a alíquota atingiu o montante de 20% para o empregador e de 8 a 11% para o empregado, dependendo do nível salarial. No âmbito dos regimes de previdência de servidores públicos, apenas em 1993 foi introduzida na Constituição regra que permitiu a cobrança de contribuição do

servidor para o custeio de sua aposentadoria – antes, a alíquota de contribuição dos servidores federais civis era de 6%, destinada apenas ao custeio das pensões. Desde então, as alíquotas médias situam-se em 11%.

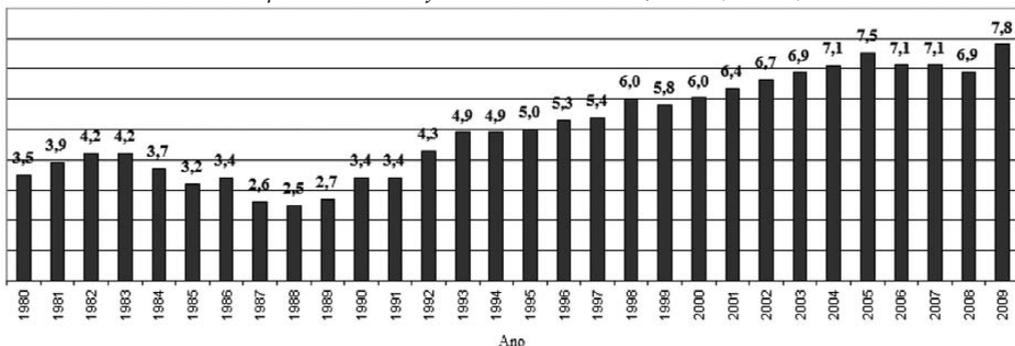
Um dos inconvenientes associados ao aumento das alíquotas é a dificuldade crescente de elevar a arrecadação mediante esse expediente, pois aumenta a propensão à evasão fiscal. Além disso, a alíquota mais alta onera o custo da mão-de-obra e promove incremento no trabalho informal.

Some-se ainda a queda da relação entre o número de contribuintes e de beneficiários da previdência social, fenômeno mundial que decorre do envelhecimento gradativo das sociedades, resultante da queda do crescimento da população e do aumento da expectativa de vida.

No Brasil, esse fenômeno foi mais intenso, já que foi agravado pela possibilidade de as pessoas se aposentarem bem mais cedo que em muitos outros países, embora os valores médios das aposentadorias fossem comparativamente bastante baixos, refletindo a própria distribuição de renda no País.

Fruto, em grande parte, dos problemas mencionados, observou-se o agravamento da situação da previdência social nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988. O gráfico a seguir mostra

Despesas com benefícios do INSS: 1980/2007 (% PIB)



Fonte: Giambiagi & Além, 1999, pág. 229. Boletim Estatístico da Previdência Social – vol. 5 nº 12, vol. 6 nº 10, vol. 7 nº 6, vol. 8 nº 12, vol. 9 nº 12, vol. 10 nº 12, vol. 11 nº 12, vol. 12 nº 12, vol. 13 nº 12, vol. 14 nº 12.

¹ O art. 198 da Constituição Federal previu o financiamento do sistema único de saúde pelo orçamento da seguridade social das três esferas de poder.

a evolução das despesas com benefícios do INSS, cujo valor, nos 21 anos seguintes à aprovação da Constituição, subiu de

2,5% do PIB em 1988, para 7,8% do PIB em 2009.

É fácil perceber que o agravamento do desequilíbrio ocorreu a partir dos anos 1990. Tal situação foi resultado não apenas da significativa expansão da despesa previdenciária, como também do menor crescimento do PIB e do aumento do desemprego e da informalidade, que afetam negativamente a receita do sistema.

Com relação ao regime de previdência do funcionalismo público, denominado Regime Próprio de Previdência do Servidor Público (RPSP), este tem semelhanças com o regime de repartição simples do INSS, embora existam diferenças básicas. Assim como no RGPS, também há descompasso entre o que se arrecada e o que se paga a título de benefícios previdenciários. Como exemplo, em 2009, o Governo Central pagou cerca de R\$ 67 bilhões aos aposentados e pensionistas enquanto recolheu contribuições no montante de R\$ 9,2 bilhões².

Essa situação deve-se, em grande parte, à forma como foi estruturada a seguridade dos servidores públicos na Constituição de 1988. Até os anos 80, além dos servidores estatutários, a administração pública federal, estadual e municipal era composta por grande contingente de servidores cuja relação de trabalho era regida pela CLT. Os servidores estatutários, por sua vez, não contribuía para a aposentadoria, mas apenas para a cobertura de pensões e, ainda assim, com alíquotas insuficientes.

Após a promulgação da Constituição de 1988, a maior parte dos celetistas foi convertida em estatutários com a instituição do Regime Jurídico Único, que previa também a possibilidade da existência de regimes próprios de previdência no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Estados e o Distrito Federal e grande parte dos Municípios adotaram esta política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário desses servido-

res que, anteriormente, haviam contribuído para o RGPS.

Houve, inicialmente, uma ilusão de equilíbrio financeiro, uma vez que o número de aposentados era pequeno, não ocasionando gastos com benefícios, enquanto que, pelo lado da receita, havia um fluxo de novos recebimentos. No entanto, o alívio inicial foi corroído pelos encargos com benefícios de funcionários que começavam a constituir o estoque de aposentados e agravado pela inexistência de fundos de reserva nos regimes próprios de previdência.

Outro tema diretamente relacionado com o déficit previdenciário é o reajuste do salário mínimo. Como se sabe, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o salário mínimo tornou-se o piso para os benefícios da seguridade social. Isso significa que, a todo aumento do salário mínimo, os benefícios previdenciários que se encontram entre o valor antigo e o novo piso nacional recebem um incremento.

Cabe ressaltar que, nos últimos anos, o salário mínimo subiu bem acima da inflação. Entre 2001 e 2010, o valor do piso nacional aumentou 74,58% em termos reais.

Feita esta abordagem inicial, os tópicos seguintes retornarão com mais detalhes acerca de alguns dos assuntos tratados aqui, enfatizando todo o processo de reformulação da previdência e alguns resultados obtidos.

3. O processo de reforma da Previdência Social

3.1. Emenda 20: o que o Governo queria e o que conseguiu efetivar

Uma retrospectiva do processo de reformulação da previdência social brasileira nos conduz a março de 1995, quando o texto inicial da reforma da previdência foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Em 16 de dezembro de 1998, a proposição foi aprovada e consubstanciada na Emenda Constitucional nº 20 (Emenda

² Não está computada a contribuição patronal da União.

20), de 1998, embora com desfavoráveis alterações em pontos considerados fundamentais pelo Poder Executivo.

Durante esse período, persistiu como pano de fundo o paulatino e crescente desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário brasileiro *versus* o imprescindível controle dos gastos públicos. Isso posicionou a aprovação da reforma da previdência social como ponto primordial da agenda política nacional, o que continuou a ocorrer até 2003.

Inicialmente, a coordenada central da proposta de reformulação da previdência brasileira era a unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos (inclusive militares) e dos trabalhadores da iniciativa privada e a criação de dois sistemas gerais: um básico e unificado, com benefícios limitados a valor inferior ao atual teto dos benefícios previdenciários (cerca de três salários mínimos) e operado pelo regime de repartição, e outro complementar e baseado na capitalização, destinado a atender àqueles com remuneração superior ao valor máximo estabelecido no regime básico. Este último sistema, por seu turno, seria obrigatório até dez salários mínimos e voluntário a partir deste valor. Tal concepção, conhecida como “modelo de três pilares”, baseava-se em estudos e indicações de técnicos e instituições internacionais.

Todavia, ao longo do processo inicial de análise e discussão da matéria, tal mudança estrutural do sistema provou ser implausível, seja do ponto de vista político, seja do financeiro. No primeiro caso, havia o poder de influência dos “lobbies” corporativos. No segundo, o elevado custo financeiro da transição entre o sistema previdenciário vigente e o novo, em especial num ambiente de sérias restrições fiscais.

Assim, pressionado pela perspectiva concreta de déficits orçamentários crescentes, o Governo Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso Nacional, em março de 1995, uma proposta de reforma da previdência social que buscou o caminho

mais factível para sua aprovação: manutenção dos três principais regimes – dos trabalhadores da iniciativa privada, dos servidores públicos civis e dos servidores militares – mas sujeitos a regras uniformes (embora com importantes exceções). Isso significou a continuidade do modelo de dois pilares: o primeiro representado pelos regimes obrigatórios (RGPS e os regimes próprios dos servidores públicos); o segundo, pelos voluntários (previdência privada). Além disso, a proposta governamental retirava da Constituição os detalhamentos dos regimes existentes (“desconstitucionalização”), restringia os planos de benefícios e exigia contribuições de aposentados e pensionistas.

Após o longo processo de tramitação da matéria no Congresso Nacional, muitos pontos da proposta original não conseguiram ser aprovados, não se concretizando, inclusive, a intenção de “desconstitucionalizar” a matéria. Com efeito, o texto final da emenda constitucional ficou ainda mais detalhado do que o da Constituição de 1988.

A Emenda 20, promulgada em dezembro de 1998, igualou algumas regras do RGPS e do regime próprio do servidor público. O regime dos militares – membros das Forças Armadas e das polícias militares e corpos de bombeiros militares –, entretanto, foi mantido intacto. Ademais, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, os militares – passaram a ser considerados tão-somente militares da União, dos Estados e do Distrito Federal, deixando de ser considerados servidores públicos, no sentido estrito.

Não obstante, vários avanços foram alcançados (ajustes paramétricos). Dentre os principais, pode-se destacar a introdução de dispositivos direcionados a reduzir os gastos do Tesouro com a folha de pagamento de servidores inativos e pensionistas, valendo citar:

a) imposição de idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contri-

buição: 60 anos para homem e 55 anos para mulher;

b) imposição de dez anos de serviço público para habilitação a aposentadorias programáveis e de cinco anos no cargo ocupado;

c) fim da acumulação de aposentadorias, bem como impossibilidade de aumento de renda quando da passagem do servidor para a inatividade;

d) restrições à acumulação de proventos de aposentadoria com vencimentos da atividade e imposição de teto a qualquer rendimento oriundo dos cofres públicos³ (não efetivado por falta de legislação infraconstitucional).

A imposição de idade mínima objetivou reduzir as despesas previdenciárias, tendo em vista que força o adiamento do pedido de aposentadoria, diminuindo o tempo de seu usufruto. A carência de dez anos no serviço público cumpriu o objetivo de aproximar o fluxo de receitas oriundas de contribuições e o de gastos com pagamento de benefícios. Isso, porque passou a impedir que pessoas que sempre tivessem trabalhado no setor privado, tendo, portanto, contribuído para o RGPS com base em salário de contribuição de valor limitado (a no máximo dez salários mínimos), ingresassem no serviço público, nos últimos anos de atividade, requerendo aposentadoria, pouco depois, graças à contagem recíproca de tempo de contribuição. Nesses casos, em especial quando o cargo público ocupado proporcionava elevada remuneração, era totalmente inadmissível, sob o ponto de vista da coletividade, a disparidade entre as contribuições realizadas, necessariamente limitadas ao teto do RGPS, e o montante recebido de aposentadoria e pensão, cujo cálculo do valor ainda tomava por base a remuneração integral do servidor.

A mesma lógica aplicou-se à exigência de cinco anos no cargo. Como o benefício

era definido com base na remuneração do servidor no último cargo ocupado (aposentadoria integral), e não em toda sua vida contributiva, garantiu-se que, pelo menos durante cinco anos, as contribuições fossem mais compatíveis com o valor do benefício.

Com relação à imposição do teto remuneratório, vale adicionar que, até o advento da Emenda nº 19, de 05 de junho de 1998, que tratou da Reforma Administrativa, o teto valia para o valor de cada remuneração, provento e pensão, considerado individualmente. Com a Emenda 20, passou a ser aplicado à soma total dos proventos (inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos e de atividades sujeitas à contribuição para o RGPS) e à adição dos proventos com pensão e com remuneração de cargo acumulável na forma da Constituição, de cargo em comissão e de cargo eletivo. Ademais, nas duas reformas, além de não se ter previsto regra de transição para o teto, buscou-se, em tese, o não reconhecimento do direito adquirido.

Contudo, as restrições vinculadas à imposição de teto no setor público não passaram de um conjunto de “boas intenções”. O limite estipulado na Emenda 19 não chegou a ser efetivamente implementado. Por um lado, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o teto tinha a sua eficácia dependente da fixação do subsídio de seus Ministros. Por outro, a Reforma Administrativa, que, dentre outros objetivos, buscou resolver a questão, não o fez definitivamente.

Outra inovação fundamental foi a possibilidade de criação de fundos de pensão federal, estaduais e municipais. A Emenda 20 estipulou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam tais fundos, podem fixar o mesmo teto do RGPS para as aposentadorias e pensões a serem concedidas a seus servidores. Com isso, ficou aberta a possibilidade de instituição de limite superior aos rendimentos sujeitos às regras previdenciárias específicas dos servidores públicos,

³ Na verdade, o teto foi fixado na Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a Emenda 20 apenas inovou na sua aplicação à acumulação de proventos com benefícios do RGPS.

equivalente ao teto do RGPS. Ou seja, desde que criado o regime de previdência complementar, passou-se a poder eliminar a aposentadoria e pensão integrais.

Ressalte-se que essa situação se aplica ao servidor que ingresse no serviço público após a publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. Para os demais servidores, a aplicação da nova sistemática só pode ocorrer mediante opção.

Resumindo, ficou previsto o estabelecimento de um sistema semelhante ao vigente no âmbito do RGPS: benefícios sujeitos a um teto. Rendimentos adicionais, somente se oriundos da previdência complementar, que dificilmente garantirá a percepção da renda média auferida pelo servidor quando em atividade.

Sublinhe-se que a maioria dos dispositivos constitucionais modificados na área do serviço público, grande foco da Emenda 20, seguiu a premissa básica de redução de despesas, embora tenham cumprido, acessoriamente, o objetivo de aproximar os requisitos e critérios vigentes para o regime de previdência dos servidores civis e para o RGPS.

Abrangendo tanto o regime dos servidores quanto o geral, pode-se mencionar a extinção da aposentadoria proporcional, a redução do elenco de professores contemplados com aposentadoria especial e a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição.

Especificamente quanto ao RGPS, poucas foram as alterações empreendidas, cabendo destacar apenas a abertura do seguro de acidentes do trabalho para o setor privado (dispositivo ainda não regulamentado) e a vinculação da receita decorrente da contribuição dos segurados e dos empregadores incidente sobre a folha de pagamentos exclusivamente para pagamento de benefícios do RGPS.

No que concerne ao regime de previdência privada, que acumulava um estoque de

recursos da ordem de 13% do PIB em 2001, dos quais mais da metade pertencentes aos fundos patrocinados por empresas públicas, era fundamental buscar soluções para o importante foco de crescimento do déficit público oriundo do relacionamento entre tais empresas e seus respectivos fundos. Assim, não surpreende que as principais mudanças relacionadas a esse segmento, na Emenda 20, também tenham objetivado a redução de gastos públicos, nesse caso aqueles representados pelos recursos direcionados aos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais.

Nesse contexto, dois dispositivos fundamentais devem ser ressaltados. O primeiro estabeleceu que os fundos de pensão patrocinados por entidades públicas deveriam rever seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos. Ou seja, impôs-se “disciplina financeira e atuarial” a esses fundos. O segundo, e mais importante, reiterou a proposta inicial do Executivo de estabelecer a paridade entre as contribuições dos participantes e do patrocinador público.

A Emenda 20 estabeleceu ainda que três leis complementares deveriam passar a regular o regime de previdência privada no Brasil: (a) uma estabelecendo as regras gerais do sistema, destinada a modernizar a previdência privada como um todo; (b) outra direcionada a fixar regras específicas ao relacionamento entre empresas estatais e seus fundos de pensão; (c) outra dispendo sobre as normas gerais para instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (cuja previsão foi posteriormente excluída, como se verá adiante).

É importante destacar que a Emenda 20 preservou os direitos adquiridos daqueles que, até a data de sua publicação, tivessem cumprido os requisitos para obter aposentadoria e pensão.

Por fim, sublinhe-se que o texto final da emenda deixou de contemplar os seguintes pontos cruciais: (a) limites de idade nas

regras da aposentadoria por tempo de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada; (b) incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões no âmbito do setor público; (c) fim da paridade entre ativos e inativos/pensionistas.

A rejeição pelo Congresso Nacional da imposição de limites mínimos de idade para efeito de habilitação à aposentadoria por tempo de contribuição pelo RGPS foi um duro golpe para o Executivo, que considerava essa a principal medida de contenção de despesas, e mesmo de aperfeiçoamento da equidade social, no âmbito do regime em questão. Com isso, as condições para a percepção desse benefício pelos trabalhadores da iniciativa privada ficaram praticamente inalteradas, introduzindo, assim, uma diferenciação marcante em comparação com os servidores públicos, para os quais foi estabelecida a exigência de idades mínimas.

O recolhimento de contribuições previdenciárias por parte de servidores aposentados e pensionistas era outro ponto importante, em especial porque representava uma das poucas medidas com impacto de curto prazo nas contas públicas. Aqui, o argumento governamental básico sempre esteve relacionado à iniquidade e à falta de sustentação financeira de benefícios que superam a renda líquida do servidor em atividade.

Por fim, com relação à eliminação da regra de reajustes pela paridade, sua importância residia na expressiva repercussão financeira do dispositivo, na medida em que qualquer revisão na remuneração dos ativos, inclusive aumento real decorrente de transformação ou reclassificação de cargo, tinha que ser repassada aos correspondentes servidores inativos e aos pensionistas. Assim, além de desestimular a melhoria de carreiras específicas, a paridade fazia com que os gastos com a folha de pagamento dos aposentados e pensionistas crescessem substancialmente.

Mesmo não tendo incorporado os pontos acima explicitadas, a Emenda 20 abriu caminho para importantes modificações, por intermédio das leis que regulamentaram os novos dispositivos constitucionais.

Com relação ao RGPS, a Emenda 20, ao “desconstitucionalizar” as regras de cálculo do valor dos benefícios e estabelecer, explicitamente, o caráter contributivo da previdência social e seu necessário equilíbrio atuarial e financeiro, abriu caminho para substancial alteração no cálculo dos benefícios (Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999). Isso se deu mediante a introdução do chamado “fator previdenciário” na mensuração do valor da aposentadoria por tempo de contribuição, cuja sistemática é explicada na seção seguinte.

A introdução desse fator compensou, em grande medida, a não-estipulação de limites de idade para concessão da aposentadoria por tempo de contribuição para os trabalhadores da iniciativa privada, representando passo significativo em direção à construção de um sistema previdenciário mais equilibrado.

No caso da previdência privada, dentre as três leis complementares previstas, duas foram promulgadas: Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001. A primeira regulamentou as novas restrições impostas ao relacionamento entre as empresas estatais, enquanto patrocinadoras de fundos de pensão, e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. A segunda estabeleceu as regras gerais para todo o sistema de previdência privada complementar, seja na esfera de patrocinadores públicos, seja na de privados (antes dispostas na Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977).

Esta lei geral trouxe substanciais mudanças rumo à modernização do regime de previdência complementar no Brasil, conferindo-lhe maior flexibilidade, credibilidade e transparência, bem como fortalecendo a capacidade de regulação e fiscalização por parte do Estado. Preservou a organização

básica do sistema em entidades de previdência complementar fechadas (acessíveis apenas aos empregados de patrocinadoras ou associados de instituidores) e abertas (acessíveis a qualquer pessoa física), mas conferiu relevância às entidades multipatrocinadas (aquelas que congregam mais de um patrocinador ou instituidor) e aos multiplanos (entidades que administram planos para diversos grupos de participantes, com independência patrimonial).

Outra inovação foi a criação da figura do “instituidor”, como forma de constituição de entidades fechadas de previdência. O objetivo foi permitir que as pessoas jurídicas de caráter profissional (associações, sindicatos, federações) também instituíam, para seus associados, planos de previdência complementar. Assim, a figura do “instituidor” democratizou o acesso de expressiva parcela da população à previdência fechada, até então restrito aos empregados de empresas. Ao mesmo tempo, a figura da patrocinadora foi mantida e ampliada, ao incluir nessa categoria os entes federados, quando instituírem entidades de previdência complementar para seus servidores.

Outro aspecto de extrema relevância foi a introdução da chamada “portabilidade” e do *vesting* (benefício diferido). A “portabilidade” significa a possibilidade de transferência, de uma entidade para outra, da poupança acumulada pelo participante. O *vesting*, a possibilidade de o participante receber a devolução de sua poupança na forma de benefício proporcional diferido. Dessa forma, o participante que saia de uma empresa patrocinadora pode ou levar seus recursos para outra entidade de previdência privada ou optar por receber o benefício proporcional ao seu tempo de contribuição na data em que se tornar elegível para obtê-lo.

Por fim, sublinhe-se que o Governo que tomou posse em 2003 posicionou a aprovação do projeto de lei sobre as normas para instituição da previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Mu-

nicipios (Projeto de Lei Complementar nº 9, de 1999), previsto na Emenda 20, como um dos principais temas da legislatura que se iniciava. Contudo, a tramitação legislativa da proposição mostrou-se desfavorável aos objetivos governamentais. Assim, o Governo preferiu desconsiderar o projeto. Com isso, a nova proposta de reforma previdenciária, encaminhada ao Congresso Nacional, em abril de 2003, não mais previu a edição de lei complementar para regulamentar o estabelecimento de tal previdência.

3.2. Emendas 41 e 47: a hora e a vez dos servidores públicos

A partir do diagnóstico de que a reformulação empreendida havia sido insuficiente, o Governo Lula, que assumiu o País em 2003, enviou, em abril do mesmo ano, nova proposição ao Congresso Nacional, que, aprovada depois de apenas oito meses de tramitação, consubstanciou-se na Emenda Constitucional nº 41 (Emenda 41), de 2003.

No caso do regime geral, o Governo considerou que o aprimoramento da reforma deveria ter como foco medidas de caráter gerencial e, no da previdência privada complementar, que a Emenda 20 e posterior regulamentação (Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 2001) haviam sido suficientes para a resolução dos problemas essenciais. Com efeito, nessa segunda etapa do processo de reformulação da previdência social brasileira, a única medida de peso a impactar o RGPS foi a previsão de lei destinada a instituir um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, que lhes garantisse acesso a benefícios no valor de um salário mínimo.

Em contrapartida, o diagnóstico do novo Governo em relação ao RPSP era o de que restava muito a aprimorar nesse regime. Em especial, porque a respectiva necessidade de financiamento, ao representar, na época, cerca de 3% do PIB, pressionava sobremaneira as contas públicas e comprometia o necessário ajuste fiscal do Estado.

Assim, o Governo Lula propôs à sociedade brasileira o aprofundamento das medidas até então implementadas, no que se refere aos regimes próprios dos servidores.

No caso dos militares, a eles se aplicou apenas a sujeição ao teto e aos subtetos remuneratórios do setor público. Na verdade, a Emenda 41 desconstitucionalizou as normas referentes às aposentadorias e pensões dos militares, permitindo que a matéria seja disciplinada apenas por lei ordinária.

Todas as demais medidas só atingiram os servidores públicos e foram bem mais severas do que as constantes da proposta de emenda constitucional inicialmente apresentada pelo Governo FHC.

Em linhas gerais, a nova proposta de reforma seguiu o mesmo rumo inicialmente traçado pela Emenda 20. Dessa vez, no entanto, a força política do novo governo de esquerda instaurado no poder conseguiu implantar medidas duras, antes eficazmente combatidas por essa mesma força política e, portanto, politicamente inviabilizadas. Com efeito, o Governo Lula conseguiu não apenas efetivar as principais medidas relativas ao regime do servidor que ficaram fora das modificações até então empreendidas, como ir além. Ademais, ao contrário da experiência anterior, conseguiu aprovar praticamente tudo o que quis (e em tempo recorde), ou seja, conseguiu manter as linhas básicas de sua proposta inicial.

Nos aspectos vinculados à fixação e reajuste dos benefícios, a Emenda 41 foi muito além das exigências introduzidas pela reformulação anterior. Em primeiro lugar, conseguiu eliminar da Constituição a previsão de que os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, sejam calculados com base na remuneração integral do servidor. Ou seja, conseguiu eliminar a integralidade dos proventos das regras permanentes (veremos adiante que há possibilidade de vigor em algumas situações das regras transitórias). Assim, tais proventos passaram a ser calculados com base nas remunerações sobre as quais inci-

diram as contribuições ao RPSP e ao RGPS, isso é, com base na remuneração integral e no salário-de-contribuição limitado ao teto do regime geral. Com isso, a averbação, no serviço público, do tempo de contribuição no RGPS passou a gerar redução do valor dos proventos de aposentadoria, acabando, conseqüentemente, seu efeito perverso para o equilíbrio entre fluxo de contribuições e pagamentos no âmbito do regime próprio do servidor público.

Em segundo lugar, a Emenda 41 conseguiu eliminar a garantia de equivalência entre os reajustes dos proventos de aposentadoria e das pensões e os das remunerações dos servidores em atividade. Isso é, acabou a regra de paridade entre ativos e inativos/pensionistas. Agora, os benefícios previdenciários devem ser reajustados apenas pela inflação (exceto em casos específicos das regras transitórias), tal qual vige para o RGPS.

Em terceiro, a emenda modificou a fixação do valor da pensão, que passou a ser integral somente até o teto do RGPS. Acima deste, concede-se apenas 70% do valor.

No que se refere às restrições ao montante de rendas auferidas (aplicação do teto), a segunda etapa da reforma da previdência conseguiu o que a anterior e a Reforma Administrativa não haviam conseguido: submeter todas as rendas no âmbito do setor público a limites máximos, passando a vigor teto federal e subtetos estaduais e municipais.

O teto da União (limite máximo para qualquer ente federado), embora tenha continuado a corresponder ao subsídio mensal dos Ministros do STF, deixou de ser iniciativa dos três Poderes, tal qual previsto anteriormente. Ademais até que fosse estabelecida a nova sistemática, ficou considerado, para fins de teto, o valor da maior remuneração de Ministro do STF. Isso implicou a vigência imediata do teto remuneratório.

Assim, quaisquer remunerações e rendas de benefícios em desacordo com os

tetos e subtetos estipulados para a União, Estados, DF e Municípios tiveram que ser imediatamente reduzidas. Isso incluiu, a princípio, qualquer acúmulo de renda, como, por exemplo, de pensão e salário e atingiu todos os servidores públicos ativos, inativos e pensionistas.⁴ Destaque-se que, além de não ter havido regra de transição, não se reconheceu direito adquirido com relação a essa questão, embora o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.875, em 11 de maio de 2006, firmou jurisprudência no sentido de reconhecer que, em função da garantia de irredutibilidade de vencimentos, há que se preservar os rendimentos acima do teto que tenham sido legalmente estabelecidos, até que seu montante seja absorvido por reajustes futuros.

Quanto à contribuição de inativos e de pensionistas, a Emenda 41 conseguiu outra proeza: estabelecer a incidência de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensões concedidas pelo RPSP com valores superiores ao teto do RGPS. Ou seja, até o valor do teto, há isenção. Esta, por sua vez, existe para conferir tratamento isonômico com os aposentados e pensionistas do RGPS, já que estes não contribuem sobre suas aposentadorias e pensões. Sublinhe-se que aqueles que estavam na condição de aposentados e pensionistas na data da promulgação da nova emenda constitucional e os que haviam cumprido todos os requisitos para obtenção de tais benefícios até aquela data também passaram a contribuir.

No caso dos regimes próprios de previdência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ficou estipulado ainda que as alíquotas de contribuição dos servidores ativos e dos inativos/pensionistas, além de passarem a ser obrigatórias, não podem

⁴ Discute-se, atualmente, que o acúmulo de remunerações e proventos de fontes diferentes não deve ter sua soma submetida ao teto constitucional, de forma, que, nesses casos, não está ocorrendo corte até que haja novo entendimento. A redução ocorre apenas em cada renda isoladamente.

ser inferiores à vigente para os servidores da União.

Por fim, vale adicionar que, como forma de incentivar a prorrogação do pedido de aposentadoria até o advento da aposentadoria compulsória (70 anos de idade), foi estabelecido o direito à percepção de abono de permanência no serviço equivalente ao valor da contribuição previdenciária, no caso de servidores que, tendo adquirido o direito de se aposentar, optem por permanecer em atividade.

No que concerne à aposentadoria por tempo de contribuição dos que eram servidores públicos na data da publicação da Emenda 20, a Emenda 41, sob o argumento de não ser justo conceder aposentadoria integral a servidores com apenas 48 ou 53 anos de idade, alterou substancialmente a sistemática estabelecida na Emenda 20, tornando-a menos favorável aos aposentados.

Quanto ao regime de previdência complementar para servidores públicos, a Emenda 41 estipulou que os entes federados podem instituir, mediante lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para seus servidores, tendo conseguido estipular, na própria Constituição, um parâmetro básico: planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida⁵.

No entanto, vale ressaltar que nenhum regime de previdência complementar para servidores públicos foi instituído até o momento. No caso da União, o Poder Executivo encaminhou, em setembro de 2007, o Projeto de Lei nº 1.992, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais. No entanto, ele ainda se encontra em tramitação na

⁵ No sistema "contribuição definida", benefícios futuros dependem da capitalização de contribuições; no sistema "benefício definido", o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais. Assim, o primeiro, ao contrário do segundo, tende a proporcionar equilíbrio de longo prazo do fundo de pensão.

Câmara dos Deputados e, vale enfatizar, sem verdadeiro empenho do Executivo em sua aprovação.

Por fim, apenas os aposentados e pensionistas na data da promulgação da Emenda 41 e aqueles que cumpriram todos os requisitos para obtenção de aposentadoria e pensão até aquela data conseguiram manter o direito à paridade com os servidores ativos (art. 7º). Todos os demais deixaram de ter esse direito, não tendo sido estabelecida, na época, qualquer regra de transição.

Neste último caso, entretanto, alteração foi trazida pela Emenda Constitucional nº 47 (Emenda 47), de 2005. Originária do Senado Federal, esta emenda, também chamada “PEC Paralela”, foi fruto dos debates e negociações políticas empreendidas naquela Casa, por ocasião da apreciação e aprovação da Emenda 41. Na verdade, representou inovadora estratégia do Governo e da base aliada para conseguir a aprovação, praticamente sem alterações, do texto da reforma da previdência previamente aprovado na Câmara dos Deputados, que, por sua vez, mantinha as linhas básicas da proposta original do Governo Lula. Assim, a proposição paralela continha as alterações básicas da Emenda 41 acordadas pelos senadores e aceitas pelo Governo, mas não consubstanciadas no texto da emenda constitucional aprovada.

Nesse contexto, aos servidores em atividade até a publicação da Emenda 41 ficaram garantidos proventos integrais e garantia de paridade, desde que atendidos condicionantes básicos. Além disso, nova opção foi disponibilizada ao servidor que ingressou no serviço público até a data da publicação da Emenda 20 (regra transitória). Este passou a poder optar pela aposentadoria com proventos integrais e garantia de reajustes pela paridade (extensivos às pensões derivadas desses proventos), desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: (a) 35 anos de contribuição, se homem, ou 30 anos, se mulher; (b) 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e 5 no cargo

em que se der a aposentadoria; (c) idade mínima reduzida em relação a 60/55 anos, na proporção de um ano para cada ano que exceda os 35/30 anos de contribuição.

Com relação à imposição de teto às rendas do setor público, a Emenda 47 explicitou que as parcelas de caráter indenizatório estão fora do cômputo e flexibilizou a regra para os Estados e o Distrito Federal, que passaram a poder fixar teto único, em seu âmbito.

Vale também citar o aperfeiçoamento das regras vinculadas ao sistema especial de inclusão previdenciária previsto na Emenda 41, destinado a trazer para a previdência social contingente expressivo de brasileiros que têm renda, mas estão fora da proteção previdenciária, por exercerem atividades informais ou autônomas. Desse novo sistema já em vigor – cujas alíquotas e carências são inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS e os benefícios, equivalentes a um salário-mínimo – podem participar os trabalhadores de baixa renda e aqueles sem renda própria que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico.

Merece ainda destaque a ampliação das possibilidades de diferenciação de alíquotas e de bases de cálculo das contribuições sociais dos empregadores para a Seguridade Social, de modo a incluir a possibilidade de diferenças em razão do porte da empresa e da condição estrutural ou circunstancial do mercado de trabalho.

Esta última modificação visou complementar a alteração do art. 195 da Constituição Federal, que trata das contribuições à Seguridade Social, empreendida pela Reforma Tributária (Emenda Constitucional nº 42, de 2003). De acordo com a nova redação do dispositivo, as contribuições sobre folha de salários podem ser substituídas gradual, total ou parcialmente pelas incidentes sobre receita ou faturamento. Aqui a intenção foi abrir caminho para a desoneração da folha de salários e incentivar a formalização do emprego, além de buscar facilitar a implantação do sistema de inclusão previdenciária.

Finalmente, vale sublinhar as condições especiais de aposentadoria e contribuição para portadores de necessidades especiais trazidas pela Emenda 47.

4. Tópicos especiais em previdência

4.1. Fator Previdenciário

Como vimos, na época da aprovação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o Governo não conseguiu incluir o limite de idade para aposentadorias na esfera do setor privado; no entanto, a mesma Emenda nº 20 abriu caminho para substancial inovação na metodologia de cálculo do salário-de-benefício dos segurados do Regime Geral de Previdência. Calcado no novo dispositivo constitucional (art. 201), que promoveu a “desconstitucionalização” da regra de cálculo do valor dos benefícios⁶, o Governo implantou o “fator previdenciário” por intermédio da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

O fator consiste na inserção, na fórmula de cálculo do salário-de-benefício, de um multiplicador que inclui a expectativa de sobrevida, a idade e o tempo de contribuição do segurado, ou seja, critérios atuariais que aumentam a correlação entre contribuição e benefício. Ademais, ao invés de considerar apenas os últimos três anos de contribuição como base para a fixação do valor da aposentadoria, como antes estabelecido na Constituição, o novo cálculo considera toda a vida laboral do trabalhador (a partir de julho de 1994).

Com o novo método, cada segurado passou a ter direito a receber um benefício calculado de acordo com a estimativa do montante de contribuições realizadas, capitalizadas por uma taxa determinada pelo tempo de contribuição e idade do segurado, bem como pela expectativa de duração do benefício.

⁶ Anteriormente, a Constituição estabelecia que o salário de benefício deveria corresponder à média dos últimos 36 salários de contribuição, corrigidos monetariamente.

A equação de cálculo do benefício, que ajusta a média de todos os salários de contribuição dos segurados pelo fator previdenciário, é a seguinte:

$$S_b = M \times f \quad \text{onde:}$$

S_b = salário de benefício (valor da aposentadoria);

M = média dos 80% maiores salários-de-contribuição do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente;

f = fator previdenciário.

Por sua vez, o fator previdenciário (f) é encontrado por meio da seguinte expressão:

$$f = \frac{T_c \times a \times (1 + Id + T_c \times a)}{E_s \times 100} \quad \text{onde:}$$

T_c = tempo de contribuição de cada segurado;

a = alíquota de contribuição do segurado = 0,31 (20% da empresa mais 11% do segurado);

E_s = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria (fornecido pelo IBGE, considerando-se a média única nacional para ambos os sexos);

Id = idade do segurado na data da aposentadoria.

Na primeira parte do fator, onde o tempo de contribuição é multiplicado pela alíquota e dividido pelo período médio em que o segurado irá receber seu benefício, está sendo equalizado o período de contribuição de cada segurado com o tempo médio de recebimento do benefício (expectativa de sobrevida). Por exemplo, supondo um segurado que trabalhou durante 30 anos, o tempo de contribuição efetivo à Previdência é 9,3 anos ($30 \times 0,31$). Portanto, se a expectativa de sobrevida desse segurado for 9,3 anos, a primeira parte do fator estará equilibrada e o resultado da divisão do tempo de contribuição vezes alíquota pela expectativa de sobrevida será 1.

Na segunda parte, está sendo pago um prêmio para os segurados que permanecerem em atividade, o que, de certo modo, pode estar associado a uma taxa de juros.

Ou seja, efetua-se aqui a capitalização dos recursos acumulados ao longo do período de contribuição do segurado. Destaque-se que essas taxas são diferenciadas, ou seja, quem sair mais cedo do RGPS receberá menor remuneração, uma vez que o prêmio cresce com a permanência em atividade.

Essa regra representa passo significativo em direção à construção de um sistema previdenciário equilibrado. Isso porque, além de embutir em seu cálculo um fator atuarial – a expectativa de sobrevida por faixa etária – tende a equilibrar o fluxo de caixa do sistema previdenciário no curto e médio prazos. Isso porque o segurado que sair mais cedo, provocando um desembolso antecipado, receberá, em contrapartida, uma aposentadoria de menor valor.

É razoável considerar que aquele que opte por se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 para mulheres) em idade precoce faça jus a benefício inferior a de outro que prefira se aposentar com idade mais elevada. Esse último, além de ter contribuído por maior período, deverá receber o benefício por menos tempo, sendo, justo, pois, que aufera uma renda mensal mais elevada que o primeiro.

Percebe-se, pois, que a nova metodologia, embora não elimine o déficit existente, nem altere direitos adquiridos de aposentados, permite maior correlação entre salário-de-contribuição e salário-de-benefício para as novas aposentadorias. Ademais, representa grande avanço no sistema de repartição simples, profundamente afetado por mudanças demográficas. Com o aumento da expectativa de sobrevida da população, por exemplo, é necessário que limites de idade mínima sejam periodicamente repactuados com a sociedade. No entanto, na medida em que esta variável está presente no próprio cálculo do salário de benefício, os ajustes necessários são automaticamente internalizados de modo que o sistema se mantenha equilibrado.

Apesar dos benefícios que o fator previdenciário traz para a saúde financeira

do Regime Geral de Previdência, vários segmentos da sociedade são contra essa medida por achar que prejudica os trabalhadores. Ouvindo o clamor popular, o Congresso Nacional tentou em algumas oportunidades modificar a legislação de forma a extinguir o fator previdenciário.

Na mais recente discussão, o Governo enviou ao Congresso a Medida Provisória nº 475, de 2009, que dispunha sobre o reajuste dos benefícios pagos no Regime Geral. No Congresso, essa Medida Provisória foi alterada de forma a aumentar o percentual de reajuste, que saltou de 6,14% para 7,72%, e a inserir dispositivo destinado a eliminar o fator previdenciário do cálculo do salário de benefício a partir de janeiro de 2011.

Tal Medida Provisória foi convertida na Lei nº 12.254, de 2010. No entanto, o art. 5º, que trata do fim do fator previdenciário, foi vetado pelo Presidente da República, com o seguinte argumento:

“O dispositivo, da forma como aprovado, não atende ao disposto no art. 195, § 5º, da Constituição, que exige a indicação da correspondente fonte de custeio total para o aumento de despesa gerado pela extinção do fator previdenciário”.

4.2. Débitos Previdenciários dos Municípios

Nos últimos doze anos, houve três leis concedendo aos municípios condições facilitadas de parcelamento de débitos previdenciários. A Lei nº 9.639, de 25 de maio de 1998, aplicou-se às dívidas constituídas até março de 1997, que somavam em torno de R\$ 21 bilhões, e se deu sob a sistemática de retenção direta de parcela do Fundo de Participação dos Municípios.

Tão logo encerrado o prazo de amortização desse parcelamento, veio a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, que abrangeu os novos débitos acumulados até setembro de 2005. E muito antes de encerrado o prazo de amortização estipulado nesta última Lei, nova legislação – a Lei nº

11.960, de 29 de junho de 2009 – incluiu no parcelamento especial então vigente os débitos mais recentes, aqueles constituídos até janeiro de 2009.

Ressalte-se que, nesse último caso, eliminou-se a vedação de concessão de mais de um parcelamento para o mesmo tributo, ou seja, a restrição de que enquanto não fosse quitado o parcelamento anterior relativo a determinado tributo, não se poderia conceder novo parcelamento para esse mesmo tributo, exceto se houvesse o pagamento à vista de parte do débito.

Com isso, os municípios que já possuíam parcelamento de contribuições previdenciárias e que se tornaram inadimplentes quanto a débitos referentes a essas mesmas contribuições, mas relativamente a outros períodos, ficaram habilitados a solicitar novos parcelamentos abrangendo tais contribuições.

De acordo com a Lei nº 11.196, de 2005, aos municípios foi permitido parcelar seus débitos e os de responsabilidade de suas autarquias e fundações relativos às contribuições sociais sobre folha de salários em até 240 prestações mensais. Ao valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, são acrescidos juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais, acumulada mensalmente a partir do 1º dia do mês subsequente ao da consolidação do débito até o último dia útil do mês anterior ao do pagamento, mais 1% no mês do pagamento da respectiva prestação.

No ano passado, o Congresso Nacional, ao aprovar o Projeto de Lei de Conversão nº 10 – que alterou a Lei nº 11.196, de 2005, incluindo as dívidas mais recentes no parcelamento especial em curso –, modificou a forma de correção dos débitos previdenciários, aplicando a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para correção dos montantes das dívidas junto ao INSS.

Tal alteração foi frontalmente rechaçada pelo Poder Executivo, que a vetou sob o argumento de que não atendia ao interesse

público oferecer mais uma desoneração fiscal ao contribuinte quando já havia previsão, no Projeto de Lei de Conversão, de vários benefícios para quem aderisse ao parcelamento, como a redução, ou mesmo eliminação, de multas de mora e de ofício, juros de mora e do encargo legal. Lembrou ainda o Poder Executivo, na Mensagem nº 504, de 29 de junho de 2009, que os parcelamentos instituídos eram de longo prazo, o que dificultava a redução dos índices de atualização monetária e juros aplicados aos tributos devidos, sob o risco de acarretar desvalorização dos créditos públicos.

Com efeito, a TJLP representa índice bem inferior aos normalmente utilizados para cobrança de créditos da União, a taxa SELIC mais juros de mora, e sua adoção representaria mais um benefício a se somar aos inúmeros concedidos aos contribuintes que aderiram ao parcelamento.

Existem ainda projetos tramitando no Congresso no sentido de alterar o índice de atualização monetária de forma a melhorar ainda mais a situação das prefeituras. Sob esse aspecto, alterar as regras para novamente beneficiar maus pagadores é uma sinalização que o Estado dá para que ninguém cumpra suas obrigações fiscais, pois os agentes poderão contar com sucessivos pactos que facilitarão a situação do devedor. Indiretamente, ao ajudar o devedor, o Estado apenas o bom pagador.

Tanto isso é verdade que a maior parte dos municípios que realizaram o parcelamento passou a ser inadimplente com a Previdência Social mesmo já possuindo parcelamento especial relativo à dívida passada. Ou seja, a permissão de novo parcelamento em condições especiais já foi uma grande concessão da União.

Não obstante, o art. 2º da recente Medida Provisória nº 492, de 29 de junho de 2010, abriu nova concessão: prazo adicional (30 de julho de 2010) para que os Municípios regularizassem o parcelamento de seus débitos e de suas autarquias e fundações relativos às contribuições sociais previdenciárias, desde

que a opção pelo parcelamento tivesse sido formalizada até agosto de 2009.

Tal reabertura de prazo ocorreu porque havia o imperativo, na última renegociação, de que a primeira parcela fosse paga tempestivamente – com carência de três ou seis meses, dependendo da população do Município –, o que muitos Municípios não fizeram, tendo, assim, seus pedidos de parcelamento indeferidos.

De positivo, nessa última reabertura de prazo, é apenas a determinação de retenção das prestações sobre o montante do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o que dificulta que os Municípios se tornem novamente inadimplentes.

5. Considerações finais

O Senado Federal vem contribuindo de forma constante com o debate da questão previdenciária.

Sabe-se que, em termos previdenciários, a despesa extra que está sendo criada hoje será paga pelas futuras gerações. Nesse sentido, espera-se que o Congresso Nacional funcione como o local adequado para se encontrar o equilíbrio entre os anseios da população e as finanças públicas.

Há que se ter em mente que acréscimo de gastos na Previdência impacta as contas públicas de maneira permanente, sendo necessária a apresentação de fonte de receita adicional para financiar a respectiva despesa.

Sabe-se das dificuldades pelas quais os países europeus vêm passando devido aos seus sistemas previdenciários. É fundamental que as políticas públicas atuais foquem a sustentabilidade ao longo prazo da previdência, de forma a garantir um melhor País para os brasileiros de amanhã.

Referências

ABRAPP. *Consolidação Estatística*, mar/2008. São Paulo: ABRAPP, 2008.

ALÉM, A.C.D.; GIAMBIAGI, F. *Despesa Previdenciária: Análise de sua Composição, Efeitos da Inflação e Bases para uma Alternativa Intermediária de Reforma*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, set/1997. (Texto para Discussão, nº 374).

AMARO, M. N. “O Processo de Reformulação da Previdência Social Brasileira”. *Revista de Informação Legislativa*, nº 148, out/dez-2000. Brasília: Senado Federal, 2000.

AMARO, M. N.; MENEGUIN, F.B. “Previdência Social no Brasil: o que foi feito, o que falta fazer.” *Revista de Informação Legislativa*, nº 157, jan/mar-2003. Brasília: Senado Federal, 2003.

BALERA, W. Aspectos Gerais da Reforma Previdenciária (Palestra). *Revista de Direito Social*, nº 10/ 2003.

CASTRO, J. A.; DELGADO, G. *Financiamento da Previdência Rural: Situação Atual e Mudanças*. Brasília: IPEA, 2003 (Texto para Discussão, 992).

CECHIN, J.; CECHIN, A. D. “Desequilíbrio: Causas e Soluções”. Em: Tafner, P.; Giambiagi, F. (orgs). *Previdência no Brasil – debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

FOGUEL, M., RAMOS, L. e CARNEIRO, F. *The impact of minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001 (Texto para discussão, 839).

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

GIAMBIAGI, F. *Reforma da Previdência – O encontro marcado*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2007.

GIAMBIAGI, F.; ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L.E.; SOUZA, A.P. e ZYLBERSTAJN, E. “Impacto de Reformas Paramétricas na Previdência Social Brasileira: Simulações Alternativas”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 37, nº 2, ago/2007. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

GUERZONI FILHO, G. “O Regime de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos e Militares: Diagnóstico e Propostas de Alteração.” *Revista Brasileira de Direito Público*, ano 1, nº 1. Belo Horizonte, abr/jun-2003.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Boletim Estatístico de Pessoal*, vol. 13, nº 145, mai/2008. Brasília: Ministério de Planejamento, 2008.

TESOURO NACIONAL. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos*, Brasília, dezembro de 2009.

MPAS. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2000*, volume 8. Brasília: MPAS, 2001.

MPAS. "Previdência prevê estabilidade do sistema". *Informativo da Previdência do Serviço Público*, nº 03, vol. 01, abr-mai/2001. Brasília: MPAS, 2001.

MPAS. *Informe Estatístico da Secretaria de Previdência Complementar*, dez/2007. Brasília: MPAS, 2007.

MPAS. "Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2007". *Informe da Previdência Social*, volume 20, nº 1, jan/2008. Brasília: MPAS, 2008.

MPAS. "Evolução Recente da Proteção Social e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza". *Informe da Previdência Social*, volume 20, nº 3, mar/2008. Brasília: MPAS, 2008.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. "Previdência no Brasil: Desafios e Limites". In F. Giabiagi & M.M. Moreira (orgs). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

ORNÉLAS, W. "O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição". Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), 1999.

ORNÉLAS, W.; VIEIRA S. P. "Novo Rumo para a Previdência Brasileira". Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), out/1999.

PENA, R. "Previdência Complementar no Brasil: história, evolução e desafios". *Revista Fundos de Pensão*, nº 340, ano XXVII, maio/2008. São Paulo: ABRAPP, 2008.

VELLOSO, R. "A Situação das Contas Públicas após o Real". Em: J.P.R. Velloso (coord.) *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998, 2v.

ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L. E.; SOUZA, A.P. "Reforma da Previdência Social e Custo de Transição: Simulando um sistema universal para o Brasil". ANPEC, 2005.

Da Constituinte à Emenda Constitucional nº 58, de 2009

O Poder Judiciário, o Congresso Nacional e a composição das Câmaras de Vereadores

Gilberto Guerzoni Filho

Sumário

1. Introdução. 2. A composição das Câmaras Municipais na jurisprudência até 2004. 3. O Recurso Extraordinário nº 197.917 e suas consequências. 4. Análise da Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE. 5. A aprovação da Emenda Constitucional nº 58, de 2009. 6. Considerações finais.

1. Introdução

Já é lugar comum afirmar-se que a Constituição de 1988 promoveu uma significativa descentralização de poder para os entes subnacionais, especialmente os municípios.

Efetivamente, a atual Carta representou um marco para o *status* municipal. O ente foi expressamente citado no seu art. 1º, que afirma ser *a República Federativa do Brasil ... formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*, e teve a sua autonomia assegurada, juntamente com a dos Estados, no art. 18.

Os municípios, em clara evolução ao que dispunha o regime constitucional anterior, passam a ter a sua autonomia derivada da Constituição Federal, eliminando praticamente a intermediação dos Estados no processo de sua organização.

JOSÉ AFONSO DA SILVA lembra que, *no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo*

Gilberto Guerzoni Filho é Mestre em Ciência Política pela UFMG e Consultor Legislativo do Senado Federal.

próprios e competências exclusivas (SILVA, 1999, p. 621).

Nessa direção, refletindo o seu poder de auto-organização, cada município ganhou o direito de editar a sua própria lei orgânica, quase uma constituição municipal.

A competência dos governos locais foi extremamente ampliada, bem como os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Nesse quadro, o Poder Legislativo municipal não poderia ser excluído e as Câmaras de Vereadores, de fato, passaram a gozar de ampla autonomia, como um autêntico Poder.

Essa autonomia foi reconhecida pela jurisprudência até a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal, em 24 de março de 2004, no Recurso Extraordinário nº 197.917, impetrado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra julgado do Tribunal de Justiça daquele Estado, que havia mantido o dispositivo da Lei Orgânica do Município de Mira Estrela que tinha fixado em onze o número de vereadores da respectiva Câmara.

Afirmava o Ministério Público que o número de vereadores era excessivo, tendo em vista a população do Município, de 2.651 habitantes, e pedia a sua redução para o mínimo constitucional, de 9 vereadores.

2. A composição das Câmaras Municipais na jurisprudência até 2004

Até recentemente, entendia o Poder Judiciário que a composição das Câmaras Municipais era definida na lei orgânica do Município, obedecidos, apenas, os limites constantes do art. 29, IV, da Constituição, *verbis*:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios

estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

.....
IV – número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

.....”

Os tribunais vinham entendendo que o dispositivo em tela era comando destinado ao Município, não cabendo a interferência de qualquer outro órgão ou entidade na definição do número de vereadores à Câmara Municipal. O Supremo Tribunal Federal suspendera dispositivos de constituições estaduais que restringiam a liberdade de os Municípios fixarem, em sua lei orgânica, o quantitativo de seus vereadores. Vejam-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn) nºs 204, referente ao Estado do Mato Grosso, 692, relativa ao Estado de Goiás, e 1.038, sobre o Estado do Tocantins, cujo acórdão foi vazado nos seguintes termos:

“Compete ao município fixar o número de vereadores, que será proporcional à população e observados os limites estabelecidos na Constituição Federal. C.F., art. 29, IV.”

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de sua parte, tinha sido até mais explícito em suas decisões. Veja-se o acórdão do Recurso em Mandado de Segurança nº 1.945:

“Câmara municipal: número de vereadores: autonomia da lei orgânica de cada município.

A constituição federal reservou à autonomia de cada município a fixação

do número dos seus vereadores, desde que contida entre o limite mínimo e o limite máximo correspondentes à faixa populacional respectiva.

Se da própria Constituição não é possível extrair outro critério aritmético de que resultasse a predeterminação de um número certo de vereadores para cada município, não há, no sistema constitucional vigente, instância legislativa ou judicial que possa ocupar.”

Em igual sentido, vai o Recurso Especial nº 9.756:

“A Constituição Federal reservou à autonomia de cada município a fixação do número dos seus vereadores, desde que contida entre o limite mínimo e o limite máximo correspondentes à faixa.”

O Recurso em Mandado de Segurança nº 1.987:

“Câmara de vereadores – número de cadeiras – proporcionalidade – art. 29, inciso IV, da Constituição Federal. A proporcionalidade de que cogita o inciso IV do art. 29 da Constituição Federal não é absoluta, mas mitigada pela opção política, atribuída aos municípios, de fixar as cadeiras na câmara de vereadores, observadas as balizas constitucionais indicadoras de números mínimo e máximo. Inexistente previsão legal eficaz, em face de liminar concedida em ação popular, descabe proceder à redução ou ao aumento do número de cadeiras do último pleito, desde que respeitados os parâmetros constantes das alíneas a, b e c do aludido inciso.”

E o Agravo de Instrumento em Recurso Especial nº 11.561:

“Ao município cabe, na sua lei orgânica, a fixação do número de seus vereadores, desde que respeitados os limites estabelecidos no art. 29 da Constituição Federal.”

Finalmente, o Recurso em Mandado de Segurança nº 2.070:

“Vereadores. Fixação do número de vereadores (Constituição Federal, art. 29, IV).

2. Não cabe às constituições estaduais fixar o número de vereadores, tarefa que a Constituição Federal confere aos municípios como expressão de sua autonomia federativa.”

Os Tribunais de Justiça dos Estados vinham decidindo na mesma direção. Veja-se, *v.g.*, a posição do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, na Apelação Cível nº 4.648:

“Apelação cível em mandado de segurança. Câmara Municipal. Número de Vereadores. Fixação. Competência. Lei Orgânica dos Municípios. (...) Conforme preceitua a Constituição Federal (art. 29, IV, letra a) e a Constituição Estadual (art. 111, IV), a competência para fixar o número de vereadores é da Câmara Municipal, obedecendo certas regras.”

Outros Estados caminhavam na mesma direção, muitas vezes com jurisprudência ainda mais expressa. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no Processo nº 037113900, decidiu:

“(…) Estabelecido o número máximo de vereadores, pela Constituição Federal não cabe ao Judiciário reduzi-lo.”

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui farta jurisprudência sobre o tema. Veja a Apelação Cível nº 75.943-5:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Pretendida fixação de número de vereadores com vinculação ao de habitantes do Município – Redução que implicaria em violação da descrição outorgada pelo constituinte ao Legislativo de cada ente autônomo – Própria Constituição que não fixou o critério rígido e vinculativo para estabelecer o número de representantes do Órgão Municipal, predeterminando um número certo – Judiciário que não pode invadir a esfera de ‘poderes’ do Legislativo para decantar a determi-

nação no que concerne à quantidade de participantes do Órgão – Recurso não provido.”

O Agravo de Instrumento nº 193.571-5: “AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Liminar concedida para a redução do número de cadeiras de vereadores para a próxima legislatura – Cassação da liminar – Não cabe ao Judiciário reduzir ou aumentar o número de cadeiras de vereadores, sendo que este é fixado constitucionalmente, no seu mínimo e no seu máximo, que deve ser auferido no âmbito da atividade política de cada Município – Recurso provido.”

A Apelação Cível nº 163.921-5: “VEREADORES – Fixação de número de cadeiras – Competência do Legislativo Municipal, respeitadas os parâmetros do art. 29, IV, da Constituição Federal – Ação improcedente – Sentença reformada – Recursos providos.”

E os Embargos Infringentes nº 56.049-5: “AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Número de Vereadores do Município – Observados os limites mínimos e máximo, estabelecidos pela Constituição da República, e respeitada a Lei Orgânica do Município, impossível alterar-se o número de vereadores fixado pela Câmara, sob pena de afronta ao princípio da autonomia dos Municípios (art. 29, inciso IV, da Constituição da República; art. 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Guaraci e Resolução nº 43/91) – Recurso improvido.”

Em Minas Gerais, assim se manifestou o órgão máximo da Justiça Estadual, no Processo nº 000125971-2/00(1):

“Ação Civil Pública. Fixação do número de cargos de Vereadores. Matéria de competência do Legislativo Municipal, a ser tratada na Lei Orgânica do Município. Improcedência do pedido formulado. Confirmação da sentença.”

No processo nº 000139447-7/00(1):

“Ação Civil Pública – Redução de número de VEREADORES fixados pela Lei Orgânica Municipal – Princípio da proporcionalidade insculpido no art. 29, IV, da Constituição Federal – Competência da Justiça Eleitoral para conhecer da matéria, pois junto a ela se promoveu todo o processo que resultou na eleição, diplomação e posse dos vereadores – Vedação ao Judiciário de interferir na margem de liberdade conferida pelo legislador constituinte ao municipal, para organizar seu poder legislativo na forma que melhor atenda aos interesses do município. Precedente. Sentença reformada no duplo grau de jurisdição.”

No processo nº 000148240-5/00(1):

“A Constituição Federal reservou à autonomia de cada Município a fixação do número dos seus Vereadores, desde que contida entre o limite mínimo e o máximo correspondente à faixa populacional respectiva, sendo assim, não cabe ao Poder Judiciário estabelecer o número de Vereadores, mas ao Poder Legislativo Municipal, na competência prevista na CF, art. 29, IV, adotando critério que entenda pertinente.”

E no processo nº 000168382-0/00(1):

“Ação popular. Número de vereadores à Câmara Municipal. Lei Orgânica. Autonomia do Município. Conformação aos limites definidos na Constituição Federal. Sentença reformada. Pedido improcedente. Observados os limites da alínea a do inciso IV, do art. 29 da CF, correta a fixação do número de vereadores em emenda à Lei Orgânica Municipal, sendo vedado ao Judiciário alterá-la.”

Finalmente, cite-se, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, a Apelação Cível nº 70004570354:

“Constitucional. Câmara de Vereadores. Lei Orgânica do Município.

Autonomia para fixar o número vereadores. Art. 29, IV, da CF. Princípio da proporcionalidade, de acordo com o número de habitantes, já adotado pelo legislador constituinte. Limite máximo. Possibilidade. O art. 29, IV, da CF, deu autonomia aos municípios para fixação do número de seus vereadores, inexistindo qualquer critério aritmético para estabelecer o número exato da quantia de vereadores, devendo ser obedecido o limite mínimo e o máximo imposto, incumbindo a cada município fixar o seu limite, podendo este ficar no máximo estabelecido pela letra 'a' do inciso IV, do art. 29, da CF."

E a Apelação Cível nº 70004901294:

"Apelação cível. Constitucional. Administrativo. Processual civil. Ação civil pública. Município de Bagé. Câmara de Vereadores. Fixação do número de vereadores. Proporcionalidade em relação à população municipal. Limitação estabelecida no art. 29, IV, da Constituição Federal. Competência do legislador municipal para fixar o número de edis da câmara de vereadores, através de lei orgânica, usando critério da proporcionalidade."

Assim, entendia-se que compete ao Município, no âmbito de sua autonomia, a definição do número de membros de sua Câmara de Vereadores. Ao tomar essa decisão, que deve constar de sua lei orgânica, o Município deveria obedecer aos limites colocados na Carta Federal e considerar a proporcionalidade com a população local. Seria o próprio Município, entretanto, o único juiz dessa proporcionalidade.

3. O Recurso Extraordinário nº 197.917 e suas consequências

O Pretório Excelso, todavia, ao julgar, em 24 de março de 2004, o Recurso Extraordinário nº 197.917, relatado pelo então

Ministro MAURÍCIO CORRÊA, alterou totalmente esse entendimento. É o seguinte o acórdão da decisão:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ART. 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL.

1. O art. 29, inciso IV, da Constituição Federal, exige que o número de Vereadores seja proporcional à população dos Municípios, observados os limites mínimos e máximos fixados pelas alíneas a, b e c.

2. Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, art. 29) é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade.

3. Situação real e contemporânea em que Municípios menos populosos têm mais Vereadores do que outros com um número de habitantes várias vezes maior. Casos em que a falta de um parâmetro matemático rígido que delimite a ação dos legislativos Municipais implica evidente afronta ao postulado da isonomia.

4. Princípio da razoabilidade. Restrição legislativa. A aprovação de norma municipal que estabelece a composição da Câmara de Vereadores

sem observância da relação cogente de proporção com a respectiva população configura excesso do poder de legislar, não encontrando eco no sistema constitucional vigente.

5. Parâmetro aritmético que atende ao comando expresso na Constituição Federal, sem que a proporcionalidade reclamada traduza qualquer afronta aos demais princípios constitucionais e nem resulte formas estranhas e distantes da realidade dos Municípios brasileiros. Atendimento aos postulados da moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos (CF, art. 37).

6. Fronteiras da autonomia municipal impostas pela própria Carta da República, que admite a proporcionalidade da representação política em face do número de habitantes. Orientação que se confirma e se reitera segundo o modelo de composição da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas (CF, arts. 27 e 45, § 1º).

7. Inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, da lei local que fixou em 11 (onze) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2.600 habitantes somente comporta 9 representantes.

8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos *ex tunc*, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro

à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido.”

O TSE, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, IX, do Código Eleitoral, e com base na decisão do Supremo Tribunal Federal acima referida, baixou a Resolução nº 21.702, de 2 de abril de 2004, que estabelece instruções sobre o número de vereadores a eleger segundo a população de cada município, *verbis*:

“Art. 1º Nas eleições municipais deste ano, a fixação do número de vereadores a eleger observará os critérios declarados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 197.917, conforme as tabelas anexas.

Parágrafo único. A população de cada município, para os fins deste artigo, será a constante da estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgada em 2003.

Art. 2º Até 1º de junho de 2004, o Tribunal Superior Eleitoral verificará a adequação da legislação de cada município ao disposto no art. 1º e, na omissão ou desconformidade dela, determinará o número de vereadores a eleger.

Art. 3º Sobrevindo emenda constitucional que altere o art. 29, IV, da Constituição, de modo a modificar os critérios referidos no art. 1º, o Tribunal Superior Eleitoral proverá a observância das novas regras.”

De acordo com essa norma deveria ser o seguinte o quantitativo de vereadores às Câmaras Municipais:

Nº de Habitantes do Município	Nº de Vereadores
até 47.619	9 (nove)
de 47.620 até 95.238	10 (dez)
de 95.239 até 142.857	11 (onze)
de 142.858 até 190.476	12 (doze)
de 190.477 até 238.095	13 (treze)
de 238.096 até 285.714	14 (catorze)
de 285.715 até 333.333	15 (quinze)
de 333.334 até 380.952	16 (dezesesseis)

Nº de Habitantes do Município	Nº de Vereadores
de 380.953 até 428.571	17 (dezessete)
de 428.572 até 476.190	18 (dezoito)
de 476.191 até 523.809	19 (dezenove)
de 523.810 até 571.428	20 (vinte)
de 571.429 até 1.000.000	21 (vinte e um)
de 1.000.001 até 1.121.95	33 (trinta e três)
de 1.121.953 até 1.243.903	34 (trinta e quatro)
de 1.243.904 até 1.365.854	35 (trinta e cinco)
de 1.365.855 até 1.487.805	36 (trinta e seis)
de 1.487.806 até 1.609.756	37 (trinta e sete)
de 1.609.757 até 1.731.707	38 (trinta e oito)
de 1.731.708 até 1.853.65	39 (trinta e nove)
de 1.853.659 até 1.975.609	40 (quarenta)
de 1.975.610 até 4.999.999	41 (quarenta e um)
de 5.000.000 até 5.119.047	42 (quarenta e dois)
de 5.119.048 até 5.238.094	43 (quarenta e três)
de 5.238.095 até 5.357.141	44 (quarenta e quatro)
de 5.357.142 até 5.476.188	45 (quarenta e cinco)
de 5.476.189 até 5.595.235	46 (quarenta e seis)
de 5.595.236 até 5.714.282	47 (quarenta e sete)
de 5.714.283 até 5.833.329	48 (quarenta e oito)
de 5.833.330 até 5.952.376	49 (quarenta e nove)
de 5.952.377 até 6.071.423	50 (cinquenta)
de 6.071.424 até 6.190.470	51 (cinquenta e um)
de 6.190.471 até 6.309.517	52 (cinquenta e dois)
de 6.309.518 até 6.428.564	53 (cinquenta e três)
de 6.428.565 até 6.547.611	54 (cinquenta e quatro)
Acima de 6.547.612	55 (cinquenta e cinco)

O tema gerou um grande debate nacional, tendo a grande maioria da imprensa apoiado, integralmente, a decisão da Justiça Eleitoral, principalmente sob o argumento da necessidade de redução das despesas das Câmaras Municipais.

A polêmica em torno do tema levou o Congresso Nacional a debater, talvez inspi-

rado pelo art. 3º da Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE, duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) regulamentando a matéria, com o objetivo de interferir ainda no processo eleitoral de 2004

A PEC nº 55-A, de 2001, fixava a seguinte composição das Câmaras Municipais:

Nº de Habitantes do Município	Nº de Vereadores
até 7.000	7 (sete)
de 7.001 até 15.000	9 (nove)
de 15.001 até 25.000	11 (onze)
de 25.001 até 50.000	13 (treze)
de 50.001 até 75.000	15 (quinze)
de 75.001 até 100.000	17 (dezessete)
de 100.001 até 250.000	19 (dezenove)
de 250.000 até 500.000	21 (vinte e um)
de 500.001 até 600.000	23 (vinte e três)
de 600.001 até 700.000	25 (vinte e cinco)

Nº de Habitantes do Município	Nº de Vereadores
de 700.001 até 800.000	27 (vinte e sete)
de 800.001 até 900.000	29 (vinte e nove)
de 900.001 até 1.000.000	31 (trinta e um)
de 1.000.001 até 1.200.000	33 (trinta e três)
de 1.200.001 até 1.400.000	35 (trinta e cinco)
de 1.400.001 até 2.000.000	37 (trinta e sete)
de 2.000.001 até 3.000.000	39 (trinta e nove)
de 3.000.001 até 4.500.000	41 (quarenta e um)
de 4.500.001 até 6.000.000	43 (quarenta e três)
de 6.000.001 até 8.000.000	47 (quarenta e sete)
de 8.000.000 até 10.000.000	51 (cinquenta e um)
Acima de 10.000.000	55 (cinquenta e cinco)

Já a PEC nº 7, de 1992, determinava que o número de vereadores seria fixado pelos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais,

em números ímpares e proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

Nº de Habitantes do Município	Nº de Vereadores
até 100.000	de 9 (nove) a 17 (dezesete)
de 100.001 até 300.000	de 19 (dezenove) a 21 (vinte e um)
de 300.001 até 1.000.000	de 23 (vinte e três) a 31 (trinta e um)
de 1.000.001 até 5.000.000	de 33 (trinta e três) a 41 (quarenta e um)
mais de 5.000.000	de 43 (quarenta e três) a 55 (cinquenta e cinco)

A PEC nº 55-A acabou rejeitada pelo Senado Federal, em sua votação em segundo turno, no dia 29 de junho de 2004, não tendo obtido quórum suficiente para a sua aprovação, com 41 votos a favor e 11 contra.

Já a PEC nº 7, de 1992, não chegou a ser incluída em ordem do dia e foi arquivada ao final da 52ª Legislatura.

Nesse contexto, as eleições de 2004 se realizaram sob a égide da Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE.

4. Análise da Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE

A Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE, em nosso entendimento, carrega sérios problemas formais e materiais.

Do ponto de vista formal, a atividade do TSE, ao editar Instruções, deriva da competência que lhe foi atribuída não pela Constituição Federal, que disto não trata, mas pelo Código Eleitoral, o qual, no seu art. 23 determina:

“Art. 23. Compete ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

.....
IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

.....”

Além disso, registre-se que o art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a Lei Eleitoral, estabelece:

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito.”

Ora, como a Constituição Federal não atribui ao TSE a faculdade de elaborar leis ou normas com a mesma hierarquia, é evidente que as Instruções desse Colegiado Eleitoral não têm o condão de alterar lei preexistente ou criar norma legal nova; têm, portanto, caráter regulamentar.

Na verdade reconheça-se, as Instruções do TSE têm grande importância em cada eleição. Consolidam a legislação que vai ser aplicada em cada eleição; com isto, facilitam a compreensão e o cumprimento das normas eleitorais.

Mas o que caracteriza a consolidação é exatamente isto: ela não pode criar direito novo. Quando muito, pode regulamentar o direito preexistente.

A discussão não é nova. PINTO FERREIRA preleciona (FERREIRA, 1989, v. 3, p. 552):

“O regulamento representa na hierarquia das normas jurídicas o grau mais alto e elevado, logo abaixo das leis (no sentido amplo, o regulamento só vale dentro da lei, conforme a lei, segundo a lei, devendo tão-somente indicar o modo de determinar a observação da lei, que deve regulamentar. A sua inconstitucionalidade pode ser declarada pelo Poder Judiciário.”

E mais adiante, na mesma obra, trazendo à colação ensinamento do Ministro JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO:

“Os regulamentos no direito brasileiro são editados *secundum legem*. Eles não têm o poder de inovar a ordem jurídica nem criar deveres e obrigações (RDA, 132:303), esclarece JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO (Constituição Federal anotada, p. 254) ‘A ordem jurídica brasileira não admite os regulamentos autônomos ou independentes, editados *praeter legem*, com o objetivo de suprir as lacunas da lei. Esses regulamentos autônomos e independentes, que não existem em nosso direito, criam direitos e obrigações, bem como inovam, à semelhança das leis, a ordem jurídica.’”

Logo, os regulamentos não podem ir além da lei, nem, por outro lado, contrariá-la, uma vez que se situam abaixo dela. É esta sua posição hierárquica.

Entretanto, ao editar a Resolução sob exame, o Tribunal Superior Eleitoral não

se limitou a interpretar e regulamentar a lei. Efetivamente, aquela Corte inovou, disciplinando matéria que não consta das leis eleitorais.

Ou seja, em nosso entendimento, a Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE, é criação originária, exercício de poder legislativo pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Por mais espantosa que possa parecer essa afirmativa, não se trata de questão nova. Apenas para usar um exemplo recente e também de grande repercussão, no dia 26 de fevereiro de 2002, o TSE, ao responder à Consulta nº 715, datada de 8 de agosto de 2001, autuada naquela Corte no dia 10 subsequente e assinada por Deputados Federais do Partido Democrático Trabalhista (PDT), determinou o que ficou conhecido como verticalização das coligações.

A referida Consulta tinha o seguinte conteúdo:

“Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?”

A resposta do TSE serviu de base para um dispositivo de uma das Resoluções daquela Corte que disciplinaram as eleições que teriam lugar no dia 4 de outubro de 2002, o § 1º do art. 4º da Resolução nº 20.933, de 26 de fevereiro de 2002, cujo teor é o seguinte:

“Art. 4º.....

§ 1º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que

tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei nº 9.504/97, art. 6º; Consulta nº 715, de 26.2.2002).

.....”

Essa decisão, tomada a poucos meses da eleição, provocou uma verdadeira comoção entre os partidos políticos, que já articulavam, de forma avançada, as suas coligações nos diversos Estados e no Distrito Federal.

Efetivamente, a nova orientação representou uma alteração significativa das regras aplicáveis às coligações eleitorais, revertendo a prática que já vinha sendo aplicada nas eleições de 1994 e 1998, nas quais, de forma idêntica, haviam sido escolhidos Presidente e Vice-Presidente da República, Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Senadores e Deputados Federais.

A Resolução foi atacada judicialmente por duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a de nº 2.226, impetrada pelos Partidos Comunista do Brasil (PcdoB), Liberal (PL), dos Trabalhadores (PT), Socialista Brasileiro (PSB) e Popular Socialista (PPS), e a de nº 2.228, de autoria do Partido da Frente Liberal (PFL).

O Supremo Tribunal Federal, por sete votos a quatro, vencido o relator, Ministro SYDNEY SANCHES, não conheceu das ações.

Mais recentemente, o mesmo TSE atuou de maneira similar, ao editar a Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, que, também contrariando toda a jurisprudência anterior, na prática legislou, de forma totalmente inovadora, sobre o tema de fidelidade partidária.

Do ponto de vista material, a Resolução nº 21.702, de 2004, representa, em nosso entendimento, um gravíssimo atentado à autonomia municipal, assegurado pelo art. 18 da nossa Carta Magna.

Ela não estabelece parâmetros para que os Municípios fixem a dimensão de seu Poder Legislativo, mas esgota a matéria,

não deixando qualquer margem de decisão para as Câmaras Municipais.

E, efetivamente, parece-nos que, como muito bem asseveravam as decisões judiciais anteriores ao Recurso Extraordinário nº 197.917, acima transcritas, o constituinte originário, quando estabeleceu, no art. 29, IV, da Constituição, de forma ampla, os limites para a composição das Câmaras Municipais, pretendeu tornar o Município juiz da decisão final sobre a matéria. Isso porque, com certeza, a população não pode ser o único parâmetro, nacionalmente unificado para essa definição, considerando a multiplicidade das situações em que se encontram os nossos quase 6.000 Municípios.

Existem aqueles totalmente dedicados a uma única atividade econômica e aqueles cuja economia é extremamente complexa. Temos uns com centenas de anos de história e com relações sociais sofisticadas e outros com poucos anos de idade e com uma sociedade homogênea. Certos Municípios têm população exclusivamente urbana, enquanto um grande número deles é essencialmente rural.

Apenas para ficarmos com um dado objetivo, o Brasil tem Municípios que se estendem por dezenas de milhares de quilômetros quadrados, rivalizando em área com grande parte dos países do mundo e Municípios cuja extensão não rivaliza nem mesmo com as propriedades rurais encontradas naqueles primeiros.

Assim, de acordo, com os critérios do TSE, o Município de Altamira, no Estado do Pará, cuja área é de 160.755 km², quatro vezes o tamanho da Suíça e da Holanda, duas vezes a Áustria e a República Tcheca, uma vez e meia Portugal e a Hungria, e que tinha 19 vereadores, passou a ter apenas 10. Ao mesmo tempo, o Município de Caieiras, no Estado de São Paulo, cuja população, cerca de 80.000 habitantes, é a mesma de Altamira, cuja área é de apenas 96 km², e que tinha 13 vereadores, passa a ter, igualmente, 10 edis. Com a mesma população,

Paracatu, em Minas Gerais, com 8.214 km², sai de 15 para, também, 10 vereadores.

Ao mesmo tempo, Águas de São Pedro, em São Paulo, com 4 km², manteve os seus 9 vereadores.

De outra parte, a Resolução do TSE nos parece irrazoável, não apenas por criar uma padronização injustificável, como por privilegiar as maiores Câmaras.

Antes da Resolução, 56% dos Municípios brasileiros tinham na sua Câmara

Municipal a composição mínima de 9 vereadores. Com o ato, esse número sobe para impressionantes 90%.

A Resolução fez com que 2.409 Municípios tivessem sua Câmara reduzida, enquanto 3.120, dos quais 3.098 se encontravam já no limite mínimo, ficassem com suas Câmaras inalteradas. Apenas 19 Câmaras Municipais tiveram aumento no número de vereadores. São as seguintes:

Estado	Município	População	Eleitores	Vereadores 1998-2002	Vereadores Tse	Aumento
RS	Campo Bom	55.910	37.768	9	10	1
MA	Buriticupu	57.422	19.097	9	10	1
SP	Ibiúna	69.066	39.647	9	10	1
RJ	Seropédica	70.065	36.590	9	10	1
SP	Hortolândia	173.060	74.326	11	12	1
PA	Ananindeua	437.135	140.308	17	18	1
SP	Guarulhos	1.160.468	546.737	33	34	1
SP	São Vicente	314.312	190.083	13	15	2
PA	Belém	1.342.202	792.479	33	35	2
SP	Indaiatuba	161.252	91.243	9	12	3
RJ	Mesquita	174.045	106.433	9	12	3
RS	Porto Alegre	1.394.085	956.811	33	36	3
PR	Curitiba	1.671.194	1.110.189	35	38	3
AM	Manaus	1.527.314	760.925	33	37	4
MG	Belo Horizonte	2.305.812	1.573.635	37	41	4
SP	Sorocaba	528.729	302.072	14	20	6
BA	Salvador	2.556.429	1.388.709	35	41	6
RJ	Rio de Janeiro	5.974.081	4.239.216	42	50	8
SP	Campinas	1.006.918	624.527	21	33	12

São aumentados os Legislativos de 9 dos 13 Municípios com mais de um milhão de habitantes do País. Desses, ainda, 3 têm o seu número mantido e apenas um é reduzido, o da cidade do Recife.

Das 33 cidades com mais de 500.000 habitantes, apenas 7 têm redução no seu número de vereadores. Por sua vez, daquelas 2.845 com população entre 10.000 e 500.000

habitantes, 2.075, ou 73%, vêem o número de seus vereadores ser reduzido.

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral não conduziu, necessariamente, à redução das despesas com as Câmaras Municipais, conforme foi tão veementemente anunciado na imprensa. Isso porque permaneceram inalterados os dispositivos legais que tratam da matéria, o art. 29-A da

Constituição e o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Vale observar, sobre o tema, que a acima referida Proposta de Emenda à Constituição nº 55-A, de 2001, rejeitada pelo Senado Federal, ia além da fixação do número de membros das Câmaras Municipais, alterando, também, o art. 29-A da Constituição, intro-

duzido pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, no qual se estabelecem os limites do total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, com relação ao somatório da receita tributária e das transferências efetivamente realizado no exercício anterior. A modificação proposta reduzia esses limites da seguinte forma:

Texto então vigente	Texto proposto
I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;	I - 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;
II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;	II - 6,5% (seis inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população de mais de 100.000 (cem mil) e de até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes;
III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;	III - 5,5% (cinco inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população de mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) e de até 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.	IV - 5% (cinco por cento) para Municípios com população de mais de 500.000 (quinhentos mil) e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; V - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; VI - 4% (quatro por cento) para Municípios com população acima de 3.000.000 (três milhões) de habitantes.

Cabe, nesse ponto, chamar atenção para o fato de que a Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE, foi atacada, no Supremo Tribunal Federal, por diversas ações, todas indeferidas ou não conhecidas por aquela Corte.

5. A aprovação da Emenda Constitucional nº 58, de 2009

Com a rejeição da PEC nº 55-A, de 2001, foi apresentada na Câmara dos Deputados, em 16 de novembro de 2004, a PEC nº 333,

com o objetivo de alterar a composição das Câmaras Municipais.

A PEC tramitou durante quase quatro anos naquela Casa e, com a proximidade das eleições municipais, ganhou grande agilidade.

Aprovada na Câmara dos Deputados em primeiro turno no dia 27 e, em segundo turno, no dia 28 de maio de 2008, a proposta foi enviada ao Senado Federal, onde recebeu o nº 20, de 2008.

A PEC instituiu 24 faixas de composição das Câmaras Municipais, conforme a tabela a seguir:

Nº de Habitantes do Município	Nº de Vereadores
até 15.000	9 (nove)
de 15.001 até 30.000	11 (onze)
de 30.001 até 50.000;	13 (treze)
de 50.001 até 80.000	15 (quinze)
de 80.001 até 120.000	17 (dezesete)
de 120.001 até 160.000	19 (dezenove)

Nº de Habitantes do Município	Nº de Vereadores
de 160.001 até 300.000	21 (vinte e um)
de 300.001 até 450.000	23 (vinte e três)
de 450.001 até 600.000	25 (vinte e cinco)
de 600.001 até 750.000	27 (vinte e sete)
de 750.001 até 900.000	29 (vinte e nove)
de 900.001 até 1.050.000	31 (trinta e um)
de 1.050.001 até 1.200.000	33 (trinta e três)
de 1.200.001 até 1.350.000	35 (trinta e cinco)
de 1.350.001 até 1.500.000	37 (trinta e sete)
de 1.500.001 até 1.800.000	39 (trinta e nove)
de 1.800.001 até 2.400.000	41 (quarenta e um)
de 2.400.001 até 3.000.000	43 (quarenta e três)
de 3.000.001 até 4.000.000	45 (quarenta e cinco)
de 4.000.001 até 5.000.000	47 (quarenta e sete)
de 5.000.001 até 6.000.000	49 (quarenta e nove)
de 6.000.001 até 7.000.000	51 (cinquenta e um)
de 7.000.001 até 8.000.000	53 (cinquenta e três)
mais de 8.000.000	55 (cinquenta e cinco)

A proposta, além disso, também buscava alterar o art. 29-A da Constituição, estabelecendo os seguintes limites para as despesas das Câmaras Municipais, sobre a mesma base de cálculo do dispositivo vigente:

I - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com receita anual de até R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais);

II - 3,75% (três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) e de até R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais);

III - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) e de até R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais);

IV - 2,75% (dois inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais) e de até R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

V - 2% (dois por cento) para Municípios com receita anual superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

No Senado Federal, entretanto, apesar de alguma pressão por sua aprovação antes do início do período eleitoral, a matéria não ganhou caráter de urgência. Em consequência, as eleições de 2008 foram regidas pelos mesmos números constantes da Resolução nº 21.702, de 2004, do TSE.

Logo após a realização das eleições, o Senado Federal apreciou a matéria, inclusive em calendário especial, que incluiu a votação da proposta, em primeiro turno, em sessão extraordinária, iniciada a zero hora e trinta e cinco minutos, e, em segundo turno, em nova sessão extraordinária, iniciada às duas horas e vinte e oito minutos da mesma madrugada.

Na votação da proposta, seu art. 2º, que tratava da fixação de limites para as Câmaras Municipais foi destacado para constituir proposição autônoma, a PEC nº 47, de 2008, sob o seguinte argumento, conforme o parecer aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania:

“... enquanto o art. 1º daquela proposição, que estabelece o novo quantitativo de vereadores em cada Câmara Municipal, merece ser aprovado sem maiores discussões, o seu art. 2º não

pode prosperar da forma como está redigido.

O dispositivo, que pretende disciplinar os limites de despesa dos Legislativos municipais, foi elaborado de afogadilho e exige maior reflexão para não gerar distorções e resultar em situação pior do que a vigente.

Além disso, trata-se de norma que peca profundamente ao buscar introduzir no corpo permanente da Carta Magna valores monetários nominais. Ora, esse procedimento, além de ser altamente reprovável no quesito da técnica legislativa, significa a peregrinação - reitere-se, no corpo permanente da Constituição - de valores conjunturais.

A utilização de valores nominais no texto da Constituição irá gerar fortes distorções no correr dos anos, com a perda do poder aquisitivo da moeda, mesmo que em índices baixos.

De outra parte, os novos valores representam uma redução drástica e imediata das receitas das Câmaras Municipais, que pode chegar a 60%, o que é, com certeza, insuportável para o adequado funcionamento do Poder Legislativo local.

Impõe-se, assim, debater com mais vigor o art. 2º da proposição, permitindo reduzir as despesas das Câmaras Municipais, como é legítima aspiração da sociedade brasileira, sem, entretanto, impedir as suas atividades, fundamentais para a garantia da democracia na base de nosso sistema político.”

Apesar de repetir procedimento que adotado quando da votação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 29, de 2000 (a Reforma do Judiciário), e 67 (a Reforma da Previdência), 74 (a Reforma Tributária) e 77-A, de 2003 (a chamada “PEC paralela” da Reforma da Previdência) e que foi debatido pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2.031 e 3.472, e considerado totalmente constitucional, a Mesa da Câmara dos Deputados se recusou a promulgar apenas o art. 1º da proposição, por entender haver conexão entre os dois dispositivos constantes da PEC.

O Presidente do Senado Federal, Senador Garibaldi Alves Filho impetrou, no Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança nº 27.807, para obrigar a Câmara dos Deputados a promulgar a PEC. A nova Mesa do Senado Federal, entretanto, dirigida pelo Senador José Sarney, retirou a ação.

Após o trânsito em julgado do pedido de desistência, no dia 14 de abril de 2009, o Presidente do Senado Federal reenviou o texto aprovado da PEC nº 20, de 2008, para exame da Câmara dos Deputados, como proposta nova, que recebeu o nº 336, de 2009, naquela Casa.

Ao mesmo tempo, o Senado Federal iniciou o debate da PEC nº 47, de 2008, que foi aprovada, em dois turnos, no dia 17 de junho de 2009, e enviada à Câmara dos Deputados, onde recebeu o nº 379, de 2009. A proposta alterava o art. 29-A da Constituição, fixando os seguintes limites para a despesa das Câmaras Municipais:

Texto Anterior	Texto Novo
I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;	I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;
II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;	II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;
III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;	III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

Texto Anterior	Texto Novo
IV – cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.	IV – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; V – 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; VI – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes..

A Câmara dos Deputados votou a PEC nº 336, de 2009, em primeiro turno no dia 9 de setembro de 2009 e, em segundo no dia 22 subsequente, incorporando nela o conteúdo da PEC nº 379, de 2009, que foi declarada prejudicada.

O novo texto, com o conteúdo das duas PECs, foi promulgado, em 23 de setembro de 2009, como Emenda Constitucional nº 58.

A partir daí, iniciou-se uma grande polêmica acerca da cláusula de vigência do novo diploma legal, que previa que a nova composição das Câmaras de Vereadores produzia efeitos *a partir do processo eleitoral de 2008*, ou seja, retroativamente.

Em 29 de setembro de 2009, o Procurador-Geral da República impetrou, no Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.307, contra esse dispositivo.

No dia 2 de outubro subsequente, a relatora do feito, Ministra Cármen Lúcia, *ad referendum* do Plenário do Tribunal, deferiu, monocraticamente, a liminar, com efeito *ex tunc*.

O pleno ratificou a decisão no dia 11 seguinte, que teve o seguinte acórdão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 58/2009. ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DOS LIMITES MÁXIMOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS. ART. 29, INC. IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RETROAÇÃO DE EFEITOS À ELEIÇÃO DE 2008 (ART. 3º, INC. I). POSSE DE VEREADORES.

VEDADA APLICAÇÃO DA REGRA À ELEIÇÃO QUE OCORRA ATÉ UM ANO APÓS O INÍCIO DE SUA VIGÊNCIA: ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA, COM EFEITOS ‘EX TUNC’, PARA SUSTAR OS EFEITOS DO INCISO I DO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 58, DE 23.9.2009, ATÉ O JULGAMENTO DE MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO.

1. Cabimento de ação direta de inconstitucionalidade para questionar norma constante de Emenda Constitucional. Precedentes.
2. Norma que determina a retroação dos efeitos das regras constitucionais de composição das Câmaras Municipais em pleito ocorrido e encerrado afronta a garantia do pleno exercício da cidadania popular (arts. 1º, parágrafo único e 14 da Constituição) e o princípio da segurança jurídica.
3. Os eleitos pelos cidadãos foram diplomados pela justiça eleitoral até 18.12.2009 e tomaram posse em 2009. Posse de suplentes para legislatura em curso, em relação a eleição finda e acabada, descumpre o princípio democrático da soberania popular.
4. Impossibilidade de compatibilizar a posse do suplente não eleito pelo sufrágio secreto e universal: ato que caracteriza verdadeira nomeação e não eleição. O voto é instrumento da democracia construída pelo cidadão: impossibilidade de afronta a essa

expressão da liberdade de manifestação.

5. A aplicação da regra questionada importaria vereadores com mandatos diferentes o que afrontaria o processo político juridicamente perfeito.

6. Medida cautelar concedida referendada.”

Assim, a nova composição das Câmaras Municipais será aplicada apenas para as eleições de 2012.

6. Considerações finais

Do exposto, vê-se, claramente, a mudança da jurisprudência acerca da dimensão das Câmaras Municipais. Se, durante um longo tempo, os tribunais se manifestaram – de forma consentânea com o texto descentralizador da Carta, entendemos – pela autonomia municipal na matéria, nos últimos anos assistimos a uma interferência radical no tema, eliminando qualquer forma de liberdade dos legislativos locais.

É realmente impressionante o grau de detalhamento encontrado nas decisões judiciais, que não se limitam a interpretar a Constituição, mas a regulamentam completamente.

Aqui, vale chamar a atenção para o fato de que as soluções políticas buscadas para o problema não o fazem de forma diversa. Efetivamente, tanto a solução encontrada na Emenda Constitucional nº 58, de 2009, quanto as propostas de emenda à Constituição que tramitaram em decorrência das decisões judiciais, não são menos detalhistas e sequer cogitam conceder qualquer grau de autonomia aos Municípios.

À guisa de comentário, vale mesmo observar que isso não é novidade. De fato, das setenta e três alterações da vigente Carta Magna até o momento – sessenta e seis emendas constitucionais, seis emendas constitucionais de revisão e um acordo

internacional com força de emenda constitucional – nenhuma delas ampliou as competências das unidades subnacionais, enquanto, de uma forma ou de outra, todas as que tangenciaram o tema as limitaram. Vão nessa direção as Emendas Constitucionais nºs 1, de 1992, 3, de 1993, 10, 14 e 15, de 1996, 16 e 17 de 1997, 19 e 20, de 1998, 21, de 1999, 25, 27, 29 e 31 de 2000, 33, de 2001, 41 e 42, de 2003, 45, de 2004, 51 e 53, de 2006, e 63 e 65, de 2010, e a Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.

No mesmo caminho, está a alteração do art. 29-A da Constituição, feita pela Emenda Constitucional nº 58, de 2008, que trata do limite de despesas das Câmaras Municipais.

Na verdade, além de representarem, mediante uma padronização absurda, forte interferência na autonomia dos entes subnacionais, normas como essa significam o reconhecimento da falência da política e da incapacidade de o sistema representativo funcionar.

Tudo isso nos faz pensar a necessidade da discussão do nosso modelo federativo de Estado que, apesar de ser cláusula pétrea de nossa Constituição, ou seja, insuscetível de alteração mesmo por emenda constitucional, mostra-se cada dia menos observado. A centralização e a padronização e não a descentralização e a diferença caracterizam, cada vez mais, os nossos entes subnacionais. E o mais preocupante é que isso ocorre não apenas por decisão dos Poderes da União, como pela omissão, quando não pela ação, desses mesmos entes.

Referências

FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 16 ed. São Paulo: Maheiros, 1999.

Quem vigia os vigilantes?

O controle da atividade de inteligência no Brasil e o papel do Poder Legislativo

Joanisval Brito Gonçalves

Sumário

1. Introdução. 2. Inteligência e democracia. 3. O controle da atividade de inteligência – aspectos gerais. 4. O controle da atividade de inteligência no Brasil. 5. O controle externo da atividade de inteligência: o papel do Poder Legislativo. 6. A PEC da inteligência. 7. Conclusões.

1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar breves considerações sobre o controle da atividade de inteligência no Brasil, particularmente no que concerne àquele exercido pelo Poder Legislativo, com atenção especial ao papel da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI). Nossa análise foi dividida em cinco partes. Primeiramente, faz-se uma breve apresentação da atividade de inteligência e sua importância para o regime democrático, bem como dos aspectos gerais do controle dos serviços secretos. Segue-se para algumas constatações sobre o estado atual em que se encontra a atividade e seu controle no Brasil, passando-se ao estudo do controle externo conduzido pelo Poder Legislativo e, finalmente, a alguns comentários sobre a possibilidade de se constitucionalizar a matéria e tornar esse controle mais efetivo.

2. Inteligência e democracia

São muitas as definições de inteligência. Para fins deste artigo, convém defini-la

Joanisval Brito Gonçalves é Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de Relações Exteriores e Defesa Nacional e Consultor para a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), advogado e professor universitário; Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Especialista em Inteligência de Estado pela atual Escola de Inteligência (ESINT).

como “processo pelo qual certos tipos de informação importante para a segurança nacional são requeridos, coletados, analisados e disponibilizados aos tomadores de decisão (*policy makers*). É, ademais, o produto desse processo, sua salvaguarda e a da informação pela contrainteligência, e o desenvolvimento de operações de acordo com a demanda de autoridades legítimas”. Inteligência envolve conhecimento produzido, a organização que o obtém e produz e, ainda, o processo por meio do qual esses dados (inclusive dados protegidos) são obtidos, trabalhados de acordo com metodologia específica, e transformados em conhecimento pra assessorar o processo decisório. Essa chamada “percepção trina da inteligência” foi primeiramente formulada por Sherman Kent, ao final da década de 1940 e publicada em sua obra *Strategic Intelligence for American World Policy*¹. Kent foi da primeira geração da CIA, a Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos da América (EUA). Para compor os quadros da Agência que então se formava, o governo dos EUA reuniu não só egressos do serviço secreto criado para combater o Eixo na Segunda Guerra Mundial (o *Office of Strategic Services* – OSS), mas também acadêmicos oriundos das melhores universidades estadunidenses, formando um grupo pioneiro que marcou os primeiros anos da profissionalização da atividade de inteligência civil naquele país².

Importante destacar que inteligência se divide, para fins didáticos e algumas vezes operacionais, em três funções: inteligência (relacionada à reunião e análise de infor-

¹ KENT, Sherman. *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949. A obra de Kent é um clássico sobre atividade de inteligência e leitura obrigatória para qualquer um que queira estudar essa área. Foi livro de cabeceira de diversos serviços secretos pelo mundo, inclusive no Brasil.

² Para a história da atividade de inteligência dos EUA, vide *Legado de Cinzas – uma História da CIA*, de Tim Weiner (Rio de Janeiro: Record, 2008) e também *Queime antes de Ler – Presidentes, Diretores da CIA e Espionagem Internacional*, de Stansfield Turner (Rio de Janeiro: Record, 2008).

mações para produção de conhecimento); contrainteligência (que objetiva proteger seu próprio conhecimento e neutralizar a inteligência adversa); e operações de inteligência³ (compreendidas como as ações, inclusive com recurso a meios e técnicas sigilosos, para a obtenção dos dados protegidos). As três funções são exercidas pelos serviços secretos, sendo difícil dissociá-las⁴. De fato, agência⁵ de inteligência que não execute essas três funções não estará completa e terá dificuldade de cumprir sua missão de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

A legislação brasileira de inteligência tem como fundamento a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). De acordo com o art. 2º da referida Lei, entende-se por inteligência “a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”. Contrainteligência, por sua vez, é a atividade voltada à “neutralização da Inteligência adversa” (art. 3º) – a qual pode ser tanto de governos como de organizações privadas. Esse conceito tem como foco a atividade em si, desconsiderando a inteligência como produto e como organização.

³ Apesar de alguns autores que escrevem sobre atividade de inteligência no Brasil falarem de “ações encobertas” e “ações clandestinas”, esses termos são completamente alheios à doutrina brasileira de inteligência, não sendo usados pelos profissionais da área no País. No Brasil, fala-se de “operações de inteligência”; o restante constitui terminologia alienígena e sem qualquer emprego pelos brasileiros.

⁴ Para maiores informações sobre conceitos, escopo e categorias, funções e outros aspectos teóricos e doutrinários da atividade de inteligência, vide nosso livro *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata* (Niterói: editora Impetus, 2009).

⁵ Usaremos “agência” ou “agência de inteligência” e serviço secreto como sinônimos neste artigo.

Dos diversos conceitos de inteligência, é possível extrair os aspectos essenciais que diferenciam esta de quaisquer outras voltadas à produção de conhecimento. São eles:

- 1 – O objetivo da inteligência, qual seja, a produção de conhecimento com o fim precípua de assessorar o processo decisório em diferentes instâncias;
- 2 – O caráter sigiloso do conhecimento produzido, pois este tem uma componente do chamado “dado negado”, obtido por meios e métodos operacionais;
- 3 – O uso de metodologia própria e específica para a obtenção do dado e a produção do conhecimento de inteligência.

Assim, são exatamente as três características citadas que diferenciam um produto de inteligência do conhecimento produzido por instituições como outros órgãos públicos, universidades e centros de pesquisa. Nesse sentido, por lidar com dados sensíveis e informações sigilosas, a atividade de inteligência exige muita responsabilidade de seus operadores e os riscos de abuso de poder e arbitrariedades cometidos pelos serviços secretos não podem ser desconsiderados. Diante desse perigo de excesso por parte das agências de inteligência, pode o Estado abrir mão delas?

Nas democracias modernas, a atividade de inteligência é imprescindível para fazer frente às ameaças ao Estado e à sociedade e também para a identificação de oportunidades em diferentes áreas. Inteligência e democracia são plenamente compatíveis, como se pode constatar pela importância dada àquela em países como EUA, Reino Unido, Alemanha e Canadá. Entretanto, para que sejam evitados abusos por parte dos órgãos de inteligência e para que se garanta o perfeito equilíbrio entre a necessidade de sigilo da atividade de inteligência e o princípio da transparência na Administração Pública é essencial que se disponha de mecanismos efetivos de controle interno e externo dos serviços de secretos, sobretudo do controle externo exercido pelo Poder Legislativo.

3. O controle da atividade de inteligência – aspectos gerais

A Democracia fundamenta-se no direito de cada cidadão de tomar parte nos assuntos públicos, seja de maneira direta, seja por intermédio de seus representantes eleitos. Nos regimes democráticos, os governantes conduzem suas atividades de gestão do Estado com fundamento no poder que lhes foi concedido pelo povo, e estão sujeitos, em virtude das eleições periódicas, ao julgamento de suas ações pelo voto popular⁶.

No que concerne à Administração Pública, seus órgãos e agentes têm suas competências fixadas por lei; devem, portanto, atuar de acordo com o estabelecido pelas leis e tendo o interesse coletivo como o fim máximo de seus atos e decisões⁷. Essa Administração deve sujeitar-se a mecanismos de controle interno e externo, de modo a se evitar arbitrariedades e abusos por parte do Estado e de seus agentes contra os cidadãos⁸.

Portanto, um dos fundamentos do regime democrático é o controle popular (direto ou indireto) que deve ser exercido sobre as

⁶ “Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives”. Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl, “What Democracy is... and Is Not”, in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993): p. 40.

⁷ Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª edição (São Paulo: Malheiros, 1996): p. 573.

⁸ “A democratic state must ensure the enjoyment of civil, cultural, economic, political and social rights by its citizens. Hence, democracy goes hand and hand with an effective, honest and transparent government that is freely chosen and accountable for its management of public affairs. By democratic constitutional design, the executive branch is required to share its powers with the legislative and judicial branches. While this can lead to frustrations and inefficiencies, its virtue lies in the accountability that sharing provides.” DCAF Intelligence Working Group, “Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View”. *DCAF Occasional Paper N.º 3* (Geneva, July 2003): p. 1.

instituições e agentes estatais. Quanto mais desenvolvido e consolidado um regime democrático, mais eficientes e eficazes são os mecanismos de fiscalização e controle sobre o Poder Público e a Administração.

“Assim, os Estados de Direito, como o nosso, ao organizarem sua Administração, fixam a competência de seus órgãos e agentes (...) e estabelecem os tipos e formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados (...).”⁹ (Grifos nossos).

Segundo Hely Lopes Meirelles, o controle da Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e “correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”¹⁰. Utiliza-se a terminologia “controle interno” para aquele exercido por órgãos da própria Administração (como a Corregedoria-Geral da União, no sistema administrativo brasileiro, ou o *Auditor-General* ou *Inspector-General*, em modelos anglo-saxônicos), ou seja, integrantes do Poder Executivo. Já o “controle externo” é o efetuado por órgãos alheios à Administração¹¹, vinculados geralmente aos Poderes Legislativo e Judiciário. Há, ainda, o controle externo popular, relacionado ao direito individual do cidadão de fiscalizar as ações do Estado¹².

Alguns esclarecimentos terminológicos: de acordo com a perspectiva anglo-saxônica, controle (*control*) e fiscalização (*oversight*) estariam em patamares distintos. Enquanto *control* refere-se aos atos quotidianos de gerenciamento da Administração, sendo de responsabilidade primordial do Poder Executivo, *oversight* estaria ligado às atribuições do Poder Legislativo de fiscalizar se o Executivo (ou seja, a Administração Pública) tem-se conduzido de acordo com princípios

legais e constitucionais¹³. O termo *control* sob a ótica anglo-saxônica poderia ser mais bem traduzido como “supervisão”.

De toda maneira, tanto em termos de *control* quanto de *oversight* está presente a idéia de *accountability*, termo que em português relaciona-se à “prestação de contas”, em sentido amplo, inerente à atividade pública: “*Accountability is an information process whereby an agency is under a legal obligation to answer truly and completely the questions put it by an authority to which it is accountable (for example, a parliamentary intelligence oversight committee).*”¹⁴

Logo, enquanto o controle envolve um conjunto de parâmetros e limitações legais aos quais se deve ater a Administração, a fiscalização refere-se ao legítimo poder de determinadas instituições e autoridades de averiguar o cumprimento das atribuições da Administração Pública em conformidade com o arcabouço jurídico-normativo, aí incluídos os princípios que regem essa Administração¹⁵. Já *accountability* diz respeito ao dever dos agentes públicos¹⁶ de prestar contas sobre seus atos¹⁷.

¹³ Hans Born. “Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices”, in: *Connections - Quarterly Journal*, Vol III, (December 2004: pp. 1-12): p. 4.

¹⁴ Gregh Hannah, Kevin O'Brien, Andrew Rathmell. *Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, prepared for the United Kingdom's Security Sector Advisory Team, RAND Europe, Cambridge (June 2005): p. 12.

¹⁵ Sobre os princípios que regem a Administração Pública Brasileira, vide: Bandeira de Mello (2001), Capítulo II; Meirelles (1996), pp. 82-87; e Fernanda Marinela, *Direito Administrativo* (4ª Edição, Niterói: Impetus, 2010), pp. 26-63.

¹⁶ “A expressão agente público é a mais ampla para designar de forma genérica e indistinta os sujeitos que exercem funções públicas, que servem ao Poder Público como instrumentos de sua vontade ou ação, independentemente do vínculo jurídico, podendo ser nomeação, contratação, designação ou convocação. Independe, ainda, de ser essa função temporária ou permanente e com ou sem remuneração. Assim, quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público.” Marinela (2010): p. 539.

¹⁷ “*Public accountability applies to all those who hold public authority, whether elected or appointed, and to all*

⁹ Meirelles (1996): p. 574.

¹⁰ Meirelles (1996): p. 574.

¹¹ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo* (13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001), p. 212.

¹² Meirelles (1996): p. 576.

Convém assinalar ainda que, de acordo com a terminologia anglo-saxônica, além de *control* e *oversight*, há ainda o controle realizado por revisão (*review*). Neste artigo, consideraremos “controle” como gênero, enquanto *oversight* é aquela forma de controle realizada ao longo de todo o processo de execução dos atos da Administração (*a priori*, durante a execução e *a posteriori*) e *review* se dá sempre posteriormente. Em termos de controle externo realizado pelo Poder Legislativo, *oversight* é mais comum sistemas presidencialistas ao passo que nos modelos parlamentaristas o instituto da *review* é recorrente.

Tratando-se de democracia e controle da Administração Pública, é fundamental que se tenha clara a idéia de que este é alicerce daquela. Em outras palavras, o poder/dever/necessidade de controle da Administração pelos administrados é intrínseco ao modelo democrático. Sem esse controle a Administração carece de legitimidade, o cidadão corre o risco de sofrer arbitrariedades por parte de órgãos e agentes estatais, e o regime democrático deixa de existir.

Se fiscalização e controle são essenciais para a Administração Pública de modo geral, atenção especial deve ser dada aos órgãos de segurança do Estado. Nesse sentido, a preservação da democracia encontra abrigo no rígido controle (interno, externo e popular) dos órgãos de segurança do Estado, para que operem de acordo com os preceitos constitucionais e legais, sob a égide de princípios éticos e sempre em defesa da sociedade e do Estado Democrático de Direito.

Em países que vivenciaram, no passado recente, governos autoritários, como é o caso

bodies of public authority. Accountability has the political purpose of checking the power of the executive and therefore minimizing any abuse of power. The operational purpose of the accountability is to help to ensure that governments operate effectively and efficiently. Securing and maintaining public consent for the organization and activities of the state and the government is fundamental precept of democratic theory.” DCAF Intelligence Working Group (2003): p. 1.

da maioria das nações latino-americanas e dos Estados da Europa Oriental, a necessidade de adequar os serviços de segurança estatais ao regime democrático passa pelo desenvolvimento de mecanismos eficientes e eficazes de controle das atividades por eles exercidas. O controle contribui não só para que se evitem abusos por parte desses órgãos, mas também, e isso é muito importante, para modificar sua cultura organizacional e a percepção que a sociedade civil em geral tem dessas instituições, de seus agentes e da atividade que exercem.

O controle da atividade de inteligência compreende mecanismos legais que estabeleçam as diretrizes e os limites para a atuação dos serviços secretos e, também, instituições competentes para o exercício desse controle. Como arcabouço legal, pode-se assinalar desde normas constitucionais que estabeleçam direitos e garantias individuais (como o art. 5º da Constituição de 1988) e limites gerais à atuação do Poder Público até leis e ordens executivas (Decretos, Portarias, etc.), passando, ainda, por regimentos internos das organizações, códigos e ética e instruções e diretrizes emanadas por órgãos superiores e pela chefia da agência de inteligência.

No que concerne a pessoas, instituições e níveis de controle, tem-se dentro própria agência ou unidade de inteligência a primeira instância do controle, de caráter interno. Nesse contexto, a chefia – da imediata (desde o encarregado de caso de determinada operação ao chefe do setor ou do departamento) ao diretor-geral – ocupa um papel fundamental para garantir que o pessoal de inteligência atue de conformidade com os preceitos constitucionais e legais as diretrizes para o órgão. Ainda em âmbito interno ao Poder Executivo, há o controle exercido por pessoas e instituições não pertencentes à agência, como inspetores gerais, controladorias e, naturalmente, o ministro ao qual se subordina o serviço secreto.

Além do controle interno ao Executivo há aquele externo, exercido por outro Po-

der (como o Judiciário ou o Legislativo) ou por instituição independente (no Brasil, o Ministério Público). Esse controle externo é essencial para a garantia do equilíbrio entre os poderes, especialmente em sistemas presidencialistas, de “freios e contrapesos”. Por último, há o chamado “controle popular”, exercido pela sociedade civil por meio de suas instituições – como a imprensa, associações e grupos organizados – ou diretamente pelo cidadão (por exemplo, quando denuncia irregularidade cometida pelo serviço secreto ou recorre ao Judiciário em defesa de direito próprio ou alheio que entenda violado).

Feita essa apresentação dos aspectos gerais do controle da atividade de inteligência, passa-se a considerações sobre o modelo brasileiro. Reitera-se que ênfase será dada ao arcabouço legal e ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo¹⁸.

4. O controle da atividade de inteligência no Brasil

O arcabouço legal para a atividade de inteligência no Brasil tem como marco a já citada Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Além desta, há o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002 (que dispõe sobre a organização e o funcionamento do SISBIN) e o Decreto nº 6.408, de 24 de março de 2008 (que aprova a estrutura regimental da ABIN)¹⁹. Acrescente-se a esses dispositivos a Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008 (sobre o plano de carreiras e cargos da ABIN) e outras referências à atividade de inteligência em documentos como a Política de Defesa Nacional (PDN) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Há, ainda, outras normas emanadas no âmbito do Poder Executivo, como as diretrizes produzidas pela Câmara

¹⁸ Para uma análise mais ampla e aprofundada do controle da atividade de inteligência vide nosso livro *Políticos e Espiões – O Controle da Atividade de Inteligência* (Niterói: Impetus, 2010).

¹⁹ Toda essa legislação é apresentada e analisada em nosso livro *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*, *op. cit.*

de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), e as ordens ministeriais e regulamentações internas a cada órgão, por exemplo, o Regimento Interno da ABIN (todas essas de caráter reservado). Por último, a norma mais recente e de significativa importância para a inteligência no Brasil é a Política Nacional de Inteligência (PNI), apreciada pelo órgão de controle externo quando da conclusão deste artigo (agosto de 2010)²⁰.

Sobre a estrutura legal como instrumento de controle da atividade de inteligência no Brasil, pode-se dizer que este é muito efêmero. A legislação não estabelece um mandato claro para cada órgão da comunidade de inteligência, nem mecanismos de coordenação, controle e cooperação entre eles. Faltam mesmo normas que dêem garantias ao pessoal de inteligência, tanto no que concerne à proteção de sua identidade quanto às salvaguardas para o uso de meios e técnicas sigilosos. Em termos de controle, ainda não foram aprovadas regras específicas para o controle interno e externo político-finalístico dos serviços secretos.

Com a aprovação da PNI, ter-se-á na Política um marco a partir do qual alterações legais poderão ser propostas, tanto sob a forma de leis quanto de normas infra-legais. A PNI também traz as principais preocupações com os temas para os quais devem estar atentos os serviços secretos brasileiros e as diretrizes para a comunidade de inteligência. É um primeiro passo, havendo ainda muito a ser feito sob o aspecto legiferante.

No que concerne ao controle interno, do ponto de vista institucional cada agência têm seus procedimentos específicos e suas instâncias de controle. Em se tratando da ABIN, a figura do Diretor-Geral é de suma relevância, nada devendo ocorrer de importante no órgão – inclusive e sobretudo

²⁰ A PNI foi encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional na forma da Lei por meio da Mensagem (CN) nº 198, de 2009 (Mensagem nº 997, de 09/12/2009, na origem).

em termos de operações de inteligência – sem seu conhecimento e anuência. Nesse sentido, fundamental que o Diretor-Geral conheça não só a organização, mas também as particularidades da atividade. Nos demais órgãos da comunidade de inteligência brasileira, a situação é semelhante, com o diretor ou chefe da organização sempre com um papel de destaque no exercício do controle – diferentemente de outros países em que o aspecto pessoal do diretor é legado a segundo plano diante de mecanismos jurídico-normativos e institucionais das agências.

Ainda no âmbito do Poder Executivo, o papel do titular da pasta ou de seu imediato no controle da atividade de inteligência varia de acordo com a inserção do órgão ou unidade de inteligência na estrutura de cada ministério. No caso da ABIN, subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), o papel do Ministro é significativo em termos de controle. De fato, o Ministro-Chefe do GSI conhece e comanda a ABIN, e responde pela agência, sendo, inclusive, quem fala em nome do serviço de inteligência²¹. Ademais, a coordenação das atividades de inteligência federal e de segurança da informação também é prerrogativa do titular da pasta. É pouco provável que se faça algo – e praticamente impossível que se conduza uma operação – no âmbito da Agência sem o conhecimento do Ministro. Entre os serviços secretos das Forças Armadas, a autoridade do Comandante da Força sobre seu pessoal de inteligência é semelhante à do Ministro-Chefe do GSI frente à ABIN, senão mais efetiva. No caso das Forças Ar-

mas, o chefe da unidade de inteligência é assessor direto do Comandante, tratando com ele sem intermediários. O mesmo acontece em órgãos como o Departamento de Polícia Federal, em que o setor de inteligência assume tremenda importância para o dirigente principal.

Na estrutura de controle do Poder Executivo para a área de inteligência há, ademais, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), que, segundo o art. 5º da Lei nº 9.883, de 1999, supervisionará a execução da PNI. Esse controle por parte da CREDEN é, entretanto, pouco efetivo.

Em se tratando de controle externo, o Poder Judiciário se manifesta previa e posteriormente à execução dos atos pelos serviços secretos. Previamente, há um controle do Judiciário ao autorizar ações como a de interceptação telefônica e quebra de sigilo telefônico e bancário, na forma da lei. *A posteriori*, magistrados julgarão as ações de cidadãos contra os serviços de inteligência e aquelas iniciadas pelo Ministério Público. O *Parquet* tem seu papel como fiscal da lei e instância de controle externo das polícias. O que convém registrar acerca desse controle é a necessidade de maior especialização por parte de juízes e membros do Ministério Público para mais bem lidarem com assuntos de inteligência, exatamente devido às peculiaridades da atividade. Entendemos que se poderiam constituir mesmo varas especializadas para o tema.

Feita essa breve apresentação do controle da atividade de inteligência no Brasil, passamos às considerações sobre o controle externo exercido pelo Poder Legislativo.

5. O controle externo da atividade de inteligência: o papel do Poder Legislativo

É no Poder Legislativo que se encontram as melhores condições para o exercício do controle externo em geral, e daquele sobre a atividade de inteligência em particular. Afinal, antes mesmo de legislar, tem-se na

²¹ Em audiência pública perante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, o Ministro-Chefe do GSI, General Jorge Armando Félix afirmou: "(...) Eu sou o responsável diretamente, à exceção da parte administrativa, pela Agência Brasileira de Inteligência, uma vez que ela está vinculada ao gabinete de Segurança Institucional. Então, o que acontece na Agência também é minha culpa." Ata da Audiência Pública realizada em 27/11/2003.

fiscalização e controle dos atos do Executivo a função precípua do Parlamento, e isso desde a origem dos parlamentos modernos. Enquanto em modelos parlamentaristas esse atributo se deve em virtude da delegação de poderes do Parlamento ao Gabinete e, portanto, da obrigação deste de prestar contas àquele, em regimes presidencialistas a existência de um Poder Legislativo forte é fundamental para a garantia do equilíbrio entre o Poderes, sob a égide do sistema de “freios e contrapesos”²².

É no Parlamento que se encontra a representação mais ampla e legítima do povo, o titular máximo do poder em uma democracia. Daí a obrigação dos agentes públicos de prestar contas ao Poder Legislativo, o qual, por sua vez, não pode se eximir de exercer a fiscalização e o controle da Administração Pública. Esse controle será feito diretamente pelos parlamentares ou por pessoas e órgãos que ao Parlamento se reportem, como o Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil ou o *Security Intelligence Review Committee* (SIRC), responsável pela fiscalização do serviço secreto no Canadá.

No Brasil, a prerrogativa do Poder Legislativo de controlar os atos da Administração Pública está prevista expressamente no inciso X do art. 49 da Constituição da República, segundo a qual é de competência exclusiva do Congresso Nacional “fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Outras atribuições relacionadas a essa competência também se encontram no art. 49 da Carta Magna – como a de julgar as contas do Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX) e a de escolher dois terços dos membros do TCU (art. 49, XIII) – e em outros dispositivos constitucionais (arts. 50 e 71, por exemplo).

²² Para maiores referências sobre o assunto, vide nosso livro *Políticos e Espiões*, *op. cit.*

Com referência ao controle externo da atividade de inteligência, o assunto encontra amparo na Lei nº 9.883, de 1999. Em seu art. 6º, a citada lei estabelece que esse controle será feito pelo Congresso Nacional por meio de um órgão de controle externo:

“Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O ato a que se refere o caput deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência.”

O órgão de controle externo a que se refere a Lei é a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), instituída em 2000. Desde então, os serviços secretos do Estado brasileiro contam com um órgão do Congresso Nacional para exercer o controle externo político-finalístico sobre eles. Nesse sentido, o Brasil foi o primeiro país da América Latina a ter um órgão de controle dos serviços secretos funcionando no Poder Legislativo. Outros o seguiram, como Argentina e Chile. Note-se que o controle externo contábil, financeiro e orçamentário, também da competência do Poder Legislativo, tem no TCU a principal instância fiscalizadora.

Apesar de sua significativa relevância, a CCAI tem enfrentado grandes dificuldades para o exercício de suas competências. Entre as principais causas dos empecilhos encontrados pela Comissão para o exercício

de suas atividades de controle estão a sua composição atualmente limitada aos líderes da Maioria e da Minoria e aos presidentes da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a falta de uma estrutura mínima que dê suporte à CCAI e a falta de clareza no que concerne às atribuições do órgão. Esses problemas estão diretamente relacionados à ausência de um regimento interno para a Comissão. Há consenso entre os parlamentares e o corpo técnico sobre a urgência da aprovação do Regimento Interno da CCAI, o que se fará por meio de Resolução do Congresso Nacional.

A verdade é que a CCAI não consegue atualmente realizar suas ações a contento. Por sua composição, tem dificuldade de reunir-se, inclusive por problemas de agenda e atribuições referentes às importantes funções exercidas por seus membros. Os parlamentares não têm como dedicar seu tempo a uma atividade que requer atenção exclusiva e empenho no controle constante. Ademais, a CCAI não possui instalações físicas adequadas, tem escassez de pessoal, e falta-lhe mesmo um regimento interno que possa estabelecer claramente suas competências e procedimentos.

Para suprir a falta de um Regimento Interno para a Comissão, foi produzido, em 2005, então sob a presidência do Senador Cristovam Buarque, um Regimento Provisório, aprovado na sessão de 6 de abril daquele ano. O referido Regimento orientou os trabalhos da Comissão naquele ano.

Em 2008, foi apresentado pelo Deputado Luiz Carlos Hauly o Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN) nº 2, de 2008, que estabelece o regimento interno da CCAI. O referido PRN, que reproduzia proposta anterior de autoria do próprio Hauly, estabelece o objetivo e as competências da Comissão, reestrutura sua composição, ampliando-lhe o número de membros, dispõe sobre quais matérias estarão sujeitas a sua apreciação, bem como os procedimentos para o exercício efetivo do controle. Foi distribuído às Mesas das

duas Casas para ser analisado. No Senado Federal, produziu-se parecer, de autoria do Senador Tião Viana, então Primeiro Vice-Presidente da Casa, que aprovou o PRN na forma de substitutivo.

Com a Presidência do Deputado Severiano Alves, em 2009, a CCAI reuniu-se diversas vezes. Tema central de discussão foi o Regimento Interno, tendo sido analisados a proposta do Deputado Hauly e o Substitutivo da Mesa do Senado. Após as discussões, que contaram com a presença do autor do PRN nº 2, de 2008, e de outros parlamentares, a CCAI deliberou pela produção de um Regimento Provisório, a ser apresentado como proposta de substitutivo ao Deputado Marco Maia, que seria o Relator do PRN nº 2, de 2008, na Câmara dos Deputados. Note-se que o documento tomou por base não só o texto do PRN nº 2, de 2008, mas as contribuições do Substitutivo do Senado e as sugestões dos parlamentares apresentadas durante as reuniões da CCAI. Trata-se, portanto, de fruto do consenso entre os parlamentares. Até a conclusão deste artigo (agosto de 2010), aguardava-se o Parecer do Deputado Marco Maia para que o PRN fosse colocado em votação em sessão do Congresso Nacional.

A aprovação do regimento interno será de grande importância para tornar o trabalho da CCAI mais efetivo. A Comissão disporá de condições técnicas e institucionais para exercer o controle parlamentar. Entretanto, permanece o problema da dedicação de mais tempo dos congressistas para as atividades da CCAI. A melhor maneira de solucionar essa questão seria pelo estabelecimento de um órgão vinculado ao Poder Legislativo, composto de não-parlamentares que pudessem dedicar-se integralmente ao controle da atividade de inteligência, assessorando o Congresso Nacional nessa função. Essa idéia foi acolhida pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 398, de 2009.

Com Severiano Alves à frente da CCAI em 2009, a Comissão tomou grande

impulso. As reuniões tornaram-se mais constantes, a participação dos membros aumentou e temas interessantes para a atividade de inteligência foram ali discutidos, tanto entre os parlamentares quanto junto com os controlados. Entre as inúmeras contribuições do período, destacam-se a análise e discussão do PRN nº 2, de 2008 (que culminou na já referida apresentação de proposta de substitutivo ao relator da matéria na Câmara, substitutivo fruto de consenso na Comissão e com a aquiescência do autor do PRN) e a apresentação da PEC nº 398, de 2009, também conhecida com a PEC da Inteligência.

6. A PEC da inteligência

Provavelmente a maior contribuição em termos legislativos para a área de inteligência na primeira década do século XXI foi a PEC nº 398, de 2009. Segundo Severiano Alves, “nos dias atuais, diante das turbulências porque que passa o mundo, sob ameaças tradicionais e as chamadas ‘novas ameaças’, é inquestionável a importância da atividade de inteligência no assessoramento ao processo decisório em diferentes níveis, particularmente nas altas esferas de governo”. E completa assinalando que “uma vez que não podemos prescindir dos serviços secretos, é importante que haja na Lei Maior referência a estes, a suas atribuições e à estrutura básica da comunidade de inteligência brasileira. Também não pode faltar na Carta Magna referência à importância do controle, interno e externo, da inteligência”.

Assim, a PEC nº 398, de 2009, eleva a inteligência ao status constitucional. Por meio do art. 144-A, estabelece que “a atividade de inteligência, que tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana, será exercida, por um sistema que integre os órgãos da Administração Pública direta e indireta dos entes federados”. E no artigo

seguinte dispõe que “será desenvolvida, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais e fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado”.

Aspecto importante da PEC nº 398, de 2009, diz respeito aos limites à atuação dos serviços secretos e às garantias e salvaguardas ao pessoal que atua na área. A proposta assegura constitucionalmente “direitos, deveres e prerrogativas do pessoal de inteligência, inclusive no que concerne à preservação de sua identidade, o sigilo da atividade e seu caráter secreto”. Trata-se de medida de extrema relevância diante da situação atual de desamparo em que se encontram os homens e mulheres que se dedicam ao nobre serviço da inteligência.

Finalmente, a PEC estabelece o controle interno e, sobretudo, externo da atividade, que se dá por meio do Congresso Nacional e de um Conselho permanente com a função de fiscalizar e controlar diuturnamente os serviços secretos, reportando-se diretamente ao Poder Legislativo. Reproduzimos a Seção referente ao controle, de acordo com a PEC nº 398, de 2009:

“Seção III – Do Controle da Atividade de Inteligência

Art. 144-D. O controle e a fiscalização da atividade de inteligência serão exercidos em âmbito interno e externo, na forma da lei.

Art. 144-E. O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo, especialmente por meio de um órgão de controle externo composto por Deputados e Senadores, e com o auxílio do Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, na forma da lei.

§ 1º O Conselho de Controle da Atividade de Inteligência, órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo, será composto por sete Con-

selheiros, escolhidos entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência e indicados:

I – dois pelo Senado Federal;

II – dois pela Câmara dos Deputados;

III – um pelo Presidente da República;

IV – um pelo Conselho Nacional de Justiça;

V – um pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

§ 2º Os Conselheiros terão mandato de cinco anos, admitida uma recondução, podendo ser destituídos apenas por decisão do Congresso Nacional, mediante proposta do órgão de controle externo ou de um quinto dos membros de cada Casa.

§ 3º A lei disporá sobre as atribuições e prerrogativas dos Conselheiros, estrutura e funcionamento do Conselho, bem como de sua organização e pessoal.”

Enquanto o órgão parlamentar de controle externo já está legalmente previsto (a CCAI), a inovação da PEC é exatamente a instituição do Conselho de Controle, composto por não-parlamentares (mas vinculado ao Parlamento) e com competência para o exercício efetivo e constante do controle finalístico da atividade de inteligência (enquanto o controle contábil, financeiro e orçamentário permanece sob a égide do TCU). Repita-se que os conselheiros devem ser escolhidos “entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência”, com mandato e competências próprias e, portanto, em condições de assistir o Parlamento na sua função de controle.

Note-se, ademais, que as características do Conselho de Controle e as atribuições de seus membros tomam por base, conforme assinala o próprio autor da PEC em sua

justificação, Projeto que o Senador Demóstenes Torres havia esboçado e levado à discussão entre diferentes setores da sociedade brasileira e do Poder Público. Em que pese o fato de o referido projeto ainda não ter sido apresentado quando da elaboração do presente artigo (agosto de 2010), aquele já poderá ser a base para a regulamentação do disposto no novo texto constitucional introduzido pela PEC nº 398, de 2009.

Ainda em tramitação, a PEC da inteligência tem sido apresentada e discutida entre segmentos variados da sociedade brasileira. A comunidade de inteligência, particularmente, já foi convidada a manifestar-se sobre o assunto, propondo, inclusive, sugestões para que se tenha o texto mais apropriado em âmbito constitucional e mais consentâneo com os interesses da sociedade e do Estado no que concerne à atividade de inteligência. Uma vez inseridas as alterações na Carta Constitucional, ter-se-á um marco fundamental para o arcabouço normativo-institucional da matéria. O Brasil terá dado importante passo no processo de consolidação democrática em um campo ainda pouco considerado e a relevante e tradicional atividade realizada pelos serviços secretos receberá o devido tratamento no campo normativo.

7. Conclusões

Decorrida uma década da instituição de um Sistema Brasileiro de Inteligência e da criação da Agência Brasileira de Inteligência, mudanças se fazem necessárias para o aprimoramento da atividade de inteligência no Brasil. E o Poder Legislativo tem um papel fundamental nessas transformações.

Aspecto essencial da contribuição do Poder Legislativo relaciona-se ao fato de ser o Congresso Nacional o principal centro de discussões das grandes questões relacionadas ao desenvolvimento e à segurança do Brasil. Ademais, o Poder Legislativo é o mais legítimo dos poderes em termos

de representatividade e a grande caixa de ressonância dos anseios e interesses da sociedade brasileira. A discussão sobre os destinos da atividade de inteligência nacional tem que, necessariamente, passar pelo Parlamento.

Se debate e promove a discussão sobre a inteligência, também compete ao Poder Legislativo produzir e aprovar o arcabouço legal que estabelece os fundamentos para a atividade de inteligência no País. Quaisquer mudanças legislativas terão no Congresso ator de volumosa importância. As transformações legislativas também terão, que, necessariamente, passar pelo Parlamento.

Não obstante, é na capacidade de controlar os atos da Administração Pública e, portanto, da comunidade de inteligência, que está provavelmente a mais nobre missão do Poder Legislativo. Da competência senatorial de aprovar o nome do Diretor-Geral da ABIN aos requerimentos de informações e audiências públicas e reservadas, a fiscalização e o controle devem ser exercidos de forma eficaz, eficiente e efetiva. O controle também passa, necessariamente, pelo Parlamento.

Atividade de inteligência e democracia são plenamente compatíveis. De fato, os serviços secretos podem desempenhar papel de altíssima relevância como baluartes das instituições democráticas. Mas quem vigiará os vigilantes? O que impedirá os serviços secretos, que lidam com tanto poder, de cederem à tentação de comandar o Estado e não de servi-lo, em detrimento da sociedade e da democracia? O grande remédio contra o abuso é exatamente o controle, em suas diferentes formas. E o Poder Legislativo deve estar atento e ativo para exercer essa função que lhe é elementar, de vigiar os vigilantes.

Referências

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BORN, Hans. "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices", in: *Connections – Quarterly Journal*, Vol III (1-12) Dez/2004.
- DCAF INTELLIGENCE WORKING GROUP. "Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View". *DCAF Occasional Paper N.º 3* (Geneva, July 2003).
- GONÇALVES, Joannisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*. Niterói: editora Impetus, 2009.
- GONÇALVES, Joannisval Brito. *Políticos e Espiões – o Controle da Atividade de Inteligência*. Niterói: Impetus, 2010.
- HANNAH, Gregh; O'BRIEN, Kevin; RATHMELL, Andrew. *Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, prepared for the United Kingdom's Security Sector Advisory Team, RAND Europe, Cambridge (June 2005).
- KENT, Sherman. *Strategic intelligence for American world policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949.
- MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*, 4ª Edição. Niterói: Impetus, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996.
- SCHMITTER; Philippe C.; KARL, Terry Lynn. "What Democracy is... and Is Not", in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- TURNER, Stansfield. *Queime antes de Ler – Presidentes, Diretores da CIA e Espionagem Internacional*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- WEINER, Tim. *Legado de Cinzas – uma História da CIA*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo

José Afonso da Silva

Sumário

1. O poder. 2. Funções do Poder Legislativo. 3. A função de representação. 4. A estrutura do Poder Legislativo. 5. Função legislativa. 6. Função legislativa e processo legislativo. 7. Função de legitimação governamental. 8. Função de fiscalização e controle. 9. Função de juízo político. 10. Função constituinte. 11. Conclusão.

1. O poder

Queremos apenas levantar algumas consideração sobre o Poder Legislativo, sua estrutura, seu funcionamento.¹ Poder Legislativo é manifestação do Poder. Diz-se que é um dos Poderes do Estado. Por isso, gostaríamos de começar com algumas coisas bastante conhecidas, a respeito da ideia de Poder que é, como sabem, um fenômeno cultural, um fenômeno que ocorre em qualquer sociedade, porque, ao se associar, ao se inserir num grupo organizado, a pessoa sabe que esse grupo, como um todo, pode impor restrições, limitações à atuação de seus membros, pode exigir certos tipos de

¹ Este artigo foi composto para esta publicação na *Revista de Informação Legislativa*. Não obstante, nessa composição entraram passagens aproveitadas de obras do autor, especialmente do *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 33ª ed., São Paulo, Malheiros, 2010; *Comentário Contextual à Constituição*, 6ª ed., São Paulo, Malheiros, 2009, e *Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, mas só referenciados em casos específicos. Mas também se compõe de partes inteiramente novas e inéditas.

José Afonso da Silva é Professor Titular aposentado da FADUSP.

condutas, em função dos fins sociais do grupo; e, se *pode* é porque tem tal *faculdade*, tem um *poder*, é porque *tem a capacidade de coordenar e impor decisões ao grupo todo à vista de determinados fins*, que assim se conceitua o *Poder*.

Sabemos que a sociedade, organizada num Estado, tem um Poder especial, qualificado como *Poder político*, que é manifestação interna da soberania estatal, e, como tal, detém algumas características, como a de *unidade*, de *indivisibilidade* e de *indelegabilidade*. Por isso, toda vez que se fala em *divisão de poderes*, sempre surge a indagação: em que sentido se deve tomar a expressão para que se harmonize com a ideia de indivisibilidade do poder? Demais, falar-se em divisão de *poderes*, sem mais explicação, dá a ideia de que há vários poderes. Em que sentido esse plural é correto? Em que sentido é correto dizer que o Poder Legislativo é um dos *poderes* do Estado, sem que isso signifique a quebra da unidade do Poder estatal, sem que isso queira dizer que a soberania estatal é múltipla? Se se disser que o Poder Legislativo é um dos poderes da soberania, já se aproxima da ideia de que o *Poder é uno*, mas se manifesta por várias *funções*, um centro de que emanam *fluidos de poder*, fluidos de dominação, projeção de tarefas que incumbem ao Estado. Não fora isso, o Poder seria estático. É pelas funções que ele atua, realiza suas finalidades.

Temos, por aí, a compreensão de que o poder político, o poder estatal, desenvolve três funções fundamentais: a *legislativa*, a *executiva* e a *jurisdicional*, que podem ser exercidas por um órgão só, e temos então a concentração de poderes, ou por mais de um órgão, e podemos aí chegar até a chamada divisão ou separação de poderes. O que não devemos confundir é a *distinção de funções* com a divisão de poderes. Se aquelas funções distintas (a de criar normas gerais, impessoais etc, chamada legislativa, a de executar e administrar e de solucionar conflitos de interesse) estiverem concentradas num único órgão, ou sob o domínio

de um único órgão, ela pode até estar, digamos, formal e abstratamente separadas, entregues a mais de um órgão, mas sob o domínio de um deles que poderá até dissolver os outros à vontade, em verdade, não ocorre aí uma divisão de poderes. Para que se verifique a separação de poderes, no sentido posto por Montesquieu, são necessários dois elementos: *especialização funcional* e a *independência orgânica*. Pela primeira as funções especializadas (legislativa, executiva e jurisdicional) são entregues a órgãos separados, enquanto a segunda garante autonomia a esses órgãos separados (daí, falar-se em *separação de poderes*).

Não se trata, logo se vê, de uma divisão de poderes abstrata, de uma divisão do poder do Estado em si mesmo considerada (que seria impossível), mas de uma *divisão concreta*, organizadora do Direito ou como forma de organização jurídica das manifestações do Poder.

2. Funções do Poder Legislativo

É nesse contexto que se situa o *Poder Legislativo*, expressão que, na teoria de divisão de poderes, exprime duas ideias necessariamente interdependentes: (a) *poder legislativo* no sentido de *função legislativa*, como está no art. 44 da Constituição de 1988 (O *Poder Legislativo* é exercido pelo Congresso Nacional; vale dizer: a função legislativa é exercida pelo Congresso Nacional: aí a *especialização de função*), e (b) *Poder Legislativo* no sentido de órgão ou órgãos que exercem a função legislativa, e é o sentido que está no art. 2º da Constituição de 1988 quando declara que são Poderes da União o *Legislativo*, o *Executivo* e o *Judiciário*, independentes e harmônicos entre si (aí a *independência orgânica*). Note-se que, no caso do Judiciário, há duas palavras, uma que exprime a função *jurisdicional*, e outra que exprime o *órgão judiciário*.

Poder Legislativo é, pois, o órgão coletivo (ou conjunto de órgãos coletivos) compostos de membros eleitos pelo povo destinado

a exercer a função de legislar e outras que a doutrina costuma destacar. Quando se fala em funções do Poder Legislativo, está-se pensando nas funções que se atribuem aos órgãos desse Poder. Esquemáticamente, podemos dizer que as funções fundamentais do Poder Legislativo são a de *representação*, a de *legislação*, a de *legitimação* da ação governamental, a de *controle*, a de *juízo político* e a *constituente*.

Em verdade, se formos buscar no receso da história a explicação e os fundamentos do Poder Legislativo, poderíamos até dizer que todas as suas funções são funções de controle, porque ele se desenvolveu como órgão de *representação* destinado a controlar o poder do soberano. Aí é que se deve buscar resposta às perguntas: por que foi criado o Poder Legislativo? Por que o Poder Legislativo é assim, e não de outro modo? Como chegou a ser como é? Que forças e ideias lhe deram causa? Tais perguntas não dirigem a causas empiricamente descritivas mas aos fundamentos reais, aos motivos concebidos a partir de contexto histórico.

A ideia de *representação* é que responde pela origem e desenvolvimento do Poder Legislativo. Mas, como disse Barbera, a ideia força da representação mostrou logo uma ambiguidade que se manterá intacta ao longo do tempo: de um lado a “porta aberta” para os setores sociais até então marginalizados na sociedade política; de outro, a “barreira” a um poder de decisão e de intervenção direta do corpo eleitoral (1991, p. 74). O mesmo Montesquieu exprimira eficazmente tal ambiguidade: “Pois que em um Estado livre todo homem que se reconhece uma alma livre deve ser governado por si mesmo, necessitaria que o povo em corpo possuísse o poder legislativo; mas assim como isso é impossível nos grandes Estados e é sujeito a muita desordem nos pequenos, ocorre que o povo faça por meio dos seus representantes tudo aquilo que não pode fazer por si próprios” (Liv. XI, VI).

3. A função de representação

A ideia de *representação* foi, pois, o móvel que causou não só o surgimento mas também a estrutura do Poder Legislativo. Este não existiu na antiguidade porque a ideia de representação não existia. Existiram, sim, assembleias deliberantes como meio de participação direta do povo no processo do poder: conselhos gentílicos, os *comitia* (de lei; outros: judicial e eleitoral), assembleias da plebe (Roma), a *ecclesia* (Grécia). Essas assembleias não tinham caráter de órgãos, mas eram apenas reuniões do povo para fins determinados.

A antiguidade, enfim, não conheceu o regime representativo, pois o povo exercia por si mesmo o poder na forma de governo direto. Na Idade Média, desapareceram as assembleias do povo, em virtude da transformação da estrutura social, que impedia toda ação governamental direta. Em seu lugar, surgiu a *representação política*. Forjasse, aos poucos, no bojo da Idade Média, as assembleias de caráter representativo. Carré de Malberg observa que as origens da representação se ligam à concepção feudal, segundo a qual os vassallos deviam assistência ao rei, que, de seu lado, é levado a consultá-los, a fim de obter seu assentimento às prestações que ele pretende lhes impor. É em virtude desse liame feudal mútuo, conclui ele, que os reis de França convocavam *assembleia de prelados e de barões* para lhes pedir ajuda e conselhos (1922, II/232). Foi uma assembleia de nobres (barões) que impôs ao rei João Sem Terra a assinatura da Magna Carta inglesa em 1215. Mas o povo estava ausente, de sorte que só se têm mesmo como as primeiras assembleias representativas aquelas que se formaram a partir da admissão dos membros das classes livres das cidades e vilas (burgueses, os ditos *comuns*, isto é, gente sem nobreza) aos corpos políticos deliberantes, junto com os nobres e prelados. Na Inglaterra, uma assembleia assim se reuniu em 1295, formada por prelados,

barões e deputados dos condados, cidades e burgos, constituindo uma representação completa de todos os estamentos sociais. Em 1302, Philippe, o Belo, reuniu, pela primeira vez em França, em uma assembleia plena, os nobres e prelados e também os representantes das cidades. Foi a origem dos *Estados Gerais*. A assembleia do povo constituiu o *Terceiro Estado*. A representação tinha assim uma estrutura estamental, em que dois órgãos se separavam em função da natureza da representação: um representando os interesses da aristocracia (prelados e nobres) e outro os interesses gerais do povo (burgueses, então).

Essas assembleias desapareceram com o desenvolvimento da monarquia absoluta, que, a partir do século XVI, aboliu as cortes feudais, unificou o Estado, convergiu a soberania para os órgãos centrais e criou a concepção de um Estado moderno unificado, centralizado e despoticamente governado. Só o *Parlamento* inglês conseguiu sobreviver e progredir, superando o absolutismo monárquico. Além disso, dentro do processo de desenvolvimento do Estado absoluto, foi-se forjando a antítese do *status quo*: a força da burguesia, detentora da riqueza financeira da época, com sua ideologia de um Estado liberal.

O *Parlamento* inglês perdurou com sua estrutura estamental: *Câmara dos Lordes*, vitalícia, representativa da nobreza, e *Câmara dos Comuns*, de representação popular. Seu poder foi crescendo cada vez mais. A ideia de representação é que fundamentou as exigências de que o monarca só poderia impor sacrifício ao povo com o consentimento de seus representantes. O Parlamento assumia, aos poucos, uma função autorizativa, que, no fundo, era uma função de controle do poder monárquico. Demorou muito até que o Parlamento passasse a exercer uma típica função legislativa. A sua função, nesse campo, não era mais do que autorizativa, a de dar o seu assentimento ou retirá-lo quando solicitações lhe eram submetidas pelo rei. A função de legislar veio mais tarde.

A representação, então, se exercia mediante um *mandato imperativo*, pelo qual o representante ficava jungido a instruções que recebia de seus eleitores. Ele vigorou até a Revolução Francesa de 1789. Esta criou o *mandato representativo*. A Lei de 22 de dezembro de 1789 lhe dá definição precisa: “os representantes nomeados pelos departamentos não poderão ser considerados como representantes de um departamento particular mas como representantes da totalidade dos departamentos, ou seja da Nação inteira”.² É um mandato, pois, geral, livre e irrevogável (em princípio). Isso se modificou depois com o sistema de partidos que transformou o mandato em *mandato político partidário* com certa característica de mandato imperativo, desde que o representante fica na obrigação de cumprir o programa partidário. Demais, aquela ideia da citada lei estava vinculada ao princípio da soberania nacional, ao passo que hoje vigora o princípio da soberania popular.

4. A estrutura do Poder Legislativo

Essa questão, contudo, está ligada à *estrutura do Poder Legislativo*. Como vimos, a ideia de representação se associava à ideia de interesses estamentais: nobres representavam nobres, comuns representavam comuns, cada qual com sua Câmara, o que deu a *estrutura bicameral* do Poder Legislativo. Ora, o princípio da soberania nacional, segundo o qual o representante representa a Nação e também o princípio da soberania popular segundo o qual o representante é mandatário de todo o povo, deveriam, logicamente, resultar no *unicameralismo*. A sobrevivência do bicameralismo após o estabelecimento da democracia se deve a vários fatores. Na França, o bicameralismo foi deliberadamente estabelecido para ensejar o controle de uma Câmara Alta conservadora

² Isso significava proibir o mandato imperativo. Curioso é que ainda hoje a Constituição francesa proíbe o mandato imperativo, ao estatuir: “Tous mandats impératifs est nul” (art. 27, al. 1).

sobre a legislação presumidamente precipitada, mal informada ou radical da Câmara Popular (Rodee, Anderson e Christol, 1959, I/129). Em geral foi isso que aconteceu.

O *bicameralismo*, ou seja, a organização do Poder Legislativo em *duas Câmaras*, é da tradição constitucional brasileira. A Assembleia Geral do Império compunha-se da *Câmara dos Deputados*, eletiva e temporária (legislatura de quatro anos), e do *Senado*, composto de Senadores vitalícios. Não era tipicamente uma câmara de nobres, mas era aristocrática. A Constituição de 1891, adotando o federalismo, consagrou o bicameralismo sob a ideia de que ele é essencial ao sistema federativo, dogma que se formou quando da estruturação do Poder Legislativo do Estados Unidos em 1787, onde, na verdade, se organizaram duas Câmaras por razões concretas, pois, inicialmente a ideia que predominava no seio da Convenção de Filadélfia era a da formação de uma Câmara só. Surgiu, então, um impasse, porque os representantes dos Estados pequenos queriam representação igualitária nessa Câmara, enquanto os Estados grandes, populosos, pleiteavam uma representação proporcional à sua população. O impasse se resolveu com a proposta de se criarem duas Câmaras, uma composta de representantes do povo, que seriam eleitos proporcionalmente à população dos Estados (Câmara dos Representantes), e outra composta de representantes dos Estados-membros, com representação paritária, lá dois por Estado (Senado Federal).

As Constituições brasileiras seguem esse dogma, como a de 1988, que adota a *estrutura bicameral*: poder legislativo exercido pelo Congresso Nacional composto de Câmara dos Deputados e do Senado Federal, aquela composta de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal, para um mandato de quatro anos, e o Senado composto de três representantes de cada Estado e Distrito Federal eleitos pelo sistema majoritário, com mandato de oito anos,

renovável alternativamente de quatro em quatro anos por um e dois terços.

O que caracteriza o bicameralismo não é tanto o fato de se terem duas Câmaras, mas o fato de as duas Câmara exercerem funções idênticas. Isso se dá mesmo quando se reconheçam algumas competências privativas a cada uma delas como tem sido no Brasil (arts. 51 e 52). O certo é que as funções básicas são idênticas. É a isso que se chama *bicameralismo paritário*. Por certo que isso não é essencial ao federalismo. A Constituição de 1934 rompeu com esse tipo de bicameralismo. Embora tenha mantido o Senado Federal, o poder legislativo era exercido só pela Câmara dos Deputados, composta de representantes do povo com a colaboração daquele. Tanto que o Senado, composto de representantes dos Estados, não foi previsto no capítulo do Poder Legislativo, mas no da *coordenação dos poderes*. Sua competência foi diminuída, restringindo-se quase só à matéria vinculada à estrutura federativa. Nesses termos, o Senado cobra sentido como órgão de equilíbrio do sistema federativo, ficando a Câmara popular como órgão legislativo por excelência. Sob certos aspectos, pois havia unicameralismo; sob outros, bicameralismo. É o chamado *bicameralismo desigual*. Ou *unicameralismo imperfeito*. O bicameralismo da Alemanha é um pouco assim. A tendência contemporânea é realmente a de limitar as atribuições da Câmara Alta. Na Inglaterra, vigora de fato o unicameralismo, já que a Câmara dos Lordes perdeu, praticamente, todas suas funções legislativas.

A questão do *bicamealismo* retorna ao debate com frequência. No mínimo se discute se é ainda pertinente um *bicameralismo igualitário ou paritário*. Há muitos anos, pronunciei-me sobre o tema, condenando radicalmente o bicameralismo. Mas reconheço que o bicameralismo continua a ser defendido, tanto para os Estados federais como para os unitários. Como lembrei, então, são os seguintes os argumentos favoráveis ao bicameralismo: I – *argumento*

tradicional relacionado com a estrutura do Parlamento inglês, dos Estados Gerais franceses e das antigas Cortes castelhanas que, refletindo a estrutura estamental da Idade Média, deliberavam por classes; II – *maior efetividade do princípio representativo*, porquanto o sistema bicameral permite (a) refletir mais adequadamente a constituição social de um povo, o que justifica a existência de uma segunda Câmara aristocrática; (b) espelhar no Congresso a complexa estrutura dos Estados federais; (c) estabelecer a representação sobre um duplo regime de sufrágio direto ou indireto, ou uma dupla base representativa (individual ou corporativa), ou um duplo sistema de representação (proporcional e majoritário); III – *maior reflexão na função deliberante*: (a) o bicameralismo assegura uma dupla discussão e, portanto, uma maior maturidade das resoluções adotadas em comum por ambas as Câmaras, pois, dizem, a existência de uma Câmara de reflexão evita as medidas precipitadas ou apaixonadas; (b) se as Câmaras não têm poderes iguais, ou seus membros têm origem diversa ou representação distinta, ou simplesmente foram eleitos em tempos diversos, permitem matizar com maior riqueza o contraste de pareceres, objeto da deliberação; (c) a existência de uma segunda Câmara permite o diálogo entre os membros de ambas as Câmaras; (d) no seio da segunda Câmara podem figurar muitas pessoas de valor que, por razões diversas, desejam estar à margem das lutas eleitorais que normalmente têm eco na Câmara baixa, argumento este que justificou os Senadores biônicos do regime militar, e também os Senadores nomeados e vitalícios do sistema italiano; IV – sustentam que o sistema bicameral exerce uma função moderadora do Poder Legislativo, evitando a ditadura de uma Câmara única ou de um líder poderoso, e impede que os órgãos do executivo se vejam deslocados a um segundo plano.

Pensamos que os argumentos favoráveis ao bicameralismo contêm elementos contraditórios, não só com a realidade dos

fatos, mas ainda com a própria teoria do direito constitucional moderno. É certo que aquele velho raciocínio da unidade da soberania, com que alguns refutam o bicameralismo, por entenderem que a unidade do povo representado exige a unidade do órgão que o representa, não pode ser tomado como de valor concreto e preponderante em favor do unicameralismo. Mas basear-se na tradição para sustentar o bicameralismo é pretender a estagnação das instituições políticas. O fato de em certos momentos históricos uma instituição corresponder à realidade vigente não é motivo para transformá-la num dogma absoluto.

Inegável é que, de modo geral – mesmo nos Estados federais – o bicameralismo reflete um elemento conservador. Todos os argumentos em seu favor visam tolher o progresso, a influência popular na formação das leis, contrariando o princípio da soberania popular. Boa parte da doutrina reconhece que a democracia se acomodaria melhor no *sistema unicameral*, na medida em que considera o bicameralismo uma instituição essencialmente destinada a canalizar e a temperar os elãs da soberania popular, que, dizem, se exprimiriam muito brutalmente numa Câmara única. Kelsen também sustentou que o unicameralismo corresponde melhor à ideia da democracia e, ao fazer, concessão ao bicameralismo, o fez em favor de um bicameralismo desigual. *In verbis*:

“O sistema unicameral parece corresponder mais intimamente à ideia da democracia. O bicameral, típico da monarquia constitucional e do Estado federal, é sempre uma atenuação do princípio democrático. As duas câmaras têm que ser formadas de acordo com princípios diversos, a fim de que uma delas não seja a supérflua duplicação da outra. Se uma delas é perfeitamente democrática, à outra tem que faltar-lhe em alguma medida esse caráter” (Kelsen, 1958, p. 354).

Diz-se que o bicameralismo é uma consequência lógica da estrutura federal, do

princípio federalista; de um lado, o Estado federal se apresenta como um bloco único, como uma só nação; de outro, ele aparece como formado de Estados-membros, que conservam larga autonomia, e o governo federal deve refletir esse duplo caráter. Isso importa na separação do Poder Legislativo em dois ramos: um emanado do povo considerado no seu conjunto, na sua unidade; outro formado de delegados próprios de cada Estado-membro.

A realidade contraria o argumento. Ora, no federalismo brasileiro, como no dos Estados Unidos, os Senadores não são delegados dos Estados. São eleitos pelo povo, através de partidos políticos, tal como os Deputados. Exercem, portanto, um mandato representativo partidário. Por isso, não raro os Senadores de um Estado são opositores do governante estadual. Como é que pode representar o Estado, sem estar de acordo com o governo estadual? Aquele princípio da lei francesa de 22 de dezembro de 1789, segundo o qual o Deputado eleito por um departamento (no Brasil, por um Estado) não representa o departamento, mas toda a Nação ou o povo todo, há muito perdeu sentido entre nós. Estamos aí assistindo ao grande debate sobre a *desproporcionalidade* da representação dos Estados na Câmara dos Deputados, para mostrar que a realidade é que as bancadas estaduais defendem basicamente os interesses de seus Estados.

É verdade que, na federação alemã, os membros do Senado (Conselho Federal) são delegados dos Estados-membros. Mas isso não significa representação dos Estados, mas do governo do Estado que designa o representante, como uma espécie de embaixador. Diz o art. 51 da Lei Fundamental Alemã:

“1. O Conselho Federal se compõe de membros dos governos dos Estados (*Länder*), que os designam e destituem. Os membros do Conselho podem fazer-se representar por outros membros dos seus governos.

“2. Cada Estado (*Land*) tem pelo menos três votos, Estados como mais de dois milhões de habitantes têm quatro, os que contam com mais de seis milhões de habitantes têm cinco, os que contam com mais de sete milhões de habitantes têm seis votos.

“3. Cada Estado pode designar tantos membros quantos votos tiver. Os votos de um Estado só podem ser expressos globalmente e por membros presentes ou seus substitutos”.

Aí temos uma situação bem peculiar de uma federação, em que a representação se faz por delegação dos governos estaduais, como era nos Estados Unidos no início de sua federação. A diferença é que nos Estados Unidos a representação sempre foi de dois Senadores por Estado-membro, enquanto na República Federal da Alemanha ela é proporcional ao número de habitantes do Estado.

Os dispositivos constitucionais transcritos confirmam aquilo que dissemos acima, qual seja, o de que, em tal caso, a representação não é dos Estados-membros, mas dos governos estaduais, tanto que são eles que nomeiam e destituem o representante. Em verdade, é falsa a ideia de representação de área. Ninguém pode representar uma área, um território. Nesse sentido, valem as palavras de Harvey Walker:

“A representação de áreas, ou apenas adição a elas, em vez de representação num corpo legislativo tem lugar pequeno numa democracia; em verdade, não se pode representar uma área. Representa-se o povo que nela vive. Se eles são menor em número do que os que são representados no mesmo corpo por um outro legislador, há desequilíbrio antidemocrático”.

(Silva, 2006, p. 78).

Enfim, o *bicameralismo igualitário* constitui uma supérflua duplicidade de Câmaras, sem nenhuma vantagem para o princípio representativo, que se realizará, talvez com mais fidelidade, no unicameralismo, nem

para a função de legitimação e talvez menos para a função de controle. Propus certa vez o *abandono do bicameralismo*, mas, a rigor, revendo minha proposta hoje, verifico que também não pleiteio o *unicameralismo perfeito*.

De fato, num texto de mais de quarenta anos, apresentei uma proposta, que, em síntese, consistia em abandonar-se o bicameralismo e, em seu lugar, adotar um Poder Legislativo unicameral, fundindo-se Senado Federal e Câmara dos Deputados numa Câmara Federal única, reestruturando-a internamente, de modo a separar suas funções política, fiscalizadora ou de controle, de sua função legislativa, conferindo esses dois aspectos de sua atividade a órgãos internos distintos: *Plenário* e *Comissões* (Silva, 1964, pp. 291s). De lá para cá, convenci-me, no entanto, de que a ideia de Senado Federal, nas nossas instituições, está tão arraigada que pretender sua eliminação é bater-se na abstração. Continuo convencido de que o bicameralismo precisa sofrer profundas transformações. No mínimo, deveríamos refletir sobre o bicameralismo da Constituição de 1934, onde o Senado tinha uma função predominantemente de controle. Talvez pudéssemos pensar num *bicameralismo diferenciado* em que a Câmara tenha predominante função legislativo e o Senado predominante função de controle (Barbera, 1991, p. 119).

5. Função legislativa

A Ciência Política sempre se debruça sobre o sistema de funcionamento do Poder Legislativo em todo o mundo, reconhecendo a existência de crise profunda na atividade legisferante, crise que decorre do incremento da função legislativo do Estado contemporâneo, cuja missão se ampliara muito, para satisfazer as necessidades coletivas. O reconhecimento, enfim, de que democracia não há de ser uma palavra vã e vazia de conteúdo social, de que, para se poder chamar assim um regime, é necessá-

rio responder às necessidades das massas populares e que isso só se alcança pela intervenção do Estado na vida econômica, social e cultural da nação, trouxe à Administração Pública uma soma de encargos tão grande que os trabalhos legislativos aumentaram fabulosamente. A mudança das condições sociais requer modificação das regras de governar a sociedade que se volta, cada vez mais, para os serviços públicos, buscando resposta às suas necessidades e reivindicações, de onde se alarga, mais e mais, o escopo da atividade legislativa, desde que é somente através da ação legislativa que se podem ajustar as organizações governamentais para o desempenho de seus encargos.

Ora, o Congresso Nacional bicameral funciona mal. Por um lado, porque mantém, para um Estado agigantado, uma estrutura parlamentar do Estado liberal, onde a função legislativa era mínima. Por outro lado, por uma perversa herança do regime militar que desprestigiou as instituições representativas. O duplo centralismo do regime gerou distorções no funcionamento do Congresso, como certa vez lembrou Nelson Jobim. Por um lado, o Poder Executivo centralizava a formulação e as decisões da política nacional. O Congresso foi posto à margem desse processo. De outro lado, o centralismo financeiro da União, em detrimento de Estados e Município, criava dependência econômico-financeira destes àquela. Estados e Municípios, assim, se deram conta de que não havia necessidade de mandar para o Congresso formuladores de política nacional. O que era necessário era que o Deputado e o Senador fossem capazes de transacionar transferências de recursos a eles. O parlamentar não tinha que estar na Câmara ou no Senado para as decisões legislativas, de resto puramente homologatórias da vontade do Presidente militar. Ele tinha que estar na ante-sala dos Ministérios para conseguir recursos para sua região, sob pena de não se reeleger.

O bicameralismo, por sua vez, contribui para emperrar a legislação. Nele, as Casas do Congresso funcionam separadamente. Para tanto, cada qual elabora seu *Regimento Interno*, dispõe sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração. Criam elas assim suas *leis* internas que disciplinam seu funcionamento sem interferência uma na outra ou de outro órgão governamental.

Há casos, porém, em que as duas Casas do Congresso funcionam em sessão conjunta: para inaugurar a sessão legislativa, regular a criação de serviços comuns às duas Casas, receber compromisso do Presidente da República, para conhecer do veto e sobre ele deliberar (CF, art. 57, § 3º) e, também, para apreciar projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, aos orçamentos anual e aos créditos adicionais (CF, art. 166). Para regular o funcionamento em conjunto, o Congresso elaborava o *Regimento Comum*.

É no campo da formação das leis que a superfluidade da duplicação cameral se revela claramente. Tome-se um projeto de lei iniciado na Câmara dos Deputados - e nisto ela tem primazia; aprovado aí, é remetido ao Senado; este o aprova sem emendas, aprova-o com emendas ou rejeita-o; no primeiro caso, prova que a Câmara de revisão era desnecessária; no segundo, o projeto emendado volta à Câmara, que poderá acolher as emendas do Senado, no que reconhece a colaboração deste, ou rejeitar as emendas, valendo dizer que o pronunciamento da segunda Câmara foi inútil; no terceiro caso, o veto do Senado tem valor relativo, porque a matéria pode constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, por proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (CF, art. 67), e fora da sessão legislativa até por iniciativa individual, e por iniciativa do Presidente da República a qualquer tempo.

Mas o *funcionamento* do Congresso requer ainda organização interna apropriada de cada uma de suas Casas, que, no respectivo regimento, estabelece os *órgãos* destinados a executar os trabalhos legislativos. A Constituição, contudo, já dispõe sobre a formação e competência básica de seus principais órgãos internos: *a Mesa e as Comissões*.

6. Função legislativa e processo legislativo

A *função legislativa* tem por objeto a formação das leis, sobre as matérias que a Constituição submete ao princípio da legalidade. É uma função que o Poder Legislativo exerce com a colaboração do Poder Executivo, como se vê do art. 48 da Constituição: *Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente as ali enumeradas*. O Poder Executivo colabora na feitura da lei, não só pela sanção, mas também pela iniciativa e pelo veto.

Não cabe, no âmbito desta exposição, aprofundar a problemática da lei, mas convém realçar a sua relevância no Estado contemporâneo, não apenas quanto ao seu conceito formal de *ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente*, mas também quanto à sua natureza de regulamentação fundamental e importante, produzida segundo um processo constitucionalmente qualificado. Ela é, ainda, o ato oficial de maior realce na vida política. Ato de decisão política por excelência, é por meio dela que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como pautar-se na realização de seus interesses individuais.

Mas não é ainda aqui que se manifesta sua maior relevância. É na sua função no Estado contemporâneo que se ressalta seu relevo. Pois, o Estado democrático de direi-

to, o Estado benfeitor, o Estado repartidor, na terminologia de Christian Stark, não pode ficar limitado a um conceito de lei, como o que imperou no Estado de direito clássico. Pois tem que estar em condições de realizar, mediante a lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. Significa dizer que a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, mas deve influir na realidade social. Isto é, não pode ser simplesmente lei de arbitragem, lei que arbitra, simplesmente, os conflitos interindividuais ou intersubjetivos, como ocorria no Estado liberal, apenas visando à manutenção da ordem. Há, também, que ser lei de transformação, lei destinada a interferir na direção da economia e realizar o desenvolvimento nacional. Ela é, por isso, reconhecida como o instrumento institucional de maior importância no controle social.

Mas não é só como técnica de organização social, porque é um instrumento também de dominação política. Essas características da lei crescem de relevo na medida em que a expansão das tarefas estatais solicita cada vez mais a interferência do legislador no preparo da via necessária para que o Governo atinja os objetivos de um programa político, de onde é fácil compreender a importância da ideologia política predominante no processo de formação da lei.

Ressaltemos ainda duas funções relevantes que poderá desempenhar a lei em relação a uma Constituição que se abre às transformações econômicas e sociais. Aí, a lei, como primeira expressão do direito positivo, se elevará de importância na medida em que se manifesta como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição. Nesse caso, pode até ser considerada como um instrumento de uma Constituição democrática, exercendo função transformadora da sociedade, alterando-lhe o controle social, impondo mudanças sociais, ainda que exerça também a função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos.

Daí se vê a importância do *processo legislativo*, que é o conjunto de atos coordenados destinados a produzir a lei, tais como o ato de iniciativa legislativo, o de emendas, de votação, sanção, veto, promulgação e publicação.

A *iniciativa legislativa* é, talvez, o ato de maior relevo no processo legislativo, pois não se resume no direito de apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. Este é um momento instrumental da iniciativa, porque o projeto de lei é mero instrumento formal da atuação do poder de iniciativa legislativa, que é um momento culminante da atuação do poder político no processo de formação das leis. É aí que se dá a interferência do poder na predeterminação das normas jurídicas, na formação escrita das regras de conduta e envolve uma escolha das vias possíveis difusas no viver social. Se a lei é um meio de transformação de interesses da ordem social em interesses da ordem jurídica, bem se vê a importância da iniciativa das leis, do poder que se reconhece a alguém ou a algum órgão de submeter projetos de leis ao Legislativo. A iniciativa legislativa, então, aparece como poder de escolha de interesses sociais a serem tutelados pela ordem jurídica. E daí sua conotação de ato político, pois só à função política cabe escolher livre e discricionariamente as vias a serem seguidas.

Daí, a íntima relação entre a ideologia política e a formação das leis, quando o conteúdo dos atos legislativos reflete o conteúdo ideológico dominante, representado pelos detentores do poder. É certo que nos grandes instantes históricos, nos quais se sente estar-se vivendo uma sociedade em transformação, há uma antítese fundamental entre a ideologia da classe detentora do poder e da classe postuladora de mudança da qualidade das relações sociais. Estabele-se, então – se pudermos assim dizer – uma lide política, que se concebe como um conflito ideológico qualificado por uma pretensão social resistida pelos detentores do poder.

Mas, além disso, a iniciativa legislativa é um ato que põe em movimento o processo legislativo. Sem iniciativa, os órgãos incumbidos do poder de legislar não podem exercer a sua função. Quem tem o poder de iniciativa detém o domínio do processo de formação das leis. E mais, define que interesses devam ser tutelados pela ordem jurídica. É certo que esse domínio pode ser abrandado, onde o processo legislativo possibilite o exercício desembaraçado do poder de emenda parlamentar. É a possibilidade de emendar e de modificar os projetos de lei que permite aos parlamentares alterar a escolha dos interesses manifestados na iniciativa.

O processo legislativo, hoje, é dominado pelo Executivo, precisamente porque a ele cabe a iniciativa de leis praticamente sobre todas as matérias, mas, sobretudo, porque ele detém a iniciativa exclusiva sobre matérias da mais alta relevância, como são as arroladas no art. 61, § 1º, e as do art. 166. Ressalvada a iniciativa exclusiva dos Tribunais e do Procurador-Geral da República, as demais hipóteses são de iniciativa também de Deputados, Senadores, Comissões das Casas do Congresso e dos cidadão pela iniciativa popular na forma prevista no art. 61, § 2º. Ocorre ainda, em favor do domínio do Executivo, o fato de que a Constituição restringe o poder de emenda parlamentar nos projetos de leis de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Aprovado um projeto numa das Câmaras – a iniciativa predominante é na Câmara dos Deputados, o projeto vai à revisão da segunda Câmara (geralmente o Senado) que, se acolhê-lo sem emendas, o remeterá à sanção do Presidente da República, se o modificar, volverá à Câmara iniciadora, para apreciar as modificações, aprovando-as ou rejeitando-as. Em qualquer hipótese, o projeto se terá por aprovado, como ou sem as alterações, e será submetido à sanção presidencial. O Presidente, por seu lado, pode simplesmente aquiescer ao projeto, sancionando-o, promulgando e publicando

a lei daí resultante. Se não concordar com o projeto, vetá-lo-á no todo ou em parte, no prazo de quinze dias úteis, comunicando ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto, em quarenta e oito horas. O veto será apreciado pelo Congresso em sessão conjunta dentro de trinta dias, só podendo rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. Se o veto for rejeitado, a lei considera-se feita, sendo remetida ao Presidente da República para promulgação e publicação, em quarenta e oito horas. Se o Presidente não o fizer, fá-lo-á o Presidente do Senado, em igual prazo; se este não o fizer, o Vice-Presidente do Senado deverá fazê-lo.

7. *Função de legitimação governamental*

Temos que examinar previamente em que sentido o Poder Legislativo exerce uma *função de legitimação governamental*, de que fala parte da doutrina, como se pode ver em Barbera (1991, pp. 88s). Não se trata aqui de discutir a legitimidade do poder, porque, neste, também estará envolvida a legitimidade do próprio Poder Legislativo. Poder legítimo, como se sabe, é aquele que emana da soberania popular. O consenso é o seu fundamento. Assim, um primeiro problema que se nos antepõe é o de saber se *legitimidade* e *legitimação* são conceitos sinônimos. Se lermos uma passagem de João Maurício Adeodato, vamos ver que são expressões de sentidos diferentes:

“Como o monopólio da produção de normas jurídicas, a ascensão da lei e a positivação do direito, a legitimidade faz-se *legitimação*, o que significa transferir a questão de fundamento para uma *ação legitimadora* por parte do Estado e do ordenamento em geral” (1989, p. 55).

Por aí se poderia dizer que a função de legitimação governamental exercida pelo Poder Legislativo está na produção da lei, mas aí a função de legitimação se confundi-

ria com a função legislativa. A *legitimidade* é um atributo que confere adequação do exercício do poder com o esperado por seus destinatários (Adeodato, 1989, pp. 1 e 19). Dizer que o governo tem legitimidade é reconhecer que ele recebeu da fonte primária do poder o atributo que lhe possibilita atuar no interesse público. A *legitimação* é um processo pelo qual se atribui legitimidade a quem não há tinha. Pense-se na legitimação de um filho ilegítimo pelo processo de seu reconhecimento. Assim também alguém adquire legitimidade para o exercício do governo por algum processo de legitimação. Esse processo é, primariamente, o eleitoral. É por via de eleição que se confere o poder de governar. O Poder Legislativo mesmo só será legítimo na medida em que seus membros adquiriram a *qualidade* de legislador conferida pelos eleitores.

Então, agora, podemos voltar ao tema, para saber se é certo ou não que o Poder Legislativo exerce função de legitimação governamental. Isso ocorre, sim, no parlamentarismo, em que a constituição e permanência do governo depende do Parlamento. Nesse caso, a investidura de alguém nas funções governamentais depende da aprovação do Parlamento. Essa função é tanto mais caracterizada naquelas Repúblicas em que também o Presidente da República é investido no cargo por eleição do Parlamento, como na Grécia e na Itália. O art. 30, n. 1, da Constituição grega declara que o Presidente da República é eleito pela Câmara dos Deputados para um mandato de cinco anos, notando-se que o Poder Legislativo na Grécia é unicameral (art. 20, 1); o Governo é constituído por um Conselho de Ministros (art. 81); sua formação depende da confiança da Câmara dos Deputados, que pode retirá-la por uma resolução em consequência da aprovação de uma moção de censura (art. 84). Assim se passa também na Itália, onde o Parlamento é bicameral porque se compõe da Câmara dos deputados e do Senado da República (Constituição, art. 55), o qual elege o Presi-

dente da República; o Governo é composto do Presidente do Conselho e dos Ministros e depende da confiança das duas Câmaras do Parlamento (arts. 92 e 94).

É nessa situação que se pode falar em função de legitimação governamental por parte do Poder Legislativo, mas com as transformações por que vem passando o parlamentarismo pode-se dizer que essa função, nos termos postos acima, está em crise, tanto quanto o parlamentarismo clássico. A função de legitimação do governo foi formulada pela doutrina constitucional inglesa do séc. XIX, fundada especialmente no conceito de soberania do Parlamento e da formação do Governo dele dependente.

Acontece que, no sistema inglês de hoje, o chefe do Governo é praticamente eleito pelo povo, porque o Primeiro Ministro é sempre o chefe do partido que venceu as eleições. A soberania do Parlamento, de acordo com a qual o Parlamento tinha o poder absoluto da fazer o que quisesse, fazer e desfazer governo; então, se dizia que essa soberania só não tinha a capacidade de transformar mulher em homem ou homem em mulher. Assim, o Parlamento controlava o Governo. Mas essa situação se transformou ao longo do tempo. “Com o desenvolvimento de partidos políticos organizados e disciplinados, a posição reverteu-se de sorte que hoje, de modo geral, é o governo que controla o Parlamento em vez de o Parlamento controlar o governo” (Bogdanor, 2009, p. 15).

É certo que os partidos políticos têm importante papel na legitimação governamental, na medida em que funcionam como organizadores, coordenadores e canalizadores da vontade popular, mas não foram só eles que interferiram na soberania do Parlamento inglês.³ Vários

³ Bem o diz Hermann Finer: “o povo e o Parlamento são organizados e dirigidos pelos partidos políticos e que é difícil, portanto, descobrir a diferente atividade desses três organismos. No sistema de governo britânico a trindade vem a ser um unidade de sentido” (Cf. *Teoria y Practica del Gobierno Moderno*, Madrid, Tecnos, 1964, p. 705).

fatores relevantes atuaram, nesse sentido, com destaque para o ingresso da Grã-Bretanha na Comunidade Européia (1973) que abriu a possibilidade de o Parlamento ser limitado por decisões de uma ordem legal mais elevada; uma consequência que se manifestou em 1994 no caso *Factortame*, em que a Câmara dos Lordes, na sua qualidade de corte de última instância, decidiu desaplicar parte de uma Lei do Parlamento, por violação de diretivas da União Européia. Tal foi o impacto dessa decisão que o *Times* comentou que a Grã-Bretanha, pela primeira vez em sua história, podia ter uma corte constitucional. (Bogdanor, 2009, p. 57). Outro fator foi o *referendum* de 1975. Até então nunca tinha havido participação popular no processo político inglês, porque isso era incompatível com a soberania do Parlamento; o mais importante é que o referendo decidiu pela permanência do Reino Unido na Comunidade Européia, de certo modo por cima do Parlamento. Fator fundamental foi a expressa adoção de uma declaração dos direitos humanos para a Grã-Bretanha (*The Human Rights Act of 1998*), transformando, em sistema legal, direitos que eram ínsitos na *Common Law*; isto tinha que ter fortes consequências na constituição inglesa; primeiro, porque, com isso, se incorporou, ao sistema inglês, a Convenção Europeia de Direitos Humanos; segundo, o Ministério, com isso, ao apresentar projeto de lei no Parlamento, tem que conferir sua compatibilidade com a Convenção; terceiro, os Tribunais ingleses ficaram com a obrigação de interpretar toda legislação tendo em vista sua compatibilidade com a Convenção; finalmente, o que é mais relevante, os Tribunais passaram a poder emitir declaração de incompatibilidade de leis do Parlamento com a Convenção. Enfim, tudo isso significa que agora há coisas que o Parlamento não pode fazer, o que significa ter sido quebrado ou, no mínimo, enfraquecido substancialmente o princípio de sua soberania (Bogdanor, 2009, pp. 57-60 e 173s). Isso tem, por outro lado,

a consequência natural de que a função de legitimação governamental por parte do Parlamento também foi enfraquecida.

Essas transformações são tão relevantes que até se divide a história constitucional inglesa entre *The Old Constitution* e *The New Constitution*.⁴

Essa função não existe no presidencialismo, a não ser apenas pela produção da lei que tem, certamente, uma função de legitimação da ação governamental, na medida em que a lei se revela como fundamento de validade das tarefas governamentais, mas isso é decorrência da função legislativa, menos do que da função de legitimação.

É certo que há muitos atos governamentais que exigem prévia autorização do Poder Legislativo, entre os quais os de maior significação, por serem fundamentais, são os atos referentes à despesa pública, que se revelarão ilegítimos se não atenderem as regras orçamentárias que hão de ser aprovadas pelo Poder Legislativo. Pode-se mesmo dizer que os Parلامentos se firmaram como um poder autônomo por meio de sua atuação financeira; primeiro, autorizando o levantamento de subsídios especiais para despesas do rei; segundo, pela autorização para o lançamento de tributos; enfim, pela aprovação do orçamento da receita e da despesa, sem o que o rei não podia arrecadar recursos nem realizar despesas (Jennings, 1962, pp. 146s). Assim, os atos de declaração de guerra e celebração da paz, como a celebração de tratados e acordos internacionais entre outros dependem, para terem validade, da autorização prévia ou aprovação do Congresso Nacional. Mas, em verdade, nesses casos, já estamos na fronteira da função de controle que cabe ao Poder Legislativo, ainda que controle com efeito legitimador.

⁴ Isso está claro até no título da obra citada de Vernon Bogdanor (Professor of Government, Oxford University), ou seja: *The New British Constitution*, mas especialmente na distribuição da matéria do livro em Part I: *The Old Constitution*; Part II: *The New Constitution*; Part III: *Beyond the New Constitution*.

8. Função de fiscalização e controle

A função de controle pelo Poder Legislativo cresce na proporção em que aumenta o domínio do Poder Executivo sobre o processo legislativo. Já nos referimos acima ao poder financeiro do Poder Legislativo por meio dos instrumentos da anualidade dos orçamentos e o controle das contas públicas (Fix-Zamudio, 1994, p. 21).

Não precisamos descer a pormenores, basta uma indicação genéricas dos fundamentos e dos atos pelos quais se realiza a função de fiscalização e de controle, nas quais entram as atribuições deliberativas prevista no art. 49 da Constituição e outras que o esquema seguinte destaca.

1) *Atribuições de fiscalização e controle mediante atividade meramente deliberativas*, envolvendo a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações, de sustação de atos, de fixação de situações e de julgamento técnico, consignados no art. 49, o que é feito por via de decreto legislativo ou de resoluções, segundo procedimento deliberativo especial de sua competência exclusiva, vale dizer, sem participação do Presidente da República, de acordo com regras regimentais;

2) *Atribuições de fiscalização e controle*, que exerce por vários procedimentos, tais como: (a) *pedidos de informação*, por escrito, encaminhados pelas Mesas aos Ministros ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República (art. 50, § 2º, redação da ECR-4/94), importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas; (b) *controle externo* com auxílio do Tribunal de Contas e da Comissão mista a que se refere o art. 166, § 1º, que compreenderá toda a gama de medidas constantes dos arts. 71 e 72, culminando com o julgamento das contas que anualmente o Presidente da República há de prestar (art. 49, IX); (c) *fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo*, incluídos os

da administração indireta (art. 49, X); (d) *tomada de contas* pela Câmara dos Deputados, quando o Presidente não as prestar no prazo que a Constituição assinala, ou seja, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, então até 15 de abril (arts. 51, II, e 84, XXIV); (e) *controle sobre a nomeação de certas autoridades* em que o Senado Federal desempenha papel relevante nos termos do art. 52, III e IV; (f) *controle da dívida pública* em que o Senado também exerce papel importante (art. 52, V, VI, VII e VIII); (g) finalmente, *comissão parlamentar de inquérito*.

As *comissões parlamentares de inquérito*, bastante restringidas no regime militar, foram prestigiadas pela Constituição vigente, a ponto de receber poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas. Não há limitação à sua criação. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, poderão criar tantas comissões parlamentares de inquérito quantas julgarem necessárias. Essa liberdade de criação de comissões parlamentares de inquérito depende, contudo, do preenchimento de três *requisitos*: (a) requerimento de pelo menos um terço de membros de cada Casa, para as respectivas comissões, ou de ambas, para as comissões em conjunto (comissão mista); (b) ter por objeto a apuração de fato determinado; (c) ter prazo certo de funcionamento. O Regimento do Senado Federal (art. 146) declara, a nosso ver com razão, não serem elas admissíveis sobre matérias pertinentes: à Câmara dos Deputados; às atribuições do Poder Judiciário e aos Estados. Podemos acrescentar nem pertinentes ao Senado Federal e aos Municípios.

Um dos problemas mais sérios das comissões parlamentares de inquérito consistia na ineficácia jurídica de suas conclusões, normalmente dependentes de apreciação do Plenário da respectiva Casa ou do Congresso Nacional, que, não raro, as enterrava nos escaninhos das injunções

políticas. A Constituição deu remédio para esse mal, ao dizer: *sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores* – significando que as conclusões de comissões parlamentares de inquérito são decisões definitivas, cuja executoriedade independe de apreciação ou aprovação de outro órgão. Nada impede que a comissão, por si, submeta suas conclusões ao Plenário, solicitando-lhe aprovação e providências de sua alçada (Silva, 2010, pp. 515-516 e 520-521).

Importante instrumento de que se serve o Poder Legislativo para o exercício da função de fiscalização e controle são as *leis autorizativas*; leis que não editam regras de fundo, mas permitem ao Poder Executivo produzir validamente certos atos (Avril e Gicquel, 1996, p. 137). Uma discussão sobre elas é importante, para saber se elas se submetem ou não ao juízo abstrato de inconstitucionalidade.

As *leis autorizativas*, em geral, são de efeito concreto, são individuais porque autorizam ou aprovam a prática de determinados atos, e se esgotam nessa autorização ou aprovação, mas, diferentemente do que ocorre com o ato administrativo individual, as leis de efeito concreto vinculam uma situação para o futuro, e, se contrariarem a Constituição, não há outro modo de corrigir o vício senão por via de sua declaração de inconstitucionalidade por ação direta. Dir-se-á que existe a via indireta. Acontece que essas leis, especialmente as que outorgam benefício pessoais (como as que autorizam doações, as que concedem pensões a determinadas pessoas não vinculadas à previdência), por regra não geram um conflito que suscitem legitimidade para sua impugnação na via incidental. Não nos parece procedente o argumento de que, sendo *abstrato o controle*, só há de recair sobre normas. Mas não é esse o sentido do “*abstrato*” da expressão, ou seja, não significa que o objeto do controle há de ser abstrato, mas que o controle de inconstitu-

cionalidade se efetiva por meio de *processo abstrato*, ou seja, num processo em que não se discute uma relação concreta de direito material, pois nele se ataca a *lei em tese*, ou seja, ataca a lei sem levar em conta seu conteúdo. O “*abstrato*” se refere ao processo de controle, não ao objeto a ser controlado. A lei de efeito concreto não foi excluída da apreciação na via direta, porque a Constituição não distinguiu. O ato administrativo individual de efeito concreto foi excluído, porque a Constituição só mencionou, para tal efeito, o ato administrativo normativo, distinto da lei em si.

9. Função de juízo político

A *função de juízo político* é um processo pelo qual se apura a responsabilidade do Governo. No parlamentarismo a responsabilidade do Governo, como vimos, não é propriamente um juízo político. Vejamos um exemplo. Segundo o art. 20, alínea 1, da Constituição francesa: “*o Governo determina e conduz a política da nação*”, e a alínea 3 ajunta: “*Ele é responsável diante do Parlamento nas condições e segundo os procedimentos previstos nos artigos 49 e 50*”. O primeiro afirma, na alínea 1: “*O Primeiro Ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, empenha a responsabilidade do Governo sobre seu programa ou eventualmente sobre uma declaração de política geral*”; o segundo declara: “*Quando a Assembleia Nacional adota uma moção de censura ou quanto ela desaprova o programa ou uma declaração de política geral do Governo, o Primeiro Ministro deve submeter ao Presidente da República a demissão de seu Governo*”. Discutimos esse processo antes considerando-o como de legitimação governamental. Autores franceses, contudo, o têm como um procedimento de controle. (Avril e Gicquel, 1991, pp. 221s) Poderíamos dizer que, *ontologicamente*, se trata do exercício da função de legitimação governamental com *efeito* de controle. Essa interpenetração entre as funções do Poder Legislativo é da sua própria natureza. As leis são resultado

do exercício da função legislativa, mas têm efeitos de legitimação e também de controle da ação governamental.

O *juízo político* de apuração da responsabilidade do Presidente da República, no presidencialismo, tem natureza diferente do engajamento da responsabilidade do Governo no parlamentarismo, porque se trata de um processo que visa julgar o Presidente nos chamados “crimes de responsabilidade, conforme disposto nos arts. 85 e 86 da Constituição de 1988. No Presidencialismo o próprio Presidente é responsável, ficando sujeito à sanção de perda do cargo por infrações definidas como *crimes de responsabilidade*, apuradas em *processo político-administrativo* realizado pelas Casas do Congresso Nacional.

Os “crimes de responsabilidade” distinguem-se em *infrações políticas* – atentado contra a Constituição, contra a existência da União, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da Federação, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do país (art. 85, I-IV) – e *crimes funcionais* – como atentar contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art. 85, V-VII).

O *processo dos crimes de responsabilidade e dos comuns cometidos pelo Presidente da República* divide-se em duas partes: *juízo de admissibilidade do processo* e *processo e julgamento*. A acusação pode ser articulada por qualquer brasileiro perante a Câmara dos Deputados. Esta conhecerá, ou não, da denúncia; não conhecendo, será ela arquivada; conhecendo, declarará procedente, ou não, a acusação; julgando-a improcedente, também será arquivada. Se a declarar procedente pelo voto de dois terços de seus membros, *autorizará a instauração do processo* (arts. 51, I, e 86), passando, então, a matéria (a) à competência do Senado Federal, *se se tratar de crime de responsabilidade* (arts. 52, I, e 86); (b) ao STF, *se o crime for comum* (art. 86).

A decisão do Senado se limita à *decretação da perda do cargo* (a decisão decreta o *impeachment*), com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. A ideia subjacente era a de que “com inabilitação” importava uma consequência advinda da decretação da perda do cargo. Mas o Senado Federal, no caso “Collor de Mello”, deu outra interpretação ao texto, de onde proveio a compreensão de que a renúncia ao cargo durante o processo de julgamento não implica sustação deste, porque ele deve prosseguir para confirmar a inabilitação pelo prazo indicado. Deu-se à perda do cargo pela renúncia o mesmo efeito da perda por decisão do juízo político. Note-se que a inabilitação decorre necessariamente da pena de perda do cargo, pois o sistema atual não comporta apreciação quanto a saber se cabe ou não cabe a inabilitação. “Com inabilitação” é uma cláusula que significa decorrência necessária, não precisando ser expressamente estabelecida nem medida, pois o tempo também é prefixado pela própria Constituição. No caso “Collor de Mello” o Senado teve que se pronunciar precisamente, porque a renúncia se dava justamente no momento do julgamento, e cumpria verificar, à falta de precedentes, se o processo se encerrava ou se prosseguia o julgamento para concluir pela aplicação da pena de inabilitação para a função pública pelo prazo de oito anos. A decisão foi no sentido de que o julgamento prosseguia; e, prosseguindo, concluiu, como não poderia ser diferente, pela inabilitação, considerando esta uma pena autônoma. Contudo, não tem ele autonomia para, aplicando-se a pena de perda do cargo, deixar de impor a inabilitação. Aí ela decorre, por força de consequência, da norma em análise (Silva, 2009, pp. 490 e 494).

10. Função constituinte

É a função mediante a qual o Poder Legislativo, no nosso caso, o Congresso Nacional, por meio da elaboração de emen-

das Constitucionais (art. 60), cria normas constitucionais. Esse processo formal de mudança constitucional significa que a mesma Constituição se considera mutável por via de emendas elaboradas pelo Poder Legislativo ordinário.⁵ Se a Constituição há de ser um instrumento de realização de valores fundamentais de um povo, e se esses valores, dada sua natureza histórica, são mutáveis, intuitivo e compreensível será que a obra do constituinte originário, que retira do povo cambiante a seiva legitimadora de seu produto, seja também suscetível de mudanças. Lembra-se que *o poder constituinte de um dia não pode condicionar o poder constituinte de amanhã*. O que, traduzido em outros termos, significa que a Constituição não poderá nem deverá entender-se como uma lei eterna. É isso mesmo que decorre das disposições de seu art. 60, que autoriza modificações constitucionais. Mas também não tem sentido a instauração de processos de mudanças constitucionais sem razões profundas que justifiquem objetivamente a reforma da Constituição, porque, se ela não deve ter-se como eterna, também não deve ter-se como algo banal, que se altera ao sabor de interesses ou dificuldades momentâneas, não deve ser como um boneco de cera que os detentores do poder o amolde a seu bel prazer, como está acontecendo entre nós. Emenda-se a Constituição ao sabor de interesses menores, o que a vem retalhando e retaliando em prejuízo de seu poder normativo.

Discute-se em doutrina sobre os *limites do poder de reforma constitucional*. É inquestionavelmente um poder limitado, porque regrado por normas da própria Constituição, que lhe impõem procedimento e modo de agir, dos quais não pode arredar, sob pena de sua obra sair viciada, ficando, mesmo, sujeita ao sistema de controle de constitucionalidade. Esse tipo de regra-

⁵ Sobre toda essa temática amplamente, cf. José Afonso da Silva, *Comentário Contextual à Constituição*, "Comentário ao art. 60", especificamente pp. 440, n. 1, e 441, n. 4.

mento da atuação do poder de reforma configura *limitações formais*, que podem ser assim sinteticamente enunciadas: *o órgão do poder de reforma* (ou seja, o Congresso Nacional) *há de proceder nos estritos termos expressamente estatuídos na Constituição*.

A doutrina costuma distribuir as limitações do poder de reforma em três grupos: (a) as *temporais*, (b) as *circunstanciais* e (c) as *materiais* (explícitas e implícitas). As *temporais* ocorrem quando a Constituição estabelece que emendas só podem ser apresentadas dentro de certo tempo. Não têm interesse aqui, porque a Constituição não as previu.

Finalmente, a nós nos parece inadmissível a *dupla revisão*, sustentada por parte da doutrina, segundo a qual as regras sobre limitações material ao poder de reforma são revisíveis como as demais. Essa tese quer dizer que as chamadas cláusulas pétreas podem ser modificadas por meio de um processo de dupla modificação: primeiro, emenda-se o § 4º do art. 60 da Constituição, para retirar dele a proibição de emenda nas condições estabelecidas; segundo, retirado o obstáculo, modifica-se a disposição constitucional que era resguardada pela cláusula eliminada na primeira modificação.⁶

A Constituição, como se vê, conferiu ao *Congresso Nacional* a competência para elaborar emendas a ela. Deu-se, assim, a um *órgão constituído* o poder de emendar a Constituição. Por isso se lhe dá a denominação de *poder constituinte instituído* ou *constituído*. Por outro lado, como esse seu poder não lhe pertence por natureza, primariamente, mas, ao contrário, deriva de outro (isto é, do poder constituinte originário), é que também se lhe reserva o nome de *poder constituinte derivado*, embora pareça mais acertado falar em *competência*

⁶ Para uma discussão mais aprofundada sobre a tese da dupla revisão, cf. Virgílio Afonso da Silva, Ulisses, as Sereias e o Poder Constituinte Derivado sobre a inconstitucionalidade da dupla revisão e da alteração no *quorum* de 3/5 para aprovação de emendas constitucionais", em RDA 226: 11-32, out./dez. 2001.

constituente derivada ou *constituente de segundo grau*. Trata-se de um problema de técnica constitucional, já que seria muito complicado ter que convocar o constituinte originário todas as vezes em que fosse necessário emendar a Constituição. Por isso, o próprio poder constituinte originário, ao estabelecer a Constituição Federal, instituiu um *poder constituinte reformador*, ou *poder de reforma constitucional*, ou *poder de emenda constitucional*.

No fundo, contudo, o agente, ou sujeito da reforma, é o *poder constituinte originário*, que, por esse método, atua em segundo grau, de modo indireto, pela outorga de competência a um órgão constituído para, em seu lugar, proceder às modificações constitucionais, que a realidade exige (Silva, 2010, pp. 64 e 65).

11. Conclusão

Ao fechar este texto, lembramos que em certo momento do seu desenvolvimento (nº 7) dissemos que, no fundo, todas funções do Poder Legislativo são funções de controle. Nota-se, pelo menos, uma interpenetração entre as funções, de sorte que, não raro, a doutrina emprega umas pelas outras. É perceptível, no entanto, uma caracterização ontológica que lhes dá a distinção necessária. Por outro lado, não mencionamos a *função política* do Poder Legislativo, porque não é normativamente estabelecida, mas ela é de suma importância, porque é por meio dela que as instituições parlamentares funcionam como caixa de ressonância das aspirações populares. O mais importante, além do mais, é que os Parlamentos, os Congressos, Assembleias Legislativas, os órgãos parlamentares enfim, são imprescindíveis à vigência dos princípios democráticos. Por isso, não é sem razão os golpes de Estado, os governos autoritários em geral, atingem, antes de tudo, as instituições parlamentares. As ditaduras não as apreciam

e a democracia encontra nelas o primeiro sinal de sua existência e de sua vivência.

Referências

Adeodato, João Maurício Leitão, *O Problema da Legitimidade, no rastro do pensamento de Hannah Arndt*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1989.

Avril e Gicquel, Pierre e Jean, *Droit Parlementaire*, 2ª ed., Paris, Montchrestien, 1996.

Barbera, Augusto, *Um Riforma per la Repubblica*, Roms, Editori Riuniti, 1991.

Bogdanor, Vernon, *The New British Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2009.

Fix-Zamudio, Hector, "La Función Actual del Poder Legislativo", na obra coletiva, *El Poder Legislativo en la Actualidad*, México, Câmara dos Deputados/UNAM, 1994.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª ed., México, Imprenta Universitaria, 1958, trad. de Eduardo García Maynez.

Malberg, R. Carré de, *Contribution a la Théorie Générale de l'État*, T.II, Pariz, Recueil Sirey, 1922.

Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Liv., XI, VI, Paris, Garnier, sd.

Rodee, Carlton Clysmer, Anderson, Totton James e Christol, Carl Quimby, *Introdução à Ciência Política*, T. I, Rio de Janeiro, Agir, 1959, trad. de Maria da Glória Nin Ferreira.

Silva, José Afonso da, *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1964.

Silva, José Afonso da, *Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006.

Silva, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 33ª ed., São Paulo, Malheiros, 2010.

Silva, José Afonso da, *Comentário Contextual à Constituição*, 6ª ed., São Paulo, Malheiros, 2009.

Silva, Virgílio Afonso da Ulisses, as Sereias e o Poder Constituinte Derivado sobre a inconstitucionalidade da dupla revisão e da alteração no *quorum* de 3/5 para aprovação de emendas constitucionais", em RDA 226: 11-32, out./dez. 2001.

The Times, 5 de março de 1994.

De São Salvador ao planalto da representatividade federativa no tempo e no espaço legislativo

Luiz Edson Fachin

Sumário

1. Introdução. 2. No transladar das capitais federais: do semi-árido à savana de atmosfera híbrida. 3. Brasília na tríade existencial: cidade, estado e capital política. 4. As sedes dos poderes em nova vizinhança. 5. No Congresso Nacional as casas legislativas como peso e contrapeso do engrenar legislativo. 6. Conclusão.

1. Introdução

A arquitetura em Brasília é a arte que desenha a política do espaço, e se arma como a alma de nosso tempo. Ali se dá um renascimento (como empregado na filosofia de Michel Serres)¹.

Ocorreu-se, em anterior tempo, a maresia de ameaças ao equilíbrio da capital beiramar, incômodo pelo qual o “oráculo” apontou emanar alívio da savana tropical.

O sonhar do sacro italiano² anteviu o espaço no qual o “coração” da administração política bombearia em ritmo acentuado.

¹ À página 355 da obra “*Os cinco sentidos*”. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

² O salesiano João Belchior Bosco, em uma de suas viagens à América do Sul, no ano de 1883, teve o seguinte presságio: “Eu enxergava nas vísceras das montanhas e nas profundas da planície. Tinha, sob os olhos, as riquezas incomparáveis dessas regiões, as quais, um dia, serão descobertas. Eu via numerosos minérios de metais preciosos, jazidas inesgotáveis de carvão de pedra, de depósitos de petróleo tão abundantes, como jamais se acharam noutros lugares. Mas não era tudo. Entre os graus 15 e 20, existia um seio de terra bastante largo e longo, que partia de um ponto onde se formava

Luiz Edson Fachin é Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Doutor pelo Ministério das Relações Exteriores do Canadá. Professor do Curso de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Ao toar de Simão Neto³ “*num brado de orgulho e confiança: nasceu a linda Brasília a ‘capital da esperança’*”, e com progresso em tempo de rupturas, “*um sonho transformou-se em realidade*”. Eis a Capital encentrada em um Brasil por menor externado, num raro mais “brasileiro” do que as ambições exteriores.

Em tempos de celebração⁴, os olhares fitam o altiplano central, esquadrinhando conquistas e desenganos que demarcam o cinquentenário da hodierna Capital da República e seus adjuntos operacionais.

Nesse desígnio, se ajustam os focos buscando nitidificar “negativos” e, na revelação (com efeitos diversificados), esquadrinham escalas transmutáveis, do físico ao transcendental, partindo do contemporâneo às “patologias” que cingem a Capital Pátria.

Com requintes históricos alternam-se estampas de progressos e retrocessos no tempo e no espaço, pelo nortear das instituições que desde o pretérito abalizam o gerenciar nacional. Aí se fez, sob as luzes do ousio de Le Corbusier (1887-1965), a generalidade de Oscar Niemeyer Soares Filho, saído da Rua Passos Manuel, nas laranjeiras cariocas, para tornar-se poeta do espaço e arquiteto “do útil e do bonito” (em sua própria expressão).⁵

um lago. E então uma voz me disse, repetidamente: ‘Quando vierem escavar os minerais ocultos no meio destes montes, surgirá aqui a Terra da Promissão, fluente de leite e mel. Será uma riqueza inconcebível’”; sob interpretação de Monteiro Lobato, a localização espacial narrada no sonho diz respeito ao Planalto Central. E pelos rumores da época, privilegiava-se a referida localização como estratégica à construção da hodierna Capital Federal. Para maior reflexão, vide epítome de biografia do sacro Dom Bosco no endereço eletrônico: < <http://www.jluciano.eti.br/profecias/dombosco.htm>>, de onde fragmento do texto foi retirado e narrado em paráfrase no dia 28/07/2010.

³ Músico autor da melodia do Hino: “*Brasília, Capital da Esperança*”, canto de autoria do Capitão Furtado. Cotado como mais popular e mais interpretado junto ao canto original.

⁴ Brasília completou cinquentenário de inauguração em 21 de abril de 2010, bem como de instalação da Administração política na nova Capital.

⁵ Reproduzido à página 16 do livro “*Oscar Niemeyer: o espetáculo arquitetural*” Curitiba: edição do Museu Oscar Niemeyer, 2007.

Apreciando esses luminares, singramos ao arquipélago institucional, ocasião em que na luneta contemplamos a Casa Alta de representação federativa. Nessas linhas, discorreremos em homenagem aos cinquenta anos de atividade do Senado Federal no seio da estimada Brasília, bem como pelos seus quase dois séculos de travessias pelo democratizar de interesses, aspirações e sonhos.

2. No transladar das capitais federais: do semi-árido à savana de atmosfera híbrida

Em costa litorânea sediaram-se as primeiras centralizações administrativas, coadunando expressões e desígnios mercantilistas (típicos daquele pretérito) à expansividade além-mar.

São Sebastião do Rio de Janeiro sucedeu à pioneira São Salvador da Bahia como marco de extrusão, de primitiva sede administrativa colonial ao inédito governismo brasileiro.

Aqueles posicionamentos geográficos deixaram de ser estratégicos quando em reflexão preventiva notou-se grau de vulnerabilidade, sopesando-se a passíveis turbações internacionais.⁶

Além disso, os ideários da época tendiam fomentar progresso às regiões perenes, mas pouco exploradas no Brasil. Nessa vicissitude, certamente os interesses individuais tamborilaram em mesas de imbuia.

A idealização de Brasília aporta historicidade conduzida por agentes visionários desde o imediato pós-colonial até a inauguração na década de 1960 (sessenta), no

⁶ O Patriarca da independência José Bonifácio de Andrade e Silva, em meado de 1823, cogitou a transferência da capital do Brasil para terreno interior, longe das regiões portuárias, visando garantir a segurança pátria de possíveis invasões. Para maior apreensão, vide o sítio BRASÍLIA: <<http://www.brasilia.df.gov.br/>>, endereço do qual a reflexão foi averiguada em 27/07/2010.

governar do ora Excelentíssimo Presidente da República Juscelino Kubitschek.

Muito embora tenha a Capital sido edificada em aproximados 42 (quarenta e dois) meses, foi alvitre sonhado em meados de dois séculos. Lapso cujo transcurso excedeu o ordinarismo, sofrendo intercessões políticas e demais empenhos antagônicos transcorridos pelo marco da Conjuração Mineira até a hodierna realização no Planalto Central.

Foi na primeira Constituição Republicana que o trilhar em busca da nova Capital alcançou maior translação, fenômeno que, para olhares limitados, a transposição parecia do metafísico ao surreal. Buscava-se, assim, uma nova ordem e outro significado.⁷

A carta política de 1891⁸ epigrafou a porvindoura demarcação de espaço na Planície Central, onde a Capital da República seria situada, estimulando olhares ao horizonte em busca do melhor vale.

Nesse tom, equipe foi designada a analisar os fatores físicos e climáticos do perímetro, mas a demarcação exata se deu já no governo do seu realizador.

Nesse partir para o proceder, muitos obstáculos foram apostilados por opositores, reação esperada de olhares que jamais tinham apreciado um sonhar tão elevado, em desafio ao “*cronus*” e as duas atmosferas.

Idealizou-se uma urbanização cujas coordenadas remetem à memória do grande sacrifício, símbolo sagrado “*do que veio aos seus, mas estes não o bem recepcionaram*”, aspirando do real ao ideal.

Quem sabe um dia tivera Kubitschek imaginado sua lembrança eternizada por tamanha realização.

⁷ Como escreveu Claude Lévi-Strauss, “*es absolutamente imposible concebir el significado sin orden*”, à página 30 da obra “*Mito y Significado*”, publicada em Buenos Aires, pela Aliança Editorial, em 1986.

⁸ A Constituição Federal de 1891 registrou, em seu artigo 3º, a titularidade da União sobre uma faixa de terra de 14.000 mil quilômetros no Planalto Central, destinada a construção da Capital Federal.

Sem embargo de sentimentalismo, o resultado desse intento resta à disposição de quem o apreciar possa interessar, demarcando singular história no trilhar de um Brasil que, mesmo diante de dificuldades e bloqueios hereditários, jamais se desvencilhou das aspirações de progresso. Fez, assim, do pensamento uma forma de movimento, ainda que pragmático e concreto.⁹

3. Brasília na tríade existencial: cidade, estado e capital política

A espacialidade de Brasília tão pensada é compreensível pelos geométricos que adornam a obra. Os idealizadores montaram um combinado que desde o pretérito abrilhanta o vistar da nova Capital. Fizem do espaço uma organização da própria existência pública e exterior.

À direita dos nomes e renomes que compunham o time de pioneiros da recente Brasília, cumpra-se homenagem a todos os labutadores que em conjunto realizaram o sonho nacional em passo recorde.

Os construtores que cadenciaram as vidas ao ritmo da mega edificação da capital, com deferência, não deveriam ser esquecidos, tão pouco qualificados como meros “ancestrais de povoados anopluros”, pois as custas de seus tecidos as “esfinges” de concreto pontuaram o “Sítio Castanhado”.¹⁰

⁹ “*Avant de Philosopher, il Faut vivre*” escreveu no primeiro quartel do século passado Henri Bergson, como conta à página 144 da obra “*La pensée et le mouvant*”; Paris: PUF, 2003, 15ª edição.

¹⁰ Exemplo encontra-se bem delineado na obra “*Ceilândia: Mapa da cidadania. Em defesa dos direitos humanos e na formação do novo profissional do Direito*”, à página 15, no seguinte fragmento: “ (...) A história de Ceilândia retrata um processo segregador na constituição do espaço urbano de Brasília, onde predominou a expulsão para as cidades satélites de inúmeros trabalhadores que vieram para construir a capital. Esta história pode ser compreendida por meio de três períodos significativos: a fase de remoção dos favelados, a implantação da rede urbana e a atualidade (...)”.

Urbes limítrofes nasceram por razões justas, ao passo que, no planejar de cúpula, o espaço onde os “humanos” edificadores instalariam pouso não foi da melhor forma imaginado.

Perceptível é que a cidade planificada enfrenta problemas existenciais como as variadas metrópoles, em qualquer fuso ou meridiano.

Além das conspirações (em atentado à fleuma dos que possuem ensejo para viver por anos mais) o complexo urbano vive disfunções físicas, mas respira, pulsa e resiste.

O fato de ter sido planificada, por óbvio, não frustrou a tentativa de bloquear as implicações do tempo, principalmente no tocante a constância populacional (que por estímulos cresce em aleatório).

Exemplo disso nota-se o sistema viário, que em pretérito inaugural as “free way’s” ostentavam viva funcionalidade, mas, não contém mais o tráfego simultâneo.

O populismo incentivado pelo “status” de cidade ícone do funcionalismo público parece-nos que no pretérito também não foi previsto.

Mesmo nesse cenário abstruso (típicos de municipalidades), a Capital da República sediou admiráveis realizações, desde a ordem interna à representatividade supranacional, pois dentre os feitos majestosos, a compleição jurídica tem muito que memorar.

Em síntese, merecem destaque as diversas codificações, até as hodiernas sistêmicas (como o código de defesa do consumidor), que naquele espaço tiveram suas razões sopesadas.

A estimada Constituição Cidadã também abrolhou no seio do horizonte centro-oeste. “Natural” de Brasília (onde foi solenemente consubstanciada), a Carta Política adveio em favor das razões humanitárias e em projeção aos interesses nacionais, como marco histórico e alvitre de governabilidade na Capital da República.

Em detrimento à natureza, consecutivamente, a ação humana exerce papel cardeal. Sobre a Capital da República, sem

obtemperar as estoicidades, o efeito não é dessemelhante.

No agir de arditos (sobrevindos de regiões não delineadas) denigre-se a visão de um espaço com arquitetura quase sem máculas. Os episódios tétricos (percebidos por todos os nacionais) equiparam a “capital da esperança” à ecossistema de áspides.

Brasília edificada com disposição e exuberância e, pelas sinuosidades de Niemeyer, tornou-se patrimônio cultural da humanidade, arquitetura de traços precisos e encantadores, ao combinar de relevo onde outrora habitava tão somente o cerrado.¹¹

Refletir, à luz de expressões históricas, não demanda ao interlocutor dificuldades sensitivas sobre os fatos aqui destacados.

Nesse singlar, apreende-se que a edificação de Brasília não foi ao todo fruto de aspirações individuais, considerando que a imediata segunda Capital da República já possuía instituições sólidas, com aspirações bem políticas pelo aperfeiçoar institucional, refletindo, naturalmente, a busca de alocação em espaço estratégico.

Brasília, no melhor prisma, cumpriu os alvos por primeiro estabelecidos, desde a “acomodação” por melhor geográfica do cerne administrativo, até o fomentar de progresso à faixa centro-oeste.

4. As sedes dos poderes em nova vizinhança

A Rio de Janeiro demarcou história perene no existir da República do Brasil, palco de realizações com mais acertos do que o propositado.

Exemplar de grande feito foi a própria realização da hodierna Capital. Labor emergido em porção dos poderes da época, com ânimo para que o outono de 1960 fosse vivenciado já no interior.

Ao inverso da São Sebastião do Rio de Janeiro, as dificuldades urbanísticas de Bra-

¹¹ Em 1987 a Capital da República foi assentada pela ONU como Patrimônio Histórico e Cultural da humanidade.

sília não exprimem necessidade de reforma ao ponto de se cogitar transferência da Capital a outro espaço, mas, já nesse tempo, o cenário não compatibiliza benfeitorias voluptuárias.

Inovação se demonstra ao passo que, além dos domínios internos, na nova Capital encontram-se as representatividades externas e, como símbolo de diplomacias, as embaixaturas contiguam residências políticas em comum circunscrição administrativa.

Com extensão a efetividade funcional, o arquétipo de Montesquieu cooperou sem muitas interdições. A tripartição de poderiu ratifica o mais próximo do contrabalançar da nau democrática em mar de flibusteiros.

Diante da manifesta receptividade dos regionais, e do solo confiado por Dom Bosco, Brasília bem assentou os três poderes da federação republicana.

5. No Congresso Nacional, as casas legislativas como peso e contrapeso do engrenar legislativo

Concentrar os olhares à Capital Federal conduz percepções variadas. A Brasília, em seu desígnio, é consubstanciada por entes e órgãos (pelos os quais, ao certo, foi arquitetada).

Cada instituição, seja havida em concomitância à edificação da Capital, seja pretérita a inaugurarão, merece aclamação pelo pertencer ao todo.

O Congresso Nacional, sem hesitar, esboça uma das mais importantes instituições políticas na Capital Federal, e sobre ele nosso pulsar anseia esperanças da proposição ao praticar.

O Legislativo da União denota, aos federados, prática de insofismável arrebatamento. Fonte onde anseios são difundidos à sorte de agentes da ocasião.

Nesse diapasão, a coletividade percebe direitos mediante “umbilical” legislativo, cuja sustância, no filtrar político, nem sempre corresponde ao desejado.

Neste produzir, a melhor sistêmica concedeu voz aos povos e aos Estados e em alternar de pesos e contrapesos, a ordem democrática respira atmosferas menos rarefeitas.

A representatividade federativa, cujo escrito reflete maior dedicação, atua com peso atípico em favor dos interesses sociais (desde a nascença litorânea), e ao influxo das alçadas elencadas no texto constitucional de 1988. Toma ali especial assento o Senado Federal, valendo aqui a reprodução da assertiva de Christopher Wren: “*Si monumentum requiris, circumspice*”.

Da Carta Cidadã surgiu também atribuições exclusivas de fiscalização do Poder Executivo, em caminhada pela democratização há tempos esperada.

A significância das instrumentalidades legislativas ao direito, por certo, devem em algum momento da vida ser levada à reflexão dos entes sociais, e aos operadores de Direito, a cada suspiro.

A Lei é a embarcação maior que translada os Direitos. Seu direcionar importa não só ao comandante da nau, mas a todos que um dia esperam em terra avistar as velas que às vezes transportam no porão alguma esperança.

6. Conclusão

A especialidade de Brasília se entrelaça com a criação e a história do Senado Federal. Alí se fez o Brasil do século XX, em século desenhado pela arte de Niemeyer, criativo e revolucionário como o designou Eric Hobsbann.¹²

Poucas sempre serão as palavras para enaltecer autor e obra que fizeram do espaço urbano brasileiro uma escultura monumental.

¹² Em depoimento à página 399 da obra “Oscar Niemeyer: minha arquitetura (1937-2004)”. Curitiba: MON, Editora Revan, s.d.

Referências

ADMINISTRAÇÃO Regional de Brasília. Disponível em < <http://www.brasilia.df.gov.br/>>. Acesso em 26 de julho de 2010.

JLUCIANO. Disponível em:< <http://www.jluciano.eti.br/profecias/dombosco.htm> >. Acesso em 24 de julho de 2010.

MACHADO Maria Salette Kern e SAUSA Nair Heloisa Bicalho de/ Ceilândia: Mapa da Cidadania: Em rede na defesa dos Direitos Humanos e na Formação do novo profissional do direito.

PRESIDÊNCIA da República do Brasil. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/>. Acesso em 23 de julho de 2010.

SENADO Federal. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em 25 de julho de 2010.

SERRES, Michel. Os cinco sentidos. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 2001. Página 355.

STRAUSS, Claude Lévi, "Mito y Significado", Aliança Editorial, Buenos Aires, 1986. Página 30.

BERGSON Henri, La pensée et le mouvant. PUF, 15ª edição. Paris: 2003. Página 144.

Senado Federal

Os 50 anos de Brasília. Por uma justiça ágil

Luiz Fux

Sumário

1. Introdução. 2. Proposições convertidas em disposições legais no Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil.

1. Introdução

O Senado Federal, por seu Presidente, o Senador José Sarney, editou o Ato nº 379, de 30 de setembro de 2009, criando uma Comissão de Juristas para elaboração de um Novo Código de Processo Civil. Para esse fim, nomeou como membros da Comissão os seguintes integrantes nos respectivos cargos, a saber:

Luiz Fux (Presidente)

Teresa Arruda Alvim Wambier (Relatora)

Adroaldo Furtado Fabrício

Benedito Cerezzo Pereira Filho

Bruno Dantas

Elpídio Donizetti Nunes

Humberto Theodoro Júnior

Jansen Fialho de Almeida

José Miguel Garcia Medina

José Roberto dos Santos Bedaque

Marcus Vinicius Furtado Coelho

Paulo Cesar Pinheiro Carneiro

A Comissão foi instituída depois da vigência, por 37 (trinta e sete anos) do Código Buzaid, de 1973, que, por seu turno, substituíra, 33 (trinta e três anos) depois o denominado código de 39, inspirado na doutrina austríaca de Franz Klein.

Luiz Fux é Ministro do Superior Tribunal de Justiça, presidente da Comissão de juristas que elaborou, a pedido do Senado Federal, o anteprojeto do novo Código de Processo Civil.

A metodologia inicial da Comissão foi estabelecer o novo ideário da duração razoável dos processos como seu ponto de partida e, para esse fim, erigir instrumentos capazes de conferir aos juízes poderes instrumentais para se desincumbirem dessa promessa constitucional.

Visando a refletir os anseios sociais, a comissão voltada para o desígnio de oferecer um código da nação brasileira, abriu ao público em geral a oportunidade de, como destinatários finais, opinarem sobre o novel diploma.

Nesse segmento, foram colhidas mais de 13.000 (treze mil) sugestões através do recebimento de e-mails da comunidade em geral, 240 (duzentos e quarenta) sugestões advindas das audiências públicas realizadas em todo o país e 200 (duzentas) sugestões das entidades representativas das classes que atuam no segmento judicial (OAB, AMB, etc) e na Academia (Faculdades de Direito, Instituto de Direito Processual – IBDP – e Instituto Pan Americano de Direito Processual, com sede no México, através de seus componentes e participante das Jornadas Pan-Americanas de Direito Processual realizadas no Brasil em 2009, todas utilíssimas para a elaboração do anteprojeto).

A ideologia norteadora dos trabalhos da Comissão, repita-se, foi a de conferir maior celeridade à prestação da justiça à luz da promessa constitucional da “duração razoável dos processos”, por isso que, à luz desse ideário maior, foram criados novéis institutos e abolidos outros que se revelaram ineficientes ao longo do tempo, mercê da inclusão de ônus financeiro aptos a desencorajar as aventuras judiciais que abarrotam as Cortes Judiciais do nosso país.

A Comissão, atenta à sólida lição da doutrina de que sempre há bons materiais a serem aproveitados da legislação anterior, bem como firme na crença de que a tarefa não se realiza através do mimetismo que se compraz em apenas repetir erros de outro-

ra, empenhou-se na criação de um “novo código”, erigindo instrumentos capazes de reduzir o número de demandas e recursos que tramitam pelo Poder Judiciário.

Esse desígnio maior resultou na instituição de um “incidente de resolução de demandas repetitivas”, voltado aos denominados “litígios de massa”, o qual poderá evitar a multiplicação das demandas, na medida em que suscitado o mesmo pelo juiz ou pela parte, perante o tribunal numa causa representativa de milhares de outras idênticas quanto à questão jurídica nelas encartada, imporá a suspensão de todas as demandas locais até o pronunciamento das Cortes Superiores, habilitando os magistrados nas demandas seriais, dotadas de amplíssima defesa, com todos os recursos previstos nas leis processuais e com a intervenção de *amicus curiae*, proferir uma decisão com amplo espectro, definindo o direito controvertido de tantos quantos se encontram na mesma situação jurídica, plasmando uma decisão consagrada do princípio da isonomia constitucional.

A redução do número de recursos hodiernamente existentes, como a eliminação dos embargos infringentes e do agravo, como regra, adotando-se a segunda modalidade de recurso (agravo de instrumento) apenas à impugnação, no primeiro grau, de jurisdição das decisões de urgência e de mérito e reservando uma única impugnação da sentença final, oportunidade em que a parte poderá manifestar todas as suas irrisignações quanto aos atos decisórios proferidos no curso do processo, coadjuvarão o sistema no alcance dessa almejada celeridade, sem a violação das cláusulas que compõem o novo processo civil constitucional.

A Comissão, por seu turno, não se descurou da simplificação do código e de seus novéis instrumentos, instituindo *procedimento padrão para o processo de sentença*, adaptável pelo juiz em face do caso concreto, reorganizando o próprio código conquanto conjunto de normas, dotando-o de um *Livro* referente à *Parte Geral*, um *Livro*

relativo ao Processo de Conhecimento contendo os Procedimentos Especiais que nada mais são do que ações de cognição, outro referente ao Processo de Execução Extrajudicial, o seguinte referente às regras gerais e especiais dos Processos nos Tribunais (Recursos e Ações Autônomas de Impugnação) e, o último, das Disposições Gerais e Transitórias.

A Força da Jurisprudência restou deveras prestigiada em todos os graus de jurisdição, viabilizando a criação de filtros em relação às demandas *ab origine*, autorizando o juiz a julgar a causa de plano consoante a jurisprudência sumulada e oriunda dos entendimentos emanados dos recursos repetitivos, sem prejuízo de tornar obrigatório para os tribunais das unidades estaduais e federais, a adoção das teses firmadas nos recursos representativos das controvérsias, previstos, hodiernamente no artigo 543-C do CPC, evitando a desnecessária duplicação de julgamentos, além de manter a higidez de uma das funções dos Tribunais Superiores, que é a de uniformizar a jurisprudência do país.

A Comissão privilegiou a conciliação a critério do juízo e das partes, incluindo-a como o primeiro ato de convocação do réu a juízo, porquanto nesse momento o desgaste pessoal e patrimonial dos interessados é diminuto e encoraja as concessões, mercê de otimizar o relacionamento social com larga margem de eficiência em relação a à prestação jurisdicional.

Em suma, a Comissão concluiu nas diversas proposições que se impunha dotar o processo; e *a fortiori*, o Poder Judiciário, de instrumentos capazes, não de enfrentar centenas de milhares de processos, mas antes, de obstar a ocorrência desse volume de demandas, com o que, a um só tempo; salvo melhor juízo, sem violação de qualquer comando constitucional, visou tornar efetivamente alcançável a duração razoável dos processos, promessa constitucional e cânone todas as declarações fundamentais dos direitos do homem de todas as épocas e continentes, mercê de propiciar maior qualificação da

resposta judicial, realizando o que Hans Kelsen expressou ser *o mais formoso sonho da humanidade; o sonho de justiça*.

As inovações no anteprojeto que seguem abaixo são inúmeras e conspiram com as expectativas populares obtidas através do site do Senado (13.000 acessos).

2. Proposições convertidas em disposições legais no Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil

- A Parte Geral conterà regras sobre jurisdição, ação, partes, procuradores, Ministério Público, Órgãos Judiciários e auxiliares, atos processuais, formação, suspensão e extinção do processo, com a consequente exclusão do livro de Processo de Conhecimento; bem como, disposições gerais sobre as tutelas de cognição, de execução, e de urgência, temas estes previstos no atual Capítulo VII (Processo e Procedimento) do Livro I (Do Processo de Conhecimento). O atual Livro IV será substituído, com a eliminação da parte referente aos procedimentos cautelares específicos.

- A possibilidade jurídica do pedido deixa de ser considerada condição da ação, compondo o mérito da causa .

- É conferida aos advogados a faculdade de promoverem a intimação pelo correio do advogado da parte contrária, de testemunhas etc, com o uso de formulários próprios e juntada aos autos do comprovante do aviso de recebimento.

- A desconsideração da Pessoa Jurídica é versada da mesma forma como o é na lei civil, sendo certo que, como condição para a fixação da responsabilidade patrimonial dos sócios na futura fase de cumprimento da sentença, criando-se para tanto um incidente próprio com amplo contraditório com a manifestação dos sócios antes da constrição dos bens. Deveras, o mesmo procedimento é utilizado na execução extrajudicial.

- A coisa julgada entre as mesmas partes abrangerá as questões prejudiciais, tornando dispensável a propositura de

ação declaratória incidental, observada a competência do juízo.

- O Conselho Nacional de Justiça uniformizará o procedimento do processo eletrônico para os Tribunais do país.

- As leis de organização judiciária de cada Estado e do Distrito Federal poderão prever a instituição de mediadores e conciliadores para auxiliarem os magistrados.

- O juízo, ainda que incompetente poderá decretar medidas de urgência para evitar o perecimento de direito.

- A ação acessória deverá ser proposta no juízo competente para a ação principal.

- Os atos de comunicação entre juízes (carta precatória e carta rogatória) serão feitas preferencialmente por meio eletrônico, telegrama ou telefone.

- A citação por edital será realizada, em regra, por meio eletrônico.

- O sistema atual de nulidades é mantido, prestigiando-se os princípios da instrumentalidade, do prejuízo e da efetividade processual desprezando-se invalidades e preliminares acaso o juiz possa decidir o mérito a favor da parte a quem favorece o acolhimento daquelas.

- O cancelamento da distribuição do feito que, em 15 (quinze) dias, não for preparado no cartório em que deu entrada será precedido de intimação postal ao advogado.

- O juiz de primeiro grau ou o relator do recurso, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades (*amicus curiae*), sem alteração de competência.

- A falta de pressupostos processuais não acarretará a extinção do processo sem anterior oportunidade para correção do vício.

- A Tutela de Urgência satisfativa poderá ser deferida nos caso de direito em estado de periclitacão ou direitos evidentes, prevendo-se a dispensa dos requisitos cumulativos.

- A tutela de urgência ou de evidência será requerida ao juiz da causa e, quando

anteriores, ao juízo competente para conhecer do pedido principal, iniciando-se, a partir de então a formação do processo sincrético, sem necessidade de promoção de outra ação principal.

- Redefiniu-se o litisconsórcio unitário e necessário em dispositivos distintos fundando-se o conceito na doutrina de Barbosa Moreira e Frederico Marques.

- O Regime da interdependência aplicável ao litisconsórcio unitário explicita que os atos e as omissões de um litisconsorte não prejudicará os demais, mas os beneficiarão.

- A nomeação à autoria é utilizada para a correção da legitimidade passiva, após manifestação do réu, diante da aparência de correta propositura.

- O “Chamamento ao Processo”, reúne as hipóteses atuais dos institutos da denunciação à lide e do próprio chamamento ao processo.

- É excluída, como figura de intervenção voluntária a oposição e mantidas a assistência simples e litisconsorcial.

- O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas passa a obedecer o seguinte regime jurídico

- O incidente pode ser suscitado pelas partes ou pelo juiz de ofício

- O julgamento do incidente de resolução de demandas repetitivas produz coisa julgada em relação aos processos pendentes, sujeitando-se a recurso com efeito suspensivo, mas sem reexame necessário. As ações supervenientes (intentadas durante o processamento do incidente) também serão atingidas pela decisão deste.

- O Tribunal poderá deferir a juntada de documentos e de diligências necessárias à elucidação da questão de direito controvertida.

- A suspensão de outras causas apenas ocorrerá após a admissão do incidente pelo Tribunal.

- Um dos requisitos para instauração do incidente é o “potencial para acarretar grave insegurança jurídica e relevante

multiplicação de processos sobre questão idêntica”, aferido pelo Tribunal.

- Os terceiros e o Amicus Curiae são legitimados à interposição dos recursos extraordinários.

- A Defensoria Pública tem legitimidade para suscitar o incidente.

- Admitido o incidente pelo Tribunal, serão suspensos os processos pendentes em primeiro grau de jurisdição na instância local.

- Se houver recurso extraordinário ou especial do julgamento do incidente, caberá ao STF/STJ suspender recursos pendentes sobre o mesmo tema em todo o território nacional

- O incidente de resolução de demandas repetitivas deverá ser julgado no prazo de 12 meses, e desfrutará de preferência legal salvo os processos de hábeas corpus .

- O relator do recurso pode suscitar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

- A tese jurídica adotada na decisão do incidente de resolução de demandas repetitivas será aplicada tanto aos casos já ajuizados quanto às ações supervenientes.

- Descumprida a decisão do incidente de resolução de demandas repetitivas, caberá ajuizamento de reclamação ao tribunal competente.

- O efeito suspensivo do recurso especial e do recurso extraordinário interpostos no incidente de resolução de demandas repetitivas terá duração de 180 dias, sendo certo que superado este prazo, os processos individuais voltam a correr, resguardados os poderes do STJ e do STF para conceder medidas urgentes.

- Os legitimados mencionados no artigo 103-A da Constituição Federal podem propor a revisão e o cancelamento do entendimento firmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça no âmbito do incidente de resolução de demandas repetitivas.

- O incidente será processado sem prejuízo do julgamento oportuno das questões

remanescentes, decorrido o prazo de suspensão dos processos.

- O Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente, na qualidade de fiscal da lei, assumindo a titularidade do incidente em casos de desistência ou abandono.

- O incidente de resolução de demandas repetitivas uma vez admitido, será comunicado imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão em cadastro nacional.

- O relator ouvirá as partes e os demais interessados, inclusive pessoas, órgãos e entidades com interesse na controvérsia, no prazo comum de quinze dias e, em seguida, o Ministério Público em igual prazo, os quais poderão requerer a juntada de documentos, bem como as diligências necessárias para a elucidação da questão de direito controvertida.

- Na sessão de julgamento, depois de feita a exposição do incidente pelo relator, o presidente dará a palavra, sucessivamente, ao autor e ao réu da ação que deu origem ao incidente, pelo prazo improrrogável de trinta minutos para cada um, a fim de sustentarem as suas razões.

- No âmbito do incidente de resolução de demandas repetitivas uma vez interpostos os recursos extraordinário ou especial, os autos subirão independentemente da realização de juízo de admissibilidade no Tribunal de origem.

- Os poderes do juiz foram ampliados para, dentre outras providências adequar as fases e atos processuais às especificações do conflito, de modo a conferir maior efetividade à tutela do bem jurídico, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa.

- É admitida a alteração do pedido e da causa de pedir até o julgamento da causa, assegurando sempre a ampla defesa.

- As ações, passam a ser dúplices, exigida a conexão com o fundamento da ação ou da defesa, extinguindo-se o instituto da reconvenção.

- A exigibilidade das astreintes fixadas judicialmente em liminar ou sentença

vige desde o dia em que for configurado o descumprimento e devem ser depositadas em juízo para liberação na forma prevista no código.

- Nas ações que tenham por objeto pagamento de condenação de quantia em dinheiro, o juiz, sempre que possível, poderá prever, além de imposição de multa, outras medidas indutivas, coercitivas ou sub-rogatórias.

- As matérias cognoscíveis de ofício pelo magistrado, sempre serão submetidas ao crivo do contraditório.

- As matérias suscetíveis através de incidentes processuais que dão ensejo a processos incidentes, como v.g: as exceções de incompetência, impedimento, suspeição, impugnação ao valor da causa etc, serão alegadas como preliminares da contestação.

- O magistrado deverá apreciar prioritariamente as matérias inerentes ao impedimento e suspeição.

- O procedimento padrão, a critério do juiz ou mediante manifestação das partes inicia-se, em regra, pela audiência de conciliação.

- A regra é o comparecimento espontâneo da testemunha por obra do interessado, sob pena de perda da prova, restando a intimação por AR, em casos devidamente fundamentados.

- A inversão do ônus da prova em processo cuja parte seja beneficiária da justiça gratuita, imporá ao Estado arcar com as despesas respectivas.

- A eficácia preclusiva da coisa julgada (atual artigo 474) não incluirá as causas de pedir.

- A multa prevista no atual artigo 475-J incidirá novamente, nas hipóteses de sucumbência na impugnação ao cumprimento de sentença e nos embargos à execução.

- A conexão impõe somente imporá ao magistrado ordenar a reunião de ações conexas propostas em separado, somente nos caso de possibilidade de risco de decisões contraditórias (atual artigo 105).

- A prevenção da competência observará o critério único do despacho ordinatório da citação.

- É obrigatória a suscitação do conflito negativo pelo magistrado que receber o processo por declinação de competência e não a acolha.

- Os prazos processuais passam a correr somente em dias úteis.

- Os prazos processuais para os magistrados proferirem decisões passam a ser de (20) vinte dias e de 5 (cinco) para a prolação dos despachos de mero expediente.

- O se juiz puder julgar o mérito a favor de quem aproveitaria o acolhimento da preliminar, se absterá de pronunciá-las.

- A competência dos Juizados Especiais nas causas de até 60 salários mínimos será absoluta, concedendo-se prazo trienal para a adaptação pelos Estados membros de sua estrutura judiciária.

- A ausência de advogado na audiência não impedirá a realização da conciliação, a critério do juízo.

- Havendo audiência de conciliação, o prazo para apresentar contestação será contado a partir dela.

- O revel, a partir do momento em que ingressar nos autos, deverá ser intimado.

- É recorrível por agravo de instrumento com sustentação oral, as decisões interlocutórias que versem sobre o mérito da causa.

- O juiz pode, de ofício, em qualquer estado do processo, determinar o comparecimento pessoal das partes, a fim de interrogá-las sobre os fatos da causa.

- Será criada uma subseção II "da força probante dos documentos eletrônicos" à Seção IV (Da Prova Documental).

- As provas orais serão produzidas na audiência, conforme a ordem determinada pelo juiz, obedecidos o contraditório e o devido processo legal.

- A extinção do processo por ilegitimidade de parte impedirá nova propositura da ação sem que haja modificação do quadro fático.

- Nas obrigações de fazer contra a Fazenda Pública, havendo inadimplemento, o juiz poderá impor multas até o limite correspondente ao valor da obrigação principal, o qual poderá ser seqüestrado (art. 461, § 13 do Anteprojeto). O excesso da multa poderá ser revertido para a parte quando o descumprimento for da Fazenda Pública.

- O cumprimento da sentença por quantia certa dependerá da intimação do executado após o trânsito em julgado e decorrido o prazo referido no artigo 475-J, incidindo os consectários referidos.

- A impugnação à execução de sentença que reconhece a existência de obrigação de pagar quantia em dinheiro não impede o prosseguimento da execução e deve ser formulada por simples petição.

- Os honorários advocatícios incidem na fase inicial de cumprimento de sentenças.

- É necessária a intimação pessoal, por via postal, para incidir a multa prevista no artigo 475-J, na fase de cumprimento de sentença.

- A multa do artigo 475-J incide na execução provisória, devendo ser depositada em juízo, podendo ser levantada, quando do trânsito em julgado da decisão desfavorável ao executado ou quando pendente agravo contra denegação de recurso especial ou recurso extraordinário.

- A impugnação do réu referida no atual parágrafo 2º do artigo 475-J, quando rejeitada, importará na incidência da multa prevista no caput i, retroativamente.

- A arguição do réu dos fundamentos previstos nos incisos II e III do parágrafo segundo não impede o prosseguimento dos atos executivos.

- Ultrapassado o prazo para cumprimento espontâneo da sentença, incidirão honorários advocatícios de 10% sobre o valor da execução. Findo o procedimento executivo, o valor dos honorários poderá ser aumentado para até 20%, observado, no que couber, o disposto no artigo 20.

- A multa fixada por decisão liminar ou na sentença será depositada em juízo e

poderá ser levantada nas mesmas hipóteses previstas na execução provisória.

- O valor da multa que corresponder ao da obrigação principal será devido ao autor, destinando-se o excedente à unidade da Federação onde se situa o juízo perante o qual tramita o processo.

- Os honorários serão fixados entre 10% e 20% do valor da condenação ou do proveito, benefício ou vantagem econômica obtida.

- Nas causas que envolvam a Fazenda Pública, os honorários ficarão entre 5% e 10% sobre o valor da condenação ou do da vantagem econômica obtida.

- A verba de honorários advocatícios passa a ostentar, por força do novo código, textualmente, natureza alimentar, direito próprio do advogado e conseqüentemente não é compensável em sucumbência recíproca.

- É direito próprio do advogado os honorários na proporção do êxito obtido na causa, vedando-se a compensação.

- As multas (astreintes) podem incidir cumulativamente sendo certo que ,até o valor correspondente ao da obrigação que é objeto da ação será devida ao autor da ação e o que exceder a este montante será devido ao Estado.

A penhora “on line” (isto é, do bloqueio à efetiva penhora) adstringe-se ao valor do crédito exequendo, impondo-se à instituição financeira informar o juízo da efetivação proporcional da constrição, sob as penas da lei.

- A ordem de bens penhoráveis, prevista no atual artigo 655 do Código de Processo Civil não é absoluta, devendo ser ponderada pelo juiz à luz dos princípios da utilidade da execução em confronto com o princípio da menor onerosidade

- O exercício do direito à adjudicação pelo exequente e pelos demais interessados pode ser exercido após a tentativa frustrada da primeira arrematação.

- É eliminada a distinção entre praça e leilão.

• Os atos de alienação (arrematação) serão realizados por leilão eletrônico, salvo se as condições da comarca não permitirem a observância do referido procedimento.

• É eliminada a necessidade, hoje prevista no Código de Processo Civil, de duas hastas públicas (a primeira pelo valor da avaliação e a segunda por valor que não seja considerado vil), permitindo-se que desde a primeira hasta pública o bem seja alienado por valor inferior à avaliação, contanto que não seja considerado preço vil.

• Os embargos à arrematação, são eliminados, facultando-se à parte uma ação com o intuito de rescindir a mesma, nos moldes do atual artigo 486 do Código de Processo civil).

• Os atos de averbação da execução (615-A (averbação da execução), bem como os demais de comunicação a terceiros devem ser realizados por iniciativa do próprio exequente.

• É regulada a prescrição intercorrente na execução.

• A multa do artigo 475-J incide na execução por quantia referente à execução de sentença que condena ao pagamento de pensão alimentícia.

• É vedada a indisponibilidade integral do capital do executado pessoa física ou jurídica

• É extinta a ação monitória.

• Serão mantidos os procedimentos especiais de jurisdição voluntária, desjudicializando os procedimentos meramente escriturais.

• Serão excluídos os seguintes procedimentos especiais: ação de depósito, ações de anulação de substituição de títulos ao portador, ações possessórias, ação de nunciação de obra nova, ação de usucapião e ação de oferecer contas, compreendidos no processo de conhecimento.

• É criado um procedimento Edital, cabível nos procedimentos de usucapião de substituição ou anulação de títulos ao portados e genericamente, em quaisquer

outros que por regra de direito material, exijam a citação de interessados incertos.

• O imóvel quando geo-referenciado, na forma da lei, com averbação no registro de imóveis, dispensa o juiz de determinar os trabalhos de campo na ação demarcatória e demais que incluam essa etapa procedimental.

• A posse em nome do nascituro e a homologação de penhor legal serão incluídas no Livro dos Procedimentos Especiais de Jurisdição Contenciosa.

• O Ministério Público somente intervirá nos procedimentos especiais de jurisdição voluntária, nos termos do artigo 82 do CPC.

• A modulação dos efeitos da decisão dos tribunais, obedecerá o princípio da segurança jurídica e os parâmetros do controle da constitucionalidade das leis.

• As ações autônomas de impugnação serão incluídas no livro da parte geral das impugnações às decisões judiciais.

• Os prazos recursais são unificados em quinze dias úteis, salvo os embargos de declaração e demais casos previstos em leis esparsas.

• É instituída a Sucumbência Recursal nas hipóteses de recursos manifestamente infundados, como os que contrariam teses firmadas em sumulas dos tribunais superiores, teses fixadas em decisão de mérito de recursos com repercussão geral, recursos repetitivos ou incidente de resolução de demandas repetitivas, bem como jurisprudência dominante dos tribunais superiores, ainda não sumuladas

• É extinto o agravo e a preclusão no primeiro grau de jurisdição, ressalvada a manutenção do agravo de instrumento para as decisões de urgência satisfativas, decisões interlocutórias de mérito e decisões proferidas no cumprimento da sentença e no processo de execução; instituindo-se um único recurso de apelação, no qual é lícito ao vencido manifestar todas as suas irrisignações quanto às interlocutórias proferidas no curso do processo.

• O recurso de apelação continua sendo interposto no 1º grau de jurisdição, admitido o juízo de retratação em consonância com Súmulas dos Tribunais Superiores ou nos termos do atual artigo 543, relegando-se o juízo de admissibilidade formal para o 2º grau de jurisdição.

• Os embargos infringentes são extintos conquanto espécie recursal, devendo constar o dever de o magistrado, cujo voto não tenha prevalecido, relatá-lo expressamente, considerando-se este voto declarado como integrante do acórdão para todos os efeitos, inclusive para fins de prequestionamento da questão jurídica.

• Os recursos têm, como regra, apenas o efeito devolutivo, podendo o relator, nos casos legais conceder e uma vez requerido, efeito suspensivo

• A tese adotada no recurso repetitivo será de obediência obrigatória para os Tribunais locais.

• Nos casos em que o Supremo Tribunal Federal entenda que a questão versada no recurso extraordinário é de ordem infraconstitucional impõe-se seja o mesmo remetido ao Superior Tribunal de Justiça, por decisão irrecurável, aproveitando-se a impugnação interposta. Por outro lado, nos casos em que o Superior Tribunal de Justiça entenda que a questão versada no recurso especial é de ordem constitucional, impõe-se a remessa ao Supremo Tribunal Federal que se entender pela competência da primeira Corte, pode, reenviar o recurso ao STJ, também, por decisão irrecurável.

• O recurso extraordinário e o recurso especial decididos (acolhidos) com base em uma das causas de pedir ou em uma das razões de defesa permitirão ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal o julgamento das demais matérias, ainda que com relação a elas não tenha havido prequestionamento, ex officio ou a requerimento da parte.

• Revelando-se necessária a produção de provas, o processo será remetido ao 2º

grau de jurisdição, para a realização da diligência indispensável.

• O acórdão que examine apenas um dos fundamentos da apelação ou da resposta e desde que interpostos embargos de declaração, permitirá sejam considerados todos os temas debatidos em eventual recurso especial ou extraordinário.

• Nos casos dos atuais artigos 543-B e 543-C, remanescerá a competência do Tribunal a quo para julgar as demais questões que não foram decididas pelo Tribunal Superior, podendo caber quanto às mesmas, novo recurso submetido ao regime dos repetitivos.

• A reiteração de embargos considerados originariamente protelatórios, poderá implicar a cumulação de multas progressivas.

• É extinto o instituto da uniformização de jurisprudência.

• A conclusão dos autos ao revisor deve ser feita por via eletrônica, onde houver e, em seguida, apresentados ao presidente, que designará dia para julgamento, mandando publicar, em todos os recursos, a pauta no órgão oficial.

• O recurso contra a decisão de indeferimento liminar da petição inicial não terá revisor, ressalvados os casos previstos em leis especiais.

• Será permitida sustentação oral em agravo de instrumento contra decisões interlocutórias de mérito e de urgência proferidas em primeiro grau de jurisdição.

• O prazo para a sustentação oral em agravo de instrumento será de dez minutos.

• No julgamento de apelação, não se considerando habilitado a proferir imediatamente seu voto, a qualquer juiz é facultado pedir vista do processo, devendo apresentá-lo na sessão seguinte, prosseguindo-se o julgamento, dispensada nova publicação em pauta.

• Haverá prazo para a publicação do acórdão, sob pena de ser substituído pela conclusão aferida das notas taquigráficas, independentemente de revisão.

- O relator negará seguimento a recurso inadmissível, prejudicado ou que afrontar súmula do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior, decisão representativa de controvérsia adotada conforme o regime jurídico dos artigos 543-B ou C ou de incidente de resolução de demandas repetitivas, bem como jurisprudência dominante nos tribunais superiores ainda não sumuladas.

- O relator poderá dar provimento ao recurso se a decisão recorrida afrontar súmula do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior, ou decisão representativa de controvérsia tomada com base no regime dos arts. 543-B ou C, ou de incidente de resolução de demandas repetitivas, ou jurisprudência dominante ainda não sumulada

- O STF e o STJ poderão modular os efeitos da decisão que alterar sua jurisprudência predominante, de modo que possa atribuir eficácia apenas para o futuro.

- O cabimento da apelação impedirá a execução da decisão impugnada, até que o Tribunal se manifeste a respeito do juízo de admissibilidade, ocasião em que poderá conceder o efeito suspensivo eventualmente requerido pelo recorrente.

- A possibilidade de concessão de efeito suspensivo aos recursos fica submetida à demonstração de probabilidade de provimento.

- A desistência do recurso representativo da controvérsia não obstará o julgamento da questão jurídica nele versada.

- Será excluída a exigência de recolhimento de caução para interposição de apelação.

- Quando o acórdão proferido pelo tribunal não admitir ou negar provimento a recurso interposto contra sentença ou acórdão, a instância recursal, de ofício ou a requerimento da parte, fixará verba honorária advocatícia, observando-se o disposto nos parágrafos 2º e 3º do atual art. 20.

- A relevação da deserção é da competência do relator do recurso.

- Haverá reexame necessário para causas em que for parte a Fazenda Pública e de valor superior a mil salários mínimos.

- A jurisprudência firmada em recurso representativo da controvérsia e em incidente de resolução de demandas repetitivas impedirá o reexame necessário.

- O reexame necessário, nos casos de sentença ilíquida, será apreciado apenas na fase de liquidação.

- O prazo de interposição dos embargos de declaração será de cinco dias úteis.

- Quando os recursos extraordinário ou especial tempestivos forem inadmissíveis por defeito formal, poderão o STJ e o STF desconsiderá-los, nos casos dos artigos 543-B, 543-C e em outros casos em que a resolução da questão de mérito contribua para o desenvolvimento do direito.

- No julgamento de repercussão geral (artigo 543-B), ficarão suspensos os processos que estiverem em primeiro grau de jurisdição nos quais se discuta idêntica controvérsia, por um período que não deverá exceder doze meses. Sobrevindo, durante a suspensão, decisão do Supremo Tribunal Federal, a respeito do mérito da controvérsia, o juiz proferirá sentença aplicando a tese firmada.

- Uma vez decidido o recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados no mérito pelos tribunais, turmas de uniformização ou turmas recursais, que aplicarão a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal.

- No julgamento de recursos repetitivos (artigo 543-C) ficarão suspensos os processos que estiverem em primeiro grau de jurisdição nos quais se discuta idêntica controvérsia, por um período que não deverá exceder doze meses. Sobrevindo, durante a suspensão, decisão do Superior Tribunal de Justiça a respeito do mérito da controvérsia, o juiz proferirá sentença aplicando a tese firmada.

- As Teses firmadas nos recursos repetitivos deverão ser observadas sob pena de reclamação.

- Caberá ação rescisória quando houver manifesta violação à norma jurídica.

- A petição de agravo de instrumento deverá ser instruída (inciso I do caput do artigo 525 atual) obrigatoriamente com cópias da decisão agravada, da certidão da respectiva intimação, do mandado de intimação ou de outro documento oficial que comprove a tempestividade da interposição, bem como das procurações outorgadas aos advogados do agravante e do agravado.

- É embargável, em âmbito de recurso especial, a decisão que divergir do julga-

mento de outra turma, da seção ou do órgão especial, sendo a decisão de mérito ou de suposta inadmissibilidade que aprecia o mérito do recurso.

- Será também embargável a decisão da turma quando, em recurso extraordinário, divergir do julgamento da outra turma ou do plenário, sendo a decisão de mérito ou de suposta inadmissibilidade que aprecia o mérito do recurso.

- São cabíveis embargos de divergência nas causas e incidentes da competência originária dos tribunais Superiores.

O Senado Federal e o controle do endividamento de estados e municípios

Marcos Mendes

Sumário

1. Introdução. 2. Conclusões e desafios.

1. Introdução

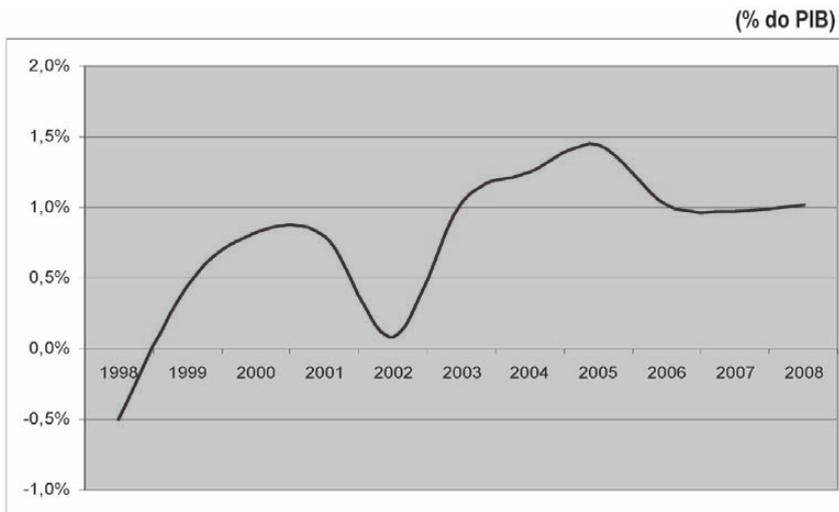
Na Constituição Federal de 1988, em um modelo herdado da Constituição anterior, o Senado Federal tem como competência privativa a tarefa de estabelecer limites e condições para o endividamento de estados e municípios. Isto ocorre porque a função primordial do Senado é zelar pelo equilíbrio da Federação. Composto por três representantes de cada estado e do Distrito Federal, o Senado tem a missão de reequilibrar as forças estaduais, visto que as cadeiras da Câmara dos Deputados são distribuídas proporcionalmente às populações de cada estado. O Senado é, portanto, por natureza, o fórum de discussão e solução dos conflitos federativos. E, como tal, tem o objetivo de controlar o endividamento dos estados, zelando para que alguns não imponham ao resto do país o peso de um endividamento excessivo.

De meados dos anos oitenta até o presente o Brasil evoluiu de uma situação de grande desequilíbrio fiscal, tanto do governo central quanto dos estados e municípios, para uma situação de maior equilíbrio. Os

Marcos Mendes é Consultor Legislativo do Senado Federal.

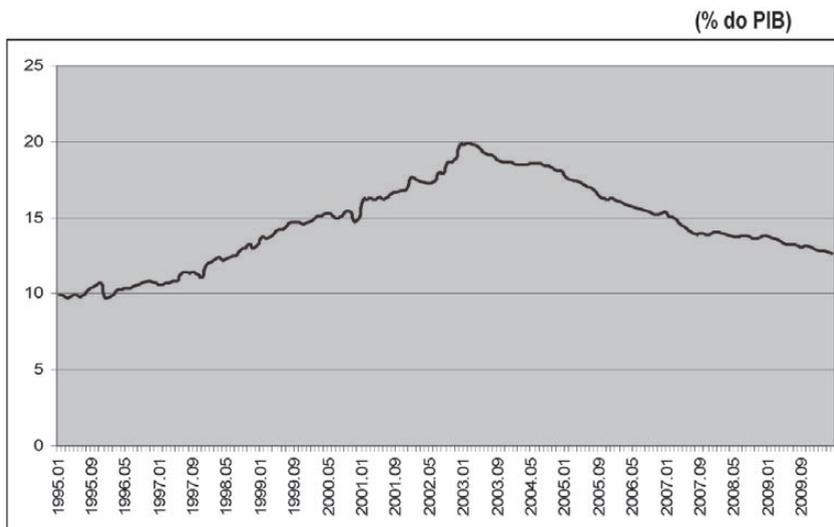
gráficos 1 e 2 mostram a sensível melhoria no resultado primário e a estabilização da relação entre dívida líquida e PIB dos governos subnacionais brasileiros.

Gráfico 1 – Resultado Primário de Estados e Municípios: 1998-2008



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 2 – Dívida Líquida de Estados e Municípios: 1995-2010



Fonte: Banco Central do Brasil

Foram construídas diversas instituições que favoreceram a responsabilidade fiscal e reduziram os incentivos ao endividamento público. As regras de controle de endividamento pelo Senado evoluíram

nessa mesma direção. Passaram de meras declarações de intenção a um controle com relativa eficácia.

Um ponto central do aumento da responsabilidade fiscal e da maior eficácia do

controle do endividamento pelo Senado foi a combinação virtuosa entre a Lei de Responsabilidade Fiscal, a renegociação das dívidas de estados e de grandes municípios e a privatização/extinção da maioria dos bancos estaduais.

Em meados dos anos 90 do século passado a grande maioria dos estados e dos municípios de grande porte estavam insolventes, curvados por uma dívida excessiva e pelo fato de o fim da hiperinflação ter esgotado o mecanismo de corrosão do valor real de suas despesas. Este sobreendividamento era um indicador de que o controle prévio de endividamento exercido pelo Senado não estava funcionando a contento, e que deveria ser mais rígido na limitação de autorizações para contratação de empréstimos. Obviamente essa não era a única causa do problema, pois em um contexto de hiperinflação as dívidas e as despesas se desvalorizavam rapidamente e era bastante difícil apurar a real situação financeira de um ente federativo. De qualquer forma, era preciso construir instituições mais sólidas e capazes de impor reais limites ao endividamento público.

A peça principal dessa nova arquitetura institucional foi a renegociação da dívida de estados e municípios pela União. O Governo Federal implantou um programa em que assumiu a dívida que os entes subnacionais tinham com o mercado financeiro, e a refinanciou por 30 anos. Parte da dívida foi paga com a privatização de empresas e patrimônio estadual. A taxa de juros (6% ao ano mais a variação do IGP-DI) situava-se bem abaixo do custo que era pago pelos estados e municípios ao mercado. Houve, também, um subsídio inicial dado pela União, sob a forma de “perdão” de parte da dívida.

Em troca, os estados e municípios participantes do refinanciamento tiveram que cumprir metas de ajuste fiscal. O “enforcement” nesse empréstimo era muito forte para quem não cumprisse suas obrigações. Os governos estaduais que não pagassem

uma única prestação da dívida poderiam ter suas contas bancárias bloqueadas para que o Tesouro sacasse o que lhe fosse devido.

Todo o processo foi discutido e mediado pelos Senadores membros da Comissão de Assuntos Econômicos e, posteriormente, levado a plenário. Esse processo de refinanciamento iniciou-se com uma proposta do Poder Executivo para resgatar o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA). Porém, os Senadores representantes dos demais estados federados resistiram a autorizar o Erário a financiar única e exclusivamente o estado mais rico da federação. Criou-se, a partir de então, um programa de refinanciamento das dívidas estaduais e municipais e, paralelamente, um programa de redução da presença de bancos estaduais no setor financeiro.

Depois de aprovada a lei que autorizava o refinanciamento das dívidas (Lei nº 9.496, de 1997), uma Resolução do Senado determinou que cada contrato assinado entre a União e um estado (ou município) deveria ser analisado e ratificado pelo Senado.

Simultaneamente entrava em vigência a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), proposta pelo Poder Executivo e exaustivamente debatida e aperfeiçoada no Legislativo. A LRF estabelece limites máximos e condições para o endividamento público de governos estaduais. A restrição ao endividamento público é uma prática comum em diversos países¹ que visa evitar problemas tais como inflação, redução da taxa de crescimento econômico de longo prazo, tributação excessiva das gerações futuras e desequilíbrios regionais.

A LRF, subordinando-se ao que dispõe a Constituição, atribui ao Senado Federal a função de controlar o endividamento estadual e municipal.

Um ponto não muito comentado dessa lei, mas que representou grande evolução

¹ Para uma análise dos métodos de controle do endividamento público em diferentes países ver Ter-Minassian, T. (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. International Monetary Fund.

institucional foi a retirada do Banco Central do processo de assessoramento ao Senado na avaliação e autorização de empréstimos para estados e municípios. Antes da LRF era a Autoridade Monetária que fazia o papel de assessorar o Senado Federal na sua função constitucional de impor limites e condições à tomada de empréstimos pelos governos subnacionais. Isso era prejudicial ao Banco Central, pois o colocava como uma espécie de garantidor daquelas dívidas (se o BC examinou os pedidos de autorização, e disse que estavam de acordo com a lei; então, em caso de inadimplência, o BC era chamado à mesa de negociação para ajudar na solução do problema). Tirá-lo desse circuito afastou o risco de monetização de dívidas públicas subnacionais não pagas, em muito contribuindo para dar credibilidade à política monetária.

A tarefa de examinar os pleitos de autorização para endividamento foi transferida para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que já era gestora dos contratos de renegociação da dívida dos estados e municípios. Isso representou vantagem adicional, pois a STN tinha todo interesse em ser rigorosa no exame dos pedidos de autorização, fazendo disso parte do esforço para impor disciplina fiscal aos entes subnacionais.

Na prática, o controle do endividamento é exercido pelo Senado através da edição de uma resolução (instrumento hierarquicamente equivalente a uma lei federal), que estabelece limites quantitativos e condições para o endividamento dos estados. Tal resolução é alterada de tempos em tempos, seja para aperfeiçoar os mecanismos de controle em relação aos fatos da realidade econômica e política, seja para incluir limites para novas modalidades de operações de crédito criadas pelo sistema financeiro.

Estabelece-se um limite quantitativo máximo para a dívida de cada estado, proporcional à sua receita fiscal². É fixada uma

² Atualmente o limite de endividamento para os estados é de duas vezes a sua receita anual.

regra de ajuste para os estados que ultrapassarem esses limites, bem como as punições a que estão sujeitos os infratores.

Também há um limite para o fluxo anual de novos empréstimos e para o montante de juros e amortizações a serem pagos ao longo do ano, limites esses sempre proporcionais à receita estadual³. Há, ainda, outras vedações, como a proibição de contratar empréstimos nos 180 dias que antecedem as eleições, de realizar novos empréstimos quando se está inadimplente no pagamento de dívidas, ou a proibição de arrecadação antecipada de impostos devidos por empresas estatais (que é uma forma disfarçada de tomar empréstimo por uma empresa do próprio governo). São fixadas condições por tipo de operação: emissão e rolagem de títulos públicos, dívida contratual interna e dívida contratual externa são as principais modalidades.

Dadas essas condições, um estado ou município, sempre que desejar tomar um empréstimo, terá que pedir autorização ao Senado. O Senado, por sua vez, delega à Secretaria do Tesouro Nacional a tarefa de verificar se os pleitos de endividamento estão de acordo com os limites e condições estabelecidos. Logo após a promulgação da Constituição de 1988, o Senado, mesmo depois do processo já ter passado pelo órgão assessor, analisava individualmente quase todos os tipos de operações de crédito, submetendo cada pleito a votação na Comissão de Assuntos Econômicos e, uma vez aprovado nessa Comissão, fazendo nova votação no Plenário, na qual votam todos os senadores.

Com o passar do tempo, foi-se dando maior autonomia ao órgão assessor para deferir ou indeferir os pedidos, de acordo com as normas gerais estipuladas pelo Se-

³ Pela regra atual, o total de empréstimos realizados ao longo de um ano gregoriano não pode superar a 16% da receita anual do estado e a despesa com amortizações e juros não pode ser maior que 11,5% da receita.

nado, sem que os pedidos precisassem ser votados no Senado.

Em 1996 houve um fato político que em muito contribuiria para o aperfeiçoamento do controle do endividamento pelo Senado. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (a chamada CPI dos Precatórios) descobriu uma série de fraudes na emissão e negociação de títulos públicos estaduais. Naquele momento, dado o excesso de títulos estaduais em mercado, o Senado estava liberando a emissão de novos títulos apenas para financiar o pagamento de dívidas judiciais dos estados⁴. Alguns estados, então, falsificaram dívidas judiciais para conseguir autorização para emissão de títulos. Ademais, descobriu-se que essas emissões fraudulentas estavam associadas a esquemas de negociações igualmente fraudulentas no mercado secundário dos títulos, que geravam prejuízo ao erário e lucros para algumas corretoras e bancos.

A exposição pública das fraudes nas reuniões da Comissão Parlamentar de Inquérito viabilizou a aprovação de diversos aperfeiçoamentos na legislação de controle do endividamento do Senado. Em 1998 foi aprovada a Resolução nº 78 que instituiu os seguintes aperfeiçoamentos:

- a) proibição de que um Senador fosse o relator de pedido de endividamento feito pelo seu estado, para evitar conflito entre a posição de defensor de interesses do estado e a posição de agente público cumpridor de regras de limitação de endividamento;
- b) obrigação de que o órgão assessor do Senado (então o Banco Central e, posteriormente, o Tesouro Nacional) se pronunciasse claramente a favor ou contra cada pleito. Muitas vezes

⁴ Dívidas decorrentes, por exemplo, de desapropriação de terras para a construção de obras públicas ou de passivos trabalhistas dos estados. Essas dívidas eram de alto valor e não havia a possibilidade de pagá-las apenas com recursos da receita corrente. Daí a autorização excepcional para a emissão de títulos adicionais.

o Banco Central emitia pareceres de conclusão dúbia para pedidos de endividamento que, na verdade, não estavam enquadrados nas exigências legais. Isso abria a possibilidade de aprovação de pleitos de endividamento que desrespeitavam os limites legais;

c) proibição de que os pedidos não enquadrados nos limites estabelecidos pelo Senado fossem enviados a essa Casa para uma eventual autorização excepcional. Pela nova regra, sempre que o pedido não atendesse às exigências legais, ele seria devolvido ao estado solicitante, e considerado recusado. Anteriormente esses pedidos eram enviados ao Senado e podiam ser autorizados mediante a abertura de exceções;

d) proibição de diversas operações que, de forma disfarçada, permitiam aos estados e municípios ampliar seu endividamento. Um exemplo típico era a contratação de obras sem a disponibilidade de recursos para pagá-las, mediante assinatura de um termo de compromisso com as empresas executoras da obra, para pagamento futuro da despesa. Outro exemplo era a emissão de debêntures por empresas públicas, de propriedade dos estados, que levantavam recursos e, posteriormente, os utilizavam para pagar impostos antecipadamente ao próprio estado. Ou seja, tratava-se de um endividamento disfarçado do governo estadual;

e) as operações de antecipação de receita orçamentária – empréstimos de curto-prazo junto a bancos – eram fonte de endividamento excessivo e corrupção. Alguns poucos bancos dominavam esse mercado e, utilizando-se de vantagens de informação assimétrica, ofereciam e emprestavam recursos a custo elevado a pequenas prefeituras, que não tinham capacidade

de técnica para levantar empréstimos por conta própria ou para avaliar corretamente as propostas que estavam assinando. Essas operações passaram a ser realizadas de forma transparente, através de leilões eletrônicos centralizados no Banco Central;

f) proibição de que um governador ou prefeito em fim de mandato repassasse dívidas de antecipação de receita a seu sucessor, mediante a proibição de contratação de dívidas ao final do mandato;

g) proibição de emissão de novos títulos públicos até o ano de 2010 (posteriormente essa proibição seria prorrogada até 2020);

h) os estados e municípios passaram a ser obrigados a fornecer informações financeiras periódicas ao Tesouro Nacional. Este, por sua vez, ficou obrigado a dar transparência a essas contas, mediante divulgação via internet.”

Vários desses princípios foram posteriormente incorporados ao texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, constituindo uma contribuição direta do Senado à redação daquela Lei.

Desde de 2001, ano em que se editaram as mais recentes regras que normatizam os limites e condições para empréstimos⁵, são submetidos a votação no Senado apenas os seguintes tipos de operação de crédito: empréstimos externos; emissão e rolagem de títulos da dívida pública; emissão de obrigações por empresas públicas que não tenham autonomia financeira; contratos de empréstimos associados à compra de bens e serviços no exterior.

Pode-se dizer que a ideia dos Senadores, ao restringir a sua análise a esses tipos de empréstimos, é a de estudar mais a fundo as operações com maior potencial de gerar riscos para a sociedade. O histórico brasileiro de crises cambiais recomenda cuidado maior com o endividamento externo. O

⁵ Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, ambas de 2001.

endividamento excessivo em títulos, por sua vez, pode gerar uma crise no mercado financeiro, fato já ocorrido em meados dos anos oitenta, como descrito acima. Já as operações de convênio e de emissão de debêntures, raramente praticadas atualmente, foram, no passado, veículo para ações de corrupção ou para contornar os limites de endividamento, o que justificou a sua inclusão entre as analisadas pelo Senado.

O trâmite do pedido de autorização para contratar uma operação de crédito começa com o envio do pedido de autorização, pelo estado interessado, ao Tesouro Nacional (antes da LRF, o envio era feito ao Banco Central). Este analisa o cumprimento ou não dos limites e condições de endividamento. Se as condições para a contratação do empréstimo não forem atendidas, o Tesouro devolve o pleito ao solicitante, comunicando a rejeição da autorização ao Senado. Se as condições estiverem sendo atendidas, o Tesouro encaminha o pleito para análise do Senado.

No Senado, o pleito é examinado inicialmente pela Comissão de Assuntos Econômicos e, sendo ali aprovado, é submetido ao Plenário, no qual votam todos os senadores.

Pela sistemática descrita, percebe-se que o Tesouro Nacional faz uma seleção prévia à análise do Senado, para onde são encaminhados apenas os pleitos que estão de acordo com a legislação. Nesse caso, se a pré-seleção feita pelo Tesouro Nacional for tecnicamente correta e isenta de influência política, não há, a princípio, motivo para o Senado rejeitar um pleito. De fato, uma análise das estatísticas mostra que praticamente todos os pleitos submetidos ao Senado são aprovados.

2. Conclusões e desafios

O processo de imposição de limites fiscais precisa estar sob permanente aperfeiçoamento, seja para se adequar às mutantes condições macroeconômicas

(facilitar a tomada de crédito quando a economia e a arrecadação vão bem, controlar o endividamento quando surge risco de *default*), seja para aumentar sua eficiência e transparência.

Nesse sentido, alguns desafios se impõem. O primeiro deles diz respeito ao cumprimento dos contratos de renegociação das dívidas estaduais e municipais. Para viabilizar o pagamento das parcelas dessa dívida, os contratos estabeleceram um teto para o valor das prestações que, em geral, não podem ser superiores a 13% da receita líquida do ente federado. Há casos em que a prestação integral (sem o teto) seria muito superior. A diferença é acumulada no saldo devedor e deve ser paga em dez anos, a partir do final do contrato regular. Ocorre que, em alguns casos (o mais grave é o da Prefeitura de São Paulo) o resíduo será muito grande e praticamente impagável. Será preciso uma nova renegociação. Contudo, a LRF proíbe tal renegociação. Será um desafio político alterar a Lei para solucionar esse tipo de problema sem, ao mesmo tempo, permitir o uso dessa alteração como instrumento para viabilizar uma nova rodada de sobreendividamento dos estados e municípios. Certamente o Senado será o palco dos debates a esse respeito.

Há problemas, também, no campo gerencial. À medida que a economia cresce e que a maioria dos estados e municípios, beneficiados pela arrecadação crescente de tributos, se vê em condições de ampliar seu endividamento, os pleitos de autorização de endividamento se avolumam. A Secretaria do Tesouro Nacional está crescentemente sobrecarregada na análise dos pleitos, sendo necessário simplificar as análises ou concentrá-las nas operações que representem maior risco fiscal.

No que diz respeito à qualidade das análises feitas pela STN, também há muito que evoluir. Aquele órgão não tem acesso a informações amplas acerca do passivo dos estados e municípios, visto que o Sistema

de Cadastro da Dívida Pública (CADIP) – administrado pelo Banco Central – tem suas informações incluídas nas regras de sigilo bancário. Com isso, toda análise precisa ser feita com base em informações enviadas à STN pelo próprio ente interessado no processo. Não havendo, também, conhecimento sobre o histórico de pagamento de dívidas passadas.

A efetiva contratação e o uso dos recursos de acordo com os protocolos assinados e apresentados ao Senado também carecem de monitoramento. Assim, por exemplo, um estado pode obter autorização para contratar empréstimos visando à ampliação da rede de esgoto em uma cidade e, na prática, usar os recursos para quitar a sua folha de pagamento. Uma ação mais integrada entre a STN e os tribunais de contas estaduais faz-se necessária para que haja maior informação acerca do efetivo uso dos recursos contratados.

A título de conclusão, chamo atenção para um ponto de conflito entre a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Enquanto a primeira, em seu art. 52, estipula como competência privativa do Senado o estabelecimento de limites e condições de endividamento para estados e municípios; a segunda fixa, em seu art. 30, que o Presidente da República submeterá ao Senado uma proposta de limites para o endividamento de estados e municípios. Salvo melhor juízo, a LRF está usurpando a iniciativa do Senado para propor os limites, repassando-a ao Poder Executivo. Em algum momento esse conflito da legislação precisará ser solucionado, visto que a tradição política no Senado é a de propostas de limite de endividamento de autoria de membros da Casa. Um outro ponto de conflito entre LRF e Constituição está no art. 32 da LRF, que estabelece que o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições de endividamento. Ora, sendo a matéria de competência privativa do Senado, deveria ser este, por meio de resolução, o responsável por indicar o seu

órgão assessor no cumprimento da tarefa constitucional, e não a Lei Complementar.

Não obstante essas dificuldades, é inegável o aperfeiçoamento do processo

de controle do endividamento de estados e municípios ao longo dos últimos quinze anos.

A mudança da capital no Legislativo brasileiro, 1956-1960

Marcos Magalhães

O título do artigo anuncia seu objetivo precípua: examinar a percepção da ideia da mudança da capital no Legislativo brasileiro. Tradicionalmente, a historiografia sobre a construção de Brasília destaca o executivo. Esta investigação concentra-se nas bordas do fato retumbante do poder executivo, para considerar como Brasília foi possível como fato político no âmbito do poder legislativo.

Não se pretende fazer a genealogia das origens da ideia da mudança da capital no Parlamento brasileiro. O Parlamento contribuiu decisivamente por meio da elaboração do enquadramento jurídico da mudança da capital e da aprovação dos aportes financeiros necessários. Neste sentido, consideramos, para efeito de periodização, que a mudança da capital entrou na ordem do dia do Legislativo com a Lei nº 2874, de 19 de setembro de 1956, que determinou a mudança da capital federal, provendo ao Executivo os meios necessários para a sua realização. Neste contexto, a mudança da capital passou a aparecer como o carro chefe do Plano de Metas de JK (a meta “síntese”), cristalizando, em termos simbólicos, a transição para a modernidade.

O ano de 1957 iniciou com as obras em pleno vapor no Planalto Central. No mesmo período, outra iniciativa do Legislativo, a Lei nº 3.273, de 01.10.1957, estabeleceu um cronograma para a mudança da capital, ao

Marcos Magalhães é Consultor Legislativo do Senado Federal.

definir o dia 21 de abril de 1960 como data de sua inauguração. A partir daí, o destino de Brasília até a sua inauguração ligou-se definitivamente ao Congresso Nacional.

Estabelecidos os limites cronológicos desta investigação, devemos restringir seu escopo. Trata-se de definir a percepção da ideia da mudança da capital no Parlamento brasileiro a partir de uma fonte que privilegia informações da imprensa escrita. Fizemos levantamento exaustivo de notícias sobre a mudança da capital em três periódicos: *Correio da Manhã* (RJ, 1956-1969); *Jornal do Brasil* (RJ, 1956-1960); e *Folha de São Paulo* (1960). Complementamos o levantamento com registros do *Jornal do Comércio* (1956-1960) e um pequeno periódico católico do Mato Grosso, a *Cruz* (1957-1960). Utilizamos como elementos de controle da informação jornalística os registros internos da História legislativa, como pronunciamentos e debates em Plenário e os processados das proposições legislativas.

Isto permitiu tratar como a atividade parlamentar interagiu com a opinião pública – admitindo de antemão os limites da imprensa escrita em mundo semi-alfabetizado como indicador indiscutível – e perceber quais os atores e plataformas políticos mais relevantes no debate parlamentar sobre a mudança da capital.

I

O primeiro aspecto a considerar em estudo apoiado na informação jornalística é aferir a influência da linha editorial em questões políticas muito polêmicas. Brasília estava entre esse tipo de questões que apresentavam notável variação sobre a forma como eram tratadas pela mídia. Assim, antes de analisar os dados reunidos, vale acrescentar algumas informações sobre a posição dos periódicos no debate.

A linha editorial do *Correio da Manhã* é claramente antimudancista. Em vários editoriais, o jornal carioca manifesta sua posição (“Brasília às caneladas”: referên-

cia à forma como Brasília estava sendo construída por JK; “Mãos a Brasília”: sobre criação de CPI sobre os “negócios da Nova-cap”; “Brasília é uma calamidade e ainda não pode funcionar como capital”, entre outros). A *Folha de São Paulo* não esconde simpatia pela tese mudancista, mas isto não interferia na apresentação de cobertura mais equilibrada na abordagem sobre o Congresso, cuidando em não se omitir quando a notícia se impunha.

A linha editorial do *Jornal do Brasil*, mais equilibrada como a da *Folha*, é simpática à tese mudancista, mas também particularmente sensível aos argumentos do discurso detrator sobre Brasília, traço observável em toda a mídia carioca. Como o jornal tinha como identidade conceder espaço para o debate sobre questões culturais, talvez tenha sido o veículo de comunicação que mais enfatizou as realizações estéticas de Brasília (basta considerar os artigos de Mario Pedrosa e de Ferreira Gullar). Consideramos também as notícias sobre Brasília do *Jornal do Comércio*, porém o excluimos do levantamento estatístico. Sua condição de porta-voz de uma categoria (as associações comerciais) identificada com a defesa da construção de Brasília, apesar de certas contestações, fazia com que o periódico fosse quase oficial.

A *Cruz*, pequeno jornal católico cuiabano, também não foi considerado na análise estatística. Mas constitui exemplo da imagem de Brasília nas regiões imediatas e estrategicamente beneficiadas pela mudança da capital. Na sua narrativa sobre a construção, prevalecia a vertente edênica, com a presença de elementos literários – poesias, crônicas e análises estéticas – combinados com o tema recorrente da interiorização.

Os gráficos a seguir demonstram como a imprensa percebeu a mudança da capital. O banco de dados compreende 618 notícias publicadas nos três jornais, no período de janeiro de 1958 a abril de 1960¹. Temos re-

¹ Agradeço o apoio de Flávia Vieira de Carvalho e Luiana Pereira Maia no levantamento das notícias dos jornais.

gistros da *Folha* apenas para o ano de 1960 (janeiro a abril). Assim, o acréscimo de notícias nos primeiros meses de 1960 apresenta uma pequena distorção na avaliação do impacto da mudança da capital na mídia

nacional. Descartamos as notícias neutras por serem estatisticamente irrelevantes. Brasília era um divisor de águas e parecia não admitir uma posição neutra.

Gráfico 1

Notícias sobre a mudança da Capital, janeiro de 1958-abril de 1961

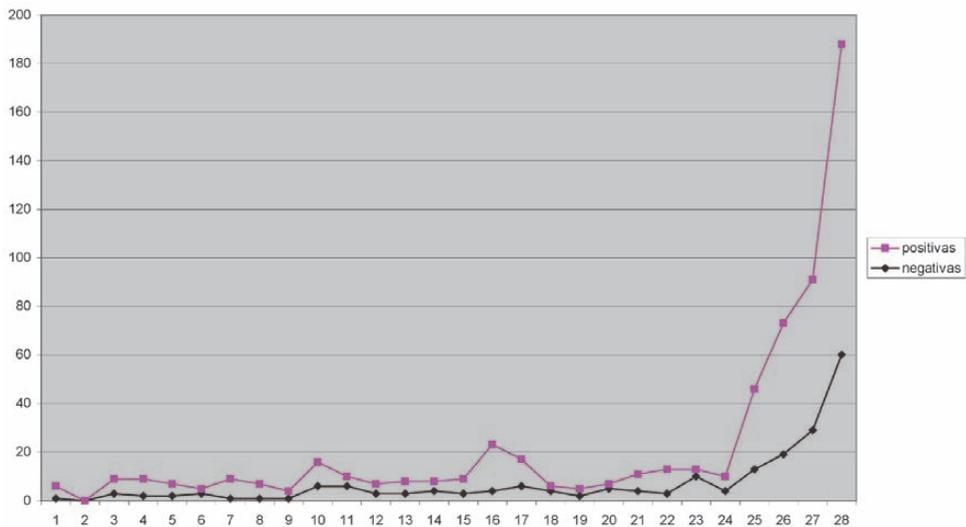


Gráfico 2

Notícias sobre a mudança da Capital, Jornal do Brasil, janeiro de 1958-abril de 1961

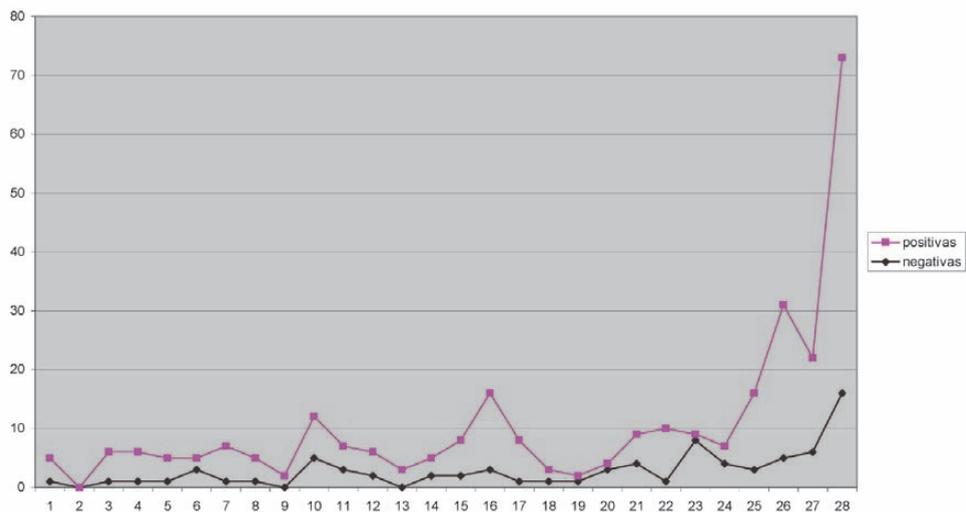
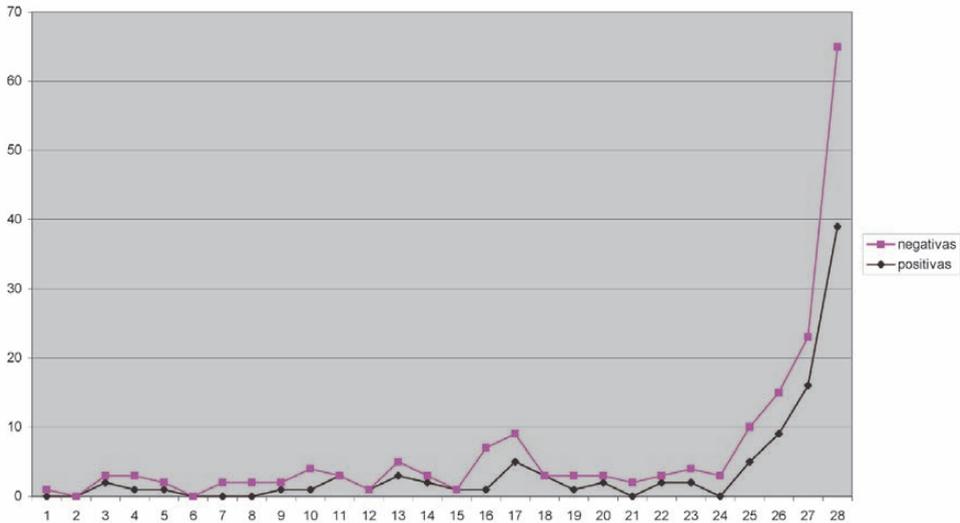


Gráfico 3

Notícias sobre a mudança da Capital, *Correio da Manhã*, janeiro de 1958-março de 1960



Até o ano de 1958, a mudança da capital não chamava muita atenção da mídia e não havia entrado regularmente na agenda política do Parlamento. Mesmo as negociações para votação da Lei nº 2874, de 19 de setembro de 1956, que resolveu a mudança da capital, e da Lei nº 3273, de 1º de outubro de 1957, que definiu a data da inauguração, não implicaram em grande mobilização ou debate no Legislativo. Alguns sugeriram que a oposição fez corpo mole na votação desses dispositivos legais, pois considerava que Brasília seria o suicídio político de JK. Os Gráficos 1, 2, e 3 sugerem que a questão esteve, em 1958, em banho-maria, embora a conjuntura das eleições de final de ano possa ter contribuído para aumento do interesse. No ano de 1959, Brasília entra definitivamente na pauta da imprensa e do Parlamento e, do início da sessão legislativa de 1960 até a inauguração, domina a agenda parlamentar.

A primeira evidência notável destes gráficos é a percepção de que o discurso detrator, embora minoritário – não em todos os veículos de comunicação, como demonstra o Gráfico 3 – sempre acompanhou o discurso positivo sobre a mudança

da capital. Enquanto o discurso positivo da interiorização da capital tem raízes no séc. XIX, o negativo foi concebido na velocidade e na intensidade da construção.

Isto explica porque a história da construção de Brasília foi feita de sobressaltos, duras negociações políticas, em ambiente contaminado pelo constante fantasma da crise. Isto fez com que a presença do Parlamento no debate sobre a mudança da capital assumisse caráter decisivo. Das 618 notícias, 152 (25%) expressavam posições de parlamentares – senadores e deputados – sobre a construção. Ou seja, o Parlamento constituía importante fonte de articulação e repercussão deste debate político, até mesmo na definição em negativo das prioridades da construção de Brasília por reação à crítica negativa. A Câmara repercutiu com maior intensidade o debate sobre Brasília (111 referências), ao passo que o Senado Federal teve atuação mais discreta (41 referências). Talvez isto reflita apenas a correlação de forças nas duas Casas do Parlamento. Com maioria mais folgada no Senado, JK enfrentou maiores dificuldades políticas, algumas sérias, na Câmara baixa, onde a oposição, sobretudo a UDN, tinha importante repre-

sentação, mais vitaminada com as eleições de 1958. No Senado, a aliança PSD/PTB garantia uma confortável maioria governista. Curiosamente, no frenesi da mudança da capital e do encerramento das atividades do Parlamento no Rio de Janeiro, as sessões no Palácio Monroe, sede do Senado, foram mais agressivas contra a mudança e, portanto, mais nostálgicas de evocações cariocas, do que as sessões no Palácio Tiradentes, sede da Câmara Federal. No Senado, os discursos de Mem de Sá e Afonso Arinos, representantes da UDN, deram o tom da oposição. Arinos, descendente do autor do clássico da literatura dos sertões, *Buriti Perdido*² (a atual Praça do Buriti, em Brasília, reporta-se a homenagem prestada por Israel Pinheiro a *Buriti Perdido*), consumaria em alto estilo a conversão para o discurso antimudancista.

Outra dimensão do movimento convergente das notícias negativas e positivas expresso nos gráficos poderia ser associada a estratégias de marketing do governo. Chama atenção que cada oscilação da curva de notícias negativas fosse correspondida por movimento ascendente das notícias positivas. Brasília era fundamental para a construção da personalidade política de JK, cuja modelagem aproveitou-se dos “efeitos Brasília”. A produção de notícias positivas

² *Buriti perdido* “Velha palmeira solitária, testemunha sobrevivente do drama da conquista, que de majestade e de tristeza não exprimes, venerável epônimo dos campos! ... Se algum dia a civilização ganhar essa paragem longínqua, talvez uma grande cidade se levante na campina extensa que te serve de soco, velho Buriti Perdido. Então, como os hoplitas atenienses cativos em Siracusa, que conquistaram a liberdade enternecendo os duros senhores à narração das próprias desgraças nos versos sublimes de Eurípedes, tu impedirás, poeta dos desertos, a própria destruição, comprando teu direito à vida com a poesia selvagem e dolorida que tu sabes tão bem comunicar.

Então, talvez, uma alma amante das lendas primeiras, uma alma que tenhas movido ao amor e à poesia, não permitindo a tua destruição, fará com que figures em larga praça, como um monumento às gerações extintas, uma página sempre aberta de um poema que não foi escrito, mas que referve na mente de cada um dos filhos desta terra”. Afonso Arinos (1898).

sobre Brasília tinha como pano de fundo as inaugurações e os fatos fundadores e JK os venerava. Primeiro fato fundador de JK: a visita pioneira ao sítio da futura capital. Surge o cuidado com a imagem do desbravador moderno dos sertões longínquos, revelado em incidente das fotografias na Fazenda Gama. A ilustre comitiva de JK estava reunida com os primeiros moradores da região, com uma humilde e sorridente moradora a servir café em xícaras pequenas maltadas e maltratadas. De repente, porcos e galinhas irrompem no terreiro da fazenda. Um assessor atabalhado tentava conter aquela algazarra, tocando os animais para fora do enquadramento da câmera. JK, rápido, interfere. Como o assessor poderia estragar aquela beleza de cena? Essa imagem, juntamente com a de Jean Mazon (JK no meio do cerrado), foram divulgadas em inúmeros meios de comunicação e constituem ícones referenciais da fundação de Brasília. JK foi o único presidente do Brasil que fez um museu de seu governo durante o exercício do mandato. A produção de fatos da construção de Brasília pontuava o conteúdo desse museu.

Este cuidado de marcar os registros e transformá-los em elementos da construção do mito fazia parte da personalidade de JK. Por isso, pontuou a curta e intensa construção de Brasília com visitas de importantes personalidades políticas. Pouco antes da inauguração, o presidente americano Eisenhower realizou festiva visita a Brasília, vivamente recompensada por elogios transbordantes ao grande feito do governo JK. O Presidente Bossa Nova também estimulava declarações de personalidades culturais sobre a disseminação da revolução na arquitetura brasileira, com o incentivo de congressos de críticos de arte e de arquitetura que tinham a cidade como tema. Famosa ficou a visita de Andre Malraux, escritor e ministro da cultura francês, que visitara Brasília e escrevera um dos textos que JK considerava mais marcantes sobre a nova cidade.

A maneira como a cidade foi construída contribuiu para que JK sempre tivesse, a partir de 1958, obras novas de impacto a inaugurar. Em 1958, estreou o primeiro complexo de monumentos (Alvorada, Brasília Palace e Igrejinha) e estabeleceu as fundações do Plano Piloto. Em 1959, concluiu o restante dos palácios, a Esplanada e os setores de habitações. O Plano Piloto tomava forma. O governo também associou a Brasília várias obras de infra-estrutura do Plano de Metas. Transformou, por exemplo, uma das suas grandes realizações, a extensão da malha viária do país, em um fato Brasília. A Cavarana da Integração Nacional, que se reuniu na futura capital pouco antes da inauguração, comemorava as suas ligações com os quatro pontos cardiais do Brasil. O evento também serviu para exaltar os novos produtos da indústria automobilística nacional.

A mudança da administração pública federal era um fato de vulto. Muitas notícias positivas procedem das providências tomadas para a transferência do funcionalismo público e do alto escalão dos três poderes. Segundo estimativa do Grupo de Trabalho de Brasília (*Jornal do Brasil*, 25.10.1959), a quem coube as atividades de organização da transferência do funcionalismo público, seria necessário o deslocamento de 3.389 funcionários dos três poderes para Brasília para realizar a mudança da capital, no primeiro momento: Câmara (889); Senado (429); STF (129); STE (124); TFR (146); Tribunal de Contas (476); Poder Executivo (1185). O Executivo poderia

fazer sua transferência gradualmente, mas o Legislativo e o Judiciário deveriam estar aptos a funcionar integralmente na nova capital. O Serviço de Recenseamento sobre Brasília (JB, 23.01.1960) informou que, em princípios de 1960, a população da cidade era 64.341 pessoas. Os funcionários e alto escalão dos três poderes, que chegaram com a inauguração, representavam algo em torno 10% da população total e deveriam ser instalados nas novas habitações providenciadas pelo governo.

A explosão de notícias positivas sobre Brasília antecede três meses da inauguração, mas encontra o clímax nas festas do 21 de abril de 1960. Comemoração de estilo, em espaço aberto, sem sacrificar, naturalmente, os festejos mais exclusivos da nova corte. As instalações dos três poderes figuram como cerimônias históricas com todos os predicados de fatos fundadores da história política da nação. Talvez a exceção tenha sido o poder judiciário, mais discreto como a força das circunstâncias exigia.

II

O discurso da detração sobre Brasília estabeleceu a sua gramática durante a construção da capital. A decomposição dos elementos desse discurso e a análise da sua modulação nos anos 1958-1960 sugerem algumas revelações. O quadro a seguir sumaria estes resultados.

O primeiro componente da tabela – desvios – compreende as acusações sobre

Tabela 1 – Evolução do Discurso Detrator sobre Brasília, jan. de 1958 – abril de 1961

Discurso detrator	jan. jun. 58	jul. dez. 58	jan. jun. 59	jul. dez. 59	jan. abr. 61	Total
1. Desvios	5	5	8	12	14	44
2. Política Econômica	1	8	10	6	11	36
3. RJ/BSB	2	2	1	1	13	19
4. Condições de Habitabilidade	3	7	8	9	92	119

as irregularidades da construção de Brasília (corrupção, desvio de recursos, falta de transparência na prestação de contas, desorganização financeira, atuação da Novacap etc). A crítica a política econômica do governo JK, o segundo componente da tabela, situava o ritmo da construção de Brasília e as somas invertidas na sua execução como vetores do processo inflacionário e prioridades questionáveis de concentração dos poucos recursos financeiros do estado. O terceiro componente enfatizava as vantagens comparativas do Rio de Janeiro sobre Brasília como capital. A rubrica Condições de habitabilidade engloba a ausência de fatores considerados necessários a uma capital federal, inclusive a definição do seu estatuto jurídico e organização administrativa.

A conjuntura das eleições de 1958 interferiu na avaliação sobre Brasília. O primeiro pico de notícias negativas, observados nos gráficos 1, 2, e 3, coincide com os meses de setembro a dezembro de 1958, quando se realizou o certame eleitoral que renovaria a Câmara dos Deputados e 2/3 do Senado. A partir deste momento, as notícias negativas sobre Brasília atingiram novo patamar, mais consistente com a articulação mais precisa de todos os componentes do discurso detrator. A Tabela 1 demonstra que pelo menos três componentes do discurso detrator (1, 2 e 4) adquirem musculatura, na conjuntura eleitoral do segundo semestre de 1958, para figurar com intensidade em 1959 e, sobretudo, nas vésperas da inauguração da capital. Eram argumentos utilizados pela oposição para se eleger – e Brasília ofereceria componentes negativos que se encaixavam com precisão no discurso moralista udenista – e que seus parlamentares retomariam na nova sessão legislativa, que se iniciaria em 1959.

Se nossa hipótese estiver correta – há uma correlação objetiva entre os fatos positivos e negativos sobre a mudança da capital – é possível estabelecer periodização da recepção da ideia da mudança da capital

no Parlamento. De início pouco envolvente, a questão experimentou seu primeiro teste de popularidade nas eleições de 1958. Os gráficos 1, 2 e 3 sugerem que 1959 conheceu dois movimentos de intensificação do debate sobre Brasília, ambos coincidentes com contextos de crise política no Parlamento relacionados com o debate: mar-jun de 1959 e nov-dez de 1959.

O espiral positivo dos momentos anteriores à mudança, os três primeiros meses de 1960, repercute a escala do evento, mas também assinalam as providências legais que o Legislativo deveria tomar para tornar possível a transferência da capital, em particular a votação dos dispositivos legais sobre o estatuto jurídico e a organização administrativa do novo Distrito Federal e do Estado a ser criado, a Guanabara. A questão consumiu trabalho de comissões mistas do Congresso durante o ano de 1959, resultando em propostas de Emenda Constitucional. A sua tramitação foi muito confusa, não tendo sido concluída a tempo até as vésperas da inauguração. Talvez o atraso fosse estratégia do governo, desconfiado com oposição por conta de possíveis problemas associados a exigência de quórum mais elevado em votação de emendas constitucionais. Apesar de várias opiniões contrariadas, entre senadores e deputados da oposição, a questão foi resolvida nos últimos dias de funcionamento do Parlamento no Rio. Encaminhada por projeto de lei ordinária com todos os requerimentos de urgência possíveis e ameaças de obstrução por parte da oposição, vingou com a pressão do “rolo compressor” do governo e dos receios da oposição de ser declarada culpada em caso de atraso da mudança da capital.

A oposição tentou obstruir a votação, porém estava dividida. A sua última cartada, a apresentação, em princípios de 1960, de Requerimento por Carlos Lacerda para adiar a inauguração de Brasília até que o Congresso Nacional verificasse e decidisse “que a cidade de Brasília, ainda no começo

da sua construção, reúne as condições materiais, sociais e políticas indispensáveis à sede da representação nacional”, não antes das eleições de outubro de 1960. A ideia era obstruir a votação das leis sobre Brasília e Guanabara. Os argumentos eram uma síntese do discurso da oposição: condições mínimas de funcionamento do Congresso; comunicações livres do controle do executivo; a falta de obrigação do Legislativo realizar a mudança; Brasília como “campo de concentração”; falta de condições de funcionamento para o Judiciário. Por fim, as “segundas intenções” da mudança: “redunda na prática no tumulto do processo democrático, no isolamento do Legislativo em que território que o Executivo transborda de seus poderes normais para exercer uma espécie de ditadura, numa área tutelada, na improvisação dos andaimes e na desordem dos papéis perdidos”. Profetizava Lacerda: “A mudança prematura, atabalhoada, fruto de um capricho e não de uma preparação completa, será a derrota da tese mudancista, mesmo no que tem de razoável e sedutor para a imaginação de tanta gente sincera e honestamente empenhada em encontrar panacéias para as doenças nacionais que exigem remédio”. Lacerda estava disposto, junto com José Bonifácio, a conduzir “campanha contra a mudança da capital para Brasília a 21 de abril deste ano” (FSP, 03.03.1960).

A *Folha* considerava duvidoso o êxito da estratégia: “Apesar desta opinião do Sr. Carlos Lacerda, parlamentares da UDN acham que dificilmente poderão obter uma vitória com a obstrução, pois é bastante forte a corrente mudancista dentro do partido”. Por isso, por meio da emenda Aduauto Lúcio Cardoso à proposição que reservava orçamento para cobrir as despesas da mudança da Câmara e do Senado, buscava reservar canais exclusivos de radiodifusão para o Congresso como moeda de troca do apoio da oposição à mudança. O porta-voz do governo afirmara que JK inauguraria Brasília “esteja ou não aprovada a sua

organização judiciária”. JK determinou que o líder Abelardo Jurema pressionasse todos os parlamentares a estarem presentes na abertura da sessão legislativa de 1960, pois seria esforço concentrado para aprovar todas as matérias necessárias à transferência da capital. Em 14.04.60, o deputado Armando Rollemberg (PR - SE) apresentou parecer contra a proposição de Lacerda (CM, 15.04.1960), prontamente enterrada.

A curva das notícias negativas do ano de 1959 está relacionada com as estratégias definidas pela oposição, que optou por centrar fogo na criação de uma CPI sobre Brasília. A tabela 1 também reforça a leitura de que o tema desvios assumira hegemonia, neste período, perante aos outros componentes do discurso detrator sobre Brasília. A questão de abertura de CPI sobre Brasília havia sido ventilada desde 30 de outubro de 1958 (JB, 31.10.1958, manchete: “Resolveu a UDN ser contra Brasília feita às pressas”), quando a UDN tomou a primeira posição oficial de oposição ao ritmo da mudança da capital, logo após as eleições do legislativo. Em nota oficial, declarava que era favorável à transferência da Capital para Brasília, mas “considera o atual ritmo e orientação dos trabalhos e conseqüente encarecimento dos custos prejudicial à economia do País, com evidente agravamento da crise com que se debate a Nação, pelo que proporá a UDN a prorrogação do prazo previsto na Lei nº 3.273, de 1º de outubro de 1957”. Manifestava apoio aos seus representantes na Novacap que exerciam a fiscalização “que as circunstâncias permitem”.

A nota foi fruto de reunião com violentos embates entre Lacerda, “o mais intransigente adversário da Novacap” e Emival Caiado, “defensor intransigente da Novacap”, evidenciando o racha sobre o tema no partido. A divisão ficou evidente na apresentação de relatório de Israel Pinheiro sobre a construção de Brasília perante a Comissão de Mudança da Câmara (JC, 11.06.1959). Lacerda pedia CPI, Israel

negava dizendo que era pretexto para inviabilizar a construção (“desmoralizar esta grande obra do governo”) e Caiado sustentava que a CPI poderia ser instalada no dia 22 de abril de 1960. Pesou o depoimento de Cunha Bastos que afirmou ter a Novacap interferido nas eleições de Goiás em apoio de candidatos governistas. Alguns queriam a instalação de CPI imediatamente, mas ponderou-se que, para preservar a posição dos seus representantes na Novacap, seria melhor deixar a providência para março de 1959.

Com efeito, entre os meses de março e junho a oposição se movimentou para recolher as assinaturas necessárias para instalação da CPI e o governo acionou sua base para evitá-la. Correio da Manhã (14.05.59) informou que o líder da oposição, Carlos Lacerda, e a UDN encaminharam requerimento a Mesa da Câmara de criação de CPI sobre a construção de Brasília, com vistas a explicitar as condições financeiras dos custos da construção e os “negócios da Novacap”. A CPI, segundo o requerimento, deveria “examinar as condições materiais que possibilitem a mudança da capital para Brasília, observar como se efetua a construção da nova capital, examinando-se os contratos de obras e de serviços, o seu custo comparado com as construções particulares, o custo do palácio presidencial, Ministérios, Congresso Nacional e Poder Judiciário, e os recursos financeiros utilizados para a construção da nova capital”, (Jornal do Comércio, 14.05.1959). Depois de várias notícias desencontradas, o requerimento não foi apresentado por não reunir as assinaturas necessárias.

A questão da CPI sobre Brasília foi reanimada com um inusitado depoimento do Deputado Elias Adaime em novembro de 1959. Envolvido com empreendimentos da construção de Brasília, Adaime denunciava todos os principais diretores da Novacap (Pinheiro, Meimberg, Ernesto Siva), detalhando dados e informações. Criou grande tumulto na Câmara. Fez com que

o PTB passasse a apoiar temporariamente a abertura da CPI e que o líder do governo, Abelardo Jurema, se precipitasse ao afirmar que só aceitaria CPI depois da inauguração de Brasília, pois o fito das denúncias era conturbar a inauguração na data marcada (JB, 04.11.1959). O PTB recuou da decisão após ameaças de retaliação do PSD (JB, 05.11.1959).

A crise aberta pelas denúncias de Adaime evoluiu e Adauto Cardoso (UDN) também sustentou ter novas informações sobre os fatos denunciados que implicavam Iris Meimberg, representante da UDN na Novacap. Este, em reunião com a bancada da UDN, apresentou renúncia da Novacap e pediu comissão de sindicância para apurar as denúncias (JB, 19 e 20.11.1959). A UDN aceitou o pedido de renúncia com a condição que fosse imediata e abriu sindicância (JB, 20.11.1959). O resultado final (JB, 19.12.1959) da sindicância foi uma nota oficial - divulgada em reunião “longa e toda ela realizada num clima de indisfarçável constrangimento” - que evitou se pronunciar sobre o problema, reconhecendo que a comissão de sindicância não tinha meios para aprofundar a apuração. Aceitou a renúncia de Meimberg, inclusive a sua alegação de que não tinha atribuições de fiscalização, mas de administração. Um dos pilares da crítica da oposição, a denúncia das irregularidades na Novacap, estava parcialmente comprometida com a presença de membros da oposição na administração da Novacap, uma das determinações da Lei nº 2874/1956. Deixava-se para depois da inauguração a instalação da CPI sobre Brasília, mesmo porque o Bloco Parlamentar Mudancista, onde figuravam vários udenistas e era liderado por Emival Caiado (UDN), fechara posição contra a CPI até a inauguração de Brasília.

A questão que mais mobilizou a atenção da mídia e do Parlamento, nas vésperas da inauguração da cidade eram suas condições de habitabilidade. A tabela 1 demonstra que o tema assumia maior importância no

discurso detrator sobre Brasília à medida que a inauguração se aproximava. A oposição udenista passou a enfatizar a falta de condições de habitabilidade da capital, a precariedade do funcionamento do Congresso Nacional – sobretudo seu isolamento em razão da ausência de meios de divulgação do trabalho parlamentar – e a ausência de enquadramento jurídico da nova capital. O deputado Oscar Correa (UDN – MG) afirmou (CM, 12.01.60): “Mudança para Brasília em abril? Só se for simbólica, meu amigo. Sem condições de vida em Brasília, a Câmara não pode exigir a presença lá dos seus membros. Estamos dispostos ao sacrifício. Mas nunca nos exijam o que está acima do possível”. Naturalmente, nem sempre o que era visto como negativo era consensual. Um dos problemas mencionados em reportagem do Correio da Manhã (14.01.60, o título da matéria era “Crise em Brasília”) era a predominância de homens entre os seus habitantes. Argumentava que os mais ansiosos com a inauguração eram os habitantes de Brasília, pois se esperava que mais mulheres viessem para a nova capital. O deputado Neiva Moreira (PSP – Maranhão), Segundo Secretário da Câmara “oferecia mais este argumento para convencer as funcionárias solteiras não muito interessadas em perder as delícias cariocas”.

Visitas das comissões instituídas no Senado e na Câmara para acompanhar a construção do edifício do Congresso Nacional, bem com as comissões técnicas constituídas em cada órgão para tratar das questões materiais da mudança (mudanças, acomodações etc), repercutiam na imprensa e ofereciam combustível para a crítica da “terra do “vaíter”, expressão consagrada por Lacerda. A *Folha* (02.2.1960) noticia que, em fins de janeiro, membros da Mesa da Câmara e da Comissão de Mudança atestaram, em visita a Brasília, que ela oferecia “condições para a transferência da Câmara para a futura capital”. A oposição (líder Nestor Duarte, Pedro Aleixo e Adau-

to Cardoso) destacou que iria conferir as condições da cidade, não para verificar suas condições de habitabilidade, pois estava disposta, como Nestor Duarte explicava, “a participar com esta parcela de sacrifício para que se realize a mudança”. Mas para conferir se “existem condições mínimas para o Congresso possa funcionar”. Ou seja, que os parlamentares tivessem todo acesso ao Judiciário e Executivo e, sobretudo, que não ficassem “ilhados em Brasília”. Ou seja, os jornais e estações de rádio e os meios de comunicação deveriam funcionar plenamente, permitindo que as notícias pudessem chegar rapidamente ao restante do país: “Sem isto não será um parlamento que estará reunido, mas sim um grupo de homens cuja ação legislativa – que praticamente não existirá, caso não haja contato direto com as agências executivas – não poderá ser relatada, criticada ou louvada pelos meios de comunicação do público ... Ficaríamos ilhados em Brasília, separados do resto da nação, quase nada podendo realizar”.

Na despedida do Monroe, longo discurso de Mem de Sá (UDN), com direito a manchete em primeira página (“O Brasil se “trujiliza” acelaradamente”, 16.04.1960), recupera os leit motiff dos discursos da oposição sobre a mudança: a eclipse dos poderes, reforçada pelo isolamento da opinião pública e dificuldades materiais de comunicação, pela imposição do Poder Executivo na pessoa de JK, o “Supremo”: “Teremos um colapso das instituições e ninguém sabe quando elas se refarão do coice-de-mula que ao coração se lhes assenta ... Com a supressão temporária dos órgãos supremos do Poder Judiciário, com o Congresso sem imprensa, perdida a voz do protesto e da vigilância – perdidos ambos na distância e na ausência de comunicações normais ... no feudo presidencial a que nos atiram haverá tão somente a hipertrofia do Poder Público do Presidente, conjugada com a hipertrofia do poder econômico com que amolece, amacia, compra e corrompe,

domina e avassala resistências e entraves, Estados e municípios, empresa e indivíduos”. Curiosamente, a transferência da capital para Brasília resultou em ganho de transparência para o Legislativo, pois resultou na conquista de uma rádio que tinha a atribuição exclusiva de noticiar as atividades parlamentares.

Naturalmente, a crítica às condições de habitabilidade de Brasília cessou com a transferência. Mais ácida no poder judiciário, que acrescentou exemplos para o anedotário da recusa da vida da nova capital, no Legislativo foi resolvida com breve recesso nas duas Casas, tempo para colocar as coisas no lugar e terminar o acabamento do Palácio do Congresso Nacional. Seguramente, a escolha de Niemeyer

para fazer a obra mais complexa e cara da capital atenuou as críticas dos parlamentares sobre a sua nova Casa, concebida sem a sua consulta.

Este artigo examinou a recepção da ideia da mudança da capital na mídia e no Parlamento brasileiro. Seu fito foi examinar de que forma o Legislativo compreendeu a construção de Brasília, interferindo decisivamente em momentos políticos delicados para o destino da futura capital. Apresenta, portanto, uma contribuição para se repensar a história da construção de Brasília a partir da perspectiva da História do Poder Legislativo.

O Senado Federal e o controle concreto de constitucionalidade de leis e de atos normativos

Separação de poderes, Poder Legislativo e interpretação da CF 52 X

Nelson Nery Junior

Sumário

1. Introdução. 2. Declaração de inconstitucionalidade pelo STF no controle concreto. 3. Controle de constitucionalidade concentrado (abstrato). 4. Controle de constitucionalidade difuso (concreto). 5. Função do Senado. 6. Distinção entre os sistemas do controle difuso e concentrado da constitucionalidade de lei e ato normativo pelo STF. 7. Controle difuso de constitucionalidade, o STF e o Senado (I). 8. Controle difuso de constitucionalidade, o STF e o Senado (II). 9. Controle difuso de constitucionalidade, o STF e o Senado (III).

1. Introdução

Tem havido movimentação em setores da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido de fazer com que se tenha como revogada a CF 52 X, a pretexto de que a tarefa dada pela Carta Política ao Senado Federal, no processo de controle concreto da constitucionalidade das leis e atos normativos, federais e estaduais, quando o STF declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, pela via difusa, constitui mera publicação da decisão da Suprema Corte.

Essa tese, além de ser inconstitucional, é perigosa porque apequena a atividade Poder Legislativo aqui representado pelo Senado Federal como Câmara Alta, direcionando para notável hipertrofia do Supremo Tribunal Federal no processo de controle

Nelson Nery Junior é Professor Titular das Faculdades de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" (UNESP). Livre-Docente, Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP. Procurador de Justiça do Ministério Público de São Paulo, aposentado. Advogado e Consultor Jurídico.

difuso da constitucionalidade das leis e atos normativos.

É inconstitucional porque: a) ofende o Estado Democrático de Direito (CF 1º *caput*) e o *due process of law* (CF 5º *caput* e LIV); b) ofende a CF 2º, já que não respeita o princípio da separação dos poderes; c) ofende a CF 5º XXXV, porque confere à causa de pedir, em *processo judicial subjetivo*, eficácia de coisa julgada material, que nem mesmo entre as partes desse processo existiria (Código de Processo Civil - CPC 467 a 469), transformando, na prática, o controle concreto em controle abstrato equiparável, pois, à ação direta de inconstitucionalidade (ADIn); d) ofende e nega vigência à CF 52 X, a pretexto de que estaria ocorrendo *mudança constitucional*.

É imperiosa a manutenção e o respeito à CF 52 X, a que todos, indistintamente, estão vinculados.

Neste estudo, procuramos demonstrar o importante e insubstituível papel do Senado Federal no processo do controle concreto de constitucionalidade das leis e atos normativos federais e estaduais, contestados em face da Constituição Federal.

2. Declaração de inconstitucionalidade pelo STF no controle concreto

O STF, quando declara inconstitucional, *incidenter tantum* (em ação originária ou em RE), lei ou ato normativo federal ou estadual contestado em face da CF, faz o denominado *controle concreto* da constitucionalidade da norma. Nesse caso, a decisão do STF sobre a inconstitucionalidade não faz coisa julgada material (CPC 469). Por isso, o STF remete ao Senado o acórdão no qual foi proferida a declaração incidental de inconstitucionalidade, para que seja feito, pela Câmara Alta, o *controle político* da decisão da Corte Suprema.

O Senado pode tomar uma de duas atitudes: a) concordar com a decisão do STF e, por consequência, emitir resolução suspendendo a execução, em todo o território nacional, da

lei declarada inconstitucional pelo Tribunal; b) não concordar com o STF e não emitir a resolução de que trata a CF 52 X.

Ao emitir a resolução (hipótese a), a decisão do Senado tem efeitos *erga omnes*. Caso não seja emitida a resolução (hipótese b), o acórdão do STF vale e produz efeitos somente entre as partes do processo do qual se originou o acórdão que, incidentemente, declarou a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo (CPC 472). A declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF em ADIn, na qual há o denominado *controle abstrato*, tem eficácia *erga omnes*, sendo desnecessária sua remessa ao Senado, não incidindo, no caso, a CF 52 X.¹

3. Controle de constitucionalidade concentrado (abstrato)

É feito pelo STF em ADIn. O *objeto* do processo, vale dizer, o *pedido*, na ADIn é a declaração de inconstitucionalidade, razão pela qual a decisão do STF faz, sobre a questão da inconstitucionalidade, coisa julgada material (CPC 467 e 469), com eficácia *erga omnes* (CF 102 § 2º). A decisão que reconhece a inconstitucionalidade da lei tem, ordinariamente, eficácia *ex tunc*, retroagindo para atingir a lei no nascedouro.

4. Controle de constitucionalidade difuso (concreto)

É feito pelo STF em RE (CF 102 III) e a inconstitucionalidade da lei não é o *mérito* da ação, isto é, não é a *lide*, o *pedido*, o *objeto* do processo. Por isso é decidida pelo STF *incidenter tantum* e não faz coisa julgada material nem para as partes entre as quais foi proferida (CPC 469). Não pode tornar-se imutável e indiscutível porque não abran-

¹ Em sentido contrário, entendendo que a CF 52 X é letra morta, porque a remessa do acórdão proferido em controle concreto de constitucionalidade ao Senado constituiria mera formalidade de publicidade da decisão, os votos dos Mins. Gilmar Mendes e Eros Grau na Rcl 4335-AC, que pende de julgamento no STF.

gida pela autoridade da coisa julgada. A decisão do STF não pode *revogar a lei* por ele declarada inconstitucional, *incidenter tantum*, em processo subjetivo particular. Em razão da *inexistência de coisa julgada* sobre a questão da inconstitucionalidade da lei declarada pelo STF, é necessário que a Corte Suprema envie o acórdão respectivo ao Senado para que possa ser feito o *controle político* dessa decisão.

Caso o Senado entenda ser hipótese de tornar a lei sem efeito, emitirá resolução *suspendendo a eficácia da lei* no território nacional. Suspender a eficácia é situação equiparável à revogação da lei: produz efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir da vigência da resolução.

Se, até o momento em que o Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade da lei no controle difuso, a lei era vigente e válida, *a decisão no caso concreto não pode ser equiparada à decisão tomada em sede de controle concentrado* (STRECK, 2004, p. 480-481).

Somente ao Senado cabe “revogar” a lei, suspendendo-lhe a execução (CF 2º e 52 X), com eficácia apenas para o futuro (*ex nunc*). O STF pode anular a lei somente nos casos de controle concentrado e abstrato (ADIn), em decisão com efeito retroativo (*ex tunc*).

Os sistemas dos controles abstrato e concreto são diferentes e encontram-se de acordo com o devido processo legal. Modificá-los para que sejam unificados é negar vigência à CF 2º e 52 X, bem como ao CPC 467, 468, 469 e 472, ainda que a pretexto de mutação constitucional, cujo conteúdo, essência e limites não autorizam a conclusão nela baseada. O *Verfassungss-taat* não admite decisionismo.

5. Função do Senado

O Senado tem o *controle político* da decisão do STF proferida em sede de controle concreto de constitucionalidade de lei. Sua atribuição é examinar a decisão do STF e emitir ou não resolução suspendendo a execução da lei. Não se trata de atividade

meramente formal, de simples “publicação” do acórdão do STF. Fosse isso, não seria necessária a remessa do acórdão ao Senado, mas simples publicação da decisão do STF no órgão da imprensa oficial para que a decisão de inconstitucionalidade pudesse produzir eficácia *erga omnes*.

Em sentido contrário é o entendimento da doutrina preconizada pelos eminentes juristas Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, que pedimos licença para transcrever:

“Parece legítimo entender que a fórmula relativa à suspensão de execução da lei pelo Senado Federal há de ter simples efeito de publicidade. Dessa forma, se o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle incidental, chegar à conclusão, de modo definitivo, de que a lei é inconstitucional, essa decisão terá efeitos gerais, fazendo-se a comunicação ao Senado Federal para que publique a decisão no Diário do Congresso. Tal como assente, não é (mais) a decisão do Senado que confere eficácia geral ao julgamento do Supremo. A própria decisão da Corte contém essa *força normativa*. Parece evidente ser essa a orientação implícita nas diversas decisões judiciais e legislativas acima referidas. Assim, o Senado não terá a faculdade de publicar ou não a decisão, uma vez que não cuida de decisão substantiva, mas de simples dever de publicação, tal como o reconhecido a outros órgãos políticos em alguns sistemas constitucionais (Constituição austríaca, art. 140, 5, publicação a cargo do Chanceler federal, e Lei Orgânica da Corte Constitucional Alemã, art. 31, 2, publicação a cargo do Ministro da Justiça). A não-publicação não terá o condão de impedir que a decisão do Supremo assuma a sua real eficácia. Essa solução resolve de forma superior uma das tormentosas questões

da nossa jurisdição constitucional. Superam-se assim, também as incongruências cada vez maiores, entre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a orientação dominante na legislação processual, de um lado, e, de outro, a visão doutrinária ortodoxa e – permita-nos dizer – ultrapassada do disposto no art. 52, X, da Constituição de 1988” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 1090).

Esposando o mesmo entendimento é a opinião de Luís Roberto Barroso:

“A verdade é que, com a criação da ação genérica de inconstitucionalidade, pela EC 16/65, e com o contorno dado à ação direta pela Constituição de 1988, essa competência atribuída ao Senado tornou-se um anacronismo. Uma decisão do Pleno do Supremo Tribunal Federal, seja em controle incidental ou em ação direta, deve ter o mesmo alcance e produzir os mesmos efeitos. Respeitada a razão histórica da previsão constitucional quando de sua instituição em 1934, já não há mais lógica razoável em sua manutenção. Também não parece razoável e lógica, com a vênia devida aos ilustres autores que professam entendimento diverso, a negativa de efeitos retroativos à decisão plenária do Supremo Tribunal Federal que reconheça a inconstitucionalidade de uma lei. Seria uma demasia, uma violação ao princípio da economia processual, obrigar um dos legitimados do art. 103 a propor ação direta para produzir uma decisão que já se sabe qual é!” (BARROSO, 2006, p. 111).

Com a devida *venia*, não se pode comparar o sistema austríaco e alemão, países que têm cortes constitucionais que não são órgãos do Poder Judiciário – com formação completamente diferente da formação do nosso Supremo Tribunal Federal –, com o nosso sistema híbrido de controle de constitucionalidade, que pode ser feito em

abstrato (processo *objetivo*) e em concreto (processo *subjetivo*).

Da mesma forma, não se pode dizer ser anacronismo a manutenção da CF 52 X porque a decisão do STF deveria ter o mesmo alcance, seja no controle concreto, seja no abstrato, porque existem dois sistemas, que são diferentes. O que é diferente não pode ter o mesmo tratamento jurídico, *maxima venia concessa*.

Ademais, a decisão em futura ADIn pode não ser a mesma, em vista da a) possibilidade de serem arguidos novos fundamentos e de b) haver modificação na composição da Corte, para citar dois exemplos.

Portanto, o Senado Federal não está obrigado a suspender a execução da lei declarada inconstitucional, no caso concreto, pelo STF, podendo exercer o controle político daquela decisão judicial.²

Entender-se o contrário, como afirma o eminente Ministro do STF Mário Guimarães, “seria conferir a essa Câmara função secundária. E seria dar ao Supremo Tribunal poder de revogar a lei. Parece-nos que têm ambos, Tribunal e Senado, atribuições distintas, que hão de ser exercidas com igual independência. O Tribunal, com absoluta soberania, fixa a inconstitucionalidade da lei, num caso dado. O Senado, com a mesma liberdade, estende ou não para o futuro os efeitos desse pronunciamento” (GUIMARÃES, 1958, p. 265).

6. Distinção entre os sistemas do controle difuso e concentrado da constitucionalidade de lei e ato normativo pelo STF

A decisão dos Mins. Eros Grau e Gilmar Ferreira Mendes, de desconsiderar a apli-

² Neste sentido: Paulo Brossard de Souza Pinto (1976, p. 55); Mário Guimarães (1958, p. 264-265); Paulo Napoleão Basile Nogueira da Silva (1992, p. 75 *et seq.*). Em sentido contrário, dizendo estar obrigado o Senado a suspender a execução da lei: Alfredo Buzaid (1958, p. 89); Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda (1967, p. 283-284).

cação da CF 52 X, atribuindo ao Senado a tarefa mecânica de dar mera publicidade à decisão proferida pelo STF em controle concreto e difuso de constitucionalidade (por meio de RE), unifica dois regimes jurídicos distintos, existentes para o sistema difuso e o concentrado de constitucionalidade, contrariando texto expresso da CF. Esse posicionamento possui caráter decisionista, que nega vigência a texto expresso da CF.³

A vingar esse posicionamento, estaria violando texto expresso da CF 52 X e, nesse caso, nem se trata de confundir *texto e norma*, porque, ainda que esta não se confunda com aquele (teor literal), ainda assim deverá, de qualquer modo, ser compatível com o texto da norma.⁴

No mesmo sentido manifesta-se Canotilho que, ao dissertar sobre a mutação constitucional, afirma que esta encontra limite no texto expresso da CF. Assim, sobre as decisões do Tribunal Constitucional, “uma coisa é admitirem-se alterações do âmbito ou esfera da norma que ainda se podem considerar susceptíveis de serem abrangidas pelo programa normativo (*Normprogramm*), e outra coisa é legitimarem-se alterações constitucionais que se traduzem na existência de uma *realidade constitucional inconstitucional*, ou seja, alterações manifestamente inoportáveis pelo programa da norma constitucional” (CANOTILHO, 2004, p. 1229).

7. Controle difuso de constitucionalidade, o STF e o Senado (I)

Caso o STF venha a admitir a tese da desnecessidade de o Senado emitir resolução para retirar a eficácia da lei considerada inconstitucional, em controle concreto, pelo STF, ocorreria violação do núcleo da Lei de Schumann (*Schumannschen Formel*), que

³ Sobre *decisionismo*, v. Carl Schmitt (2003, p. 23 *et seq.*).

⁴ V. Friedrich Müller (2005, p. 64); Friedrich Müller e Ralph Christensen (2004, Cap. 3, 312, 313, p. 167 *et seq.*).

consiste na circunstância de que nenhum tribunal pode tomar por base para sua decisão uma regra que nem sequer o legislador poderia ordenar.⁵

Da mesma forma que seria inconstitucional uma norma aprovada pelo Senado que suprimisse a CF 52 X ou tornasse impraticável a edição da resolução de que trata a norma comentada, o STF não pode proferir decisão que contrarie esse mesmo dispositivo constitucional. Afigura-se-nos inadmissível atribuir-se força de lei (*Gesetzeskraft*) às decisões que não a possuam, equiparando-se o controle difuso ao controle concentrado de constitucionalidade.

A CF 52 X é instrumento de caráter democrático porque permite a manifestação dos representantes do povo acerca do julgamento da inconstitucionalidade de lei, assim reconhecido pelo STF em caso concreto, que não faz coisa julgada *erga omnes*, e nem *inter partes* (CPC 472), porque decidida *incidenter tantum* e não *principaliter*.

No Brasil, essa participação do Senado tem grande importância, porque não temos Tribunal Constitucional de modelo europeu, que não seria órgão do Poder Judiciário, mas instituição suprapartidária, que se situa no organograma do Estado ao lado do Executivo, Legislativo e Judiciário, formado por pessoas indicadas pelos três poderes, com mandato certo e transitório, vedada a contínua ou posterior recondução (NERY JUNIOR, 2004, p. 31).

Por isso, torna-se ainda mais relevante a participação do Senado no controle de constitucionalidade das leis, não podendo ter cerceada sua participação nesse processo, sob pena de violação da CF 1º *caput*, 2º e 52 X. Uma Constituição viva exige que a sua interpretação resulte de uma relação dialética entre o legislador e o órgão de controle (MEDEIROS, 1999, p. 833). O dispositivo da CF 52 X consubstancia a possibilidade de se repensarem as soluções jurisprudenciais do STF.

⁵ Sobre a Lei de Schumann v. Robert Alexy (2002); Martin Düwel (2000, p. 65).

8. Controle difuso de constitucionalidade, o STF e o Senado (II)

A ideia da infalibilidade do Tribunal Constitucional (STF), uma espécie de *areópago* ou *conselho de sábios*, é repudiada por nossa CF 52 X (MEDEIROS, 1999, p. 835).

Também não se pode argumentar que a equiparação do controle difuso ao concentrado com a supressão do CF 52 X teria respaldo na vinculação por precedentes do *stare decisis*, porquanto o juiz, nesse regime, possui técnicas para se afastar dos precedentes: o *distinguishing* e o *overruling*.

No “primeiro caso, o juiz intenta evidenciar não só as semelhanças mas também os caracteres específicos que diferenciam a situação em análise; no segundo caso, rejeita a solução precedente por ser susceptível de conduzir a resultados injustos. Em ambos os casos deve fundamentar o seu afastamento da solução que constitui precedente ônus de argumentação” (LAMEGO, 1990, p. 216).

Outro risco de se desconsiderar a CF 52 X e, desse modo, equiparar o controle difuso de constitucionalidade ao concentrado, é logo em seguida passar-se a admitir o efeito dúplice neste tipo de controle também, tal qual foi admitido na Rcl 2256-RN.⁶ Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes corroborou a ideia de que a ADIn e a ADC seriam ações com o sinal trocado, possuindo caráter dúplice e ambivalente. Se a CF 52 X for desconsiderada, tal qual setores da doutrina e alguns posicionamentos do STF propagam, este seria o primeiro passo para, após proclamar-se a possibilidade de equiparação do controle de constitucionalidade difuso ao concentrado, ou seja, a lei declarada inconstitucional *incidenter tantum* (sem coisa julgada) em RE passaria, automaticamente, a ter os mesmos efeitos de decisão *principaliter* (com coisa julgada, *erga omnes*), isto é, como se a decisão tivesse sido

proferida em ADIn, sem a necessidade de o Senado examinar politicamente a decisão, emitindo ou não resolução para suspender a execução da lei no território nacional.

Feito isso, nada impediria o STF de passar a defender a possibilidade de atribuir-se o mesmo entendimento para a decisão que, *incidenter tantum*, decidisse pela constitucionalidade da norma, e teríamos, assim, a possibilidade de o STF proferir, com eficácia *erga omnes* e vinculante, decisões sobre a constitucionalidade de lei sem que tenha sido instaurado um processo objetivo de controle de constitucionalidade.

O STF poderia, dessa forma, em sede de RE, ao decidir *incidenter tantum* pela constitucionalidade de determinado dispositivo, atribuir a essa decisão eficácia *erga omnes* e vinculante a todos os demais juízes e tribunais do País, o que acarretaria o ressurgimento do vetusto expediente da avocatória, que não se coaduna com o Estado Democrático de Direito porque viola o princípio da independência decisória dos juízes (CF 2º e 99 *caput*; Const. port. 203).

Também restaria violado o controle difuso de constitucionalidade, que se configura como direito fundamental do cidadão (CANOTILHO, 2004, p. 507) sem dizer no maior risco de se atribuir efeitos *erga omnes* e vinculantes às decisões que declarem a constitucionalidade de determinado dispositivo legal pelo STF, “cujas decisões não podem ser corrigidas por nenhum outro órgão do Estado – o poder incontrolável de decidir infalivelmente da constitucionalidade da lei, tornando-o num árbitro irresponsável da vida do Estado e em *domo*, em vez de *servo* da Constituição” (MEDEIROS, 1999, p. 837).

O custo disso seria altíssimo, porque se o STF concluísse de maneira equivocada pela constitucionalidade de determinado texto legal, isso envolveria, inevitavelmente, uma alteração da Constituição. A decisão teria o valor de norma constitucional e só poderia ser corrigida através de revisão formal da Constituição (MEDEIROS, 1999, p. 837).

⁶ STF, Rcl 2256-RN, voto do Ministro Gilmar Mendes, julgado em 11/9/2003, DJU de 30/4/2004, p. 34.

Estes são alguns dos riscos de se atribuir eficácia vinculante às decisões do STF que reconhecem a constitucionalidade das normas, bem como ao instituto da súmula vinculante (CF 103-A). Essas formas de decisões, por possuírem caráter geral e *erga omnes* e, por não serem passíveis de revisão por nenhum outro órgão público, passam a conferir ao STF, em determinadas hipóteses, poder normativo maior que o do Senado, atribuindo-lhe *status* de único intérprete da Constituição, quebrando a dialética entre Jurisdição Constitucional (STF) e Legislativo, fundamental para o Estado Democrático de Direito (CF 1º e 2º) e a vivência da Constituição.

9. Controle difuso de constitucionalidade, o STF e o Senado (III)

A superação da CF 52 X não é manifestação de *mutação constitucional* por duas razões básicas. Primeiro, porque a mutação constitucional é processo de *interpretação natural* da CF, de modo que não pode ser construída de maneira forçada. Há de ser *processo* de mudança de paradigma constitucional (*Legitimation durch Verfahren*) e não o *fundamento* que se pretende utilizar para modificar a Constituição. Segundo, porque o *limite* da mutação constitucional é o próprio *texto* da Constituição. Não se pode fazer tábua rasa do texto da CF 52 X, que ainda se encontra em vigor e só pode ser desconsiderado por expressa mudança formal e material da Constituição, por intermédio do processo de emenda constitucional (CF 60).

O *objeto* do processo de controle *abstrato*, *concentrado* de constitucionalidade é a declaração, mesma, de inconstitucionalidade. Por isso é que a decisão do STF em ADIn faz coisa julgada material *erga omnes*, independentemente da co-participação do Senado nesse procedimento, decisão essa proferida *principaliter*.

O *objeto* do processo de controle *concreto*, *difuso* de constitucionalidade, não é a de-

claração da inconstitucionalidade, que será decidida pelo STF apenas *incidenter tantum* e, por isso, não faz coisa julgada material nem para as partes do processo. Esses dois regimes, absolutamente distintos, hão de ser preservados como estão, sob pena de violar-se o devido processo legal (CF 5º *caput* e LIV).⁷

Referências

ALEXY, Robert. Direito constitucional e direito ordinário. Jurisdição constitucional e jurisdição especializada. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 91, n. 2 799, p. 33-51, maio de 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *Controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BROSSARD DE SOUZA PINTO, Paulo. O Senado e as leis inconstitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, v.13, n. 50, p. 55-64, abr.-jun., 1976.

BUZUID, Alfredo. *Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

DÜWEL, Martin. *Kontrollbefugnisse des Bundesverfassungsgerichts bei Veifassungsbeschwerden gegen gerichtliche Entscheidungen*. Baden- Baden: Nomos, 2000.

GUIMARÃES, Mário. *O juiz e a função jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

MEDEIROS, Rui. *A decisão de inconstitucionalidade: os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei*. Lisboa: Universidade Católica, 1999.

LAMEGO, José. *Hermenêutica e jurisprudência. Análise de uma recepção*. Lisboa: Fragmentos, 1990.

MENDES, Gilnar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, "Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho no direito constitucional*. 3 ed. Rio de Janeiro-São Paulo: Renovar, 2005.

⁷ Sobre mutação constitucional, conceito, objeto e limites, v. Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery (2008, comentários ao art. 60).

_____; CHRISTENSEN, Ralph. *Juristische methodik*. Vol. I (*Grundlagen – Öffentliches Recht*). 9. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 2004.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 8. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

_____; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Constituição Federal comentada e leis constitucionais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NOGUEIRA DA SILVA, Paulo Napoleão Nelson Basile. *A evolução do controle da constitucionalidade e a*

competência do Senado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição 1967*. Torno 11, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1967.

SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*. 9. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 2003.

STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

A capital da política

Ophir Cavalcante Junior

Sumário

1. Introdução.
2. A voz de Brasília no Senado.
3. Epicentro das decisões.

1. Introdução

Quando visitou Brasília, em 1961, o cosmonauta russo Yuri Gagarin, primeiro homem a viajar ao espaço, declarou: “Tenho a impressão de que estou desembarcando num planeta diferente, não na Terra.”

Refletindo sobre a Brasília de hoje, podemos entender a reação das pessoas que conhecem a cidade apenas pelos noticiários, sobretudo da televisão, bem como algumas afirmações de que se trata de outro mundo, uma espécie de “ilha da fantasia”, ignorando uma terra incrível, com um povo trabalhador e que ama sua cidade, apesar dos problemas estruturais que ela ainda apresenta.

Brasília não se caracteriza como um município, pois seu território é vasto (um retângulo de 85 km por 70 km); tampouco se parece com um Estado, por ser pequeno. Até 1988, os administradores eram nomeados. A nova Constituição incluiu em suas disposições eleições para governador e vice e para uma chamada câmara legislativa, com 24 membros, assemelhada a uma assembleia estadual.

Ou seja, os constituintes assumiram o princípio de que o DF passaria a se

Ophir Cavalcante Junior é Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

comportar, em termos políticos, como um estado da Federação, mas com características únicas, a exemplo da nomeação de “administradores regionais” para os seus núcleos urbanos e partes constituintes, que hoje são 29 e reúnem cerca de 2,6 milhões de pessoas.

O resultado, 50 anos desde a sua criação, foi surpreendente. O Distrito Federal supera, em número de habitantes, sete Estados: Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rondônia, Tocantins, Acre, Amapá e Roraima. É a quarta aglomeração urbana do País, atrás apenas de São Paulo, Rio e Salvador.

A fantasia tornou-se realidade.

Antes de vir para Brasília, onde ganhou uma sede moderna projetada por Oscar Niemeyer, o Senado teve duas sedes – o Palácio do Conde dos Arcos (a primeira) e o Palácio Monroe (segunda).

Aprovado pelo Senado no dia 14 de setembro de 1956, após tramitar pela Câmara, o projeto de lei que determinava a realização da mudança da capital do Rio de Janeiro para o Planalto Central do Brasil foi sancionado pelo presidente JK no dia 19 de setembro do mesmo ano.

O projeto de Niemeyer para construir o prédio do Congresso Nacional, cuja beleza faz com que seja considerado o principal cartão postal de Brasília, forma um conjunto: Senado Federal e Câmara dos Deputados, no centro da Praça dos Três Poderes.

As duas torres, quase que independentes, de 28 andares, atestam o bicameralismo: uma delas pertence ao Senado Federal; a outra, à Câmara dos Deputados, ligadas ao meio, formando um H. Unem-se umbilical e fraternalmente, consagrando, no concreto, o sistema bicameral.

No dia 21 de abril de 1960, o vice-presidente da República, João Goulart, que, de acordo com a legislação vigente, ocupava a presidência do Senado, abrindo a sessão de instalação do Congresso Nacional em Brasília. O Senado de hoje guarda, na essência, os princípios da filosofia política que lhe

deram origem e lhe garantem continuidade. Adaptou-se, contudo, às exigências do tempo. Evoluiu.

Não é uma Casa, como no Império, só de marqueses. Mas embora tenha deixado de ser uma assembleia exclusiva de membros da elite social, conserva a característica de câmara onde se congrega grande parte da elite brasileira. Ali estão ex-presidentes da República, ex-governadores, entre outros personagens de destaque da vida nacional.

A atitude espantosa do presidente Juscelino Kubitschek de transpor uma civilização litorânea para o ermo sertão goiano surpreendeu até mesmo os seus mais ferrenhos adversários – que eram muitos e que apostavam na derrocada do projeto da nova capital. Quem sairia do Rio de Janeiro para ir trabalhar no mato? Ninguém, respondiam, sem imaginar que pouco tempo depois estariam todos de endereço novo. Alguns, em definitivo.

Das instituições que logo iriam compor o cenário da nova capital, o Senado confundese com a epopeia da construção. No dia 22 de abril de 1960, um dia após a inauguração da cidade, seus trabalhos eram iniciados.

Um marco numa história que começou 135 anos antes, quando, em 1826, o Senado realizou a sessão ordinária na qual foi eleita a primeira Mesa Diretora. Naquela época, a Casa tinha apenas 50 senadores – eram representantes das províncias em quantidade proporcional à população.

Diferente dos dias atuais, o cargo de senador era vitalício, privativo de brasileiros natos ou naturalizados, exigia idade mínima de 40 anos e rendimento anual mínimo de oitocentos mil réis. Os senadores do Império eram escolhidos com base na experiência de administração pública ou serviços à Pátria (magistrados, militares, eclesiásticos, médicos), assim como por idade e notoriedade. Atualmente, a escolha é pelo voto direto. E ao invés de vitalícios, os senadores agora têm mandato de oito anos.

Também no Império, o Senado equilibrava a agitação da Câmara dos Deputados. Nos tempos atuais, não é diferente. O Senado, com função de casa revisora, constituiu-se fórum de representação dos Estados. É composto por 81 senadores – três representantes de cada um dos 26 Estados e o Distrito Federal.

O Senado sempre esteve na linha de frente da história política brasileira. Nos poucos momentos em que isso não ocorreu, a situação do País era de anormalidade institucional, característica dos períodos ditatoriais. No dia 25 de maio de 1824 entrou em vigor a primeira Constituição brasileira: vigorou até ao advento da República, em 1889. A carta de 1824 conferiu ao Senado importantes atribuições.

Ao longo de todo o Império, foi o Senado o grande palco de debates em torno das principais questões que envolviam a Nação. Nele, as elites fizeram seu aprendizado político, especialmente nos conturbados período que caracterizaram o Primeiro Reinado – com D. Pedro I, afastado em 1831 – e a fase regencial.

Também foi o Senado o esteio de ministros para a composição dos sucessivos gabinetes que sustentaram o singular modelo de Parlamentarismo que o Império conheceu. A lei que pôs fim ao tráfico de escravos (1850) e à escravidão no Brasil (1888), ou Lei João Alfredo, também tiveram participação direta dos senadores.

Com a República, o Senado deixava de ser vitalício. Os senadores passaram a ser eleitos por sufrágio universal para um mandato de nove anos. Houve também redução da idade para concorrer ao cargo: caiu de 40 para 35 anos.

Mas constantes crises que marcaram o início da República (fechamento do Congresso, renúncia do presidente Deodoro da Fonseca e ascensão do vice Floriano Peixoto) foram decisivas para o Senado assumir o papel de núcleo do debate político nacional. Tal situação fez do Senado reduto de grandes lideranças estaduais, inclusive até ao período da República Velha.

Questões nacionais da época constituíram-se centro das discussões do Senado. Destacam-se, entre os temas, o saneamento financeiro empreendidos pelos governos Campos Sales e Rodrigues Alves; a vacina obrigatória contra a febre amarela; a participação do Brasil na Primeira Guerra Mundial; e a elaboração do Código Civil. Surgiram nesse período oradores de altíssimo nível intelectual.

Esse vigor do Senado foi interrompido com a revolução de 1930, que alçou Getúlio Vargas ao poder. O novo governo interrompeu as atividades senatoriais e atribuiu apenas à Câmara a tarefa de exercer o Poder Legislativo. Durante o Estado Novo (1937-1946), plenamente ditatorial, o Legislativo simplesmente deixou de existir.

No período de 1946 a 1964, o Brasil voltaria a conviver com a democracia. Novamente, a Constituição consagrou a independência dos poderes. Restabeleceu-se o bicameralismo e, assim, o Senado recuperou sua função de Casa da Federação – ou seja, responsável por preservar a harmonia entre os Estados e a soberania nacional.

Nesse período, é marcante a presença do Senado no desfecho de todas as crises enfrentadas pelo País: suicídio de Vargas, interinidade que antecede a contestada eleição de Juscelino, renúncia de Jânio Quadros, curta adoção do Parlamentarismo, deposição de João Goulart.

Com o regime militar instalado em 1964, a ação parlamentar do Senado (e do Congresso Nacional como um todo) foi fortemente atingida. Mandatos foram cassados, direitos políticos suspensos, o Congresso posto em recesso em algumas ocasiões e atos institucionais, os famigerados AI, substituindo a ordem constitucional. Uma nova Constituição passou a vigorar em 1967 (alterada em 1969) e ampliou os poderes do Executivo. Mesmo diante desse quadro, o Congresso não se curvou e, no limite de suas possibilidades, construiu a resistência que pôs fim ao regime discricionário.

Articulações no Congresso, particularmente no Senado, propiciaram a eleição

indireta do senador Tancredo Neves para presidente da República no dia 15 de janeiro de 1985. Outro senador, José Sarney, foi eleito vice-presidente e acabou assumindo a Presidência porque Tancredo adoeceu gravemente, em 14 de março de 1985, véspera da posse, falecendo 39 dias depois, sem ter sido oficialmente empossado.

A posse de Sarney marcou o início da transição democrática, que teve na Constituição de 1988 o marco jurídico de liberdade, democracia e cidadania. Nesse esforço de edificação de uma nova ordem, o Senado, mais uma vez, ocupou papel de pólo do grande debate nacional.

Exemplo marcante dessa atuação encontra-se em todo o processo que culminou no afastamento de um presidente da República, Fernando Collor de Mello, em 1992, cujo processo de impeachment resultou de uma proposta apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil. Além de participado ativamente na Comissão Parlamentar de Inquérito, que acabou por levantar atos que inviabilizariam a permanência do presidente no cargo para o qual havia sido eleito, o Senado cumpriu, ao final do processo, o papel que lhe confere a Constituição nesse tipo de situação.

No lugar de Collor, assumiu a chefia do governo o vice-presidente Itamar Franco, que por dois mandatos consecutivos foi representante de Minas Gerais no Senado Federal. Reafirmando a força política do Senado na política brasileira, nas eleições de 1994 e 1998, o senador por São Paulo, Fernando Henrique Cardoso, foi eleito presidente da República.

2. *A voz de Brasília no Senado*

Mesmo abrigoando a sede do Congresso, a capital não tinha voz nem voto nas suas duas casas legislativas. Quando a sede era no Rio de Janeiro, o Distrito Federal contava, desde a sua criação, em 1891, com Poder Legislativo próprio: a velha Câmara Municipal.

Brasília, não. Ela nasceu sem direito a representação política. Só em 1986 foram eleitos os primeiros congressistas pelo Distrito Federal (oito deputados e três senadores), para participarem da Assembleia Nacional Constituinte. A nova Carta Magna (de 1988) forneceu a tão sonhada autonomia política aos brasilienses e marcou para 1990 a escolha do primeiro governador e dos 24 deputados distritais.

Enquanto isso não aconteceu, o Senado assumiu, a partir da Constituição de 1967, a tarefa de produzir leis para Brasília, reforçada substancialmente pela Carta de 1988, que conferiu ao Senado as funções da Câmara Legislativa do DF, até que esta fosse instalada.

Para que o Senado desempenhasse com êxito essa tarefa, foi fundamental a atuação da Comissão do Distrito Federal, que centralizava o exame inicial das matérias. Além de analisar propostas de interesse local, em alguns casos em caráter terminativo, cabia também à Comissão (entre 1988 e 1990) promover audiências públicas, receber reclamações da população contra atos ou omissões de integrantes da administração e solicitar depoimentos de autoridades e cidadãos. Ao final desse período, a Comissão do DF havia analisado mais de 80 propostas, das quais 59 foram transformadas em leis e 16 enviadas à Câmara Legislativa.

Após o golpe militar de 1964, o Congresso continuou “funcionando”, embora muito desfigurado (só na primeira lista de cassações havia 41 deputados federais). Nas listas subsequentes, senadores também perderam os mandatos e os direitos políticos, dentre os quais João Abrahão, Pedro Ludovico e o próprio JK.

Os projetos eram aprovados sem o voto dos congressistas. O decurso de prazo, manobra criada pelo governo, inviabilizava qualquer tentativa de emendas às propostas oficiais.

As cassações prosseguiram em 1965 até que, após perder as eleições em Minas

Gerais e Rio de Janeiro, o presidente Castelo Branco baixou o Ato Institucional nº 2, que extinguiu os partidos políticos e estabeleceu eleições indiretas para presidente da República.

A situação chegou a tal ponto que, em 1966, até as mais moderadas lideranças do Congresso reclamaram das seguidas cassações. Em represália, Castelo Branco fechou o Parlamento por um mês. Quando reabriu, no ano seguinte, o Congresso era uma Casa amordaçada e de mãos atadas.

3. *Epicentro das decisões*

Nos últimos 50 anos, o prédio do Congresso Nacional em Brasília passou pelas mais gratificantes e traumáticas experiências. Viu-se cercado de tanques de guerra, quando um golpe derrubou um presidente civil. Esvaziou-se das vozes sucessivamente caladas pelas cassações. Foi fechado e obrigado ver a usurpação de seus poderes constitucionais. Resistiu ao arbítrio para renascer com ímpeto e determinação no movimento das Diretas-Já, que, mesmo derrotado no plenário, venceu a batalha final de reinstalar a liberdade. Consagrou a vontade popular com a promulgação da Constituição de 1988. Decretou o impeachment de um presidente e saudou os eleitos seguintes, na já mais longa sucessão pacífica de poder dos tempos republicanos. Consolidou-se, enfim, como a Casa da Democracia, sempre em busca de redimir seus erros para o bem do Brasil e de seu povo.

De sua instalação, em 1960, até os dias de hoje, em que se destaca a aprovação da Lei de Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135), de iniciativa popular e mais uma vez com apoio da Ordem dos Advogados, estes são os fatos mais destacados do Senado Federal em Brasília:

1960 – Em 22 de abril, é realizada a primeira sessão do Senado Federal na nova capital.

1961 – Em 24 de janeiro, a presidência do Senado Federal anuncia o início da

divulgação radiofônica dos trabalhos do Congresso Nacional.

Em sessão conjunta, às 10h45 do dia 31 de janeiro, foram solenemente empossados perante o Congresso nacional os senhores Jânio da Silva Quadros e João Belchior Marques Goulart, eleitos, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente da República, para o período de 31 de janeiro de 1961 a igual data de 1966.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 3, ocorrida em 24 de maio, dispõe sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e territórios federais.

O presidente Jânio Quadros encaminhou, em 25 de agosto, o texto de sua renúncia.

E emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro, institui o sistema parlamentar de Governo.

João Goulart prestou compromisso constitucional, perante o Congresso Nacional, no dia 7 de setembro. Na ocasião indicou o nome de Tancredo Neves para primeiro-ministro.

1962 – Desde a promulgação da Constituição de 1946, foi esta a primeira vez que se elegeu presidente para o Senado Federal. O cargo de vice-presidente da República foi extinto pelo artigo 23 da Emenda Constitucional nº 4, que instituiu o parlamentarismo no Brasil, pois o cargo é inexistente no parlamentarismo. Dessa forma, o cargo de presidente do Senado, que até então era ocupado pelo vice-presidente da República, passou a ser provido por uma dos membros da própria Casa: Auro de Moura Andrade.

Criação da Comissão do Distrito Federal, incumbida de estudar as proposições relativas ao Distrito Federal.

A Lei Complementar nº 2, de 16 de setembro de 1962, ao Ato Adicional, fixa data do plebiscito para ratificar a escolha do sistema de governo.

Instalação do Salão Nobre

Instalação, no Plenário, do equipamento de votação eletrônica retirado do Palácio Monroe, no Rio de Janeiro.

Aquisição de um equipamento “Multi-lit-Offset”, para tornar possível a execução de trabalhos de impressão que não pudessem ser feitos com a devida presteza pela impressora oficial.

O Senado iniciou a produção de material noticioso para o programa *A Voz do Brasil*, no horário reservado ao Congresso Nacional.

1963 – A Lei nº 4.070, de 1962, elevou o Território do Acre a Estado. Sua representação no Senado, a partir de 1963, elevou o número de senadores para 66.

O senador Argemiro de Figueiredo e outros haviam apresentado o Projeto de Emenda à Constituição nº 4, de 1962, no qual propunham a revogação da Emenda Constitucional nº 4 (Ato Adicional) e o restabelecimento do sistema presidencial. Terminada, na noite de 22 de janeiro, a sua tramitação, foi a Emenda Constitucional, que recebeu o nº 6, solenemente promulgada em sessão conjunta convocada para às 16h do dia 23, tendo sido publicada no Diário do Congresso Nacional correspondente a essa sessão, ainda no mesmo dia, a fim de que entrasse imediatamente em vigor.

Criação do Serviço de Informação Legislativa. No futuro, se tornaria a atual Secretaria de Edições Técnicas, responsável pela publicação da Revista de Informação Legislativa e várias publicações.

Principais leis ultimadas nesta sessão legislativa: Lei nº 4.215, que dispõe sobre o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Lei nº 4.266, que institui o salário-família do trabalhador.

Em 4 de dezembro, o senador Arnon de Melo (PDC-AL), atira contra Silvestre Péricles (PTB-AL). Os tiros disparados por Arnon erram o alvo e matam o suplente de senador José Kairala (PSD-AC). A Presidência prendeu em flagrante e entregou à Justiça os dois membros da Casa e levou a efeito os atos processuais que a Constituição e o regimento Interno impunham. O Senado Federal aprovou, em 7 de dezembro, a Resolução nº 35 e concedeu a permissão

necessária para que as autoridades judiciárias pudessem atuar no caso.

1964 – Cumprindo o disposto no artigo 2º do Ato Institucional, o Congresso Nacional reuniu-se para eleger os novos Presidente e Vice-Presidente da República. O general Humberto de Alencar Castelo Branco foi escolhido para a Presidência e, para a Vice-Presidência, o deputado José Maria Alkmin.

Durou exatamente 45 minutos a solenidade na qual o general Castelo Branco tomou posse na Presidência da República, diante do Congresso Nacional, na tarde do dia 15 de abril. Na mesma ocasião, foi empossado o vice-presidente.

No dia 8 de junho de 1964, eram cassados o mandato e os direitos políticos do então senador por Goiás Juscelino Kubitschek de Oliveira, ex-presidente do Brasil.

Destacam-se as seguintes leis incorporadas ao acervo legislativo do País nesta sessão legislativa: Lei nº 4.319, que cria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Lei nº 4.504, que dispõe o Estatuto da Terra; Lei nº 4.516, que cria o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro); Lei nº 4.330, que regula o direito de greve; Lei nº 4.440, que institui o salário-educação.

1966 – Principais leis ultimadas na sessão legislativa: Lei nº 5.027, que dispõe sobre o Código Sanitário do Distrito Federal; Lei nº 5.107, que cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; Lei nº 5.108, que institui o Código Nacional de Trânsito.

Novas atribuições do Senado foram introduzidas pela Lei nº 5.000, de 24 de maio, e a Lei nº 5.010, de 30 de maio. A primeira, que dispõe sobre a concessão de aval do Tesouro nacional em operação de crédito no exterior. A segunda organizou a Justiça Federal de primeira instância, determinou que a nomeação de juiz federal e de juiz federal substituto será precedida de assentimento do Senado Federal.

No dia 3 de outubro, às 16h, no plenário da Câmara dos Deputados, os membros

do Congresso Nacional se reuniram para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República. Os únicos candidatos eram o Marechal Arthur da Costa e Silva (Presidente) e Pedro Aleixo (Vice-Presidente). Compareceram à sessão 51 senadores e 285 deputados, mas apenas 253 deputados e 41 senadores votaram, e todos os 294 votos foram a favor do candidato único.

Ato Complementar nº 23, 20 de outubro, decreta o recesso do Congresso Nacional a partir da data do Ato até 22 de novembro.

Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, convoca extraordinariamente o Congresso Nacional com o objetivo de discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo presidente da República.

1967 - No dia 24 de janeiro, foi promulgada a Constituição de 1967.

A Constituição de 1967 determinou que o Senado Federal fosse composto por três senadores, representantes dos Estados. Cada senador seria eleito com seu suplente.

A nova Constituição estabeleceu que o Senado Federal deveria legislar pelo Distrito federal.

No dia 15 de março, às 10h45, realizou-se a sessão destinada à posse do Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, e do Vice-Presidente, Pedro Aleixo.

Principais leis aprovadas nesta sessão legislativa: Lei nº 5.275, que dispõe sobre o salário-mínimo de menores; Lei nº 5.316, que integra o seguro de acidentes de trabalho na Previdência Social; Lei nº 5.327, que autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação nacional de Material Escolar.

1968 - Principais leis ultimadas na sessão legislativa: Lei nº 5.443, que dispõe sobre a apresentação dos símbolos nacionais; Lei nº 5.453, que institui o sistema de sublegendas; Lei nº 5.479, que dispõe sobre a retirada e transplante de tecidos, órgãos e partes de cadáver para finalidade terapêutica e científica; Lei nº 5.512, que autoriza a construção da Ponte Rio - Niterói; Lei nº

5.536, que dispõe sobre a censura a obras teatrais e cinematográficas e cria o Conselho Superior de Censura; Lei nº 5.537, que cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep).

Pela primeira vez, desde a promulgação da Constituição de 1967, o Senado Federal teve oportunidade de tomar conhecimento e decidir sobre a proposta do presidente da República, relativamente à proibição de limitação temporária de emissão e lançamento de obrigações, de qualquer natureza, dos Estados e municípios (art. 6º, parágrafo 1º, C, da Constituição Federal). Assim sendo, o Senado Federal editou a Resolução nº 58, de 1968.

Em 13 de dezembro, entra em vigor o Ato Institucional nº 5, que deu poderes excepcionais ao Presidente da República e suspendeu várias garantias constitucionais.

O Poder Executivo baixou o Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro, que decretou o recesso do Congresso Nacional, a partir da data do Ato.

1969 - Em 17 de outubro, foi outorgada a Emenda Constitucional nº 1, modificando praticamente a Constituição de 1967 e mantendo o AI-5.

Não houve eleição da Mesa do Senado, pois o Ato Complementar nº 48, de 24 de fevereiro, prorrogou, enquanto durasse o recesso parlamentar, o mandato das Comissões ou Mesas Diretoras do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

O Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, prorrogou novamente o mandato da Mesa Diretora, dessa vez até o dia 31 de março de 1970.

O recesso foi suspenso em 22 de outubro de 1969, por intermédio do Ato Complementar nº 72, de 15 de outubro.

Cinco senadores (Aarão Steinbruch, João Abrahão, Arthur Virgílio, Mário Martins e Pedro Ludovico) tiveram seus mandatos cassados, na forma do artigo 4º do Ato Institucional nº 5. Seus lugares

ficaram vagos até a eleição seguinte, conforme o dispositivo no parágrafo único do referido artigo. Dessa forma, durante os anos de 1969 a 1970, existiam no Senado 61 representantes dos Estados.

Foi declarado vago, por intermédio do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro, o cargo de Presidente da República, em virtude da enfermidade que acometeu o presidente Costa e Silva. Da mesma forma, foi declarado vago o cargo de vice-presidente da República. O mesmo ato determinou que a eleição para os dois cargos fosse realizada no dia 25 de outubro, pelos membros do Congresso Nacional, em sessão pública e com votação nominal. Para procederem à eleição reuniram-se, no dia 25 de outubro, às 15h, as duas Casas do Congresso Nacional. Com a presença de 368 congressistas, o candidato Emílio Garrastazu Médici recebeu 293 votos e houve 75 abstenções. Foi proclamado eleito vice-presidente, em virtude da eleição do Presidente da República, o almirante de esquadra Augusto Hamann Rademaker Grünewald.

A cerimônia de posse do Presidente e Vice-Presidente da República aconteceu no dia 30 de outubro.

Também no dia 30 de outubro entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro, que veio a reformar profundamente a Constituição de 1967.

A produção legislativa, devido ao recesso, limitou-se a 11 leis, uma lei complementar e uma emenda constitucional. Em contraposição, o Poder Executivo baixou 665 decretos-leis.

1970 - Início das obras de construção do Anexo II do Senado Federal.

Foram sancionadas, entre outras, a Lei nº 5.648, que cria o Instituto Nacional de Propriedade Industrial; a Resolução do Senado nº 93, que dá nova redação do Regimento Interno do Senado Federal; a Resolução do Congresso nº 1, que promulga o regimento comum do Congresso Nacional.

1971 - As principais leis produzidas na sessão legislativa: Lei nº 5.682, de 21 de ju-

lho, que institui a Lei Orgânica dos Partidos Políticos; Lei nº 5.692, de 11 de agosto, que faz as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus; Lei nº 5.726, de 29 de outubro, que dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica; Lei nº 5.727, de 4 de novembro, que dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974; Lei nº 5.765, de 18 de dezembro, que aprova alterações na ortografia da língua portuguesa; Lei nº 5.772, de 21 de dezembro, que institui o Código da Propriedade Industrial.

1972 - A Emenda Constitucional nº 3, de 1972, alterou o período de funcionamento do Congresso Nacional, que começou a reunir-se de 1º de março a 30 de junho e de 1º de agosto a 5 de dezembro.

Foi implantada a reestruturação administrativa da Casa, elaborada por um grupo de trabalho, liderado pelo primeiro-secretário, senador Ney Braga.

Criação do Centro de Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen).

Na sessão legislativa, destacam-se as seguintes leis: Lei nº 5.829, que cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan); Lei nº 5.861, que institui a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Lei nº 5.859, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico.

1973 - O presidente do Senado Federal, senador Filinto Müller, morre no dia do seu aniversário, 11 de julho, em um acidente aéreo em Paris, junto com sua esposa e neto. Devido a seu falecimento, ficou vaga a presidência da Casa e, para preenchê-la, foi escolhido o senador Paulo Torres. Com a ascensão do senador Paulo Torres à presidência da Casa, o senador Antônio Carlos foi eleito para ocupar a 1ª vice-presidência.

Entre as leis produzidas no período destacam-se: Lei nº 5.869, de 11 de janeiro, que institui o Código de Processo Civil; Lei nº 5.889, de 8 de junho, que estatui normas

reguladoras do trabalho rural; Lei nº 5.966, de 11 de dezembro, que institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial; Lei nº 5.988, de 14 de dezembro, que regula os direitos autorais; Lei nº 6.001, de 19 de dezembro, que dispõe sobre o Estatuto do Índio; Lei nº 6.015, de 31 de dezembro, que dispõe sobre os registros públicos.

1974 - Reunião, em 15 de janeiro, do Colégio Eleitoral, sob a direção da Mesa do Senado Federal, destinada a proceder à eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República. O Colégio Eleitoral era composto por integrantes do Congresso Nacional e de delegados escolhidos pelas Assembleias Legislativas estaduais. Compareceram 499 membros, dos quais 375 eram parlamentares e 124 representantes e delegados dos Legislativos estaduais. Dos votos apurados, 400 foram dados aos candidatos Ernesto Geisel e Adalberto Pereira dos Santos; 76, aos candidatos Ulysses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho. Foram registradas 21 abstenções.

Entre as leis complementares, destaca-se a Lei Complementar nº 20, de 1º de julho, que dispõe sobre a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

O Senado, em 18 de dezembro, aprova a indicação do almirante Faria Lima com o governador do futuro Estado do Rio de Janeiro.

1975 - Em 17 de abril, é instalada uma comissão especial incumbida de julgar se houve ou não falta de decoro parlamentar no episódio que envolveu o senador Wilson Campos, acusado de exigir propina para interceder junto ao Banco do Estado de Pernambuco para a concessão de um aval, incidente que ficou conhecido como "Caso Moreno". Em 15 de junho, a comissão opina pelo arquivamento do caso. No dia 29 do mesmo mês, o plenário da Casa absolve o senador.

O presidente da República, em 1º de julho, com apoio no Ato Institucional nº 5, cassa o mandato do senador Wilson

Campos, da representação do Estado de Pernambuco. Portanto, durante, os anos de 1975 a 1978, o Senado tinha em sua composição 65 senadores.

Durante a 45ª Legislatura (1975-1978) ocorreram algumas alterações na representação em virtude das disposições constantes nos artigos 8 e 28 da lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, que unificou os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a partir de 15 de março de 1975. Os senadores que representavam esses dois Estados passaram a integrar a representação do novo Estado que ficou, assim, com número duplo na composição da Casa, isto é, com seis senadores: quatro com mandatos a terminar em 31 de março de 1979 e dois eleitos em 15 de novembro de 1974, com mandato de oito anos.

Em outubro, o Senado Federal aprova o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha Ocidental.

1976 - É comemorado o sesquicentenário do Senado Federal, com extensa programação que incluiu exposições, ciclos de palestras, lançamento de fascículo especial da Revista de Informação Legislativa, cunhagem da medalha comemorativa e a organização do Seminário sobre Modernização Legislativa e Desenvolvimento Político.

Foram realizadas 234 sessões plenárias, sendo 156 ordinárias, 74 extraordinárias e quatro especiais. Foram produzidas, entre outras, as normas: Lei nº 6.354, de 2 de setembro, que dispõe sobre as relações de trabalho do atleta profissional de futebol; Lei nº 6.385, de 7 de dezembro, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários; Lei nº 6.404, de 15 de dezembro, que dispõe sobre as sociedades por ações.

Foi aprovada, também, a Lei nº 6.339, de 1º de julho, conhecida como a Lei Falcão, que restringiu a propaganda eleitoral no rádio e na televisão.

1977 - O Estado do Mato Grosso do Sul é criado pela Lei Complementar nº 31, de 1977.

Em agosto é organizado um movimento oposicionista no Congresso Nacional em favor de uma Assembleia Constituinte. A campanha pela Constituinte foi oficialmente aberta com discursos dos líderes do MDB na Câmara dos Deputados e no Senado, Freitas Nobre e Franco Montoro.

Por ato do presidente da República, fundado no Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, é decretado recesso do Congresso Nacional de 1º a 15 de abril de 1977.

Neste ano, são aprovadas duas importantes emendas à Constituição: a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril, que criou os “senadores biônicos”, eleitos pelo voto do Colégio Eleitoral; e a Emenda Constitucional nº 9, de 28 de junho, conhecida como a Emenda do Divórcio.

1978 - O Estado do Rio de Janeiro eleger mais dois senadores (Amaral Peixoto e Nelson Carneiro), somando-se aos dois representantes desse Estado eleitos a 15 de novembro de 1974. Isso explica o fato dessa legislatura iniciar seus trabalhos com 67 senadores. Esse número permaneceu durante a 46ª legislatura (1979-1982).

Em sessão realizada às 9h do dia 15 de outubro de 1978, e presidida pela Mesa do Senado Federal, o Colégio Eleitoral, integrado pelos membros da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e pelos delegados das Assembleias Legislativas, deliberou sobre a eleição do Presidente da República, registrando, a votação, o seguinte resultado: general-de-Exército João Baptista de Oliveira Figueiredo, 355 votos; general-de-Exército Euler Bentes Monteiro, 226 votos.

O senador Teotônio Vilella, juntamente com o ex-vice-governador da Guanabara, Rafael de Almeida Magalhães, lançam o Projeto Brasil, documento em que pregava, entre outras medidas, a extinção do Ato Institucional nº 5 (AI-5) e das medidas punitivas por ele propiciadas; e defende as eleições diretas para a Presidência da República e para os governos estaduais, a volta do pluripartidarismo, a liberdade de

organização sindical, a anistia política e a abolição de qualquer censura à imprensa.

A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro, revogou o AI-5.

1979 - Tomam posse, no dia 15 de março, perante o Congresso Nacional, João Baptista de Oliveira Figueiredo e Antônio Aureliano Chaves de Mendonça nos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, respectivamente.

1980 - A Emenda Constitucional nº 15 restabelece o sistema de voto nas eleições para governador de Estado e para senador da República. A proposta de emenda à Constituição, apresentada pelo Governo, é aprovada pelo Congresso Nacional sem nenhum voto contra.

1981 - Em maio, é colocada uma grana de plástico na tribuna de honra no Plenário do Senado Federal. Em junho, é ampliado o sistema de segurança da Casa, colocando em atividade o sistema de televisão interna.

1982 - São produzidas, dentre outras, as seguintes normas: Lei nº 6.989, de 5 de maio, que dispõe sobre a filiação partidária em caso de incorporação de partidos políticos; Lei nº 7.004, de 24 de junho, que institui o Programa de Previdência Social aos Estudantes; Lei nº 7.019, de 31 de agosto, que altera o Código de Processo Civil, par simplificar o processo de homologação da partilha amigável e da partilha de bens de pequeno valor; Lei nº 7.070, de 20 de dezembro, que dispõe sobre a pensão especial para os deficientes físicos e portadores da “Síndrome da Talidomida”.

1983 - O Território de Rondônia é elevado a Estado, pela Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981. Seus representantes tomaram posse em 1983, aumentando o número de senadores par 69.

A emenda do senador Murilo Badaró (PDS-MG), alterando a Lei das Inelegibilidades, contida no pacote eleitoral, é aprovada após mais de 20 horas de sessão ininterrupta - uma das mais longas da história do Senado Federal. A emenda era

composta por nove artigos que estendiam os benefícios da anistia aos casados e restringiam a inelegibilidade aos condenados cuja pena mencionasse explicitamente sua condição de inelegíveis.

1986 – O Senado Federal fez realizar 371 sessões plenárias: 133 ordinárias, 237 extraordinárias e uma especial.

Para subsidiar os trabalhos dos constituintes, a Subsecretaria de Edições Técnicas publicou: Constituição Federal e Constituições Estaduais, em quatro volumes; Constituição do Brasil e Constituições estrangeiras, em três volumes; Anteprojeto constitucional: quadro comparativo; Constituição da República Federativa do Brasil: quadro comparativo; Regimentos das Assembleias Constituintes do Brasil; Constituições do Brasil; Constituições estrangeiras, em quatro volumes.

Na sessão legislativa, destacam-se as seguintes leis: Lei nº 7.463, de 17 de abril, que dispõe sobre o I Plano Nacional de Informática e Automação (Planin); Lei nº 7.492, de 16 de julho, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional/Lei nº 7.508, de 4 de julho, que institui normas para a propaganda eleitoral; Lei nº 7.565, de 19 de dezembro, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.

1987 – A emenda Constitucional nº 25, de 1985, altera novamente a composição do Senado, retornando ao Distrito Federal a prerrogativa de eleger representantes ao Senado Federal. Assim, o Senado passou a ter 72 senadores.

A Assembleia Nacional Constituinte é instalada em 1º de fevereiro. No dia seguinte, o deputado Ulysses Guimarães é eleito seu presidente.

Principais leis introduzidas nesta sessão legislativa: Lei nº 7.644, de 18 de dezembro, que dispõe sobre a regulamentação da atividade de mãe social; Lei nº 7.646, de 18 de dezembro, que dispõe quanto à proteção da propriedade intelectual sobre programas de computador e sua comercialização no País.

1988 – A nova Constituição brasileira é promulgada no dia 5 de outubro.

Até a promulgação da Constituição, e consequente dissolução da Assembleia Nacional Constituinte, o Senado Federal funcionou em regime de sessões extraordinárias não coincidentes com os trabalhos de elaboração da nova Carta. Mesmo assim, cumpriu seu papel, e aprovou 174 projetos de resolução; apreciou mensagens presidenciais referentes à nomeação de autoridades; deliberou 77 projetos de lei e 15 Projetos de Decreto Legislativo com tramitação iniciada na Câmara dos Deputados; tiveram, ainda, iniciadas as tramitações de 106 projetos de lei de iniciativa de senadores.

1989 – O número de senadores aumentou para 75, conforme o artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, que determinou a criação do Estado de Tocantins e, conseqüentemente, a eleição de três senadores para representar o Estado. Os primeiros senadores tocaninenses foram: Moysés Abrão Neto, Antonio Luiz Maia e Carlos Patrocínio, todos filiados ao Partido Democrata Cristão (PDC).

A Constituição de 1988 estabeleceu nova concepção no processo de elaboração de leis, inteiramente diverso da prevalente no período anterior. O Congresso Nacional despence um esforço inédito na apreciação de Medidas Provisórias, que exige decisão rápida. Desde a promulgação da Constituição, o presidente da República editou 127 MPs, uma a cada três dias úteis.

Pela primeira vez, o Senado Federal manifesta-se sobre a indicação do procurador-geral da República, do presidente e dos diretores do Banco Central.

1990 – No dia 15 de março, Fernando Collor de Mello, toma posse, no Congresso Nacional, como Presidente da República.

1991 – São realizadas mais de 220 sessões plenárias, 700 proposições legislativas apreciadas e, ainda, a instalação da Comissão Parlamentar do Mercosul.

1992 - Em virtude das denúncias formuladas pelo irmão do presidente da República, Pedro Collor de Mello, sobre as atividades de Paulo Cesar Cavalcanti Farias, é criada no Congresso Nacional, por meio do requerimento 52, de 1992-CN, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, tendo como primeiro signatário o senador Humberto Lucena e subscrito por mais 35 senadores e 179 deputados. O relatório desta CPI desencadeou o processo de impeachment do presidente Fernando Collor.

1993 - Instalação da CPI do Orçamento, que investiga os parlamentares responsáveis pela elaboração do Orçamento da União, e propunham emendas ao Orçamento com fins de enriquecimento ilícito. A CPI desvendou um esquema de desvio de dinheiro público dividido em duas frentes. Em uma, parlamentares faziam emendas remetendo dinheiro para entidades filantrópicas ligadas a parente e "laranjas". Na outra, faziam-se acordos com empreiteiras para incluir verbas para grandes obras em troca de comissões. Dezoito deputados integrantes da Comissão de Orçamento foram citados no relatório final da CPI. Seis acabaram cassados, oito absolvidos e quatro preferiram renunciar ao mandato para fugir da punição e da inelegibilidade.

Instalação e início dos trabalhos de revisão da Constituição Federal, que continua no ano de 1994.

Com a renúncia do presidente Fernando Collor, em 29 de dezembro de 1992, acionado por um processo de impeachment, que o Senado aprovaria no dia seguinte, o vice-presidente da República, Itamar Franco, é empossado, formalmente, pelo Congresso Nacional, em razão da vacância do cargo de presidente da República. A posse se deu em sessão conjunta do Congresso Nacional, presidida pelo senador Mauro Benevides.

Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.

1994 - Nesta sessão legislativa ocorreu a continuação dos trabalhos de revisão da

Constituição Federal que, iniciados em outubro de 1993, vieram a ser encerrados em 31 de maio de 1994. Ao final do trabalho, foram promulgadas seis emendas constitucionais de revisão.

1995 - Criação da TV Senado, por intermédio da Resolução do Senado nº 24, de 1995.

Aprovação ainda a Lei nº 9.079, de 14 de julho, que altera dispositivos do Código de Processo Civil, e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro, que institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

1996 - Criação da Rádio Senado, por intermédio da Resolução do Senado nº 60, de 1996.

1997 - Entre as leis aprovadas no decorrer deste ano, destacam-se: a Lei dos Transplantes de órgãos (Lei nº 9.434) e a Lei das Armas (Lei nº 9.437), e que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503). A lei que regula o acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data (Lei nº 9.507) também foi aprovada nesta sessão legislativa.

1998 - O Senado inicia publicações em braile. São 34 títulos publicados, entre os quais a Constituição Federal, O Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Doação de Órgãos e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

1999 - O Senado aprecia 619 matérias. Das dez propostas de emenda à Constituição quatro são promulgadas: a extinção da figura do juiz classista; a manutenção da CPMF com nova alíquota de cobrança; alteração da competência do STF e do STJ em matéria de habeas corpus; e a criação do Ministério da Defesa. Foram aprovadas as leis que criam a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Lei nº 9.782), o Fundo de Garantia à Exportação (Lei nº 9.818) e a Agência Brasileira de Inteligência (Lei nº 9.883).

2000 - O Senado aprova Projeto do Código Civil, que já tramitava desde 1984 na Casa. Destacam-se ainda a promulgação

da Emenda Constitucional nº 31, de 2000, criando o Fundo de Combate à Pobreza, e a Emenda Constitucional nº 35, de 2000, que regulamentar a imunidade parlamentar.

Em 28 de junho é promulgada a Resolução nº 51, de 2000, decretando a perda de mandato do senador Luiz Estevão (PMDB-DF).

2001 - Criação da Universidade do legislativo Brasileiros (UNILEGIS), por meio da Resolução nº 1, de 15 de janeiro.

2002 - Em 6 de março, foi publicado, no Diário Oficial do Senado Federal, página 1498, o Ato nº 1/2002, da Mesa do Senado federal, declarando a perda de mandato do senador Fernando Matusalém, da representação do Estado de Rondônia.

2003 - É aprovada a reforma da Previdência. No dia 16, um sábado, o Senado aprovou a chamada PEC paralela, para reaver alguns direitos dos servidores públicos.

O Parlamento toma a iniciativa de enfrentar um dos aspectos mais dramáticos da violência: as armas de fogo. Foi promovida a criação de uma comissão especial conjunta de senadores e deputados para examinar o controle do porte e da venda de armas e munições e, em pouco mais de três meses, foi aprovado o Estatuto do desarmamento.

2004 - É aprovada, depois de 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, a reforma do Judiciário, com relatórios do senador José Jorge (PFL-PE).

2005 - É declarada, por intermédio do Ato da Mesa nº 1, de 2005, a perda do mandato de senador João Capiberibe (PSB-AP).

2006 - Ao final do ano legislativo, foram produzidas 178 lei ordinárias com destaque para Lei nº 11.3000, de 10 de maio, que dispõe sobre a propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais.

2007 - Em 04 de dezembro, senador Renan Calheiros renuncia à presidência do Senado Federal. No dia 12 do mesmo mês, é realizada sessão plenária, deliberativa extraordinária, com o objetivo de eleger e dar posse ao presidente do Senado Federal para o período remanescente do biênio 2007/2008.

2008 - Criação, por intermédio do requerimento nº 227, de 2008, de iniciativa do senador Renato Casagrande, da Comissão de juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de reforma do Código de Processo Penal.

2009 - Instituição da Comissão de Juristas encarregada de elaborar anteprojeto do Novo Código de Processo Civil, criada pelo Ato nº 379, de 30 de setembro, do presidente do Senado Federal.

O senador Expedito Júnior tem o seu mandato cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral por abuso econômico e compra de votos. A cassação é ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

2010 - Em 19 de maio o Senado aprova o projeto Ficha Limpa, que impede a candidatura de políticos condenados na Justiça em decisão colegiada em processos ainda não concluídos. O projeto teve 76 votos a favor, sem votos contrários e abstenções (o presidente do Senado não votou e quatro senadores não compareceram à sessão).

A repartição de competências na Constituição de 1988

Paulo Mohn

Sumário

1. Introdução. 2. Os modelos de repartição de competências. 2.1. A repartição horizontal de competências e o federalismo dual. 2.2. A repartição vertical de competências e o federalismo cooperativo. 3. A repartição de competências na Constituição de 1988. 3.1. As competências privativas da União. 3.2. As competências remanescentes dos Estados. 3.3. As competências privativas dos Municípios. 3.4. As competências comuns (materiais concorrentes). 3.5. As competências legislativas concorrentes. 4. Considerações finais.

1. Introdução

O federalismo demanda uma divisão do poder, principalmente entre o ente central (União) e os Estados-membros, mas também com os Municípios. Na lição de Silva (2002, p. 494), poder significa “a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência”. Então, a competência determina a “esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo” (SILVA, 2002, p. 494).

Portanto, a divisão de poderes opera-se principalmente pela repartição de competências, que representa “o ponto fulcral a ser considerado em uma Constituição

Paulo Mohn é Mestre em Direito e Políticas Públicas (Uniceub), Especialista em Direito Público (IDP) e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Federal” (BARACHO, 1997, p. 61). Afinal, observa Horta (2002, p. 308) que “a decisão a respeito da repartição de competências condiciona a fisionomia do Estado federal, para determinar os graus de centralização e de descentralização do poder federal”.

Este trabalho pretende oferecer uma descrição analítica do sistema de repartição de competências implantado no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, realiza breve apresentação dos modelos gerais de repartição de competências (dual e cooperativo), para depois analisar especificamente o sistema brasileiro, examinando as competências privativas da União, as remanescentes dos Estados, as privativas dos Municípios, as comuns (materiais) e as concorrentes (legislativas).

2. Os modelos de repartição de competências

Conforme Horta (2002, p. 308), as formulações constitucionais de repartição de competências podem ser reduzidas a dois modelos principais, que qualifica como clássico e moderno. Ferreira Filho (1997, p. 150; 2007, p. 56) denomina esses modelos, respectivamente, de federalismo dual e de federalismo cooperativo. Mas tanto em uma denominação, quanto na outra, os modelos correspondem à aplicação de técnicas distintas de repartição de competências: a horizontal e a vertical (ALMEIDA, 2005, p. 33).

2.1. A repartição horizontal de competências e o federalismo dual

O modelo clássico foi inaugurado pela Constituição dos Estados Unidos da América e praticado em outros países, principalmente nos séculos XVIII e XIX. Nele, atua a repartição horizontal de competências, que opera a separação radical de competência entre os entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma área própria, denominada competência privativa ou exclusiva, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular),

com exclusão da participação dos demais (FERREIRA FILHO, 1997, p. 151; 2007, p. 55). Nesse sentido, pode-se dizer que a repartição horizontal opera uma repartição material das competências.

No modelo norte-americano, as competências da União estão expressamente relacionadas na Constituição (competências enumeradas) e aos Estados-membros correspondem todas aquelas que não são atribuídas à autoridade federal nem vedadas às autoridades estaduais (competências remanescentes).

Explica Schwartz (1993, p. 9) que a preocupação dominante dos autores da Constituição Federal era assegurar que o governo federal não fosse tão poderoso que tragasse os Estados que comporiam a nação. Para tanto, limitaram o governo federal a uma lista específica de poderes essenciais a seu funcionamento efetivo, enumerados na Constituição, ao mesmo tempo em que reservaram todo o resto de autoridade aos Estados. O que era necessário, na visão dos *founding fathers*, era que cada governo se limitasse a sua própria esfera e, dentro desta esfera, fosse independente do outro.

O constituinte norte-americano não viu necessidade de enumerar os poderes dos Estados-membros, pois pressupôs a preexistente organização desses entes (HORTA, 2002, p. 309). Contudo, como surgiram dúvidas sobre a questão, sobreviu a Décima Emenda, ratificada em 1791, cujo texto expressamente estabelece que “os poderes que não tenham sido delegados aos Estados Unidos pela Constituição e não tenham sido proibidos por ela aos Estados serão reservados, respectivamente, aos Estados ou ao povo” (ALMEIDA, 2005, p. 48; SCHWARTZ, 1993, p. 13).

Em vista dessa separação estanque de competências entre as duas esferas federativas, de modo que uma não pode participar na outra, é que se denomina esse modelo de federalismo dual. Os Estados e a União são concebidos como rivais iguais e a delimitação de competências é estabelecida para

evitar que a União sofra uma ruptura ou que haja uma expansão da autoridade federal (SCHWARTZ, 1993, p. 26). Essa divisão rígida somente encontrava exceção na atribuição ao Congresso de competência para elaborar as leis necessárias e adequadas ao exercício dos poderes especificados e dos demais poderes conferidos pela Constituição ao governo federal, seus departamentos e funcionários. Disso extraiu-se a cláusula de competências implícitas da União, pela qual a Suprema Corte operou a interpretação extensiva das competências federais (ALMEIDA, 2005, p. 48).

Schwartz (1993, p. 29) verifica, ainda, uma interessante conexão do federalismo dual com a teoria do *laissez-faire* da função governamental, que dominou o pensamento político e econômico até o início do século XX. Para essa teoria, o sistema econômico funciona mais eficientemente se for deixado livre da interferência governamental. Afinal, relegar determinada matéria ao controle estadual pode significar, muitas vezes, negar-lhe o caráter uniforme necessário para uma regulamentação econômica efetiva, do que resulta, na verdade, o impedimento de sua regulamentação apropriada. Não obstante, o federalismo dual não foi capaz de refrear a tendência de incremento dos poderes federais. Ao contrário, assistiu-se, especialmente pela interpretação da Constituição pela Suprema Corte, a uma ampliação progressiva dos poderes da União, que aos poucos foi reunindo matérias que permaneciam, de certo modo, indeterminadas nas competências residuais dos Estados (ALMEIDA, 2005, p. 49). Esse fenômeno foi reforçado pela mutação da posição do Estado, após a 1ª Guerra Mundial, perante a economia, a sociedade e o desenvolvimento nacional.

2.2. A repartição vertical de competências e o federalismo cooperativo

Como alternativa ao formato clássico, destacou-se a técnica de repartição vertical de competências, concebida após a 1ª Guer-

ra Mundial com a finalidade de estabelecer uma atuação coordenada entre as esferas federativas. Assim, uma mesma matéria é dividida entre os diversos entes federativos, de forma concomitante, operando uma distribuição funcional de competências. Surgem, então, as competências concorrentes (legislativas) e comuns (administrativas), que admitem a atuação de mais de um ente federativo em uma mesma matéria (ALMEIDA, 2005, p. 49; FERREIRA FILHO, 1997, p. 151 e 178).

A competência concorrente, por sua vez, pode ser de duas espécies: a cumulativa e a não-cumulativa (FERREIRA FILHO, 1997, p. 182). Se a matéria pode estar integralmente afeta a todos os entes federativos, sem limites prévios para o exercício da competência por cada um deles, trata-se de competência concorrente cumulativa. Entretanto, se dentro de um mesmo campo material, a competência é fracionada em níveis, cada qual correspondente a um plano na escala federativa, classifica-se tal competência como concorrente não-cumulativa. Esse é o caso típico de repartição da competência legislativa em diferentes níveis: a um se atribui o estabelecimento de normas gerais; e a outro, de normas particulares ou específicas. Essa última espécie é a que propriamente estabelece uma repartição vertical de competências (FERREIRA FILHO, 1997, p. 183).

O federalismo cooperativo representou uma nova conformação do Estado federal, com maior participação de uma esfera em outra no desempenho das competências. Sua configuração e os mecanismos adotados para a cooperação entre os entes federativos não foi uniforme nos diversos Estados federais.

Mais uma vez, vale tomar os Estados Unidos da América como paradigma. Nesse país, o federalismo cooperativo é entendido como aquele que foi colocado em prática após o *New Deal*, na década de 1930, e que se caracterizou pela crescente intervenção do governo federal sobre a

atuação dos governos estaduais, por meio de políticas econômicas e sociais que aspiravam a uma atuação conjunta dos distintos níveis federais, utilizando-se de mecanismos como as subvenções condicionadas à aceitação de padrões e a submissão de controles federais, com a aquiescência da Suprema Corte (ALMEIDA, 2005, p. 36; SOMMERMANN, 2003, p. 2.284; ZIMMERMANN, 1999, p. 56).

Ocorre que, como demonstra Schwartz (1993, p. 30-31), a teoria do *laissez-faire* e o federalismo dual mostraram-se inadequados para atender aos problemas apresentados pela Grande Depressão de 1929, pois era requerida uma maior intervenção do governo federal para recuperar a economia nacional. Se antes o governo deveria ser apenas regulamentador e negativo, passou-se a exigir dele uma atuação positiva, de intervenção nos assuntos econômicos e sociais em escala nacional. Isso somente estava ao alcance do governo federal, que, para tanto, deveria atuar de forma coordenada com os Estados. A partir de então, a Suprema Corte passou a interpretar a Décima Emenda como um mero truísmo (de que tudo que não foi cedido se conserva) e reconhecer a competência federal em matérias de interesse local que tivessem repercussão nacional. Disso resultou uma necessária cooperação entre os níveis federativos, marcada pelo predomínio do poder federal (SCHWARTZ, 1993, p. 36).

Contudo, a experiência que mais caracteriza o federalismo cooperativo é a da Alemanha, cujo funcionamento não recai sobre as mesmas bases da norte-americana, mas sim na técnica de repartição vertical de competências (distribuição funcional) entre os entes federativos. Esse modelo tem suas origens na Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar) e na Constituição austríaca de 1920, mas ganhou forma e aplicação nas Constituições desses países posteriores à 2ª Guerra Mundial.

A Constituição de Weimar relacionava as competências legislativas exclusivas da União (*Reich*) e o direito de legislar prioritariamente em um longo elenco de matérias.

Havia, ainda, a possibilidade de a União estabelecer regras de princípio sobre determinadas matérias, ficando o detalhamento delas a cargo das leis estaduais. Vigorava, ainda, a regra de que o direito federal prevalece sobre o estadual. Essa Constituição não chegou, portanto, a significar uma descentralização acentuada de poderes. O avanço veio com a Constituição austríaca, de 1920, que distribuiu as competências da seguinte forma: a Federação recebeu a competência de legislação e de execução sobre matérias predeterminadas; em outras, a Federação ficou com a legislação e os Estados (*Länder*) com a execução; e, em numerosas matérias, reservou-se à Federação a legislação de princípios e aos Estados a legislação de aplicação e de execução. Foi mantida, também, a regra de competência remanescente para os Estados. Ou seja, rompeu-se com o exclusivismo de legislação na Constituição austríaca e foi estabelecido um sistema de comunicação entre a legislação da Federação e a de execução dos Estados. Não obstante, a Constituição austríaca preservou elementos centralizadores, provenientes da tradição monárquica (HORTA, 2002, p. 312; ALMEIDA, 2005, p. 50).

Esse modelo foi aperfeiçoado pela Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949, que introduziu inovações significativas na organização do Estado federal. Na síntese de Horta (2002, p. 313), a repartição de competências do novo federalismo alemão compreendeu dois segmentos fundamentais: o da legislação exclusiva da Federação (União) e o da legislação concorrente ou comum. Esta se caracterizava como uma competência mista, a ser explorada tanto pela Federação quanto pelos Estados, e era mais numerosa do que a exclusiva da Federação.

Ainda conforme Horta (2002, p. 313), no domínio da legislação concorrente, que reúne matérias de grande importância, a prioridade de legislar é dos Estados, admitindo-se o exercício da legislação federal com o fim

de preencher a necessidade de legislação uniforme, dentro de critérios constitucionais (art. 72). Nessas mesmas condições, a Federação tem o direito de estabelecer normas gerais, a serem complementadas pelos Estados para regular as suas especificidades (art. 75). Mantém-se a prevalência da legislação federal sobre a estadual (art. 31), mas os Estados detêm a competência remanescente (art. 70) e podem legislar em matéria exclusiva da União se houver autorização expressa por lei federal (art. 71).

Além disso, a execução das leis federais é atribuída aos Estados como matéria própria, salvo disposição em contrário (art. 83), podendo também lhes caber essa execução por delegação da União (art. 85). Nesses casos, os Estados podem regulamentar a organização dos órgãos públicos e procedimentos administrativos, salvo disposição em contrário de leis federais, admitindo-se, ainda, que o governo federal determine preceitos administrativos de caráter geral (arts. 84 e 85).

Em todo caso, essas disposições ensejam maior participação dos Estados (ALMEIDA, 2005, p. 53), que também podem receber a colaboração da União em tarefas julgadas importantes para a coletividade ou de interesse comum para a melhoria das condições de vida, conforme lei federal (art. 91-A). Por tudo isso, Horta (2002, p. 313-314) entende que a Lei Fundamental de Bonn instituiu um modelo de federalismo de equilíbrio, por meio do qual “o indispensável exercício dos poderes federais não venha inibir o florescimento dos poderes estaduais”.

3. A repartição de competências na Constituição de 1988

A história da federação brasileira não é retilínea. Ao contrário, caracteriza-se por períodos cíclicos de breves expansões e de longas restrições à autonomia dos entes federativos, com consequentes retrações ou alargamentos dos poderes e competências da União. Tal percurso autoriza Almeida (2005, p. 44) a concluir que, pelo menos até

antes da Constituição de 1988, se tratava “quase de um Estado unitário redivivo”.

A tendência centralizadora, que se identifica em muitas federações, teve grande intensidade no Brasil. Proveniente da descentralização de um Estado unitário, a federação brasileira mostrou, desde seu nascedouro, certo artificialismo, que se traduziu em disposições constitucionais que acabavam por se confrontar com a realidade. Tanto assim que, em seu primeiro século de existência (1889-1988), a federação brasileira contou com apenas metade desse tempo de efetividade e prática, sendo o restante coberto por períodos de vigência meramente formal nas Constituições.

A Constituição de 1988 consolidou a redemocratização brasileira e ensejou, entre outras expectativas, a da restauração de um federalismo mais efetivo. Ocorre que, conforme registra Silva (2002, p. 475), a repartição regional e local de poderes depende da natureza e do tipo histórico de federação. No Brasil, em face da concentração de poder no governo central, de origem histórica e dimensão acentuada durante os governos militares, o esperado ressurgimento de um federalismo de equilíbrio passou a ser visto como um processo de descentralização do poder para os entes federados.

O imperativo de redistribuição de poder resultou em um intrincado sistema de repartição de competências, com “a combinação de praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa” (ALMEIDA, 2005, p. 74). O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades do Estado federal, segundo Silva (2002, p. 477), é o da predominância de interesse, pela qual cabe à União as matérias de interesse nacional, enquanto compete aos Estados as matérias de interesse regional e aos Municípios as matérias de interesse local.

No sistema da Constituição de 1988, convivem a repartição horizontal e a repartição vertical de competências. Sob a orientação de repartição horizontal, foram relacionadas as competências da União, no campo material

e legislativo, permanecendo os Estados com as competências remanescentes e os Municípios com as competências definidas indicativamente (BRASIL, 1988, arts. 21, 22, 25 e 30). O Distrito Federal acumula as competências estaduais e municipais, com poucas exceções (arts. 21, XIII, XIV, e 22, XVII).

Quanto à repartição vertical, ela se aplica onde possa haver atuação concorrente dos entes federativos. Foram previstos domínios de execução comum, em que pode ocorrer a atuação concomitante e cooperativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988, art. 23). No campo legislativo, foram definidos domínios de legislação concorrente, nos quais a União estabelece as regras gerais, a serem suplementadas pelos Estados, Distrito Federal e pelos Municípios (BRASIL, 1988, arts. 24 e 30, II).

De forma não sistemática, também há previsão de competência legislativa concorrente em alguns domínios que a Constituição atribui como privativos da União (BRASIL, 1988, art. 22, IX, XXI, XXIV, XXVII). Ainda nas matérias privativas da União, admite-se a possibilidade de delegação aos Estados do poder de legislar sobre questões específicas (BRASIL, 1988, art. 22, par. único).

A repartição de competências da Constituição de 1988 seguiu as linhas do federalismo contemporâneo europeu, mais especificamente da Lei Fundamental de Bonn (HORTA, 2002, p. 446), de onde buscou várias de seus preceitos. Lembra Almeida (2005, p. 76) que a Constituição brasileira de 1934 também serviu como fonte de inspiração para o constituinte de 1987/88, particularmente quanto ao rol de competências materiais comuns (BRASIL, 1934, art. 10), cujo conteúdo foi parcialmente repetido pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, art. 23).

O modelo adotado teve a pretensão de tirar o melhor proveito da utilização das competências concorrentes, que havia significado um avanço, na Alemanha, “no sentido de propiciar um relacionamento federativo melhor balanceado, principal-

mente em função do tratamento que deu à competência legislativa” (ALMEIDA, 2005, p. 76). Para Horta (2002, p. 446), a “tarefa de reconstrução e de retificação não se limitou a repor o edifício demolido na sua arquitetura anterior”, mas se projetou “além da edificação reconstruída, para introduzir novos fundamentos e modernizar o federalismo constitucional brasileiro”. Desses novos fundamentos, o autor destaca a singular inclusão do Município como um dos entes que compõem a “união indissolúvel da República Federativa” (BRASIL, 1988, art. 1º) e a diversificação da repartição de competências, com inspiração na Lei Fundamental de Bonn, distribuída, a partir de então, em diversos domínios (HORTA, 2002, p. 446).

Almeida (2005, p. 77) faz uma avaliação positiva, em tese, do sistema de repartição de competências configurado na Constituição de 1988, entendendo ser “potencialmente hábil a ensejar um federalismo de equilíbrio”. Identifica nas competências compartilhadas (legislativas concorrentes e materiais comuns) mecanismos que podem levar à ampliação dos horizontes e ao incentivo da criatividade dos Estados. Argumenta, porém, que um juízo mais definitivo depende do conteúdo das competências privativas e compartilhadas previstas no sistema.

3.1. As competências privativas da União

Desde a origem do federalismo, constam nas constituições federais a enumeração dos poderes da União. Esse rol se fez necessário porque ali se continham as competências conferidas pelos Estados ao poder federal que constituíam, permanecendo as competências remanescentes com os próprios Estados. Entretanto, os poderes federais foram gradativamente estendidos, não só pela enumeração de competências, mas também por mecanismos como a teoria dos poderes implícitos.

Não obstante, jamais deixou de ser necessária a enumeração das competências da União. As constituições federais brasileiras não fogem a essa regra. Apesar de toda a

largueza que os poderes federais assumiram na história, sempre houve nos textos constitucionais um rol que delimitava (ou procurava delimitar) os poderes da União. Tradicionalmente, porém, as constituições brasileiras reuniram, em um só dispositivo, tanto as competências materiais quanto as legislativas. Por exemplo, no regime constitucional anterior, elas estavam juntas no art. 8º (BRASIL, 1967, art. 8º). A novidade da Constituição de 1988 foi cindir a enumeração de competências privativas da União em dois artigos: o art. 21 para as competências materiais e o art. 22 para as legislativas (BRASIL, 1988, arts. 21 e 22).

3.1.1. As competências materiais privativas da União

O art. 21 reúne as competências materiais da União, isto é, as atividades e encargos que a União está habilitada a desempenhar, sejam elas de cunho político, administrativo, econômico ou social (ALMEIDA, 2005, p. 84). Ou seja, reúnem-se nesse dispositivo as competências de índole executiva ou não-legislativa da União.

Ferreira Filho (1997, p. 151) vê uma tênue tendência de reversão da centralização na Constituição de 1988, embora constate que o art. 21, mais do que nenhum outro, revela a realidade da federação brasileira, ao mostrar, “insofismavelmente, a vastidão da

competência da União, que não deixa muito para os Estados”. Comparando-o com os preceitos equivalentes nas Constituições de 1891 e 1946, revela-se o acentuado processo de centralização pelo qual passou o Estado federal brasileiro.

Em comparação com o regime constitucional precedente, Almeida (2005, p. 91) registra que as competências materiais da União foram ampliadas na Constituição de 1988. Avalia que essa não era a intenção dos constituintes, a julgar pelo desejo de descentralização dos poderes que foi divulgado à época dos trabalhos, mas o que resultou da elaboração da nova Carta Política foi um reforço dos poderes da União. Acredita, então, que os constituintes de 1987/88 se deram conta de que os poderes que a União detinha no regime constitucional anterior deveriam, realmente, estar sob seu encargo. A autora conclui que “a grande maioria dos poderes arrolados não poderia deixar de estar ali”, ora porque se enquadravam na categoria dos poderes que somente poderiam ser exercidos por quem representa a unidade do Estado federal, ora porque articulam soluções para problemas que afetam mais de um ou todos os Estados-membros (ALMEIDA, 2005, p. 91).

Com efeito, justificam-se como sendo da União as competências reunidas nos três agrupamentos a seguir:

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Autoridade do Estado no plano internacional, guerra e paz, e defesa do território	I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (redação dada pela EC 19/1998);
Proteção da ordem constitucional em momentos de crise	V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
Moeda e câmbio	VII - emitir moeda; 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;

Também devem ser da União as competências referentes ao Distrito Federal, pelas especificidades que este ente federativo apresenta em termos institucionais e de se-

gurança. Igualmente, são de índole federal os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional. Esses grupos estão representados abaixo:

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Distrito Federal	XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio (redação dada pela EC 19/1998).
Serviços oficiais	XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

O próximo agrupamento, porém, enseja alguma polêmica acerca de sua inserção entre as competências privativas da União:

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, calamidades públicas, desenvolvimento urbano.	IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Almeida (2005, p. 91) sugere que algumas dessas competências poderiam compor o rol de competências comuns. Uma delas seria a de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas (inc. XVIII), especialmente as secas e inundações. O socorro aos Estados em caso de calamidade pública foi o primeiro (e único, à época) instrumento de cooperação entre eles e a União (BRASIL, 1891, art. 5º) e serviu, muitas vezes, como instrumento de interferência federal nos assuntos de economia interna dos Estados. Para Ferreira Filho (1997, p. 161), o apelo à União para que prestasse socorro às secas do Nordeste “foi um fator importantíssimo que ponderavelmente contribuiu para a centralização no federalismo brasileiro”. Apesar da relevância da atuação da União, especialmente na função de planejamento, não se justifica que essa competência não seja compartilhada com os próprios entes federativos envolvidos nas reiteradas ocorrências.

Outra competência privativa da União que se pode questionar refere-se à área do planejamento nacional e regional. Almeida (2005, p. 92) lembra que o planejamento é informado pelos princípios da “unidade por integração” e da “globalidade”, o que resulta em dificuldade de conciliação com a autonomia das unidades federadas. Contudo, argumenta a autora, embora possa utilizar-se de processos de centralização autocráticos, o planejamento pode valer-se de medidas de coordenação com a forma federativa, por meio da concertação dos planos federal e estaduais. Isso dependeria do desenvolvimento que se desse à lei que “estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (BRASIL, 1988, art. 174, § 1º).

A competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econô-

mico e social” (inc. IX) coloca a União em posição de força em relação aos demais entes federativos, sobretudo se for considerado que serão buscadas ações em prol da eficiência das medidas, que muitas vezes demandam uniformidade para obtenção de ganhos de economia de escala. Vale observar que a competência envolve não só a elaboração, mas também a execução de planos nacionais e regionais, o que enseja evidente interferência na economia interna dos entes federativos. Pondera Ferreira Filho (1997, p. 156) que a União não poderá obrigar os Estados a observar o plano regional, “embora não lhe falem maneiras de induzi-los a tanto, especialmente por expedientes financeiros”. O autor também vislumbra problemas nos planos de ordenação do território, já que esbarram na autonomia estadual e municipal. Inclusive, lembra que a própria Constituição defere aos Municípios a competência para dispor sobre o que for de interesse local e nisso se inclui o plano diretor (BRASIL, 1988, arts. 30, I e 182).

A interferência da União também se manifesta na competência de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (inc. XX). Nesse do-

mínio, pelo menos, encontra-se restrita à concepção de diretrizes, embora aquele que as elabora possa impor e controlar padrões de comportamento, tal como demonstrou a experiência norte-americana. Não obstante, Ferreira Filho (1997, p. 162) identifica na disposição um “inegável sentido centralizador”, pois essas matérias eram, tradicionalmente, de peculiar interesse municipal.

Algumas das competências materiais deferidas à União têm relação com a sua competência legislativa. Um exemplo é a concessão de anistia, que decorre da competência de legislar sobre direito penal, pois ela “consiste ato que apaga para todos os efeitos uma infração penal” (FERREIRA FILHO, 1997, p. 160). Além disso, ela é usualmente aplicada a crimes políticos. Outro caso é o da atividade de garimpagem, que se relaciona com a disciplina legal, a cargo da União, das jazidas, minas e outros recursos minerais (BRASIL, 1988, art. 22, XII). O mesmo se pode dizer com relação à inspeção do trabalho, pois a legislação sobre direito do trabalho é exclusiva da União. Nesse aspecto, contudo, se poderia cogitar de uma atuação conjunta dos entes federativos, o que resultaria em melhor desempenho da atividade de fiscalização do trabalho.

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Anistia	XVII – conceder anistia;
Inspeção do trabalho	XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;
Garimpo	XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Outras tantas competências se referem a diretrizes, exploração, concessão ou permissão de serviços públicos que o constituinte entendeu deverem ter uniformidade

de tratamento em nível nacional, seja por sua natureza, por razões de relação custo-investimento ou de conveniência estratégica. São as referentes às seguintes áreas:

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Comunicações (serviço postal e telecomunicações)	X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais (redação dada pela EC 8/1995);

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Rádio e televisão	XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens (redação dada pela EC 8/1995); XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;
Água e energia elétrica	XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: b) 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; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
Transporte, navegação e viação	XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
Serviços e instalações nucleares	XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais (redação dada pela EC 49/2006); c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (redação dada pela EC 49/2006); d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa (redação dada pela EC 49/2006);

O elenco do art. 21, porém, não esgota as competências materiais privativas da União, que podem ser encontradas também em outros dispositivos da Constituição de 1988. Entre eles, podem ser lembrados: art. 164 (emitir moeda); art. 176 (pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento de energia hidráulica); art. 177 (petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos); art. 184 (desapropriação para fins de reforma agrária); art. 194 (organizar a seguridade social); art. 198 (organizar o sistema único de saúde); art. 214 (estabelecer o plano nacional de educação).

3.1.2. As competências legislativas privativas da União

Há uma correspondência entre as competências materiais da União e as suas competências legislativas (FERREIRA FILHO, 2007, p. 62), porque, na maior parte das vezes, a execução da atividade deve basear-se em uma norma legal emanada do próprio ente. Por isso, existe uma correlação entre o art. 21 (competência material) e o art. 22 (competência legislativa) da Constituição (BRASIL, 1988, arts. 21 e 22). Isso ocorre nos casos seguintes:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Competências legislativas com equivalência nas competências materiais do art. 21, ou conexas a elas.	IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional.

O mesmo se dá com algumas competências materiais da União que estão previstas, de modo esperso, no texto constitucional.

Nessa hipótese, o quadro a seguir indica os dispositivos correspondentes em colchetes que se seguem à transcrição dos incisos:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Competências legislativas com equivalência nas competências materiais da União esparsas na Constituição, ou conexas a elas.	XIV - populações indígenas [ver art. 231]; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais [ver art. 144, §§ 1º a 3º]. XXIII - seguridade social [ver art. 194]; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional [ver art. 211]; XXV - registros públicos [ver art. 236]; XXIX - propaganda comercial [ver art. 220, §§ 3º, II e 4º]

Outros domínios, embora não tenham correspondência imediata com as competências materiais do art. 21 ou de normas esparsas, são assuntos tipicamente discipli-

nados pela instância federal, porque dizem respeito à nação e sua relação com o exterior e os estrangeiros:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Competências legislativas tipicamente federais	VIII - comércio exterior e interestadual; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

Em alguns casos, a competência legislativa da União foi determinada porque se entendeu necessário constituir sistemas de

caráter nacional, para fomentar uma ação ordenada e uniforme na área. Esses grupos estão relacionados a seguir:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Sistemas de caráter nacional	XI - trânsito e transporte; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios;

Mas o art. 22 vai além das competências legislativas da União que se dirigem às suas próprias competências de execução ou coordenação. Ele também contempla domínios de legislação que têm incidência sobre todos os cidadãos ou entes da federação. Nesse caso, a Constituição Federal acaba, muitas vezes, por proceder a limitação na autonomia dos entes

federativos, principalmente quanto à prerrogativa de autolegislação. Em geral, a motivação para isso é conferir um único tratamento para o tema em todo o País, evitando desigualdades e distorções que poderiam ser provocadas por disciplinas distintas nos entes federados. Esse o caso típico das matérias jurídicas, relacionadas no quadro abaixo:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Jurídicas	I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

As competências da União na área do direito, que contempla cada vez mais domínios desde a Constituição de 1934, dão ensejo ao que se pode chamar de centralização jurídica (FERREIRA FILHO, 1997, p. 165). Para Almeida (2005, p. 102), é adequado que o direito substantivo provenha de fonte única, pois a disparidade de ordenamentos provocaria incerteza e insegurança nas relações jurídicas estabelecidas entre partes domiciliadas em Estados distintos. A autora concorda com Ferreira Filho (1997, p. 165) no sentido de que o direito processual deveria ser adaptado às condições de cada região, para que atendessem melhor

à sua finalidade, mas observa que, pelo menos, foram passados para a legislação concorrente os “procedimentos em matéria processual” e a “criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas” (BRASIL, 1988, art. 24, inc. X e XI).

Dois incisos do art. 22 tratam da disciplina de institutos que promovem interferência no direito de propriedade: a desapropriação e a requisição civil ou militar. Por tratar de assuntos previstos nos direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 1988, art. 5º, XXIV e XXV), o constituinte houve por bem defini-los como de competência da União:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Interferência na propriedade	II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

Finalmente, quatro incisos do art. 22 prevêem a competência privativa da União para editar “diretrizes” ou “normas gerais” nas matérias que menciona. Conforme Almeida (2005, p. 103), sua co-

locação nas competências privativas enseja uma inadequação técnica, porque aquelas expressões impõem uma repartição vertical de competências. São os seguintes incisos:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Normas gerais	IX - diretrizes da política nacional de transportes; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (redação dada pela EC 19/1998).

Os incisos IX e XXIV constam nos quadros anteriores, relacionados entre as matérias legislativas que têm conexão com competências materiais da União. A competência da União para dispor sobre normas gerais de organização das polícias militares e corpos de bombeiros, segundo Ferreira Filho (1997, p. 175), tem origem na ameaça que essas forças representam para o nível federal, conforme comprova a história – e de que é exemplo a Revolução Constitucionalista de 1932 –. Por isso, consagrou-se a tradição constitucional de a União exercer controle, aumentado progressivamente, sobre as forças militares estaduais.

Quanto à competência para editar normas gerais de licitação e contratação, ela tem origem na interpretação, sob o regime constitucional anterior, de que a licitação se enquadrava como matéria de direito financeiro, para concentrá-la na União (ALMEIDA, 2005, p. 102; FERREIRA FILHO, 1997, p. 177). A Constituição de 1988 reconheceu tratar-se de matéria de direito administrativo e, como tal, integrante da competência de cada ente federado. Contudo, o constituinte preferiu que a União editasse normas gerais sobre o tema, tendo em vista a conveniência de uniformização da matéria e suas conexões com os princípios da impessoalidade e da moralidade (BRASIL, 1988, art. 37).

Almeida (2005, p. 104) sugere que os dispositivos apontados deveriam constar no art. 24 e não no art. 22. Para a autora, a competência legislativa suplementar, nesses casos, já é dos Estados “por direito próprio”, pois compete à União apenas a normatividade geral (ALMEIDA, 2005, p. 106). A interpretação do Supremo Tribunal Federal, contudo, considera que o Estado-membro atua, nessas situações, por intermédio do exercício de sua competência remanescente (ARAÚJO, 2001, p. 115). Essa posição evita que seja deslocada, por via de interpretação, uma competência que a Constituição consagrou como privativa da União para o sistema de legislação concorrente.

Sundfeld (1993, p. 277) indica como motivo de inclusão do tema das licitações no art. 22 o fato deste dispositivo conferir a competência legislativa de normas gerais para a União, sem outorgar competência suplementar aos Estados, tal como ocorreria no art. 24. Para o autor, permite-se, com isso, que os Municípios exerçam poderes equivalentes aos dos Estados com relação à matéria, o que não poderia ocorrer se o tema fosse contemplado nas competências concorrentes entre União e Estados do art. 24.

Uma questão relacionada é saber se a previsão de legislação sobre normas gerais no art. 22 resulta na impossibilidade de os Estados exercerem a competência legislativa plena, se não existir lei federal sobre o tema (art. 24, § 3º). E, nesse caso, se os Municípios poderiam dispor livremente sobre a matéria, no âmbito do interesse local (art. 30, I), ou se somente poderiam suplementar as disposições estaduais (art. 30, II). O que se mostra adequado, no caso, é que cada ente disponha suas normas particulares, sem legislar supletivamente sobre normas gerais, devendo então recorrer a outros instrumentos de preenchimento de lacuna, como a analogia e os princípios gerais de direito.

Por fim, é necessário registrar que as competências legislativas da União não estão integralmente previstas no art. 22. Existem inúmeros outros dispositivos constitucionais que prevêm a edição de lei para regular assuntos de competência da União. O exemplo mais marcante disso é o art. 48, que, ao dispor sobre as atribuições do Congresso Nacional, relaciona quinze incisos contendo domínios de legislação federal. Não é à toa que existe, reconhecidamente, legislação em profusão na área federal.

3.1.3. *Delegação de competências legislativas privativas da União*

Provavelmente para compensar a concentração de domínios legislativos na área federal, a Constituição de 1988 admite que lei complementar autorize os Estados a legislar sobre questões específicas das

matérias relacionadas no art. 22 (BRASIL, 1988, art. 22, par. único). É uma tentativa de resguardar algum campo de normatização para os Estados, para disciplinarem sobre suas particularidades.

Essa possibilidade não é uma inovação do constituinte de 1987/88. Desde a Constituição de 1937 já se previa faculdade equivalente aos Estados, “quando se trate de questão que interesse, de maneira predominante, a um ou alguns Estados” (BRASIL, 1937, art. 17). Mas, na época, a lei estadual dependia da aprovação do governo federal.

Essa regra foi modificada nas Constituições seguintes, dando forma à legislação supletiva ou complementar dos Estados, prevista tanto no art. 6º da Carta de 1946, quanto no art. 8º, § 2º, da Carta de 1967. Em ambas, essa possibilidade somente incidia para algumas poucas competências legislativas privativas da União, mas serviu como o germe da legislação concorrente no direito constitucional brasileiro. A Constituição de 1988 não indicou quais matérias, entre as listadas no art. 22, podem ser objeto da delegação. Algumas delas não a admitem, como no caso das que regulam atividades executadas pela União, ou daquelas que não possam ter desdobramentos específicos nos Estados.

Questão interessante diz respeito à possibilidade ou não de a delegação dirigir-se apenas a um ou alguns Estados. Ferreira Filho (1997, p. 178) admite essa hipótese, “caso em que a norma assim editada apenas terá eficácia no território deste”. Almeida (2005, p. 110), entretanto, rejeita que tal delegação seja feita de forma desigual, em face do princípio da igualdade de tratamento tradicionalmente assegurado às entidades federadas, o que mantém a simetria de nosso federalismo. Lamenta que não tenha sido utilizada a fórmula da Constituição de 1937, que admitia a delegação apenas quando se tratasse de questão de interesse de um ou alguns Estados, porque aí estaria possibilitado o tratamento diferenciado, o que poderia contribuir para reduzir as desigualdades regionais e sociais brasileiras.

3.2. *As competências remanescentes dos Estados*

O art. 25, § 1º, da Constituição Federal traz a norma de atribuição de competências remanescentes, ao dispor que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 25). Essa disposição se estende ao Distrito Federal (BRASIL, 1988, art. 32, § 1º).

A cláusula de atribuição das competências remanescentes aos Estados está presente, com variações de redação, desde a primeira Constituição Federal brasileira, com inspiração no modelo norte-americano. Por causa do processo de formação por segregação da federação brasileira, Ferreira Filho (1997, p. 197) defende que era mais adequada a redação de 1967, que dizia serem “conferidos” aos Estados os poderes remanescentes, do que as de 1946 e de 1988, que utilizaram o verbo “reservar”, porque os Estados-membros não detinham poderes que pudessem ser reservados, mas, ao contrário, receberiam aqueles que o ente central lhes atribuiu.

Tradicionalmente, os Estados permaneciam com as competências que não eram conferidas à União. Como os Municípios foram erigidos a entes federativos, as competências estaduais passaram não só a ser comprimidas por cima, mas também por baixo. Atualmente, cabem aos Estados as competências que não se incluem entre as competências que a Constituição confere, explícita ou implicitamente, à União ou aos Municípios. Assim, Ferreira Filho (1997, p. 197) tem razão quando afirma que os Estados tiveram suas competências bastante reduzidas em extensão e em importância.

Essas observações sobre a competência remanescente dos Estados valem tanto para o campo material quanto para a área legislativa, uma vez que nem uma nem outra se encontra discriminada na Constituição Federal.

Fugindo à regra das competências enumeradas estaduais, o § 2º do art. 25 prevê

cabem aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de gás canalizado (BRASIL, 1988, art. 25). A razão dessa menção expressa é que o setor interessa aos Estados e à União, em vista do monopólio de pesquisa e lavra de jazidas de gás natural (BRASIL, 1988, art. 177, I), mas também aos Municípios, por se referir a serviços locais. O constituinte encarregou-se de evitar conflitos e atribuiu a competência aos Estados. Trata-se, aparentemente, de uma “liberalidade” que a União e os Municípios fizeram aos Estados, deixando-lhes, pelo menos, essa área de competência.

Fora essa, as competências materiais privativas dos Estados resumem-se, na verdade, a competências administrativas e financeiras. E a disciplina dessas matérias, por sua vez, forma quase todo o conjunto das suas competências legislativas privativas (ALMEIDA, 2005, p. 128).

As Constituições precedentes atribuíam aos Estados a competência de criarem e organizarem os Municípios e os distritos. Agora, a criação de Município, embora ainda exija lei estadual, tem sua disciplina geral no art. 18 da Constituição Federal e, depois da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, também depende de lei complementar federal. Esta norma veio conter o aumento do número de Municípios, ocorrido após a Constituição de 1988, por meio de um controle centralizado na União.

Com a elevação a ente federativo, o próprio Município dispõe sobre sua organização, por meio de lei orgânica (BRASIL, 1988, art. 29). Quanto à criação, organização e supressão de distritos, trata-se agora de uma competência material dos Municípios, que deverão observar a legislação estadual pertinente (BRASIL, 1988, art. 30, IV). No regime constitucional anterior, a criação

dos Municípios e a sua divisão em distritos dependiam de lei estadual (BRASIL, 1969, art. 14, par. único).

Como novidade, a Constituição facultou aos Estados a instituição, por lei complementar, de 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 (BRASIL, 1998, art. 25, § 3º). Assim, a criação das regiões metropolitanas, antes deferida à União, hoje cabe aos Estados.

Além das regiões, os Estados podem optar pela criação de outros entes intra-estaduais, como as aglomerações urbanas e as microrregiões. O objetivo volta-se ao planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum. Entretanto, Ferreira Filho (1997, p. 199) vislumbra dificuldades na compatibilização dessa finalidade com a autonomia municipal, especialmente pela condição de entes federativos dos Municípios. Por isso, entende que as regiões, aglomerações urbanas e microrregiões deverão desempenhar um papel de coordenação, a ser exercido basicamente pela persuasão junto aos Municípios.

3.3. As competências privativas dos Municípios

Na atribuição das competências municipais, a Constituição de 1988 adotou um sistema misto (BRASIL, 1988, art. 30). Nas competências materiais, preferiu relacioná-las. Nas legislativas privativas, adotou a tradicional forma de não enumerar, dizendo-a circunscrita ao “peculiar interesse do Município”, substituída, agora, para “interesse local”. Atribuiu ao Município, ainda, competências legislativas concorrentes para suplementar a legislação federal e a estadual.

Agrupamento	Incisos do artigo 30 da Constituição Federal
Competência legislativa privativa	I - legislar sobre assuntos de interesse local;
Competência legislativa concorrente	II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Para definir as competências legislativas privativas dos Municípios, a Constituição Federal diz caber-lhes legislar sobre assuntos de interesse local (BRASIL, 1988, art. 30, I). Em linhas gerais, esse é o critério adotado para a delimitação das competências municipais: o do “peculiar interesse” ou do “interesse local”. Aquela primeira expressão foi adotada desde a primeira Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1891, art. 68); esta última foi utilizada apenas na mais recente, provavelmente apenas para veicular de modo diferente o mesmo conceito. De todo modo, não se identifica

uma distinção entre elas, devendo prevalecer o entendimento de que se referem ao interesse predominante do Município, e não do exclusivo, até porque este seria atualmente de difícil possibilidade.

Quanto às competências materiais privativas do Município, elas estão exemplificadas em alguns incisos do art. 30, mas podem ser buscadas no próprio conceito de “interesse local” e, eventualmente, em dispositivos esparsos da Constituição Federal. São as seguintes as competências explicitamente enumeradas dos Municípios:

Agrupamento	Incisos do artigo 30 da Constituição Federal
Tributária	III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
Distritos e ordenamento territorial	IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
Serviços públicos	V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
Social (educação e saúde)	VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (redação dada pela EC 53/2006); VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
Proteção do patrimônio histórico-cultural	IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A menção à competência tributária do Município não tem equivalente na União e no Estado. Ela decorre da descrição que a própria Constituição Federal faz do sistema tributário e, em especial, dos impostos do Município (BRASIL, 1988, art. 156). Também, não constitui novidade, visto que a Constituição de 1934 já previa a autonomia municipal em especial para “a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas” (BRASIL, 1934, art. 13, II). De qualquer modo, conferiu destaque à transparência na prestação de contas, prevista na parte final do dispositivo.

Como já foi abordado, a elevação do Município a ente federativo ensejou a transferência para ele da competência, anteriormente pertencente ao Estado-membro, de criar, organizar e suprimir os distritos, que são circunscrições administrativas municipais. Mas como a criação de distritos continua a ter repercussões para o Estado-membro, a Constituição exige que os Municípios atendam à legislação estadual.

Cabe ao Município, ainda, promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Embora a matéria seja de evidente interesse

local, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com os planos nacionais e regionais de ordenação do território, de competência privativa da União (BRASIL, 1988, art. 21, IX), assim como aos ditames do direito urbanístico, cuja competência é concorrente entre União e Estados (BRASIL, 1988, art. 24, I). O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988, art. 182).

Também no que diz respeito aos serviços públicos, vale o interesse local como critério de distinção da competência municipal. Cumpre registrar que, desde a Constituição de 1934, atribui-se ao Município “a organização dos serviços de sua competência” (BRASIL, 1934, art. 13, III). O Município poderá organizar e prestar os serviços de interesse local diretamente ou sob regime de concessão. O dispositivo exemplifica, como de competência municipal, o transporte coletivo, inclusive para acentuar seu caráter essencial. Não obstante, vale lembrar que à União compete privativamente instituir diretrizes para os transportes urbanos, as quais deverão ser seguidas pelos Municípios.

As demais competências, relativas a educação, saúde e patrimônio histórico-cultural são, na verdade, de atuação comum dos entes federativos, tanto assim que constam do art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 23, II, III e V). Contudo, elas vêm relacionadas como competências dos Municípios para reforçar a atuação específica que a esfera municipal desempenha nessas áreas.

Na área de educação, compete aos Municípios manter programas de educação infantil e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. A disposição se compatibiliza com o art. 211, que determina a organização, em regime de colaboração, dos sistemas

de ensino da União, Estados e Municípios, garante assistência técnica e financeira e estabelece uma divisão de atribuições aos entes federados, cabendo aos Municípios atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil.

Situação equivalente existe na área de saúde, em que cabe ao Município prestar os serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. A atuação do Município segue as diretrizes do sistema único de saúde, do qual participam, de forma integrada, todos os entes federados (BRASIL, 1988, art. 198).

Por fim, cabe aos Municípios proteger o patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Trata-se de atuar, em seu âmbito, na proteção das obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, impedindo-lhes a evasão, a destruição e a descaracterização (BRASIL, 1988, art. 23, III e IV).

Como se vê, o rol do art. 30 da Constituição Federal não acrescenta muito, uma vez que apenas procura sistematizar – mesmo assim, de forma incompleta – as competências materiais municipais. Além disso, mistura competências privativas com parcelas de competências comuns dos Municípios.

3.4. As competências comuns (materiais concorrentes)

A repartição de competências no Estado federal mostrou-se, na realidade, mais complexa do que a classificação em poderes enumerados e poderes remanescentes seria capaz de apreender. Embora boa parte dos poderes se constituísse de competências exclusivas da União ou dos Estados, constatou-se a existência de poderes compartilhados entre os entes da federação, que levou à noção de competências concorrentes.

Tal como procedeu quanto às competências da União, a Constituição de 1988 tratou em dispositivos separados as competências

concorrentes de natureza material, que qualifica como “comum” aos três níveis da federação (BRASIL, 1988, art. 23) e as competências concorrentes legislativas para a União e os Estados (BRASIL, 1988, art. 24).

3.4.1. Enumeração das competências comuns

A competência material comum aos níveis da federação enseja uma co-responsabilidade entre elas, de modo que atuem de forma cooperada para a consecução desses encargos atribuídos ao poder público. Se, por um lado, a competência comum admite a capacidade de ação de todos os níveis federativos nos domínios contemplados, de outro exige a participação deles no desempenho conjunto das competências.

Contudo, na visão de Ferreira Filho (1997, p. 178), isso não significa que os entes federativos estejam em pé de igualdade em relação às competências concorrentes. Argumenta o autor que, sendo a Administração sujeita ao princípio da legalidade, a lei é que definirá a tarefa de cada um desses entes. Em decorrência da legislação pertinente, em sua maioria também de natureza

concorrente, haverá uma delimitação de esferas entre a União e os demais entes federativos.

Conforme lembra Almeida (2005, p. 133), o desempenho das competências materiais deverá pressupor a regulamentação normativa das matérias, que, por sua vez, seguirá as regras de competência legislativa. Observa que “essas regras sinalizam, no caso, para a preponderância da União”.

Realmente, é interessante buscar a competência normativa de cada um dos domínios de competência material comum. Isso porque serão essas normas que deverão determinar a forma de atuação comum dos entes federativos, respeitadas as suas respectivas autonomias. Essa comparação, com efeito, demonstra uma forte correlação entre as competências concorrentes material e legislativa, com participação preponderante da União.

Em apenas dois casos a competência material comum não encontra imediata correspondência com as competências relacionadas nos arts. 21 e 22 (privativas material e legislativa da União) e 24 (concorrente):

Competência material comum	Competência legislativa correspondente
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;	[não enumerada]
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;	[não enumerada]

O primeiro inciso define mais uma obrigação de todos os entes federativos do que, propriamente, uma competência de execução. O inciso X, por sua vez, não delimita exatamente um domínio material, mas um fim a ser perseguido, em conexão com um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, art. 3º, III).

As demais competências materiais encontram ligação com a legislação privativa

da União ou com a legislação concorrente, na qual cabe à União dispor sobre normas gerais. Por isso, o acerto em se afirmar que é a União que, na verdade, disciplinará a forma de atuação conjunta dos entes federativos, respeitados os contornos básicos da própria Constituição e das autonomias estadual e municipal.

Há um dos domínios de competência material concorrente que se submete inteiramente à competência legislativa privativa da União, qual seja o relativo à pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais:

Competência material comum	Competência legislativa correspondente
XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;	Da União: Art. 22, IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; Da União: Art. 22, XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

Além da competência para legislar sobre águas, energia, jazidas, minas e recursos minerais (BRASIL, 1988, art. 22, IV e XII), à União cabe “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (BRASIL, 1988, art. 21, XIX), assim como 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” (BRASIL, 1988, art. 21, XII, b).

A exploração desses recursos hidráulicos e minerais beneficia, inicialmente, a União. Dispõe o art. 176 da CF que os recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou

aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. Para tanto, essas atividades são realizadas mediante autorização ou concessão da União. Nos termos da lei, é assegurada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração dos recursos no respectivo território, ou compensação financeira por essa exploração (art. 20, § 1º). Nesse sentido é que se admite a competência concorrente comum de “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios” (BRASIL, 1988, art. 23, XI).

Duas outras competências materiais concorrentes baseiam-se em diretrizes traçadas pela União:

Competência material comum	Competência legislativa correspondente
V - proporcionar os meios de acesso à [...] à educação [...];	Da União: Art. 22, XXIV - diretrizes e bases da educação nacional [ver art. 211]; Comum: Art. 24, IX - educação, [...];
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;	Da União: Art. 21, XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; Comum: Art. 24, I - direito [...] urbanístico;

No inciso V do art. 23 figura a importante área da educação, na qual a União legisla sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). Nesse setor, a própria Constituição Federal traçou uma divisão vertical de competências, ao dispor que os Estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio e os Municípios, no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §§ 2º e 3º).

Outra área em que deverão ser seguidas as diretrizes da União é a de desenvolvimento urbano, inclusive habitação e sane-

amento básico (art. 21, XX). Desse modo, os “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básicos” (BRASIL, 1988, art. 23, IX), a serem promovidos por todos os entes federativos, deverão estar coerentes com aquelas diretrizes, além de seguir as normas gerais estabelecidas pela União na legislação sobre direito urbanístico (BRASIL, 1988, art. 24, I).

As demais competências materiais comuns do art. 23 estão todas vinculadas a competências legislativas concorrentes:

Competência material comum	Competência legislativa correspondente
II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;	Comum: Art. 24, XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; Comum: Art. 24, XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;	Comum: Art. 24, VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; Comum: Art. 24, VIII – responsabilidade por dano [...] a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
V – proporcionar os meios de acesso à cultura, [...] e à ciência;	Comum: Art. 24, IX – educação, cultura, ensino e desporto;
VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;	Comum: Art. 24, VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; Comum: Art. 24, VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente [...];
VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;	Comum: Art. 24, V – produção e consumo; Da União: Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção [...] § 1º – Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, [...].
XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito	Comum: Art. 24, IX – educação, cultura, ensino e desporto; Da União: Art. 22, XI – trânsito e transporte;

Nesses domínios, cabe à União estabelecer as normas gerais e aos Estados e Municípios editar as normas suplementares, relacionadas às suas respectivas peculiaridades (arts. 24, §§ 1º e 2º; e 30, II).

3.4.2. Formas de cooperação

Ainda no terreno das competências materiais comuns, cabe analisar a possibilidade que abre o parágrafo único de art. 23, segundo o qual leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. De início, a redação original do dispositivo previa apenas uma lei complementar. A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, substituiu a expressão “lei complementar” por “leis complementares”, para que as normas de cooperação possam ser fixadas para cada

domínio, em virtude da dificuldade de se estabelecer uma regra única para todos eles.

Como era antes, Ferreira Filho (1997, p. 182) e Almeida (2005, p. 133) não tinham muita esperança que a lei complementar contribuísse muito para a colaboração entre os entes federativos, pois ela não poderia desatender as normas constitucionais de repartição de competência que já comandam e limitam a cooperação entre aqueles. E, como foi visto, essa cooperação se impõe com preponderância da União, sob a égide da legislação federal.

Assim, a alteração do parágrafo único do art. 23 poderá ainda não ser suficiente para incrementar a cooperação entre os entes federativos. A simples pluralidade de leis complementares pode não trazer o impulso suficiente ao instituto porque a União, provavelmente, deverá preferir legislar sobre os domínios comuns mediante

leis ordinárias, cujo quorum de aprovação é de maioria simples, no exercício de sua competência legislativa privativa ou concorrente (de estabelecer normas gerais). Afinal, tanto em uma espécie normativa quanto na outra a União tem como limite a autonomia estadual e municipal, fixada pela Constituição Federal, não servindo a lei complementar, apesar do quorum qualificado de maioria absoluta, para alargar mais limites ou impor obrigações mais rigorosas para os Estados e Municípios.

Interessante questão é suscitada por Almeida (2005, p. 135-137) quanto à possibilidade de execução de leis e serviços de uma esfera federativa por servidores de outra. Lembra a autora que a Constituição de 1988 não repetiu, em sua redação original, a norma contida na Constituição anterior, que permitia aos entes federativos celebrar convênios para a execução suas leis, serviços e decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais (BRASIL, 1969, art. 13, § 3º). Havia controvérsia sobre se o parágrafo único do art. 23 poderia, ou não, estabelecer norma equivalente, em face do silêncio da Constituição.

A propósito do sistema de execução de serviços, Silva (2002, p. 480) distingue três sistemas: *a)* imediato, segundo o qual cada ente federativo mantém sua própria administração, com funcionários próprios, independentes uns dos outros e subordinados aos respectivos governos (EUA, Argentina); *b)* mediato, pelo qual os serviços federais são executados, em cada Estado, por funcionários deste, mantendo a União pequeno corpo de servidores incumbidos da vigilância e fiscalização (Alemanha, Índia); *c)* misto, que permite que serviços de um ente sejam executados por servidores de outro, e vice-versa (Suíça, Áustria). Registra o autor que o sistema brasileiro é o de execução imediata. Entretanto, via no parágrafo único do art. 23 a possibilidade de estabelecer cooperação entre as entidades.

Contudo, para afastar dúvidas, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, deu nova redação ao art. 241 da Constituição Federal, para estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão disciplinar, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Silva (2002, p. 481) esclarece que os convênios de cooperação veiculam acordos de entes federativos de espécies distintas, enquanto os consórcios públicos são acordos firmados entre entes federativos da mesma espécie.

A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. Não obstante, Abrucio (2001, p. 103) identifica certa fragilidade institucional nesse instrumento jurídico, pois os consórcios “ficam à mercê das mudanças políticas e do apoio social de mais de uma cidade, que tem de se manter ao longo do tempo”.

Os convênios baseados no art. 241 da Constituição Federal, por sua vez, têm como primeiro exemplo a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007 (decorrente da conversão da Medida Provisória nº 345, de 2007), que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Esta norma prevê a possibilidade da União firmar convênios com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A cooperação compreende ações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação de profissionais, instituindo, para tanto, a Força Nacional de Segurança Pública.

3.5. As competências legislativas concorrentes

3.5.1. Classificação das competências legislativas concorrentes

A competência legislativa concorrente possibilita que mais de um ente federativo legisle sobre um mesmo domínio. As competências concorrentes podem ser de duas espécies: cumulativas (ou clássicas); e não-cumulativas (ou limitadas).

Conforme Ferreira Filho (1997, p. 182), a concorrência cumulativa existe quando não há limites prévios para o exercício da competência por parte dos entes federativos envolvidos. Mas, havendo choque entre a norma estadual e a federal, prevalece a norma da União. Por isso, Moreira Neto (1988, p. 131) caracteriza a concorrência cumulativa clássica “pela disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la”. Aos Estados remanescem os poderes de suprir a ausência de norma federal, ou de complementá-la, se existir, para preencher lacunas.

Essa espécie de competência concorrente supõe a prevalência da norma de maior abrangência, de modo que o direito nacional tem preferência sobre o direito local. Essa preferência se justifica, sobretudo, pelo “primado do *interesse nacional*, prestigiando-se sua expressão política máxima com vistas aos efeitos integradores sobre a nação como um todo” (MOREIRA NETO, 1988, p. 130, grifos do autor).

A competência concorrente não-cumulativa (ou limitada) implica uma repartição vertical, em que se verifica uma correspondência entre o nível federativo e a abrangência da legislação, de modo que cabe à União dispor sobre normas gerais e aos Estados adotar normas suplementares, dirigidas para o seu âmbito e especificidade de atuação.

Conforme demonstra Moreira Neto (1988, p. 132), as Constituições brasileiras não trataram de forma sistemática a dis-

tinção entre a competência concorrente cumulativa e a não-cumulativa (que o autor prefere denominar, respectivamente, de clássica e limitada). Em 1891, nem uma nem outra recebeu acolhida.

A Constituição de 1934 inaugurou a competência concorrente, das duas espécies, misturando-as no artigo 5º, que arrolava as competências privativas da União, mas cujo § 3º admitia, em diversos domínios, a “legislação estadual supletiva ou complementar” para atender “às peculiaridades locais, suprir lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta” (BRASIL, 1934, art. 5º). A distinção entre as espécies de legislação concorrente era possível porque, no caso da não-cumulativa (limitada), a matéria foi precedida pelas expressões “diretrizes”, “normas fundamentais” ou “normas gerais”.

A mesma forma foi adotada pela Constituição de 1946. O art. 6º apontava as alíneas do inciso XV do art. 5º, que relacionava as matérias de competência privativa da União, nas quais não estava excluída “a legislação estadual supletiva ou complementar” (BRASIL, 1946, arts. 6º). Entre essas, duas alíneas continham domínios de competência concorrente limitada: “b) *normas gerais* de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário”; e “d) *diretrizes* e bases da educação nacional” (BRASIL, 1946, arts. 5º, XV, grifos nossos).

Tanto a Constituição de 1967 quanto a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, mantiveram a sistemática anterior. No texto constitucional de 1969, o parágrafo único do art. 8º remete às alíneas do inciso XVII do mesmo dispositivo, que contempla as matérias de competência legislativa privativa da União, nas quais “não exclui a [competência] dos Estados para legislar supletivamente [...], respeitada a lei federal” (BRASIL, 1969, art. 8º). Entre essas alíneas, quatro são de competência cumulativa. As duas não-cumulativas são: “c) *normas gerais* sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e

financeira de natureza pública; taxa judiciária, custas e emolumentos remuneratórios dos serviços forenses, de registro públicos e notariais; de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário” (redação da EC 7/77); e “q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos” (BRASIL, 1969, art. 8º, grifos nossos).

Como observa Moreira Neto (1988, p. 135), o instituto da competência legislativa

concorrente não-cumulativa generalizou-se na Constituição de 1988, a ponto de primar sobre a feição clássica da legislação concorrente cumulativa.

3.5.2. Enumeração das competências legislativas concorrentes

A Constituição Federal relacionou, no art. 24, os domínios de competência legislativa concorrente não-cumulativa. São eles, agrupados por temas:

Agrupamento	Incisos do artigo 24 da Constituição Federal
Direito e orçamento	I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento;
Produção, consumo e comércio	III - juntas comerciais; V - produção e consumo; VIII - responsabilidade por dano [...] ao consumidor [...];
Justiça e assistência judiciária	IV - custas dos serviços forenses; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
Meio Ambiente; solo e recursos naturais	VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente [...];
Patrimônio cultural, turístico e paisagístico	VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano [...] a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
Educação, cultura e desporto	IX - educação, cultura, ensino e desporto;
Previdência social e saúde;	XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
Pessoas portadoras de deficiência	XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
Infância e juventude	XV - proteção à infância e à juventude;
Polícia civil	XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Não obstante a possibilidade de prevalência da União, imposta por sua capacidade de editar normas gerais, o exame desse rol de competências faz alguma justiça à intenção descentralizadora dos constituintes de 1987/88. Em relação ao direito anterior, houve razoável inovação de matérias incluídas nas competências legislativas concorrentes.

Do grupo “Direito e orçamento”, já constavam os direitos tributário, financeiro e a matéria orçamentária. Os direitos econômico e urbanístico são novidade e

o direito penitenciário ganhou referência mais ampla (antes, a menção era ao regime penitenciário).

Do grupo “Produção, consumo e comércio”, a legislação sobre as juntas comerciais e a produção e consumo eram concorrentes cumulativas, passando agora a limitadas. Não havia previsão de legislação concorrente sobre a responsabilidade por dano ao consumidor.

Apenas as custas dos serviços forenses integravam a competência concorrente não-cumulativa no texto constitucional de 1969.

O restante do grupo “Justiça e assistência judiciária” constitui inovação, no sentido de uma maior adequação do processo judicial às realidades estaduais.

O maior avanço da legislação concorrente situa-se nos grupos “Meio Ambiente; solo e recursos naturais” e “Patrimônio cultural, turístico e paisagístico”. É de grande relevância que os Estados possam participar na legislação ambiental, especialmente em um país de grandes dimensões e variedades como o Brasil. A proteção ao patrimônio histórico-cultural, antes de competência cumulativa (BRASIL, 1969, art. 180), passa a ter limites para cada esfera federativa.

No grupo de “Educação, cultura e desporto”, apenas a cultura é novidade na legislação concorrente não-cumulativa, pois a educação e o desporto já tinham suas diretrizes e normas gerais delineadas pela União desde 1969. Também não são novidades os domínios da “Previdência social e saúde”. Mas a proteção das pessoas portadoras de deficiência e a proteção da infância e da juventude formam novos domínios concorrentes não-cumulativos.

Quanto à “Polícia civil”, porém, verifica-se uma centralização, pois a matéria era antes integralmente regulada pelos Estados. Desde 1988, a União pode estabelecer normas gerais sobre a organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Por fim, cumpre registrar que o rol do art. 24 não é exaustivo. Assim, existem outras hipóteses¹ de competência legislativa concorrente não-cumulativa ao longo do texto constitucional de 1988.

3.5.3. Normas gerais e normas suplementares

A competência legislativa concorrente não-cumulativa institui uma verdadeira repartição vertical do poder de legislar

¹ Almeida (2005, p. 143) registra os seguintes exemplos: arts. 21, XX e XXI; 22, IX, XXI, XXIV, XXVII; 146, IV; 236, par. único; 61, § 1º, “d” e 134, par. único.

(FERREIRA FILHO, 1997, p. 183). A forma dessa repartição, na Constituição de 1988, assenta-se nos parágrafos do art. 24.

Pelo dispositivo, a União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º). Aos Estados, cabe editar a legislação suplementar (art. 24, § 2º). Inexistindo a lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal sobre normas gerais, suspende-se a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).

Esse mecanismo impõe uma série de conceitos que devem ser esclarecidos. O primeiro, e mais polêmico, é o de *normas gerais*. Não se trata de uma novidade em nosso direito constitucional, pois a Constituição de 1934 já se referiu a normas gerais na competência da União (BRASIL, 1934, art. 5º, XIX, i), utilizando-se, ainda, de expressões equivalentes, como “normas fundamentais” e “diretrizes”. Desse modo, as “normas gerais” impõem um limite à legislação federal, mas de precisão duvidosa. Com efeito, há uma margem de incerteza sobre até que ponto a legislação ainda é “geral”, não está particularizando o tema e, com isso, invadindo a esfera de competência estadual.

Ainda sob a égide da Constituição pretérita, Ramos (1986, p. 129) observa que o conceito de normas gerais “contém uma considerável zona de indeterminação, aclarável somente pelo aplicador da lei, no deslinde do caso concreto”. Afirma que “não pode haver normatividade genérica se a preocupação não é a de regular os caracteres jurídicos básicos, fundamentais, da situação subjacente”, de modo que se deve repelir, com veemência, a ideia de que a União pode, por lei, transformar em geral todo e qualquer aspecto da matéria em foco. Conclui que o conceito de normas gerais “não faculta ao legislador federal a regulação exaustiva da matéria, posto que importa em circunscrever as normas federais

ao campo da generalidade, dos princípios básicos” (RAMOS, 1986, p. 129).

Conforme Moreira Neto (1988, p. 140), “a dificuldade está em precisar o critério distintivo do que sejam normas gerais e do que sejam normas específicas”. O autor lembra que essa discussão teve maior desenvolvimento, no Brasil, no âmbito do direito financeiro. Nessa seara, é famosa a formulação de Carlos A. C. Pinto (1949, p. 24, apud Almeida, 2005, p. 148), que procura identificar as normas gerais por meio de excludentes. Desse modo, afirma que não são normas gerais: *a*) as que objetivem especialmente uma ou algumas dentre as várias pessoas congêneres de direito público, participantes de determinadas relações jurídicas; *b*) as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão de outros, da mesma condição ou espécie; *c*) as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo a pormenores ou detalhes.

Em busca de um ângulo positivo, após amplo inventário da doutrina, Moreira Neto (1988, p. 149) sintetiza as seguintes características das normas gerais: *a*) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestres e regras jurídicas; *b*) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado; *c*) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; *d*) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; *e*) só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito; *f*) devem referir-se a questões fundamentais; *g*) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados; *h*) são normas de aplicação direta.

Há, ainda, uma “sobrecaracterística” de grande relevância, qual seja o fato de as normas gerais se caracterizarem como “conceito-limite”, o que as torna peculiares no contexto do poder organizado de uma federação. Segundo o autor, elas “ende-

reçam limites, ao mesmo tempo, para os legisladores federais e estaduais, embora possam estendê-los para os aplicadores federais e, eventualmente, os estaduais [...]” (MOREIRA NETO, 1988, p. 152).

Essa peculiaridade, por sua vez, leva à caracterização das normas gerais como um terceiro gênero normativo, intermediário entre as normas-princípios, que se situam no extremo de abstração e generalização dos princípios, e as normas-particularizantes, que se colocam no outro extremo, de concreção e particularização dos atos jurídicos. As normas-princípios dirigem-se predominantemente aos legisladores e as normas-particularizantes voltam-se à disciplina das relações jurídicas substanciais entre os indivíduos. As normas gerais, embora se destinem ordinariamente ao legislador, se dirigem extraordinariamente ao aplicador. Na primeira hipótese, têm eficácia jurídica indireta e mediata; na última, têm eficácia direta e imediata (MOREIRA NETO, 1988, p. 158).

Moreira Neto (1988, p. 159) chega, enfim, à seguinte definição:

“[...] Normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos” (MOREIRA NETO, 1988, p. 159).

Para Ferraz Júnior (1995, p. 249), dois critérios auxiliam na caracterização das normas gerais. O primeiro é o lógico e enseja a classificação das normas quanto ao conteúdo e quanto ao destinatário. Quanto ao conteúdo, as normas são gerais

quando a matéria prescrita se reporta a toda e qualquer ocorrência da espécie, distinguindo-se das normas singulares (um só caso) e particulares (alguns casos). Quanto ao destinatário, uma norma é geral quando se aplica à universalidade deles, distinguindo-se das normas especiais, que se destinam a uma coletividade ou categoria de destinatários.

Contudo, segundo o autor, o critério mais útil é o teleológico, pois a caracterização das normas gerais há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa. Como o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade “porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral” (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 249).

Por fim, vale ressaltar uma característica das normas gerais mencionada por todos, que é o fato de serem nacionais. Conforme observa Cambi (1998, p. 252), na elaboração das normas gerais, a União desempenha atividade diversa daquela que exerce quando elabora a legislação federal (dirigida somente à União). Ao dispor sobre as normas gerais, o Congresso Nacional exerce o poder de prescrever normas nacionalmente uniformes, vinculantes a todos os entes federativos. Na síntese de Moreira Neto (1988, p. 158), “seu fim é a uniformização do essencial sem cercear o acidental, peculiar das unidades federadas”.

Diz o § 2º do art. 24 que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência *suplementar* dos Estados. Esse é outro termo a ser esclarecido, especialmente porque não foi utilizado pelas Constituições brasileiras anteriores, que preferiram, desde 1934, os termos “supletiva” e “complementar”.

Antes, podia-se entender que a competência supletiva se referia a suprir, substituir ou fazer as vezes de algo; enquanto a competência complementar significaria acrescentar pormenores, desdobrar ou detalhar o conteúdo de uma regra geral. Agora surge um novo termo, a competência suplementar, que tem um sentido abrangente, que compreende tanto a competência supletiva quanto a complementar (ALMEIDA, 2005, p. 152).

No caso de existirem as normas gerais da União, os Estados permanecem, então, com a competência complementar de pormenorizá-las, pela elaboração de suas normas específicas. Se as normas gerais fixam o que é uniforme a todos, as normas complementares virão, exatamente, dispor sobre as necessidades e especificidades de cada Estado.

Faltando, porém, as normas gerais da União, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º), o que equivale a dizer que passam a exercer a competência supletiva. Trata-se de uma competência que o Estado exerce em caráter excepcional. Nesse caso, o Estado disporá da competência legislativa plena, vale dizer, poderá até mesmo estabelecer normas gerais ou princípios, que servirão de base para o seu desenvolvimento próprio e específico da matéria, mas deve se ater ao necessário para atender a suas peculiaridades.

Conforme Ferraz Júnior (1995, p. 250, grifo do autor), trata-se de uma competência legislativa plena com “função *colmatadora* de lacuna”, pois o legislador estadual pode “legislar sobre normas gerais naquilo que elas constituem condições de possibilidade para a legislação própria sobre normas particulares”. Por essa razão, acrescenta o autor, “só podem ser gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários: só obrigam nos limites da autonomia estadual”. Ou seja, a norma elaborada pelo Estado, no desempenho da competência supletiva, somente tem validade no âmbito de seu território, não se

podendo estender suas disposições (gerais ou específicas) para outros Estados.

Por fim, sobrevivendo a lei nacional sobre normas gerais, suspende-se a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). Tanto as normas estaduais decorrentes da competência supletiva quanto as provenientes da competência complementar que se coloquem em choque com as normas gerais da legislação nacional terão sua eficácia suspensa. Isso resulta na inaplicabilidade da lei estadual, e não em sua revogação, de forma que se, no futuro, houver a revogação da lei federal, a lei estadual recobrará sua eficácia e voltará a incidir.

Sobre a aplicação do disposto no art. 24, § 4º, Cambi (1998, p. 257) faz uma interessante advertência: “antes de se averiguar se a legislação nacional contraria a legislação estadual, é preciso verificar se o exercício da competência concorrente por parte da comunidade total [União] foi legítima”. Com razão o autor, pois somente estará suspenso aquilo que contrariar as normas gerais da União, não se podendo admitir que a legislação nacional trate de especificidades e, com isso, acabe por suspender normas estaduais estabelecidas no regular exercício do direito de legislar dos Estados.

No julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.098/SP, o relator, Ministro Carlos Velloso, defende que os §§ 1º e 2º do art. 24 compreendem uma competência concorrente não-cumulativa, enquanto os §§ 3º e 4º do mesmo dispositivo compreendem uma competência cumulativa, porque, na inexistência de normas gerais da União, os Estados exercem uma competência legislativa plena, e a posterior incidência da legislação federal afasta a legislação estadual (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2005). Embora respeitável, não se mostra inteiramente adequada essa posição. Como vimos antes (e o Ministro também informa), na competência cumulativa os entes políticos legislam sobre a mesma matéria, sem limitações. Ora, não é isso o que se verifica

no § 3º, pois a competência legislativa plena é exercida pelos Estados apenas “para atender a suas peculiaridades” e colmatar a lacuna (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 250). Mesmo que depois sobrevenha a legislação federal, esta ainda estará limitada a “estabelecer normas gerais” (§ 1º), afastando a legislação estadual apenas nesse campo, conforme adverte Cambi (1998, p. 257).

3.5.4. A competência suplementar dos Municípios

Diz a Constituição Federal que os Municípios podem suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988, art. 30, II). Observa-se, porém, que os Municípios, embora partícipes da competência material comum, não foram contemplados na competência legislativa concorrente.

Com isso, pode-se afirmar que os Municípios não compartilham da repartição vertical de competências legislativas fixada pelo art. 24 da Constituição Federal. Ou seja, no caso dos Municípios, a competência suplementar é cumulativa e, portanto, sujeita ao primado tanto da legislação da União quanto da legislação estadual. Além disso, a competência legislativa suplementar do Município está circunscrita aos assuntos de interesse local (art. 30, I), pois não se pode admitir legislação municipal que fuja a seu âmbito de atuação (ALMEIDA, 2005, p. 157).

Verifica-se, portanto, que o espaço de regulação do Município pode ser bem restrito. Com efeito, Sundfeld (1993, p. 278) observa que “a União só edita normas gerais, de modo que à norma suplementar estadual é reservada toda regulação que não for geral. A norma suplementar estadual pode [...] regular exaustivamente o tema, donde caber ao Município tratar apenas do que ainda restar”. Por isso, conclui o autor que a diferença entre a competência suplementar dos Estados e a dos Municípios é que aquela se exerce num campo reservado e esta num campo residual.

Como bem argumenta Almeida (2005, p. 159), a questão da competência suplementar municipal mereceria um tratamento constitucional mais adequado, para não prejudicar a articulação do sistema de repartição de competências, especialmente quanto à competência legislativa concorrente, na qual o constituinte apostou para chegar à descentralização de poderes na federação brasileira. Essa necessidade é acentuada pelo fato de a maioria das competências materiais municipais, inclusive as arroladas no art. 30, terem correspondência com as competências legislativas concorrentes, de modo que deveria ser mais bem ajustada a compatibilidade entre os arts. 24 e 30, II.

4. Considerações finais

Sommermann (2003, p. 2.281) observa que o federalismo se desenvolve sempre em um paralelogramo de forças centrípetas e forças centrífugas. A tendência dominante é centrípeta (em prol da unidade), tal qual originalmente ocorreu nos Estados Unidos da América, quando os vários Estados, então reunidos em confederação, formaram um só Estado federal. Não obstante, tão logo estabelecido o novo Estado, o princípio federalista passa a ser invocado, com frequência, na direção centrífuga, “para defender ou fortalecer a autonomia dos Estados membros da federação”, como no caso da Alemanha, em que se associa o fortalecimento do federalismo com o aumento de esfera de competências dos *Länder* (SOMMERMANN, 2003, p. 2.281).

De todo modo, observa Bothe (1995, p. 5), o federalismo é uma *question of degree*, cujo critério essencial está nas possibilidades de solução que oferece para um problema histórico-político relacionado ao conceito do moderno Estado territorial, a saber, a existência de forças políticas opostas de integração e de desintegração num determinado espaço geográfico. Sua finalidade é simultaneamente gerar e manter tanto a unidade quanto a diversidade.

Por isso, a tarefa de equilibrar as forças presentes num dado contexto não se coloca apenas na criação de uma federação, mas continuará existindo e marcando seu desenvolvimento, razão pela qual o federalismo deve ser visto como um conceito dinâmico, porque “não existe ‘o federalismo’, mas um federalismo ‘atual’ em determinada federação” (BOTHE, 1995, p. 6).

Para Abrucio (2001, p. 100), a história federativa brasileira pode ser resumida à dificuldade de adequação dos princípios da autonomia e da interdependência entre os entes federativos. A autonomia foi muitas vezes utilizada para uma descentralização que não se associou à responsabilidade ou à capacidade dos entes federativos, dominada por interesses patrimoniais e pela ausência de controle público sobre os governantes. Já a interdependência se revelou, na maioria das vezes, como uma imposição centralizadora e autoritária do governo federal, colocada por uma força situada acima do pacto federativo.

Embora tenha introduzido alterações na estrutura federativa brasileira, a Constituição de 1988 não conseguiu romper fortemente com essas tradições. O autor aponta pelo menos dois avanços e alguns vícios que persistem. Os avanços, obtidos especialmente após a estabilização econômica, são: o reordenamento das finanças federativas, de que é o maior exemplo e instrumento a Lei de Responsabilidade Fiscal; e a descentralização de algumas políticas públicas, associadas a recursos vinculados a fundos constitucionais.

Como vícios, perduram entre outros: uma ampla centralização tributária; a pouca coordenação intergovernamental, pela ausência de fóruns ou mecanismos de participação e deliberação de todos os níveis de governo; uma visão fiscalista de ajuste financeiro, que não leva à transformação futura de estruturas administrativas e políticas dos governos subnacionais; e a instauração de uma competição selvagem e predatória entre os entes federativos, de

que é expressão mais clara a guerra fiscal, com consequente adiamento da redução das desigualdades regionais no país (ABRUCIO, 2001, p. 104).

Nagel (2002, p. 93) mostra que o federalismo cooperativo apresenta uma tendência de reforçar mais a função co-determinante dos Estados-membros em nível federal, mediante participação nas decisões nacionais, do que a preservar ou expandir suas autonomias. Essa característica é reforçada pelo fato de que, na Alemanha, a União prevalece nas competências legislativas, mas os *Länder* são encarregados da execução das leis, sob supervisão daquela, do que resulta uma necessária cooperação entre as esferas federativas. No mesmo sentido, Renzsch (1995, p. 40) observa que o federalismo na Alemanha se baseia numa divisão das tarefas públicas, nas quais a Federação cuida da maior parte da legislação e os *Länder* da implementação das políticas.

No Brasil, contudo, cada esfera federativa executa os seus próprios serviços, mediante administração própria, o que diminui ainda mais a perspectiva da cooperação. Na realidade, pode-se identificar, nesse aspecto, um descompasso entre a legislação concorrente alemã e a brasileira. Na Alemanha, a preponderância da legislação federal justifica-se por esse esquema de divisão de tarefas, em que os padrões de gestão são decididos na esfera federal, para conferir homogeneidade às condições de vida no país, cabendo aos *Länder* as ações necessárias para execução das políticas definidas. No Brasil, a própria União, em regra, executa as suas políticas, de modo que a legislação concorrente acaba por servir como mais um fator de concentração de poderes no nível federal.

É preciso reconhecer que a complexa e intrincada realidade dos dias atuais conduz a uma universalização das demandas por políticas públicas, de uma forma que leva os problemas e desafios do Estado a serem encarados quase sempre na maior instância possível, ou seja, no nível nacional. Isso

ameaça erodir as competências locais e regionais. Essa constatação traz consigo diversos dilemas para o federalismo, tais como o da universalização *versus* focalização das políticas públicas, o da uniformidade *versus* diversidade na configuração das medidas de solução, e o da cooperação *versus* competição na relação entre os entes federativos. Por tudo isso, deve-se dar razão a Almeida (2005, p. 91), quando afirma que os constituintes de 1987/88, apesar de toda a pressão pela descentralização, constataram que “a recomposição do equilíbrio federativo é problema muito mais complicado do que se pode imaginar à primeira vista”.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasileiro (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 95-105.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2005.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. *O condomínio legislativo: um estudo sobre a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade na repartição de competências legislativas concorrentes entre a União e Estados-membros prevista na Constituição Federal brasileira de 1988*. Recife, 2001. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal de Pernambuco.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER STIFTUNG. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo, 1995. p. 3-14. (Série Traduções, n. 7).
- BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 28 jul. 2007.
- BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 28 jul. 2007.

- BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 29 jul. 2007.
- BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 29 jul. 2007.
- BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 29 jul. 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2007.
- BRASIL. *Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 29 jul. 2007.
- CAMBI, Eduardo. Normas gerais e fixação da competência concorrente na federação brasileira. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 23, n. 92, p. 244-261, out.-dez. 1998.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 90, p. 245-251, 1995.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1.
- _____. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 100, p. 127-162, abr.-dez. 1988.
- NAGEL, Klaus. El federalismo alemán: más cooperación o nueva asimetría? *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 118, p. 65-99, out./dez. 2002.
- PINTO, Carlos Alberto de Carvalho. *Normas gerais de direito financeiro*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949.
- RAMOS, Elival da Silva. Federação - competência legislativa: normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: a questão dos agrotóxicos. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano XIX, v. 19, n. 77, p. 126-130, jan.-mar. 1986.
- REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- RENZSCH, Wolfgang. German federalism: under the challenge of european integration and German unity. In: AFFONSO, Rui B. A; SILVA, Pedro L. B. (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 39-46.
- SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SOMMERMANN, Karl-Peter. El federalismo cooperativo. In: SEGADO, Francisco Fernández (Ed.). *The spanish constitution in the European constitutional context*. Madrid: Dykinson, 2003. p. 2279-2294.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema constitucional das competências. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 1, p. 272-281, 1993.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

Câmara alta e bicameralismo no Brasil

Análise da produção legislativa a partir do Senado Federal (1989-2004)

Paulo Magalhães Araújo

Sumário

Introdução. 1. O direito de iniciativa e a origem da produção legislativa: de 1989 a 2004. 2. A produção legislativa na perspectiva longitudinal. 3. O perfil da produção legislativa: a abrangência e o conteúdo dos projetos. Comentários finais.

Introdução

A questão central que se coloca no presente estudo é o seguinte: afinal, o bicameralismo importa para a produção leis no âmbito federal? Ou, em outros termos, o Senado demonstra alguma especificidade enquanto instância legiferante?

Se consideradas as teorias sobre comportamento parlamentar e sobre bicameralismo, fica claro que, no Brasil, as instâncias legislativas federais são afetadas por padrões de incentivos distintos. Ademais, dadas as características próprias do bicameralismo no Brasil – altos graus de incongruência e simetria – conclui-se que os senadores, além de terem incentivos políticos, têm recursos institucionais potentes para fazerem do Senado uma instância relevante e distinta das demais. No entanto, até então, as análises sobre a produção legislativa do Congresso não têm considerado esses incentivos diferenciados, induzindo ao raciocínio contra-intuitivo de que os senadores não desempenham papel específico na produção de leis. De fato,

Paulo Magalhães Araújo é Doutor em Ciência Política pela UFMG. Professor de Ciência Política e pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Ciências Sociais (NEPCS) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

autores como Figueiredo e Limongi (1996) chegaram a afirmar que o Senado não se impõe nem mesmo como Casa Revisora.

O trabalho ora proposto visa reconsiderar essa questão, testando a hipótese geral de que a lógica da ação parlamentar e a estrutura do legislativo brasileiro afetam de forma diferenciada os senadores, levando-os a um desempenho legislativo distinto dos demais legisladores e compatível com as funções do Senado no sistema bicameral. O teste de hipóteses se baseará na tipificação da produção legislativa¹, conforme a literatura. Pretende-se mostrar que o estudo comparado dos projetos, tendo por base seu conteúdo, forma e impacto esperado, revela distinções entre as arenas propositoras no tocante à vocação legislativa de cada uma.

Dado seu objetivo, a pesquisa enfoca as propostas de lei ordinária, de lei complementar e de emenda constitucional – de autoria do Senado, da Câmara, do Executivo e do Judiciário – que deram entrada no Senado entre 1989 e 2004. A tramitação das propostas foi acompanhada até setembro de 2007, sendo consideradas na análise todas as que até esta data receberam parecer definitivo, positivo ou negativo, por parte dos senadores. Vale notar que as proposições consideradas são, estritamente, matérias que tramitaram conforme o sistema bicameral de ida e volta. Tais matérias representam apenas parcialmente o campo da produção legislativa do Congresso Nacional, pois as medidas provisórias (MPs) e

¹ Aqui esta expressão é utilizada por convenção, para facilitar a argumentação. O material analisado não é, a rigor, a *produção legislativa*, uma vez que as matérias, deixando o Senado, para se transformarem em leis, ainda ficam sujeitas à aprovação da Câmara, à sanção do Executivo ou a ambas as coisas, conforme o caso. O estudo trata das matérias durante a sua passagem pelo Senado, com vistas a avaliar a participação dos senadores no processo de formação de leis. À exceção das matérias iniciadas pelos senadores, que podem voltar à Casa se forem emendadas pelos deputados, todas as demais passam pelo Senado uma única vez. Assim, o recorte analítico deste trabalho não compromete o objetivo de entender o desempenho do Senado como instância legislante.

as matérias orçamentárias constituem uma parte expressiva das leis produzidas no país. Estas proposições, no entanto, tramitam de forma diferenciada e, por suposto, promovem um tipo particular de interação entre Câmara e Senado. A despeito de sua inegável importância na interpretação do funcionamento do bicameralismo, elas não são objetos de estudo aqui.

Este texto se compõe de três partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira parte discrimina a produção conforme os tipos de proposições, mensura as aprovadas e não aprovadas, por origem, e avalia o destino das matérias com base na lógica das decisões bicamerais. No tocante a estes dados, a hipótese é a de que o encadeamento decisório num sistema presidencialista e bicameral opera como uma sequência de filtros que levam as instâncias de veto a minimizarem a carga de trabalho das instâncias que atuam posteriormente na cadeia decisória. Assim sendo, a casa de origem tem maior participação na filtragem² das matérias do que a casa revisora. Nessa perspectiva, o Senado deve ter um papel preponderante na seleção dos próprios projetos, antes de enviá-los à revisão. Inversamente, os projetos da Câmara sofrem menos impacto dos rigores seletivos dos senadores, já que foram pré-selecionados na casa de origem.

A segunda parte trata das matérias apreciadas no período na perspectiva longitudinal, buscando avaliar, de forma comparada, o efeito das eleições no trabalho dos deputados relativamente à iniciativa de lei e à apreciação de propostas oriundas do Executivo e do Judiciário. Pretende-se com isso verificar eventuais diferenças ou similaridades na rotina dos parlamentares de uma ou outra casa em função da dinâmica eleitoral dos diversos níveis da federação brasileira.

² E na formação dos projetos aprovados, por meio de emendas ou substitutivos. No capítulo seguinte essa questão será mais bem abordada, de forma a complementar o teste de hipóteses iniciado aqui.

A terceira parte analisa as matérias por origem, área temática e abrangência dos benefícios esperados. O objetivo é testar a hipótese de que, apesar de certos pontos similares entre Câmara e Senado, suas especificidades funcionais e os distintos incentivos eleitorais se refletem no perfil da produção em foco. Por um lado, espera-se que as restrições constitucionais que senadores e deputados sofrem, em comum, para produzir leis de impacto paroquial induzam ambos a apresentarem mais propostas de amplo alcance; por outro lado, acredita-se que os incentivos eleitorais diferenciados, combinados com as funções representativas das casas, promovem diferenças significativas entre Senado e Câmara no tocante a suas propensões legiferantes. A esta parte se segue a conclusão.

1. O direito de iniciativa e a origem da produção legislativa: de 1989 a 2004

O artigo 221 do RISF informa que proposições legislativas consistem em propostas de emenda a Constituição, projetos de lei, requerimentos, indicações, pareceres e emendas. Em geral, o direito de apresentá-las é bastante descentralizado nas casas do Congresso Nacional. No que respeita às proposições em foco neste artigo – proposta de emenda constitucional (PEC), projeto de lei complementar (PLP) e ordinária (PL)³ – apenas a iniciativa de PEC exige subscrição coletiva dos parlamentares: um terço do plenário, em qualquer das casas (CF, art. 60). Sobre a apresentação de PLPs e PLs,

³ Um esclarecimento sobre essas siglas. No Senado, a sigla PLC é utilizada para registrar todo projeto de lei ordinária que chegue da Câmara; o projeto de lei ordinária de autoria dos senadores e designado no Senado como PLS. Em caso de projeto de lei complementar, utiliza-se, no Senado, o termo COMPLEMENTAR após as siglas PLC ou PLS, conforme o caso. A Câmara adota um sistema mais simples: qualquer projeto de lei ordinária, seja de senador, de deputado, do Executivo ou do Judiciário é chamado de PL. Os projetos de lei complementar são chamados de PLP, também independentemente da origem. Nesta tese, daqui por diante, para reduzir a variedade de siglas,

a Constituição Federal vigente dispõe que cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, bem como ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos (CF, art. 61). O fato é que, no geral, salvo os impedimentos relativos às PECs e às matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, praticamente inexistem restrições aos parlamentares individuais para deflagrar o processo legislativo no Congresso Nacional. Sobre essa questão, cabe citar o comentário de Ricci (2008), de que o direito à iniciativa individual é comum nas democracias de hoje, mas não é universal. Segundo o autor,

“em vários países europeus, os regimentos internos restringem a iniciativa individual. No *Bundestag* alemão, o direito de iniciativa não é individual, mas coletivo, limitado a uma fração de deputados correspondente a pelo menos 5% dos membros da Casa. Da mesma forma na Áustria, após a reforma regimental de 1988, as assinaturas necessárias para a apresentação de um projeto de lei foram reduzidas de oito para cinco [...]. Na Espanha, o direito de iniciativa é individual, mas as propostas de lei do Congresso devem ser assinadas por pelo menos quatorze deputados. Deve-se destacar, igualmente, que não há restrições temporais quanto à data em que os parlamentares brasileiros

se usará, como na Câmara, PL para todo projeto de lei ordinária e PLP para todo projeto de lei complementar. Em tempo, algumas dessas siglas são convencionadas, pois nem todas são compostas pelas iniciais do nome da respectiva proposição, para não gerar ambiguidade nos registros do sistema. Por exemplo: Projeto de Lei Complementar, Projeto de Lei de Conversão [MPs modificadas no Congresso] e Projeto de Lei da Câmara teriam todos a mesma sigla: PLC. Para evitar isso, adota-se PLP para projetos de lei complementar e PLV para projetos de lei de conversão e PLC apenas para projetos de lei da Câmara tramitando no Senado.

podem apresentar suas propostas legislativas, diferentemente de países como Grécia, França, Islândia, Irlanda, Reino Unido e Suécia, nos quais há restrições regimentais à introdução das propostas dos deputados” (RICCI, 2008: 243-244).

A citação revela democracias que contrastam com a brasileira, já que aqui os parlamentares podem apresentar, em todas as fases do mandato, qualquer quantidade de projetos de lei individuais ou coletivos. Esse dado institucional explica o grande volume de proposições apresentado no período, por deputados e senadores, e explica tam-

bém porque a quase totalidade das matérias é de parlamentares individuais.

A tabela 1 contempla todos os projetos de senadores, iniciados entre 1989 e 2004 e que foram aprovados no Senado e enviados à Câmara até setembro de 2007; a tabela contempla também todos os projetos de deputados que chegaram ao Senado nesse mesmo período. Com base no material abordado, à primeira vista, nota-se que os senadores são mais propensos à proposição coletiva que os deputados, sendo que a diferença se dá porque o Senado é o maior responsável pelas PECs. Das 139 proposições coletivas, 77 são PECs e não podem ser propostas

Tabela 1

Projetos de iniciativa individual ou coletiva que tramitaram no Senado⁽¹⁾, entre 1989 e 2004

Tipo de iniciativa	Câmara		Senado		Total	
	N	%	N	%	N	%
Individual	1147	97,0	1165	91,8	2312	94,3
Coletiva*	35	3,0	105	8,2	140	5,7
Total	1182	100,0	1270	100,0	2452	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 2007.

Dos projetos do Senado são considerados apenas os aprovados na Casa e enviados à revisão.

* Comissões permanentes, especiais e de inquérito, mesas do Senado e da Câmara, iniciativa coletiva (para PECs) e iniciativa popular.

individualmente. Das 63 restantes, duas são de iniciativa popular, dez são das mesas diretoras da Câmara e do Senado e 51 são de comissões. Dos projetos apresentados por comissões, 24 são de autoria de CPIs, mistas⁴ ou exclusivas, e 27 de comissões legislativas temáticas – permanentes ou especiais, sendo estas mistas ou exclusivas.

Os projetos de iniciativa individual provavelmente estão superestimados devido ao previsto nos regimentos das Casas. Segundo o artigo 243 do RISF: “Considera-se autor da proposição o seu primeiro signatário quando a Constituição ou [o] Regimento não exija, para a sua apresentação, número determinado de subscritores, não se considerando, neste último caso,

assinaturas de apoio”. Na Câmara, o projeto pode ser apresentado individual ou coletivamente, mas as atribuições ou prerrogativas regimentais conferidas ao autor serão exercidas em plenário por um só dos signatários, regulando-se a precedência segundo a ordem em que a subscreveram (RICD, art. 102, § 1º e 2º).

Nos registros do Senado, algo como a expressão “e outros” não foi verificado na indicação de autoria de propostas de qualquer das casas, o que não quer dizer que não tenha havido proposições coletivas. Porém, o fato de que apenas um autor pode figurar como responsável pela proposta é, ao mesmo tempo, expressão e causa do individualismo imperante na iniciativa legislativa do Congresso. Uma vez que o parlamentar esteja disposto a bancar um projeto, é vantagem apresentá-lo sozinho,

⁴ A tramitação de projetos de lei resultantes de CPIs mistas inicia-se alternadamente na Câmara e no Senado.

para figurar como autor e capitalizar sua iniciativa junto a seus grupos de apoio.

O volume de propostas, mostrado na tabela 2, confirma de modo contundente as facilidades para se deflagrar o processo legislativo em qualquer das casas do Congresso. Para dar uma ideia mais precisa do

volume de proposições, a tabela abrange todas as propostas que deflagraram o processo legislativo no Senado no período, inclusive as que não serão analisadas em detalhes neste trabalho, isto é, as apresentadas por senadores, mas rejeitadas ou ainda em tramitação na própria Casa.

Tabela 2
Projetos de lei ordinária, complementar e PECs que deflagraram o processo legislativo no Senado entre 1989 e 2004

Ano	Origem				Total
	Senado	Câmara	Executivo	Judiciário	
1989	426	33	42	18	519
1990	257	75	46	7	385
1991	439	42	67	36	584
1992	193	80	41	38	352
1993	169	181	60	8	418
1994	104	99	35	10	248
1995	394	86	53	9	542
1996	328	69	40	4	441
1997	332	47	32	4	415
1998	237	28	25	7	297
1999	782	33	34	2	851
2000	320	70	42	9	441
2001	349	114	41	2	506
2002	302	89	21	6	418
2003	634	72	36	8	750
2004	431	64	26	8	529
Total	5697	1182	641	176	7696

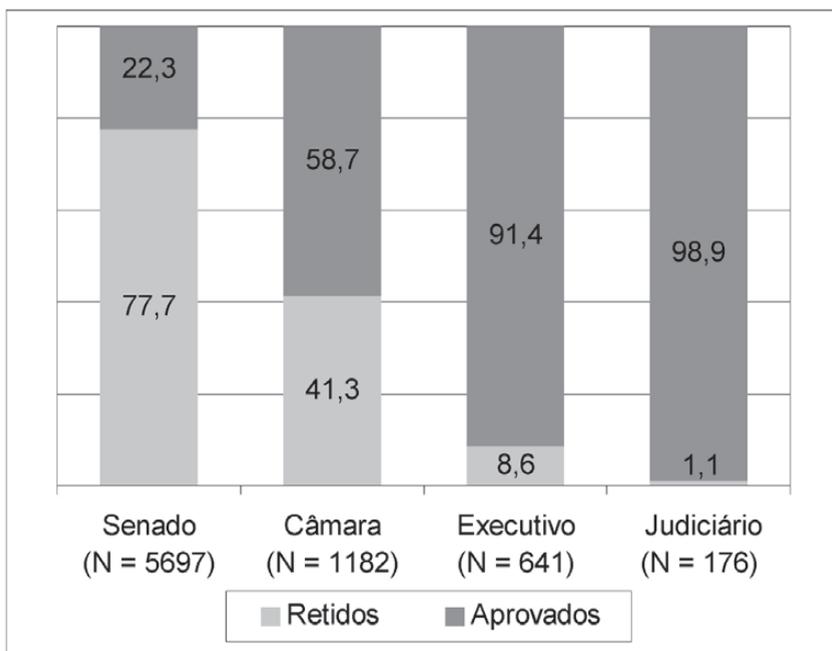
Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

Devido aos baixos custos da iniciativa e ao grande número de legisladores, vê-se que o Legislativo é, de longe, o maior responsável pelo montante de projetos de lei e PECs que ocuparam a pauta da do Senado no período. Mas, certamente, as facilidades formais para a iniciativa de leis não correspondem às possibilidades de aprovação. O gráfico 1 distingue as proposições entre “aprovadas” e “retidas” e mostra que o número (N) de iniciativas, por instância, está inversamente relacionado ao percentual de sucesso legislativo.

Observa-se, em primeiro lugar, o quanto o Senado se distancia das demais instâncias proponentes em termos do percentual de

“retenção” das suas propostas. Mas a despeito de terem o mais baixo índice de aprovação do gráfico, a taxa de “fracasso” dos senadores precisa ser qualificada, pois não corresponde propriamente aos 77,7% de projetos retidos. Neste total, estão incluídos muitos projetos ainda não refutados que, até setembro de 2007, aguardavam parecer em alguma comissão ou foram arquivados em final de legislatura. Em ambas as situações, os projetos podem voltar a figurar na ordem do dia e ser aprovados na Casa. Ademais, muitos projetos arquivados em caráter definitivo não foram rejeitados, mas prejudicados - e isso não significa, necessariamente, uma derrota. Uma proposta pode

Gráfico 1
 Percentual de projetos aprovados e retidos no Senado, por origem (1989-2004*)



Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

* Ingressados no Senado entre 1989 e 2004, tramitação acompanhada até 09/2007.

ser prejudicada por ter cessado motivo que a justificava⁵ ou devido a rejeição ou aprovação de matéria afim. Neste último caso, o conteúdo da proposta prejudicada pode ter sido incluído, total ou parcialmente, por meio de emenda, no texto do projeto aprovado. Se isso ocorreu, a proposta foi bem sucedida, embora o projeto, propriamente dito, tenha sido engavetado.

Em relação ao grande número de projetos retidos cabem algumas observações, tendo em vista as normas legislativas e a posição do Senado no sistema de tramitação bicameral. A primeira observação se refere aos incentivos formais à iniciativa individual e ilimitada, sem preocupação com as chances de aprovação. Na verdade, se os parlamentares se preocupassem com isso, dificilmente proporiam algo, pois, sozinhos,

⁵ Nos casos incluídos no banco de dados estão, por exemplo, projetos de concessão de pensão ou indenização, cuja tramitação é intempestivamente encerrada (prejudicada) pela morte do pretendo beneficiário.

eles não têm recursos (como o Executivo) para sondar as probabilidades de sucesso de um projeto nas duas casas legislativas. Essa falta de recursos não é, porém, impedimento para a iniciativa parlamentar. Isso é compreensível, pois, do ponto de vista eleitoral, a simples apresentação do projeto já implica uma prestação de contas às bases de apoio - afinal, o dever da iniciativa é do representante, mas a responsabilidade pela rejeição cabe à legislatura como um todo. O fato é que mesmo a proposição de uma medida sabidamente destinada ao fracasso permite ao parlamentar aliviar-se do peso de suas promessas eleitorais.

Além de ser um instrumento de responsividade democrática, o poder de iniciativa dos parlamentares é um meio eficaz para inserir temas na agenda política. Dessa perspectiva, a apresentação de determinadas matérias não necessariamente tem por finalidade produzir leis. O objetivo pode ser o de fomentar debates e criar visibilidade

de para certos interesses políticos presentes no Senado em particular ou na sociedade como um todo.

Os dados da tabela 1 e o gráfico 1 esclarecem também a dinâmica da produção de leis no Brasil, conforme a hipótese anunciada acerca do bicameralismo. O grande volume de projetos de senadores – se comparado ao montante da Câmara, do Executivo e do Judiciário – reflete a posição do Senado no processo bicameral, em que a deliberação na primeira casa opera como filtro para a casa revisora. Depois da seleção *interna corporis* no Senado, a contribuição dessa Casa no total da produção bicameral não destoa do número de projetos dos deputados que chegam à revisão – são 1182 propostas de deputados e 1270 de senadores.

Da mesma forma, parte significativa dos projetos iniciados na Câmara, especialmente os de deputados, não vai à revisão dos senadores. A título de exemplo, vale comentar que apenas do ano de 1989 tramitaram na Câmara 3025 projetos de autoria parlamentar (Figueiredo e Limongi, 1996; 1999). Descontados os 192 projetos que os senadores remeteram à Câmara naquele ano, restam 2833: um número muito distante dos 1182 projetos de deputados enviados ao Senado em todo o período aqui abordado. Isso indica que os deputados eliminam um altíssimo percentual dos projetos apresentados pelos mesmos.

O Poder Executivo e o Judiciário também funcionam como filtros, e são ainda mais eficientes devido a suas estruturas hierarquizadas. O Executivo tem grande poder legiferante, mas, com a centralização que lhe é própria, avalia a conveniência e as chances de sucesso de suas proposições, antes de apresentá-las ao Congresso. Diferentemente das casas legislativas, o Executivo opera como um único ator, consumindo menos esforços que os parlamentares para selecionar seus projetos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Tratando-se de um sistema bicameral, os projetos do Executivo são duplamente

filtrados antes de chegarem ao Senado, porque depois de serem escolhidos no âmbito do próprio Executivo, precisam ser aprovados na Câmara. Assim também é o processo seletivo do Judiciário, que avalia por si mesmo a viabilidade constitucional e o mérito das suas proposições, que serão também avaliadas pela Câmara antes chegar aos senadores. O Judiciário, porém, tem direitos de iniciativa mais restritos que os do Executivo, pois só pode propor medidas relacionadas com sua própria organização. Daí seu reduzido número de proposições que são, em geral, pouco polêmicas. Em suma, há dois filtros institucionais entre as iniciativas de lei do Executivo e do Judiciário e a apreciação do Senado. Essa estrutura decisória explica a diferença quantitativa entre os projetos dos senadores e os demais projetos, revisados na Casa.

2. A produção legislativa na perspectiva longitudinal

A análise agregada dos dados oculta uma informação importante: a grande variação longitudinal no número de proposições apresentadas pelos parlamentares no período em tela. Se não há limites temporais para a iniciativa de lei, cabe questionar a causa de tamanha variação. Provavelmente, parte da explicação está nas alterações na ordem de prioridade das atividades legislativas, tornando a produção de leis mais ou menos importante conforme o contexto político e a fase do mandato parlamentar. Na lista dos objetos de trabalho das duas casas, se somam, aos projetos em foco, as resoluções, os decretos legislativos, as MPs e as propostas orçamentárias. Ademais, os parlamentares exercem atividades não relacionadas à produção de normas, tais como as CPIs e as campanhas eleitorais que, periodicamente, reduzem o tempo disponível ao trabalho legiferante. Em meio a tantas atividades simultâneas, é de se esperar que as prioridades em relação a elas oscilem e afetem a produtividade nas diversas frentes do trabalho legislativo.

Neste estudo, que aborda apenas parte das atividades parlamentares, não há informações que permitam dizer em que medida as outras frentes de trabalho interferem no volume da produção em foco. No entanto, os dados disponíveis permitem analisar a influência de duas variáveis sobre a disposição e a capacidade legiferante dos parlamentares: as campanhas eleitorais e o tamanho das bancadas partidárias.

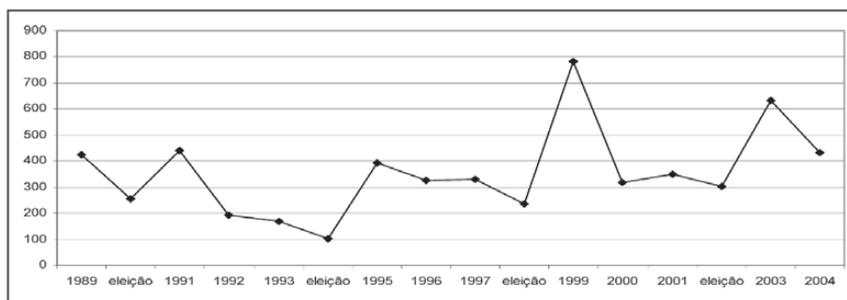
As eleições são um dos fatores que afetam a produtividade dos legisladores. Sinal disso, frequentemente ventilado nos noticiários políticos, é o esforço do Executivo para submeter ao Legislativo os pontos centrais da agenda do governo antes dos períodos eleitorais. E as eleições não afetam apenas o fluxo de governo, elas também impactam, negativamente, o volume de trabalho das duas casas como agentes de controle horizontal (LEMOS, 2005)⁶.

No tocante à iniciativa de leis, o gráfico 2 constata que os ciclos eleitorais estão associados a oscilações notáveis na produtivi-

dade dos senadores. O número de projetos iniciados no Senado declina em todos os anos eleitorais e aumenta, em relação ao período eleitoral, nos anos subsequentes. As eleições nacionais e estaduais, ocorridas em 1990, 1994, 1998 e 2002, são as que mais afetam a disposição dos senadores para criar leis, mas as eleições municipais também têm um impacto notável, pois nenhum dos picos do gráfico coincide com as campanhas eleitorais de 1992, 1996, 2000 e 2004.

O gráfico 3 mostra que a linha de produtividade da Câmara, consideradas todas as propostas que a Casa enviou ao Senado, sofre oscilações irregulares, à primeira vista. Mas pode-se ver que, à exceção de 1990, os demais anos de eleições nacionais/estaduais apresentam queda no número de projetos remetidos à revisão dos senadores. Na linha inferior do gráfico, nota-se que o número de matérias do Executivo enviadas ao Senado também varia com os ciclos eleitorais: há declínio de produção em anos eleitorais,

Gráfico 2 – Número de projetos de senadores, apresentados entre 1989 e 2004



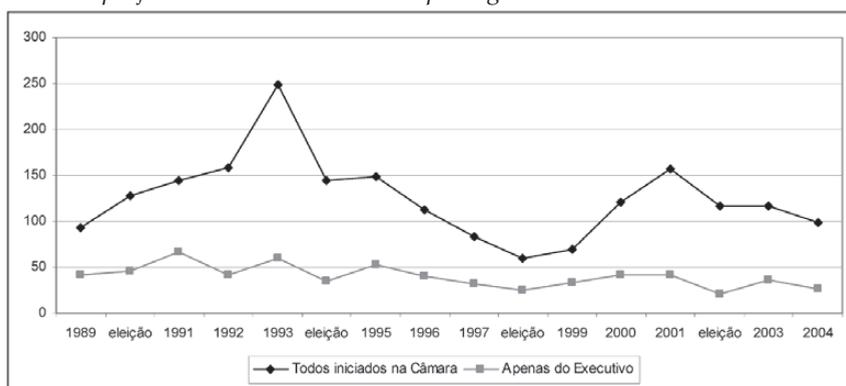
Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

⁶ Lemos compara o Brasil aos Estados Unidos e testa várias hipóteses sobre fatores que afetam as atividades de controle horizontal por parte do Legislativo. Com relação às eleições, a autora conclui que “a hipótese [...] de que o volume do controle é maior em anos não-eleitorais do que em anos eleitorais, foi confirmada para o Brasil e refutada para os EUA. Não se confirmou a cada dois anos uma queda da atividade de controle, embora se possa afirmar que existem ciclos longos de controle, com períodos eleitorais apresentando às vezes altas taxas de controle, e outras vezes baixas taxas” (LEMOS, 2005, p. 180).

seguido de ascensão nos anos subsequentes – fenômeno este mencionado em estudo de Mayhew (1991), sobre os Estados Unidos. O ano de 1990 foge levemente à tendência, mas nesse não houve eleição presidencial, ocorrida em 1989. Em 1990, as urgências da agenda do governo Collor, recém eleito, possivelmente reduziram os efeitos das campanhas eleitorais sobre a produção parlamentar demandada pelo Executivo.

Gráfico 3

Número de projetos iniciados na Câmara que ingressaram no Senado entre 1989 e 2004



Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

Sem dúvida, a queda no número de proposições ocorre porque, em época de eleições, a agenda legiferante perde espaço para as campanhas nos distritos. Muitos representantes concorrem à reeleição e os que não concorrem (os senadores, por exemplo, tem mandatos de duas legislaturas) se envolvem nas atividades de campanha dos candidatos aliados. Já o crescimento de produtividade que ocorre logo após as campanhas possivelmente resulta de incentivos distintos para políticos veteranos e calouros: os primeiros buscam compensar a baixa produtividade dos anos eleitorais, enquanto os segundos procuram mostrar trabalho, apresentando, o quanto antes, propostas que agradem seus eleitores. Essa “impaciência” é prudente, pois assim o parlamentar terá mais tempo para acompanhar a tramitação de seus projetos e maiores chances de vê-los aprovados antes do fim do mandato.

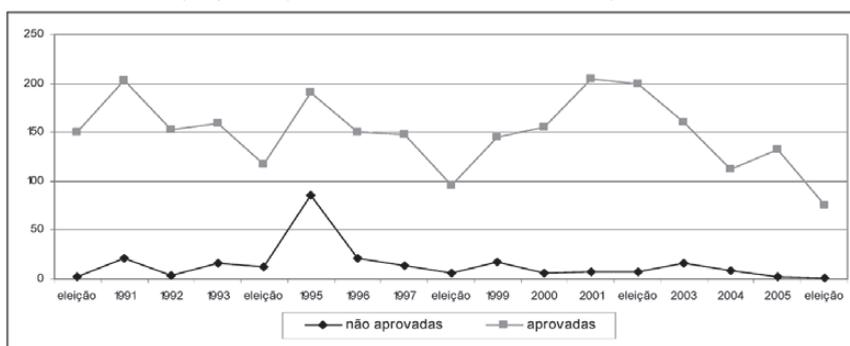
Os gráficos 2 e 3 mostraram que as eleições afetam o *ingresso de projetos* no processo legislativo do Senado. O gráfico 4 revela que impacto das eleições na agenda dos senadores também tem consequências no número de *tramitações concluídas* na Casa entre 1990 e 2006. Vale lembrar que o banco utilizado neste trabalho contém dados sobre a tramitação das propostas que deflagraram o processo legislativo no Senado até 31 de dezembro de 2004, sendo que a tramitação

dessas propostas foi acompanhada até setembro de 2007, quando a coleta de dados foi encerrada. Assim, as informações sobre os trâmites no Senado cobrem até esta data.

No gráfico 4, são considerados os projetos de todas as instâncias proponentes. Os projetos de 1989 não foram incluídos no gráfico por este ser um ano atípico, entre a aprovação da Constituição e as novas eleições para o Congresso; as proposições de 2007 também não foram contempladas, pois a coleta só cobre parte da produção do referido ano.

A linha superior do gráfico representa os projetos aprovados e enviados à sanção ou à revisão, enquanto a linha inferior mostra os projetos rejeitados, prejudicados ou retirados pelo autor. Em ambas as linhas, as curvas atendem à expectativa. Na primeira linha, 2002 destoa do geral, pois nesse ano a queda na produção foi muito leve em relação a 2001, sendo que a curva precipitou-se até 2004, quando houve eleições municipais. Mas essa é a única exceção, pois todas as demais eleições coincidem com declínio e imediata ascensão na curva da produção legislativa dos senadores – mesmo os pleitos locais confirmam o fato, pois não há picos de produção quando eles ocorreram. Na segunda linha, nota-se mais claramente a tendência geral de queda ou estagnação na produtividade em anos eleitorais.

Gráfico 4
Número dos projetos aprovados e retidos no Senado, por ano (1990-2006)*



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

* Projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007.

Em suma, as regras constitucionais e os procedimentos legislativos concernentes à iniciativa de lei fomentam o individualismo e inflacionam o volume de trabalho parlamentar. No entanto, o efeito desse fenômeno varia de modo significativo com os anos. É possível que essa variação esteja relacionada com as prioridades dos legisladores, determinadas pelo contexto político, nas diversas frentes do trabalho das duas casas. Com os dados disponíveis nesta pesquisa, foi possível considerar a variável “campanhas eleitorais”, constatando-se que elas afetam negativamente disposição dos parlamentares para propor legislação e concluir tramitação.

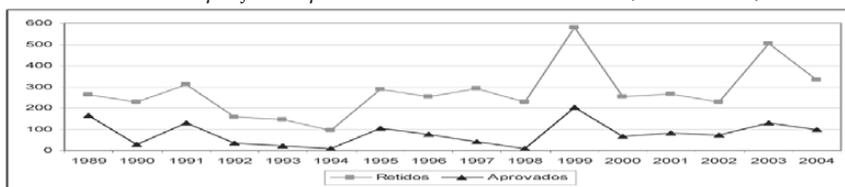
Outro ponto importante sobre a produção legislativa, da perspectiva longitudinal, é a taxa de aproveitamento das iniciativas. Como já foi dito acima: se a iniciativa legislativa é algo fácil para os parlamentares, não é possível dizer o mesmo sobre as

possibilidades de aprovação dos projetos apresentados.

O paralelismo das linhas do gráfico 5 mostra que o número de projetos propostos pelos senadores, por ano, se associa positivamente com o número de projetos aprovados, em relação ao ano de apresentação. Isso equivale a dizer que quanto maior o volume de proposições apresentadas em determinado ano, maior tende a ser o peso da produção daquele ano no total de leis produzidas no período.

Em relação aos projetos da Câmara, observa-se fenômeno similar: os números de projetos apresentados e aprovados estão associados entre si, de forma linear e positiva. Quanto maior o número de matérias de autoria de deputados enviadas ao Senado em determinado ano, maior tende a ser a contribuição daquele ano no conjunto dos projetos de deputados que foram aprovados pelo Senado no período.

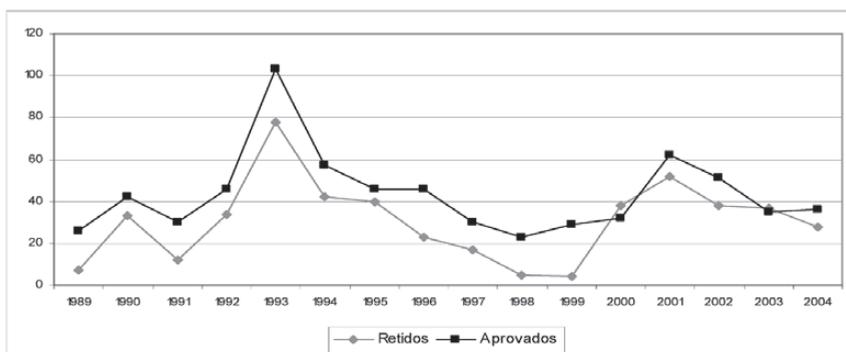
Gráfico 5
Número de projetos aprovados e retidos no Senado (1989-2004)*



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

* Projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007.

Gráfico 6
Número de projetos da Câmara que ingressaram no Senado, entre 1989 e 2004*



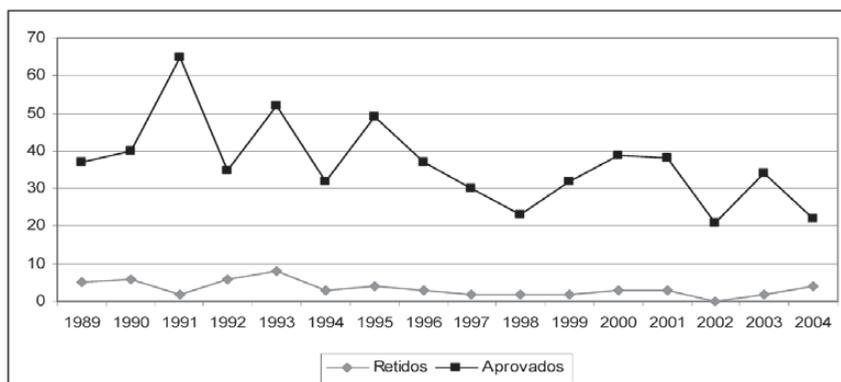
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

* Projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007.

Comparando-se os gráficos 5 e 6, percebe-se que as linhas referentes à produção da Câmara são ainda mais congruentes entre si que as do Senado. Isso indica que, para ambas as casas, a quantidade de projetos que apresenta é um fator relevante para se prever a probabilidade de o Congresso Nacional produzir legislação nova. Pode parecer, mas esse não é um fato trivial, pois seria de se esperar que fatores políticos intervissem nessa probabilidade – um volume maior ou menor de iniciativas não tem, necessariamente, relação com a maior ou menor conveniência ou base de apoio político para a aprovação das propostas apresentadas.

Isso fica claro quando se avalia o destino das propostas do Executivo. Neste caso, revela-se um padrão distinto, pois os montantes de projetos aprovados e de rejeitados não variam de forma tão linear com o total de projetos enviados, por ano, ao Senado. Uma explicação para isso é conhecida na literatura: a probabilidade de fracasso ou sucesso do governo não depende tanto da quantidade de projetos que ele envia ao Congresso, depende, essencialmente, de fatores político-partidários como as características de sua coalizão e a configuração geral da representação parlamentar nas duas casas.

Gráfico 7
Número de projetos do Executivo ingressados no Senado, por destino (1989-2004)*



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado - 2007.

* Projetos ingressados no Senado entre 1989 e 2004; tramitação acompanhada até 09/2007.

Em contraste com o que é observado nos gráficos do Senado e da Câmara, há pouca simetria entre as linhas superior e inferior no gráfico do Executivo. Ademais, nota-se que a linha dos projetos retidos indica valores muito baixos em comparação com os outros gráficos. Isso atesta que o Executivo tem, de fato, muito mais sucesso legislativo que os parlamentares. Pelo menos dois fatores explicam tal sucesso: (a) com a ajuda das lideranças partidárias, o Executivo interage com os legisladores sob um reduzido grau de incerteza sobre os resultados da apreciação de suas propostas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996, 1999) e (b) como ele tem mecanismos de sondagem razoavelmente eficazes para antecipar a reação dos parlamentares, é provável que evite enviar ao Congresso medidas destinadas ao fracasso (CINTRA, 1999; AMES, 2000).

A lógica do sucesso legislativo do Executivo é bem diferente da que subjaz à produção de autoria parlamentar. No caso de projetos parlamentares, como ficou claro, as configurações partidárias das casas não permitem antecipar o destino das proposições, mesmo porque, ao contrário do que ocorre com governo, a preocupação com o apoio partidário-parlamentar não é um obstáculo à proposição de lei. Em grande medida, a informação sobre a aceitabilidade da matéria apresentada por um deputado ou senador é obtida apenas durante o processo legislativo: os projetos são apresentados um tanto “às cegas”, e

suas chances de aprovação dependem de fatores que transcendem os vínculos partidários dos autores.

3. O perfil da produção legislativa: a abrangência e o conteúdo dos projetos

Aqui será estudado o perfil da produção de leis, com base em tipologias e modelos de análise correntes na literatura especializada. O objetivo é comparar as instâncias proponentes, especialmente Câmara e Senado, em termos de suas propensões legislativas e tentar entender os resultados à luz das hipóteses sobre as consequências do bicameralismo na produção legislativa de cada casa. O destino das proposições, se aprovadas ou rejeitadas em última instância, não será considerado, dado o fim estrito de captar as preferências legislativas de senadores e deputados. Sustenta-se que o conjunto das iniciativas aprovadas (selecionadas) no âmbito de cada instância é um bom indicador de tais preferências.

A tipificação foi feita a partir das ementas dos projetos e da lista de temas-chave indexados à matéria. Em alguns casos, foi consultado o texto do projeto para sanar dúvidas. As informações para a discriminação das matérias foram buscadas nos dados disponibilizados pelo Senado, mas o processo de tramitação na Câmara também foi consultado sempre que necessário, para sanar dúvidas. Inicia-se a análise pela tabela 3

Tabela 3
Projetos que tramitaram no Senado, conforme a origem e o tipo de proposição legislativa (1989-2004)*

	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário**		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Ordinária	1153	90,8	1133	95,9	595	92,8	175	99,4	3056	93,5
Complementar	59	4,6	30	2,5	26	4,1	1	0,6	116	3,5
Emenda Constitucional	58	4,6	19	1,6	20	3,1	0	0,0	97	3,0
Total	1270	100,0	1182	100,0	641	100,0	176	100,0	3269	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 1989-2004.

* Todos os projetos do Senado que foram enviados à Câmara e todos os projetos iniciados na Câmara que chegaram ao Senado entre 1989 e 2004.

** O Poder Judiciário não tem direito de apresentar PEC.

A tabela discrimina as matérias por instância proponente e por tipo, se PEC, PLP ou PL. Ao contrário da tipificação por temas e por abrangência, a codificação do tipo de proposição não carece de arbítrio do pesquisador, porque é uma distinção formal, utilizada pelo sistema de informações do Congresso Nacional. Nesse aspecto, os dados revelam especificidades importantes da produção do Senado, frente às da Câmara e do Executivo.

Os PLs constituem 93,5% do total apreciado. Os PLPs e as PECs compõem, nesta ordem, 3,5 e 3,0%. Esse padrão é esperado porque PLs são meios de legislação bastante versáteis, pois podem conter tanto matérias de largo alcance, como códigos (de direitos do consumidor, de trânsito, de direito civil, etc), quanto de alcance restrito, como homenagens, indenizações, pensões, entre outros temas. Ademais, diferentemente das PECs, os PLs podem ser de iniciativa individual e, para serem aprovados, exigem maiorias menos restritivas⁷. Se um problema político pode ser enfrentado por meio de lei ordinária, os PLs serão os instrumentos legislativos apropriados. As PECs e os PLPs, ao contrário, exigem consensos mais amplos, sendo que as primeiras, para serem apresentadas, exigem a subscrição de, no mínimo, um terço dos parlamentares da Casa iniciadora. O fato é que PECs e PLPs são usados para propostas de legislação superior – que visam estruturar o funcionamento do Estado no plano das instituições políticas e da administração pública – e isso faz com que sejam instrumentos legislativos mobilizados com maior parcimônia.

⁷ As PECs precisam de apoio de 3/5 do total dos parlamentares para serem aprovadas em cada casa; os projetos de lei complementar precisam de maioria absoluta do total de parlamentares de cada casa; os projetos de lei ordinária precisam de maioria simples, isto é, a maioria dos presentes, estando presente a maioria dos membros da casa. Além dessa facilidade, projetos ordinários de iniciativa parlamentar, em sua maior parte, podem ser aprovados terminativa mente/conclusivamente nas comissões.

É interessante notar que, em termos agregados, não há diferenças entre Executivo e Legislativo. Dada a importância das leis complementares e, sobretudo, das emendas constitucionais na agenda dos governos posteriores à CF de 1988, era de se esperar que o Executivo fosse responsável pelo maior número desse tipo de propostas. Some-se a isso o fato de que a capacidade do governo para construir maiorias parlamentares o torna mais forte que o Legislativo para levar adiante tais tentativas (vale ressaltar que se trata de matérias aprovadas em pelo menos uma das casas). Embora esses fatores levem a esperar a primazia do Executivo frente ao Legislativo, o teste de *qui-quadrado* provou que não existe correlação significativa entre a origem e o tipo de projeto ($X^2 = 0,258$, sig. 0,879, com 2 graus de liberdade – g.l.). Esse é um indicador de que os legisladores têm disposição para tratar questões não apenas abrangentes, mas relevantes, uma vez que PLPs e PECs não são instrumentos apropriados para a criação de normas de pouca importância.

Já no tocante à comparação *entre as casas*, os números em negrito na tabela 6 indicam as células em que a linha e a coluna estão correlacionadas de forma positiva e significativa. Portanto, conforme os dados, o Senado é mais propenso a aprovar PLPs e PECs⁸ que a Câmara; esta, em contrapartida, se destaca na proposição de legislação ordinária. O teste estatístico comparando deputados e senadores resultou em $X^2 = 26,253$ (sig. 0,000; 2 g.l.).

Há fatores políticos e institucionais relacionados a esse padrão de opções por instrumentos legiferantes. Quanto à influência de fatores políticos, a explicação exige uma análise longitudinal detalhada do teor das propostas apresentadas e de suas co-

⁸ O interesse dos senadores em questões constitucionais é, de fato, muito grande. Tanto que, no período em tela, eles apresentaram nada menos que 636 PECs, das quais apenas as 58 mostradas na tabela 2 concluíram tramitação na Casa.

nexões com o conteúdo da agenda política nacional que mobilizou o Congresso no período. É plausível supor, por exemplo, que as muitas mudanças constitucionais do período, e os consequentes conflitos em torno dos direitos constitucionais das unidades federadas, tenham mobilizado os senadores para apresentar PECs (em concorrência com o Executivo e a Câmara) e/ou para apresentar propostas de legislação infraconstitucional, através de PLPs, com vistas a complementar e consolidar as reformas em andamento.

No tocante aos fatores institucionais que explicam a primazia dos senadores na aprovação *interna corporis* de PECs e PLPs, é provável que o reduzido tamanho do Senado em relação à Câmara torne mais viável ao primeiro formar as maiorias – absolutas ou qualificadas – necessárias à aprovação das referidas propostas. Sobre isso, é esclarecedor o comentário do deputado Silvio Peccioli (DEM/SP):

“O Senado [...] é muito mais que apenas uma Casa revisora de propostas legislativas da Câmara: dotado de praticamente os mesmos poderes de iniciativa e decisão, exerce-os, na prática, até com certa vantagem em relação à Câmara. Sendo órgão com um número de membros muito mais reduzido, o Senado ganha em agilidade e inúmeras vezes se adianta à Câmara na aprovação de matérias de competência entre as duas Casas. (Silvio Peccioli, DEM/SP. Voto em Separado (p.02) apresentado na CCJ contrário à PEC 347/2001, do Senador Waldeck Ornelas, DEM/BA).”

Resta questionar por que, relativamente a esses tipos de proposição, o desempenho

⁹ A PEC estabelece que terão início no Senado Federal a discussão e a votação dos projetos de lei que tratem de aspectos atinentes à estrutura federativa do Estado e que interessem, determinadamente, a um ou mais Estados; e dispõe que os demais projetos de lei terão início na Câmara dos Deputados, incluindo os de iniciativa popular e do Procurador-Geral da República.

do Senado se destaca até mesmo frente ao do Executivo. Há alguns motivos prováveis. No caso das PECs, o governo precisa ser parcimonioso em função dos custos para se aprovar uma emenda constitucional, que exige maioria de três quintos, e dos desgastes de uma eventual derrota por rejeição ou desvirtuamento de sua proposta inicial. Ressalte-se que as emendas constitucionais não dependem de sanção do Executivo, portanto, ele não pode vetá-las caso haja alterações contrárias à essência da proposta original. Para o Senado, ao contrário, uma derrota não é problema já que, na pior das hipóteses, a Casa veta a PEC, se esta for desvirtuada pelos deputados. No caso das PLPs, o baixo número de projetos do Executivo em relação aos do Senado também deve estar associado ao quorum exigido, maioria absoluta, que força a moderação na iniciativa.

Para seguir na análise do material em foco, as propostas foram discriminadas segundo a área temática e a abrangência dos seus impactos esperados. No tocante aos temas, as matérias foram categorizadas de acordo com Figueiredo e Limongi (1999: 61), que definem a legislação como social, econômica, administrativa, político-institucional e honorífica. Como “social” é rotulada toda proposta referente aos programas sociais, estrito senso, em área como saúde, habitação, trabalho, entre outras; bem como as que regulam uma gama mais ampla de atividades ou questões sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis, etc. É chamada de “econômica” a proposta voltada para salários e tributação ou regulação de atividades econômicas em diferentes áreas como a indústria, o comércio, o sistema financeiro, etc. É “administrativa” a proposta que visa criação ou extinção de cargos e órgãos públicos, definição de competências, composição e funcionamento de órgãos governamentais, fixação de efetivos da força militar ou policial, fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos, bem como alienação de bens públi-

cos, anistia de dívidas, estabelecimento de fronteiras entre regiões, municípios, etc. Por “político-institucional” se define o projeto que dispõe sobre organização dos poderes, atribuição de funções entre eles, organização do sistema eleitoral e partidário, etc. É “honorífica” toda proposta de lei que nomeia monumentos, prédios, ruas e espaços públicos, estabelecem feriados e dias festivos, criam títulos honoríficos, etc. Figueiredo e Limongi citam ainda as matérias orçamentárias, não abordadas neste trabalho.

Em convergência com os estudos de Figueiredo e Limongi (1996, 1999) e Amorim e Santos (2002), a tabela 4 mostra que

as áreas social, administrativa e econômica são as mais frequentadas pelos legisladores, nas suas tentativas de aprovação de leis. Assim como nos textos citados, no presente estudo as matérias político-institucionais e honoríficas compõem pequenas frações do total. Interessante notar que os percentuais das proposições de senadores e deputados atendem à mesma ordem, indicando que os interesses de ambos convergem bastante entre si no tocante aos temas legislativos visados.

O Poder Executivo também consome grandes esforços com matérias sociais, administrativas e econômicas, mas a ordem

Tabela 4
Projetos ingressados no Senado, por origem e área temática da matéria (1989-2004)*

	Senado		Câmara		Executivo		Judiciário**		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Social	686	54,0	720	60,9	228	35,6	0	0,0	1635	50,0
Econômica	226	17,8	212	17,9	158	24,6	0	0,0	596	18,2
Administrativa	166	13,1	133	11,4	228	35,6	175	100,0	704	21,5
Político-institucional	83	6,5	38	3,2	11	1,7	0	0,0	132	4,0
Honorífica	109	8,6	77	6,5	16	2,5	0	0,0	202	6,2
Total	1270	100,0	1182	100,0	641	100,0	176	100,0	3269	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 1989-2004.

*Apenas projetos iniciados e aprovados no Senado e enviados à Câmara.

** Os projetos do Judiciário se referem estritamente a sua organização e são, por definição, administrativas.

dos percentuais não coincide com a do Legislativo. Pelo processo bicameral padrão, os dados mostram que o Executivo lida bem menos que os legisladores com matérias sociais. Em função de suas prerrogativas para legislar, ele se envolve bem mais com matérias administrativas e econômicas. A observação das variações longitudinais na agenda legislativa do Executivo revela diferenças sensíveis entre os sucessivos governos. Porém, os dados não permitem traçar de forma clara um paralelo entre o perfil político dos governos e o uso que eles fazem dos tipos de proposição aqui analisados. Provavelmente, isso se deve ao fato de que boa parte da agenda governista é executada através de MPs e medidas orçamentárias, não abordadas neste trabalho.

No tocante à comparação entre as duas casas, os dados mostram que, a despeito da coincidência na ordem de preferências, existem diferenças relevantes entre elas quanto à intensidade de interesse em relação a certos temas. Considerada apenas a produção do Senado e da Câmara, o teste de *qui-quadrado* para a tabela 4 mostra que há variação estatisticamente significativa no tocante à preferência por legislação social e político-institucional: o valor de X^2 é 23,575, (sig. 0,000, com 4 g.l.). Os números grifados na tabela constataam, por um lado, a propensão dos senadores para aprovarem propostas que alteram as regras do jogo político e, por outro, a tendência dos deputados para produzirem legislação no campo social. Na lista dos projetos políticos

do Senado são comuns os que se referem ao aumento das atribuições do Legislativo, e da própria Casa, tanto na produção legislativa quanto na fiscalização das autoridades; mas a maior parte das matérias trata de regulação dos processos eleitorais nos três níveis da federação. O Senado mostra, por essa via, grande interesse em regular as disputas políticas nos diversas esferas de governo.

Passa-se agora à análise da abrangência dos efeitos esperados das propostas. Nesse aspecto, a literatura oferece vários exemplos de estudos, com leves variações na tipificação (AMORIM NETO E SANTOS, 2002, 2003; LEMOS, 2001; SANTOS, 1994; RICCI, 2008). Neste trabalho, optou-se por definir as matérias conforme Amorim Neto e Santos (2002: 96): individual, local, setorial, regional e nacional. Uma proposta é considerada “individual” quando visa beneficiar um ou poucos indivíduos, por exemplo, por meio de indenizações, pensões ou homenagens. É “local” quando beneficia um ou poucos municípios, mas não muitos ou todos de um estado, de uma região ou do país – é o caso da alienação de bens públicos para administrações municipais. É “regional” a proposta que busca regular temas ou transferir recursos a um ou alguns estados, a uma ou algumas regiões, mas não a todos os estados ou regiões do país, como, por exemplo, propostas sobre programas de desenvolvimento regional. É setorial quando visa regular ou beneficiar determinado setor da economia nacional ou ramo de atividade profissional. É rotulado de “nacional” o projeto que proponha regras ou benefícios para todos os cidadãos do país, como, por exemplo, os que dispõem sobre transplantes de órgãos ou sobre preservação do meio-ambiente.

A essas categorias, foi acrescentada a “federal”, ainda inexistente na literatura. O objetivo é designar propostas de lei que afetem a sociedade em escala nacional, *mas com efeitos específicos por níveis de governo*. Esse tipo servirá ao teste de hipótese sobre

as diferenças na atuação legislativa das Casas. Por suposto, a proposição de impacto “federal” é mais característica do Senado do que da Câmara. Ela difere da proposta de impacto “nacional” porque, de certa forma, seus efeitos são mais amplos, pois afetam seletivamente os diversos níveis de governo e tem, por falta de melhor expressão, *efeitos superpostos* sobre a administração pública ou a sociedade nacional. São desse tipo os projetos que buscam alterar a distribuição de funções administrativas entre os entes da federação ou rever as regras para repasses de recursos da União a estados e municípios.

Na literatura especializada, a abrangência do impacto da legislação é o aspecto mais comumente associado ao comportamento parlamentar, devido a sua nítida associação com a origem do apoio eleitoral. Grosso modo, entende-se que os interesses eleitorais levam os representantes a tomarem decisões políticas conforme a fonte do apoio com o qual eles esperam se reeleger. A base territorial do apoio é a mais destacada pelos analistas, em função da distritalização das eleições.

Nos estudos sobre o Legislativo brasileiro, muitos especialistas afirmam que – na presença de existência de lista aberta, distritos de grande magnitude e excessivo número de partidos – os atributos individuais dos candidatos são diferenciais importantes nas suas chances de (re)eleição. Para aumentar tais chances, eles buscam estreitar os laços pessoais com seus eleitores por meio da aprovação de leis de tipo clientelista, que geram resultados benéficos e facilmente perceptíveis para segmentos sociais ou paróquias (AMES 2000; MAINWARING, 2001; SANTOS, 1994). Na disputa personalista pelo voto – que se dá, inclusive, entre correligionários –, a atenção do parlamentar se volta para problemas restritos e/ou locais e perde o foco das questões mais amplas, relacionadas aos programas de governo (MAINWARING, 2000). Para mitigar os prejuízos que esse comportamento

Tabela 5
*Projetos que deflagraram o processo legislativo no Senado,
 conforme a abrangência do benefício esperado (1989-2004)*

	Senado*		Câmara		Executivo		Judiciário		Total	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Nacional	577	45,4	558	47,2	203	31,7	13	7,4	1351	41,3
Federal	111	8,7	80	6,8	33	5,1	0	0,0	224	6,9
Regional	77	6,1	33	2,8	23	3,6	79	44,9	212	6,5
Setorial	373	29,3	420	35,5	290	45,2	79	44,9	1161	35,5
Local	61	4,9	34	2,9	44	6,9	5	2,8	145	4,4
Pessoal	71	5,6	57	4,8	48	7,5	0	0,0	176	5,4
Total	1270	100,0	1182	100,0	641	100,0	176	100,0	3269	100,0

Elaboração própria, a partir de dados do Senado - 1989-2004.

* Aparenta projetos iniciados e aprovados no Senado e enviados à Câmara.

paroquialista possa causar ao desempenho do sistema, os legisladores aceitam concentrar poderes nas mãos do Executivo. Este também se orienta por resultados eleitorais, mas como se elege por maioria, em ampla base territorial, tem incentivos para encampar políticas de abrangência nacional (SHUGART E CAREY, 1992; AMORIM NETO E SANTOS, 2002).

É claro o efeito desses argumentos nas expectativas sobre o desempenho do Legislativo e do Executivo: o primeiro Poder se ocuparia da produção de leis de efeitos estritos, enquanto o segundo se encarregaria das questões mais importantes, estruturais e de ampla abrangência. Essas expectativas, no entanto, não se coadunam com a realidade observada em pesquisas já realizadas sobre o Congresso Nacional, nem com os dados da tabela 8. Ao contrário, os resultados das análises já feitas, bem como da análise aqui desenvolvida, evidenciam que a maior parte da produção legislativa de iniciativa parlamentar gera impacto sobre toda a sociedade (cf. LEMOS, 2001; AMORIM E SANTOS, 2002; RICCI, 2008).

Os valores em negrito na tabela 5 indicam correlação positiva e significativa entre as variáveis. As propostas “nacionais” correspondem a quase metade do total, tanto na Câmara quanto no Senado, e os testes estatísticos não mostraram diferença significativa entre as duas casas em

relação a essa preferência. Deve ser notado que, somadas as propostas “nacionais” e as “federais” – estas também abrangem o território nacional, em algum ou todos os níveis de governo – os valores superam os 50%. Os resultados alcançados se situam entre os obtidos por Amorim Neto e Santos (2002) e por Ricci (2008), para os períodos 1985-1999 (68%) e 1991-2003 (40%), respectivamente¹⁰.

À primeira vista, destaca-se o fato de que as casas se igualam em termos da preferência acentuada em relação a leis de abrangência nacional. Porém, as células em negrito na tabela atestam que as distinções previstas pela hipótese existem e são significativas: o Senado tem uma propensão sensivelmente maior por projetos de abrangência regional e local, ao passo que a Câmara revela tendência a aprovar leis voltadas para setores sociais não recortados territorialmente. Conforme os resíduos ajustados do teste de *qui-quadrado*, essas

¹⁰ A comparação entre os resultados exige cautela. Parte da discrepância nos resultados tem relação com os diferentes períodos cobertos pelas pesquisas e com as diferentes opções para a composição dos bancos de dados. Amorim Neto e Santos trabalham apenas com projetos aprovados, Ricci analisa projetos aprovados e não aprovados, desde que tenham sido objetos de deliberação final no Congresso, já neste trabalho considera-se também as matérias ainda em tramitação, desde que tenham alcançado a etapa de revisão, ou seja, que tenham acionado o processo legislativo nas duas Casas.

foram as variações mais influentes no valor do X^2 : 33,481 (*sig.* 0,000, 5 *g.l.*). Em relação a matérias de abrangência “federal”, os senadores se destacaram frente aos deputados, sendo autores de 111, ou 58%, das 191 propostas federativas observadas. O resíduo ajustado e padronizado referente à distribuição desses valores é significativo ao nível 0,10, ou seja, com 90% de confiabilidade¹¹. Portanto, em conformidade com as hipóteses anunciadas, percebe-se que, no conjunto dos dados, as casas pendem para um padrão de representação condizente com suas funções constitucionais: o Senado mostra maior envolvimento com interesses dos estados, das regiões e da união federativa, enquanto a Câmara atua, com um empenho relativamente maior, voltada para interesses de setores que compõem a sociedade brasileira, perpassando as unidades subnacionais.

Há, no entanto, uma questão em aberto. De acordo com a perspectiva da conexão eleitoral, o efetivo cumprimento da função das casas na estrutura bicameral precisa ser interpretado com base nos microfundamentos do comportamento político de seus membros. É preciso, pois, verificar se o cumprimento do dever constitucional por parte das duas câmaras reflete as estratégias individuais dos seus membros, que agem orientados pelas conseqüências eleitorais esperadas de suas ações.

No caso do Senado, a função de representar os estados converge com os incentivos propiciados pelas regras eleitorais (DESPOSATO, 2002). Assim, é possível entender o pendor “estadualista” dos senadores já que eles se elegem por regra majoritária, em distritos estaduais. O peso dos partidos nas eleições para o Senado e a grande quantidade de votos necessária para se reeleger (DESPOSATO, 2002), sem contar com o interesse dos senadores em se

¹¹ O valor desse índice costuma ser considerado para inferências mais rigorosas. Cabe lembrar, no entanto, que a tabela abrange a totalidade dos projetos, não havendo, portanto, necessidade de inferências.

tornarem governadores (ABRÚCIO, 1998)¹², seriam incentivos à proposição de matérias favoráveis à reputação do partido e do próprio parlamentar em todo o estado.

Não é possível interpretar o desempenho dos deputados pela mesma lógica, pois a função institucional da Câmara não converge com os incentivos eleitorais sobre o comportamento individual de seus legisladores. A Câmara, como casa do povo, tem por função representar o *demos*, ou, melhor dizendo, os segmentos ou correntes de pensamento da sociedade nacional – e os dados de fato confirmaram esse esforço dos deputados. Contudo, de uma perspectiva “distritalista” da conexão eleitoral, as regras eleitorais instigam os deputados a terem ambições legiferantes de menor escopo, voltadas para interesses locais, que são eficientes como fontes de apoio eleitoral. Ocorre que a análise do comportamento parlamentar dos deputados com base nesse conceito de conexão eleitoral não explica a maior parte da produção legislativa da Câmara Baixa no Brasil.

Ademais, a lógica da conexão eleitoral, conforme apresentada, não permite entender a propensão *comum* e acentuada das duas casas para aprovar medidas de abrangência nacional. Permanece o questionamento de por que, afinal, o percentual de propostas de impacto restrito no Senado e na Câmara é tão inferior ao de alcance mais amplo.

Uma explicação possível é que os parlamentares tentam promover benefícios para suas clientelas, mas seus projetos obtêm sucesso. Contudo, essa hipótese é refutada pela análise das matérias não aprovadas, pois elas também são majoritariamente nacionais. Amorim Neto e Santos (2003), com dados da Câmara sobre o ano de 1995, informam que 72,4% dos projetos têm alcance nacional. Ricci (2008) mostra, para o período 1991-2003, que dentre os projetos

¹² Segundo dados do TSE sobre a eleição de 2006, vinte e três senadores pleitearam governos estaduais.

Tabela 6

Amostra probabilística (27%) dos projetos não-aprovados, de autoria de senadores, por abrangência e área de legislação, apresentados entre 1989-2000

	Adminstr.		Econômica		Honorífica		Política		Social		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nacional	58	36,7	99	61,1	3	42,9	57	58,2	284	72,5	501	61,4
Federal	42	26,6	0	0,0	0	0,0	40	40,8	5	1,3	87	10,6
Regional	8	5,1	9	5,6	0	0,0	1	1,0	8	2,0	26	3,2
Setorial	16	10,1	52	32,1	0	0,0	0	0,0	93	23,7	161	19,7
Local	34	21,5	2	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	36	4,4
Pessoal	0	0,0	0	0,0	4	57,1	0	0,0	2	0,5	6	0,7
Total	158	100	162	100	7	100	98	100	392	100	817	100
% parcial	19,3		19,8		0,9		12,0		48,0		100	

Elaboração própria, a partir de dados do Senado, 2006.

não sancionados da Câmara e do Senado, são de cunho local apenas 9,6% dos iniciados na Primeira Casa e 10% dos iniciados na Segunda.

A tabela 6 apresenta dados sobre o Senado, obtidos para um trabalho anterior a este (ARAÚJO, 2008). O referido trabalho foi feito com base em uma amostra probabilística, com 27% dos projetos apresentados que tramitaram no Senado no período 1989-2000¹³. Os dados comprovam que, entre as matérias retidas de autoria de senadores, as de cunho pessoal e local são parte minoritária, enquanto as de abrangência nacional e federal somam mais de 70% do total. Portanto, no trâmite bicameral padrão, os senadores se ocupam muito pouco de matérias rotuladas de eleitoreiras. Para esclarecer o porquê, alguns trabalhos apresentaram explicações alternativas às acima expostas para o comportamento parlamentar no Brasil. Antes de apresentá-las, interessa considerar a produção por tema e escopo dos projetos.

As tabelas 6 e 7 mostram clara relação entre a área temática e a amplitude dos efei-

tos dos projetos. A despeito das variações nos percentuais, a *ordem* dos valores revela similaridades nas preferências legiferantes da Câmara, do Senado e do Executivo. Nota-se, contudo, bem mais semelhança entre as duas casas do que entre elas e o Executivo.

Algumas relações são evidentes. As matérias econômicas são, na maioria, nacionais ou setoriais; as honoríficas ou simbólicas são majoritariamente individuais; as político-institucionais se voltam, no mais das vezes, para a nação ou para a federação; as propostas administrativas são, sobretudo, setoriais. Todavia, o destaque da tabela é a forte conexão entre projetos sociais e efeitos em escala nacional – interessante notar que as propostas federais, que também prevêem impactos nacionais, são diferentes: em geral são políticas e administrativas, sendo pequeno o percentual de matérias de conteúdo social.

Amorim Neto e Santos (2002; 2003) partem da conexão social/nacional para explicar o alto índice de projetos sociais de largo escopo iniciados por parlamentares brasileiros. Os autores mencionam a gradativa concentração de poderes legislativos nas mãos do Executivo – discutida por Cox (1987) e Pessanha (2002), sobre os casos da Inglaterra e do Brasil, respectivamente. A despeito das diferenças históricas e ins-

¹³ A amostra contém 1053 casos, escolhidos aleatoriamente entre todos os PLs, PLPs e PECs apresentados de 1989 a 2000 (a seleção amostral não foi controlada por ano). Da amostra, 236 dos projetos foram aprovados no Senado e 817 foram rejeitados, retirados, prejudicados ou ainda tramitavam na Casa em abril de 2006, quando se concluiu a coleta.

Tabela 7
Projetos apreciados no Senado⁽¹⁾, por origem, área temática e abrangência – 1989-2004

	Senado					Câmara					Executivo							
	Adm %	Econ %	Hon %	Polit %	Soc %	Total %	Adm %	Econ %	Hon %	Polit %	Soc %	Total %	Adm %	Econ %	Hon %	Polit %	Soc %	Total %
Nacional	15,1	36,7	8,3	36,1	62,7	45,4	12,6	33,2	16,0	39,5	61,8	47,2	7,5	36,7	18,8	72,7	51,3	31,7
Federal	16,9	10,2	0,9	48,2	2,8	8,7	17,0	10,4	0,0	55,3	2,0	6,8	5,7	9,5	0,0	18,2	1,3	5,1
Regional	19,9	9,7	1,8	1,2	2,8	6,1	11,1	2,8	1,2	0,0	1,5	2,8	9,2	1,3	0,0	0,0	0,0	3,6
Setorial	30,7	35,4	24,8	14,5	29,4	29,3	44,4	51,7	22,2	5,3	32,2	35,5	60,1	47,5	12,5	9,1	32,9	45,2
Local	17,5	8,0	8,3	0,0	0,9	4,9	11,9	1,4	2,5	0,0	1,8	2,9	15,4	3,2	12,5	0,0	0,9	6,9
Pessoal	0,0	0,0	56,0	0,0	1,5	5,6	3,0	0,5	58,0	0,0	0,7	4,8	2,2	1,9	56,3	0,0	13,6	7,5
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	166	226	109	83	686	1270	135	211	81	38	717	1182	228	158	16	11	228	641

Elaboração própria, a partir de dados do Senado – 1989-2004.

(1) apenas projetos iniciados e aprovados no Senado e enviados à Câmara.

titucionais entre os dois países, Amorim Neto e Santos sustentam que, em ambos os casos, existe uma justificativa racional para a delegação de direitos legislativos para o Executivo. Os parlamentares, que avalizam as regras formais do jogo, reconhecem que o uso descentralizado do poder de legislar implica ineficiência no uso dos recursos públicos, devido à maior propensão do legislador individual para priorizar a transferência de bens privados em detrimento da oferta de bens públicos. Os parlamentares entendem, ademais, que o Executivo tem incentivos para fazer o oposto e, por isso, lhe transferem os poderes necessários para tal.

No que respeita à distribuição do trabalho legislativo, a consequência política dessa concentração de prerrogativas é que o Executivo se torna a fonte predominante de legislação, responsável por leis de amplo e forte impacto, especialmente leis voltadas para o desempenho da economia nacional (COX, 1987; AMORIM NETO E SANTOS, 2002; 2003). Em contrapartida, o tratamento dado pelo Executivo à agenda social “tende a assumir características mais agregadas ou abstratas, pois não derivam programas que tocam os detalhes de problemas concretos e cotidianos dos cidadãos” (AMORIM NETO E SANTOS, 2002: 107). Com isso, os parlamentares têm a oportunidade e a necessidade de preencher as lacunas regulatórias do campo social, uma área legislativa importante, porém distante das preocupações prioritárias do Executivo.

Como exemplos de temas abertos à atuação legislativa dos parlamentares, podem ser citados alguns diretamente ligados ao bem-estar dos cidadãos, como esporte, educação, segurança pública, trânsito, meio-ambiente, cultura, saúde, tecnologia, etc. No Brasil, a demanda por regulação nessas áreas¹⁴,

¹⁴ Haja vista haver, no Senado, várias comissões para discutirem projetos atinentes a problemas sociais: Assuntos Sociais, Educação e Direitos Humanos, além de outras, como a de Reforma Agrária e de Meio Ambiente que, não raro, se ocupam de matérias que podem ser definidas como “sociais”. Na Câmara há mais

combinada com as restrições constitucionais à atuação dos congressistas nas áreas administrativa e orçamentária, permite entender o caráter nacional da produção parlamentar (AMORIM NETO E SANTOS, 2003).

O destaque que os autores dão aos efeitos da legislação social no bem estar da sociedade nacional suscita uma questão acerca do conceito mais comum de conexão eleitoral: a centralidade das políticas de efeito concentrado nos cálculos eleitorais dos parlamentares. Não há dúvida de que a existência de eleições democráticas para o Legislativo é um forte incentivo a que os representantes se preocupem em aprovar leis benéficas aos seus apoiadores reais ou potenciais. Devido à distritalização do voto, também é incontestável que as leis parquiais são especialmente atraentes como meio de promoção eleitoral e são, por isso, cobiçadas pelos parlamentares. No entanto, do ponto de vista eleitoral, as normas que geram efeitos difusos também podem ser muito vantajosas, se promovem uma interação propícia entre cidadãos, parlamentares e líderes de coalizão (ARNOLD, 1990).

Arnold (1990) afirma que, pensando no retorno eleitoral, os parlamentares se preocupam com o sucesso político e têm aversão ao risco. Por um lado, procuram ocultar dos cidadãos a responsabilidade por decisões que causam mal estar social e, por outro, buscam invocar os créditos pelas decisões bem recebidas pela sociedade. Isso ocorre porque os legisladores compreendem que uma política só afeta os resultados das eleições se os cidadãos conseguem conectar os resultados à política e esta ao seu autor. Segundo Arnold (1990), os cidadãos não necessariamente têm preferência por políticas, mas eles com certeza têm preferência por resultados, de modo que a leitura que eles fazem da cadeia casual entre uma lei e seus efeitos sociais define sua decisão de apoiar ou não um representante.

comissões para temas sociais, pois há mais comissões no todo, permitindo maior subdivisão por temas.

O mérito desse argumento é o de ressaltar que a proposição de *qualquer tipo de política* – distributiva ou regulatória, concentrada ou difusa – pode ser justificada em termos de seus efeitos eleitorais. O que varia é a forma como seu proponente busca mobilizar as forças parlamentares e sociais para criar repercussão positiva ou evitar repercussão negativa em torno de sua aprovação.

Tendo em vista os efeitos concretos das propostas de abrangência nacional, lembrados por Amorim Neto e Santos (2002; 2003), parece clara a racionalidade do parlamentar que se ocupa desse tipo de legislação: ele supõe que é capaz de manipular em seu favor a opinião dos seus eleitores reais ou potenciais; afinal, se a lei é nacional, todos os cidadãos serão afetados, em todos os distritos eleitorais – inclusive naqueles onde se concentram os votos do autor da lei. O fato é que, dada a crescente demanda por solução de problemas sociais pela via regulatória, há muitas possibilidades de exploração eleitoralmente positiva da legislação social de alcance nacional, haja vista o crescente número de movimentos e organizações sociais que hoje ocupam a mídia e pressionam os representantes por leis regulatórias nos mais variados campos da vida social.

Comentários finais

O presente artigo analisou os PLs, PLPs e PECs que deflagraram o processo legislativo no Senado Federal entre 1989 e 2004. Todos os projetos que nesse período passaram pela Casa foram considerados, no entanto, maior atenção foi dada às proposições que alcançaram a etapa de revisão, isto é, as proposições iniciadas na Câmara e enviadas ao Senado, bem como as originadas no Senado e enviadas à Câmara.

O principal objetivo do trabalho foi avaliar, em termos agregados, em que medida a estrutura formal do bicameralismo e outros traços institucionais do sistema

político brasileiro ajudam a interpretar a quantidade e a qualidade do trabalho legislativo dos senadores. Isso posto, a análise buscou testar duas hipóteses gerais.

A primeira hipótese, relativa à quantidade da produção, assume que a distribuição dos direitos de iniciativa legislativa, combinada com a posição do Senado no sistema bicameral, condiciona o volume das proposições apreciadas pelos senadores. Por um lado, há incentivos para a livre proposição de leis por parte dos legisladores ao longo de todo o mandato, por outro, as duas câmaras atuam internamente de forma seletiva, para filtrar as matérias a serem enviadas à revisão. Essa característica do processo bicameral brasileiro permite prever que, no Senado, os projetos de senadores são muito mais numerosos que os demais – o mesmo acontece na Câmara, com relação aos projetos lá iniciados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1996). Os dados mostraram que, de fato, 74% dos projetos que ingressaram na pauta dos senadores no período 1989-2004 são de autoria deles próprios. Porém, percebeu-se também que a função seletiva da Casa operou de forma contundente, pois apenas 22% das suas iniciativas foram enviadas à revisão, ficando as restantes retidas na própria casa. O mesmo não ocorreu, no Senado, com projetos já debatidos na Câmara, especialmente os do Judiciário e do Executivo, pois estes apresentaram um percentual de retenção muito menor. Pela lógica bicameral, a maior chance de sucesso de projetos externos se explica pelo fato de que as escolhas na instância de origem antecipam em grau relevante as preferências da Casa Revisora.

A segunda hipótese, relativa ao conteúdo das proposições, pode ser desdobrada em duas sub-hipóteses. De um lado, o Senado, como a Câmara, sofre restrições constitucionais no direito à iniciativa de leis de cunho clientelista, por isso, os senadores, assim como os deputados, buscam reconhecimento político num campo legislativo importante e aberto à intervenção parlamentar: a

legislação regulatória de amplo alcance (AMORIM NETO E SANTOS, 2002). De outro lado, o sistema bicameral estabelece diferenças funcionais que, combinadas com as regras eleitorais, produzem incentivos que induzem a diferentes atuações das casas em certos campos de legislação.

Essas expectativas também se confirmaram. Em comum, as casas aprovam um grande percentual de legislação regulatória de cunho social e amplitude nacional. No tocante às diferenças, de acordo com os dados analisados, os senadores aprovaram, *interna corporis*, um percentual de proposições de impacto regional e federal sensivelmente maior que o dos deputados. Esse desempenho legiferante é característico da função representativa do Senado no sistema bicameral e, ademais, converge com os incentivos eleitorais que recaem sobre os senadores. Os deputados, por sua vez, aprovaram (em seu próprio âmbito) e enviaram ao Senado um percentual significativo de proposições que afetam setores sociais não recortados territorialmente. A preferência por esse tipo de legislação também converge com a divisão bicameral das funções, pois a Câmara tem, precisamente, a missão de representar setores sociais conforme sua proporção no *demos*.

Em suma, a despeito de certa impressão geral – mesmo entre especialistas, mas em especial no senso comum – de que não há distinção entre Senado e Câmara, a presente análise permite concluir que, em função da lógica da ação parlamentar e da dinâmica do processo decisório bicameral, senadores e deputados dão contribuições distintas na produção de leis no âmbito federal.

Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz (1998). *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização*. São Paulo: HUCITEC.

AMES, Barry (2000). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan University Press.

AMORIM NETO, Octávio (2000). Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 43, nº 3, pp. 479 a 519.

AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano (2002). A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação. In Luiz Werneck Vianna, org., *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*, Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ.

AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano, (2003). Segredo ineficiente revisito: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, pp. 661 a 698

ARAÚJO, Paulo Magalhães (2008). A Câmara Alta no Presidencialismo Brasileiro: o desempenho legislativo no Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

ARNOLD, R. Douglas (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno: Resolução nº 17, DE 19891. – Brasília : Câmara dos Deputados, 2006. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006.

BRASIL. CONGRESSO. SENADO FEDERAL. Regimento Interno [e normas conexas]: Resolução nº 93, de 1970. – Brasília : Senado Federal, 2007. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2006.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Brasília: Imprensa no Senado Federal. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 52 de 08 de março de 2006.

CINTRA, Antônio Octávio (1999). Apoio congressual ao governo. *O TEMPO*, Belo Horizonte, 23, set., Caderno Política, p.12.

COX, Gary W. (1987). *The Efficient Secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge university press.

DESPOSATO, Scott (2002). Could SMD Solve Brazil's Political Problems? A Comparison of the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. Working Paper.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1996). Congresso Nacional: organização, processo legislativo e Produção Legal. *Caderno de Pesquisas CEBRAP/ Entrelinhas*, São Paulo, n. 5.

- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- LEMOS, Leany Barreiro. (2005). *Controle Horizontal em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em Perspectiva Comparada*. Brasília: UnB (Tese de Doutorado).
- LEMOS, Leany Barreiro. (2001). "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados*, vol. 44, nº 3, pp. 561-605.
- MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MAYHEW, David R (1991). *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- PESSANHA, Charles (2002). O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras: Teoria e Prática. In: *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Vianna, Luiz Werneck (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.
- RICCI, Paolo (2008). A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany Barreiro (org). *O Senado Federal no Pós-Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.
- SANTOS, Fabiano Mendes (1994). *Teoria das decisões legislativas: os microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ. (Tese, Doutorado em Ciência Política).
- SHUGART, Matthew Soberg & CAREY, John M. (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sites consultados

Câmara dos Deputados <<http://www.camara.gov.br>>

Senado Federal <<http://www.senado.gov.br>>

Senado brasileiro

Um conselho de anciãos?

Pedro Robson Pereira Neiva

Sumário

1. Introdução. 2. Idade e política. 3. Análise dos dados. 3.1. Idade, posicionamento ideológico e distribuição pelas comissões. 4. Considerações finais.

1. Introdução

Nesse artigo, procuro avaliar até que ponto o Senado brasileiro corresponde à ideia predominante no senso comum e na ciência política de que as câmaras altas são casas legislativas onde predomina um grande número de políticos idosos e experientes. Além disso, esforço-me para avaliar as consequências eventuais disso sobre as decisões que são tomadas na Casa. Em outras palavras, busco verificar se a idade, supostamente mais avançada dos senadores, gera impactos significativos sobre a representação de interesses específicos.

O texto trabalha com a perspectiva apresentada por Tsebelis e Money (1997) de que existem duas dimensões do bicameralismo: a “política” e a de “eficiência”. A primeira diz respeito à diferença de preferência entre as duas casas, causada por fatores como: representação de bases eleitorais distintas e a forma como são escolhidas – uma pode ser eleita diretamente e a outra não. Uma implantação clara dessa dimensão foi dada pelos “pais fundadores” dos Estados Unidos (os Federalistas), quando, por meio do

Pedro Robson Pereira Neiva é Mestre em Ciência Política pela UnB. Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ. Pós-Doutor em Metodologia Quantitativa pela *University of Texas*. Pesquisador do CEBRAP.

chamado “grande compromisso”, definiram que a câmara baixa representaria o povo e a câmara alta representaria os estados da nova federação. Enfim, ela envolve um conflito de interesses, redistributivo, entre as duas casas legislativas.

Já a dimensão de eficiência não diz respeito ao conflito entre as duas casas, mas aos fatores que promovem a convergência entre elas, o resultado satisfatório, estável e com baixo custo para ambas. O foco está na qualidade da legislação e no ganho de eficiência, envolvendo a duração maior do mandato, a forma parcial de renovação, a idade mais avançada e a ideia de maior sabedoria dos senadores (Tsebelis e Money, 1997). Tais intenções estavam bem presentes na idealização do Senado norte-americano, de onde a América Latina buscou inspiração para o desenho de suas câmaras altas.

Entendo que as duas dimensões não são necessariamente estanques, mas podem influenciar-se entre si. A segmentação federativa, por exemplo (que se insere no âmbito da dimensão política), pode afetar o grau de expertise (dimensão de eficiência) dos parlamentares, se houver um grande desnível educacional e de conscientização dos eleitores. É de se esperar que os representantes reflitam razoavelmente os padrões encontrados nas localidades que representam. No caso específico da idade (dimensão de eficiência), ela poderia ser influenciada, por exemplo, pela distribuição ideológica dos partidos (dimensão política).

Procuo investigar melhor essa questão com o foco sobre o Senado brasileiro, a Casa legislativa onde os membros deveriam ter idade mais avançada, se considerarmos a exigência de idade mínima razoavelmente maior para o exercício do cargo de senador em relação à que é exigida para o cargo de deputado. Na seção que se segue, faço uma discussão sobre a relação entre os temas da idade e da política, procurando verificar como eles se inserem nas constituições e procedimentos regimentais de diversos países e identificar o “estado da arte”

na discussão acadêmica. Em seguida, na seção III, parto para a análise dos dados, onde avalio a relação entre a idade dos senadores e a sua filiação partidária e ao seu alinhamento ideológico, a distribuição pelas comissões temáticas e a participação em votações nominais. Por fim, na seção IV, apresento algumas considerações finais, tentando concluir se a idade apresenta algum papel efetivo no sistema político brasileiro, mais especificamente no âmbito do Senado Federal.

2. Idade e política

A percepção de que a idade e a política podem estar relacionadas não é recente. Marco Túlio Cícero (1998), um dos principais filósofos da Roma Antiga, realçou o papel dos idosos na administração do Estado. Segundo ele, os assuntos graves não deveriam ser administrados com a força ou com o movimento brusco, mas com a paciência, a autoridade e a ponderação, qualidades que só se aperfeiçoam com o avanço da idade. Cícero acreditava tanto na superioridade de julgamento dos idosos que chegou a afirmar que a sua desvalorização teria sido um dos motivos que levaram o Império Romano a perder a sua glória. Na passagem seguinte, podemos ver o quanto ele valorizava a idade avançada dos governantes:

“... se quiserdes, podeis ler ou ouvir exemplos do estrangeiro, onde grandes repúblicas, para adquirirem relevo, destituíram os moços e colocaram os velhos no poder (...) a autoridade é o supremo grau e o coroamento da velhice (...) A velhice, se decorosa, transmite tão grande autoridade que, por si só, vale todos os deleites da mocidade.”

Em um estudo sobre câmara alta, o tema da idade ganha proeminência. Afinal, desde os primeiros “embriões” de bicameralismo que temos notícia na Idade Antiga, o papel dos idosos era fundamental. Em Roma, eles formavam um conselho de anciãos

que prestava aconselhamento ao rei. O seu nome (*senex* = velho, idoso) serviu de base para identificar a maioria das câmaras altas existente hoje no mundo (Tsebelis e Money, 1997). Tanto em Roma quanto na Grécia, os velhos só perderam poder no momento em que foi mudada a configuração do poder político, passando das mãos do Senado às dos militares jovens e conquistadores (Barros e Castro, 2008).

A ideia estava presente também na cabeça dos elaboradores da Constituição dos Estados Unidos. Além das várias características especiais do Senado – igualdade de representação dos estados; renovação parcial dos seus membros; longa duração do mandato; pequeno número de representantes etc – os Federalistas definiram uma idade mínima para o exercício do mandato maior para os senadores do que para os deputados: 30 e 25 anos, respectivamente. O objetivo era proporcionar à câmara alta maior sabedoria, experiência, informação, autoridade, estabilidade de caráter, firmeza e outras características nem sempre presentes nos mais jovens (Hamilton et al. 2005). Tais regras foram copiadas pela maioria dos países da América Latina, incluindo o Brasil.

Apesar de ter sido uma preocupação daqueles que idealizaram o funcionamento de diversos sistemas políticos desde a Antiguidade, a idade não tem recebido a atenção da ciência política, menos ainda da área conhecida como “estudos legislativos”, onde predomina uma abordagem institucionalista. Com frequência, ela é completamente desconsiderada. Lijphart (1999), por exemplo, relaciona sete diferenças entre as duas casas legislativas, elegendo quatro mais importantes e três menos importantes.¹ A idade, frequentemente mais

avançada dos senadores, não é considerada. Na mais importante publicação sobre bicameralismo, Tsebelis e Money (1997) tocam no assunto muito superficialmente. Nos poucos estudos em que aparece, a idade é tratada como simples variável de controle, sem uma preocupação maior com os seus efeitos sobre os resultados políticos.

Os estudos principais sobre o tema tem sido realizados no âmbito da demografia, da filosofia, da sociologia e, principalmente, da antropologia. Segundo Mannheim (1952), as pessoas de uma mesma geração formam grupos sociais de forma semelhante, os quais se diferenciam por classes sociais e compartilham atitudes similares. Na opinião de Eisenstadt (1966), as relações (formais e informais) entre pessoas com idades diferentes são necessariamente assimétricas no que diz respeito à autoridade e ao poder e elas têm relação com a estabilidade e a continuidade dos sistemas sociais. Mais recentemente, no Brasil, Debert (1999) afirmou que a idade continua sendo um elemento importante na definição do *status* de uma pessoa e na alocação de papéis, especialmente em estruturas formalizadas como a Igreja e o Exército.

Por outro lado, alguns autores chegaram à conclusão de que a idade não era uma variável importante para explicar atitudes ou comportamentos políticos. Tilley (2002), por exemplo, comparou grupos de jovens de vários países, chegando à conclusão de que a nacionalidade era o principal fator explicativo para isso, e não a idade. O autor verificou que os jovens de um mesmo país pareciam ter valores muito parecidos, especialmente no Ocidente industrializado, mas tal semelhança deixava de existir quando se comparavam os países entre si.

Frequente nessa discussão é a relação entre a idade e o posicionamento ideológico/partidário dos cidadãos e dos políticos. Crittenden (1962) verificou que à medida que se aumenta a idade das pessoas elas tendem a se identificar mais com o partido Republicano. Segundo Butler e Stokes

¹ As mais importantes são: o suposto caráter menos democrático das câmaras altas, os seus poderes, a forma de seleção de seus membros e a sobre-representação de minorias. As menos importantes são: o tamanho pequeno em relação à câmara baixa, a duração maior e a renovação parcial dos mandatos.

(1974), os jovens apresentam uma tendência maior de ter um comportamento mais à esquerda e os idosos, mais à direita.

Já Glenn e Hefner (1972) chegaram à conclusão de que tal identificação não existe, lançando dúvidas também sobre a tese de que as coortes de idade tendem a se tornar mais conservadoras em suas atitudes políticas e valores. Danigelis e Cutler (1991) analisaram 18 *surveys* nacionais aplicados nos Estados Unidos entre os anos de 1969 e 1985, chegando à conclusão de que as gerações mais velhas não estão mais propensas do que as mais jovens para adotar leis e atitudes conservadoras. Sears e Funk (2009) analisaram as respostas de um *survey* realizado com 1272 respondentes nos anos de 1940, 1950, 1950 e 1977, verificando que as identificações partidária e ideológica permaneceram substancialmente estáveis no período.

Segundo Mannheim (1967), "... a juventude não é progressista nem conservadora por índole, porém está disposta a aproveitar as novas oportunidades." Na mesma linha de raciocínio, Riley et al. (1972) afirmaram que "os jovens estão abertos à mudança social e política de todos os tipos; é mais fácil para eles serem contrários ao que está estabelecido, já que estão menos compromissados com os arranjos políticos convencionais." Segundo Lazarsfeld et al. (1962), "... há um consenso de que a juventude é politicamente radical e carrega consigo a semente da mudança política, principalmente por ser mais independente e idealista nas suas opiniões."

No Brasil, Zaneti (2001) verificou que as pessoas jovens (de 16 a 25 anos) têm atitude revolucionária mais acentuada do que as pessoas adultas (acima de 25 anos). Rodrigues (1987) analisou os deputados constituintes brasileiros para testar a hipótese de que, à medida que se passa das faixas etárias mais jovens para as mais idosas, aumentam o conservadorismo e o radicalismo. Na seção que se segue, inicio a análise dos dados, procurando avaliar a

relação efetiva entre a idade e a política, especialmente no contexto do bicameralismo brasileiro.

3. Análise dos dados

A referência à idade continua presente em diversas instituições políticas formais. A Constituição brasileira, por exemplo, estabelece que, no caso de empate do segundo colocado em uma eleição presidencial, irá disputar o segundo turno o candidato mais idoso.² No âmbito do Poder Legislativo, os regimentos internos da Câmara e do Senado prevêem que o membro mais idoso deve ser o escolhido em situações como: no caso de empate na eleição dos membros da Mesa Diretora; na ausência do presidente da Casa ou das comissões e de seus substitutos legais; quando mais de um parlamentar escolher a mesma comissão.³

Em outros países, considerações semelhantes em relação à idade são adotadas. Na República Dominicana, a sessão inicial do Senado é presidida pelo senador mais idoso; no Chile, a mesma prática é adotada, desde que nenhum ex-presidente ou ex-vice-presidente da casa tenha sido reeleito. No que diz respeito à idade mínima para o exercício do cargo, a diferença entre a câmara baixa e a câmara alta é evidente nos Estados Unidos e nos países da América Latina, conforme se observa na tabela da página seguinte.

A tabela mostra que, enquanto a média de idade para senadores, estabelecida nos textos constitucionais de diversos países, está acima de 32 anos, a média para deputados é de apenas 24 anos. No Brasil, a idade mínima para o exercício do cargo de deputado é de 21 anos; para o de senador, 35 anos, o mesmo patamar estabelecido para o presidente da república e para os ministros dos tribunais superiores.

² Constituição Federal: art. 77 – § 5º.

³ Regimento Interno da Câmara dos Deputados: arts. 7º, 18 e 27. Regimento Interno do Senado Federal – arts. 3º, 86 e 88.

Tabela 1 - Idade mínima para o exercício de cargos de deputado e de senador

Países (Ano da Constituição)	Senador	Deputado
Peru (1979)	35	25
Equador (1967)	35	25
Cuba (1940)	30	21
Uruguai (1997)	30	25
México (1917)	35	25
Paraguai (1992)	35	25
Bolívia (1995)	35	25
Brasil (1988)	35	21
Rep. Dominicana (2002)	25	25
El Salvador (1880)	30	25
Venezuela (1961)	30	21
Chile (1980)	40	21
Haiti (1987)	30	25
Estados Unidos (1787)	30	25
Argentina (1994)	30	25
Colômbia (1991)	30	25
Média	32,19	24,00
Desvio Padrão	3,64	1,79

Fonte: dados coletados pelo autor a partir das respectivas constituições.

O tema da idade torna-se relevante também porque ela pode estar positivamente relacionada com o prestígio político dos representantes. É claro que a idade avançada não é uma condição necessária, nem suficiente, para a ocupação de cargos públicos; alguns políticos chegam a perder prestígio com o decorrer do tempo. No entanto, sendo eles atores ambiciosos, a expectativa natural é que avancem em suas carreiras com o suceder dos anos.

Nesse aspecto, o Senado brasileiro, de fato, parece ser uma Casa onde se concentra uma elite política: nada menos que 31,5% dos senadores titulares que tomaram posse no período entre 1988 a 2006 já haviam passado pelo importante cargo de governador (Izumi 2010). Dos 27 governadores atuais, 30% deles já ocuparam o cargo de senador.

Deve ser ressaltada também a relação com o exercício da presidência da República. Segundo Neiva e Soares (2010), 62% dos presidentes não interinos da nossa história republicana passaram pelo cargo

de senador, antes ou depois do mandato. Ao se excluir os presidentes militares (não eleitos), esse número sobe para 75% (21 em 27). Esses resultados fazem com que a expressão utilizada por Peabody et al. (1976) de que o senado dos Estados Unidos seria uma “incubadora de presidentes” sirva também para a nossa câmara alta.

Os dados apresentados sugerem que o Senado, de fato, contém um número maior de políticos com idade mais avançada e que estão num patamar superior da carreira. No entanto, eles não informam sobre a idade efetiva dos senadores e nem se isso faz diferença para a sua atuação política. É o que procuro fazer na subseção que se segue.

3.1. Idade, posicionamento ideológico e distribuição pelas comissões

Uma coisa é a regra de idade mínima; outra, a idade efetiva dos parlamentares. Espera-se que a primeira afete a última. Para testar isso, verifiquei a idade média de deputados e senadores em dois momentos diferentes: na legislatura 2003-2006 e no

período constituinte. No intuito de verificar se a distribuição está relacionada com o aspecto ideológico, separei as duas popula-

ções em três grupos ideológicos diferentes: direita, centro e esquerda. Os resultados podem ser vistos na tabela seguinte.

Tabela 2 – Idade Média (em anos) de Legisladores Brasileiros, por Grupo Ideológico*

		Deputados (a)		Senadores (b)		a-b
		Média	N	Média	N	
Constituinte	Direita	49,7 (9,3)	150	57,4 (11,3)	21	7,6
	Centro	48,6 (9,4)	296	55,7 (10,3)	48	7,2
	Esquerda	47,2 (9,6)	52	59,7 (4,9)	3	12,5
	Total	48,8 (9,4)	498	56,4 (10,3)	72	7,6
Legislatura 2003/2007	Direita	52,5 (10,5)	170	57,4 (9,0)	20	5,1
	Centro	52,2 (9,7)	179	57,2 (11,0)	37	5,0
	Esquerda	48,9 (9,7)	162	54,7 (7,8)	24	5,8
	Total	51,3 (10,1)	511	56,4 (9,6)	81	5,3

Fonte: Repertórios Biográficos. * Para classificar ideologicamente os partidos que atuaram na Constituinte e na Legislatura 2003-2006, foram seguidas as sugestões de Lima Jr. (1993) e Leoni (2002), respectivamente.

Conforme se observa na tabela, existe alguma diferença entre as duas casas, mas ela não é absurda e parece ter reduzido desde a Constituinte até a legislatura 2003/2007, de 7,6 para 5,3 anos. Ela foi um pouco maior no segmento de esquerda durante a Assembléia Constituinte, mas o pequeno número de casos não nos permite ir muito longe com essas afirmações. Os dados convergem com os achados de Sanchez e Llanos (2006), que identificaram uma diferença média de 4,8 anos entre deputados e senadores no Brasil. Os autores verificaram ainda que no Chile, no Uruguai e na Argentina, a diferença era de 12,5; 7 e 0,8 anos, respectivamente.

A tabela mostra também que a idade tende a aumentar à medida que se anda da esquerda para a direita do espectro político. Uma exceção a isso aconteceu no Senado durante o processo constituinte, quando a esquerda apresentou uma média etária razoavelmente superior aos dois outros grupos no Senado. No entanto, a diferença entre os grupos é bem pequena, não permitindo conclusões seguras a respeito. Por esse motivo, procuro fazer uma análise mais específica, verificando a média de idade dos senadores por partido. Os resultados podem ser vistos na tabela que se segue.

Os números mostram que, à medida que se anda da esquerda para a direita

Média de Idade de Senadores – Legislatura 2007-2011

Partido	Média de Idade	Desvio Padrão
PP/PPR/PPB	65,3	9,9
PFL>DEM	62,0	8,4
PTB	56,0	6,9
PMDB	61,2	9,5

Média de Idade de Senadores - Legislatura 2007-2011

Partido	Média de Idade	Desvio Padrão
PSDB	59,3	8,6
PDT	58,6	12,2
PSB	57,9	7,4
PT	54,6	9,8
Todos os partidos	59,7	9,5

Fonte: Repertório Biográfico

do espectro político (de baixo para cima na tabela), aumenta a média de idade dos senadores. A única exceção fica por conta do PTB que, apesar de se posicionar mais à direita, conta com uma média relativamente baixa. Em grande parte, tais números encontram correspondência com os achados por Braga, Veiga e Miriade (2009) para a câmara baixa.

Esses resultados são apenas sugestivos. Eles não garantem que os parlamentares se posicionem de forma diferente por conta da idade. Pode ser que a diferença encontrada seja devida ao fato de que os partidos com média etária maior são legendas tradicionais, que sucederam a Arena (PP/PPR/PPB e PFL) e o MDB (PMDB), onde permaneceram um contingente maior de políticos antigos. Já os partidos mais jovens (como o PT, o PDT e o PSDB) ou que foram refundados com a redemocratização (como o PSB) apresentaram uma proporção menor de tais políticos.

Uma avaliação mais precisa deve considerar as decisões efetivamente tomadas pelos legisladores no Congresso. Faço isso buscando identificar os fatores que explicam os votos dados pelos senadores em plenário nas votações nominais realizadas nos vinte anos posteriores à Assembléia Nacional Constituinte (1988 a 2008). Duas análises diferentes foram feitas: a primeira procura verificar se a idade faz diferença para os votos dados em favor do governo, o ator político fundamental no funcionamento do Congresso Nacional (Figueiredo e Limongi, 1999). A segunda verifica se a idade está relacionada ao posicionamento ideológico propriamente dito, isto é, ao

grau de congruência do voto dos senadores com o posicionamento da direita. Na falta de melhor indicador, estou tomando como referência para o “voto de direita” aquele que foi dado pelo líder do PFL em cada uma das votações. Trata-se do partido que a literatura considera como tal (Power and Zucco Jr 2009; Rodrigues 2002) e que esteve sempre presente nas votações do Senado no período analisado, ainda que tenha mudado de nome para “Democratas”.

Além da idade, controlo o efeito de outras variáveis supostamente importantes para o voto de um parlamentar, tais como: o fato de fazer parte ou não da coalizão do governo federal; o índice de desenvolvimento humano (IDH) do seu estado de origem; se a matéria em votação é substantiva ou refere-se a procedimentos (adiamento de votação, verificação de quórum, inversão de pauta etc); se o senador ocupa cargo de liderança; se é titular ou suplente; o gênero do senador. Verifico também o grau de desproporcionalidade do estado de origem do senador, que está relacionado ao seu nível de desenvolvimento econômico e social. Vale lembrar que o Senado brasileiro é o segundo mais desproporcional do mundo, ficando atrás apenas do Senado da Argentina (Samuels e Snyder, 2001).

A exemplo de outros estudos realizados na área, excluí da análise as votações que apresentaram menos de 10% de discordância e, por isso, não envolviam grau de conflito expressivo. Isso fez com que a população original de mais de mil e trezentas votações fosse reduzida para apenas 497. Os resultados podem ser vistos na tabela a seguir.

Tabela 3 – Determinantes dos Votos dos Senadores:
Favorável ao Governo e à Direita

	1	2
	VD = Apoio ao Governo	VD = Favorável à Direita
	Odds Ratio	Odds Ratio
Coalizão de governo	7,37 *** (69,97)	3,47 *** (46,98)
IDH	0,22 *** (-6,22)	0,03 *** (-16,04)
Desproporcionalidade	1,04 *** (5,08)	1,00 (-0,01)
Substantiva	1,46 *** (10,01)	1,75 *** (16,33)
Líder	1,16 *** (3,70)	0,73 *** (-8,92)
Titular	0,65 *** (-9,35)	0,72 *** (-8,27)
Homem	1,48 *** (8,20)	2,07 *** (16,81)
Idade	1,00 (-1,32)	1,00 (0,18)
Observações	36.043	36.043
R2 Ajustado	0,16	0,09

***P > 0.01 (estatística “t” entre parênteses)

Os resultados mostram que a idade é a única variável que não apresentou importância na explicação dos dois tipos de votos de senadores que estão sendo analisados. No caso do modelo 2, a variável apresentou um sinal positivo, mas ficou longe de apresentar significância estatística. Ficam rejeitadas, portanto, as hipóteses de que a idade tende a fazer com que o legislador tenha uma inclinação ideológica mais para a direita ou que tendam a apoiar o governo que está no poder.

Destaca-se a importância do fato de o parlamentar ser filiado a um partido que faz parte de apoio à base do governo como explicação para o comportamento parlamentar. Ele faz com que a chance de apoio ao governo aumente em 637% e de votar com a direita em 247%.⁴ Esse resultado for-

⁴ Ao leitor não familiarizado com análise de regressão logística, explico que tal número foi obtido da seguinte forma: os exponenciais das variáveis nos dois modelos (7,37 e 3,47), foram subtraídos em “uma” unidade e o resultado foi multiplicado por 100.

talege a corrente da literatura que realça a consistência e a disciplina dos partidos no Brasil e a força do presidente da República no Brasil, encabeçada por Figueiredo e Limongi (Figueiredo e Limongi, 1999; 2000)

O grau de desenvolvimento humano do estado de origem do senador e o fato dele ser titular fazem com que se reduza a sua chance de apoiar o governo e de votar com a direita. A cada aumento de uma unidade no IDH esse impacto é reduzido em 78% e 97%, respectivamente.⁵ Já o fato de ser titular reduz em 35% e 28%, respectivamente. O fato de ser do sexo masculino e de ser líder partidário também aumenta a tendência de o parlamentar votar favoravelmente nas duas situações.

⁵ No caso de o coeficiente ser menor do que um, o procedimento deve ser um pouco diferente: devemos verificar a diferença entre ele e a unidade, interpretando o resultado como um impacto negativo. No caso da variável IDH, por exemplo, devem ser feitos os seguintes cálculos, respectivamente: $1 - 0,22 = 0,78$; $1 - 0,03 = 0,97$.

Ainda no intuito de verificar se a idade faz diferença na atuação política dos senadores, verifiquei a sua distribuição pelas comissões permanentes da Casa. Os resultados são apresentados na tabela a

seguir. Em função do número pequeno de senadores, eles são obrigados a participar de mais de uma comissão, o que explica por que a soma das observações é maior do que os oitenta e um senadores.

Tabela 4 - Idade dos Senadores, por Comissões

Comissão	Média de Idade	N
Assuntos Sociais	58,7 (8,7)	20
Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática	60,6 (8,2)	17
Desenvolvimento Regional e Turismo	61,1 (10,4)	16
Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscaliz. e Controle	61,3 (10,0)	17
Educação, Cultura e Esporte	61,5 (8,4)	27
Agricultura e Reforma Agrária	61,8 (9,2)	15
Assuntos Econômicos	61,9 (9,4)	27
Direitos Humanos e Legislação Participativa	62,1 (10,9)	19
Serviços de Infraestrutura	62,9 (9,5)	21
Constituição, Justiça e Cidadania	64,3 (9,7)	23
Relações Exteriores e Defesa Nacional	68,0 (8,4)	19
Plenário	61,5 (9,3)	

Fonte: Dados sobre perfil de senadores e sobre comissões coletados pelo autor na página do Senado na internet

Os dados acima indicam que os senadores mais jovens tendem a se concentrar nas comissões relacionadas a temas que a literatura chama de “soft politics”, cujas médias de idade estão abaixo, ou no mesmo nível, da média de idade da Casa. Já os senadores mais idosos dedicam-se às comissões relacionadas à “hard politics”. Na classificação de Miguel e Feitosa (2009), entram no primeiro grupo as políticas voltadas para assuntos sociais, meio ambiente, educação, cultura, esporte. No segundo grupo, estariam as políticas de relações exteriores e de defesa, de reforma agrária,

agrícola, econômica e questões relacionadas à infraestrutura. Ao avaliar os discursos dos legisladores, os dois autores verificaram que as mulheres tendiam a abordar, com frequência bem maior, os temas relacionados às questões sociais. A nossa sugestão aqui é que a idade também pode influenciar em suas preferências temáticas.

4. Considerações finais

Na história das câmaras altas, a idade sempre foi um tópico importante. Não é à-toa que o nome “Senado” (oriundo da

plavra grega “de senex” = idoso, velho) foi adotado em aproximadamente dois terços dessas casas legislativas. Apesar disso, o tema tem sido muito pouco explorado no âmbito da ciência política. Em parte, porque as câmaras altas ainda são pouco estudadas, *vis-a-vis* as câmaras baixas. Também porque existe uma crença generalizada de que a idade não faz qualquer diferença para os resultados alcançados.

Nesse artigo, procurei avaliar empiricamente até que ponto isso é verdade. Por um lado, verifiquei que a idade parece desempenhar algum papel na distribuição dos senadores pelos partidos e pelas comissões permanentes da Casa. As diferenças não são exarcebadas, mas é possível perceber que senadores mais idosos tendem a se concentrar em partidos mais à direita e ao centro do espectro político do que à esquerda. No entanto, a explicação efetiva parece ser o fato de que os dois maiores partidos no período analisado (o PMDB, de centro, e o PFL/DEM, de direita) são partidos tradicionais, que já existiam durante o período autoritário e, portanto, já contavam com um contingente maior de políticos experientes em seus quadros. Já os partidos criados no período de redemocratização (por exemplo, PSDB, PT e PDT), embora também contassem com políticos experientes, apresentaram mais oportunidades para os mais jovens.

Quando se avalia a tomada de decisão efetiva, o quadro muda de figura. A idade mais avançada não gerou qualquer impacto sobre as decisões que são tomadas em votações nominais. Os resultados refutam a hipótese de que as pessoas (ou os políticos) mais idosos tendem a ser mais conservadores ou de que os mais jovens tendem a ser mais progressistas.

Esses resultados sugerem que a idade não exerce, de fato, um papel importante na definição dos resultados políticos. No entanto, ela ainda é importante na percepção que temos do Senado como uma Casa onde estão os políticos mais experientes,

capazes de decidir sobre os assuntos mais complexos e controversos. Ainda que o efeito seja mais simbólico que efetivo, a idade mais avançada dos senadores (em seu conjunto) complementam a função que a Casa tem, ainda que pouco discutida, de decidir sobre os assuntos mais importantes da República. Vale lembrar que, além de contar com todas as atribuições da Câmara dos Deputados, o Senado tem outras quatorze prerrogativas exclusivas, que lhe dão um papel especial nas questões de Estado, envolvendo o Judiciário, a política externa, os assuntos de segurança e defesa e as políticas econômica e fiscal.

Referências

- Barros, RDB, and AM Castro. 2008. “Terceira Idade: o discurso dos experts ea produção do “ novo velho”.” *Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento* 4 (0).
- Braga, MSS, LF Veiga, and A Miriade. 2009. “Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 24:70.
- Cícero, MT. 1998. *Catão, o velho ou diálogo sobre a velhice*. Porto Alegre: Edipucrs.
- Crittenden, J. 1962. “Aging and party affiliation.” *Public Opinion Quarterly* 26 (4):648.
- Danigelis, NL, and SJ Cutler. 1991. “Cohort Trends in Attitudes about Law and Order: Who’s Leading the Conservative Wave?” *Public Opinion Quarterly* 55 (1):24.
- Figueiredo, A, and F Limongi. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Figueiredo, AC, and F Limongi. 2000. “Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil.” *Comparative Politics* 32 (2):151-70.
- Glenn, ND, and T Hefner. 1972. “Further evidence on aging and party identification.” *Public Opinion Quarterly* 36 (1):31.
- Hamilton, A, J Madison, and J Jay. 2005. *The federalist*. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Izumi, M. 2010. “Padrão de carreira dos senadores brasileiros (1989-2008).” In *7o. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Recife (PE).

- Leoni, E. 2002. "Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998)." *Dados* 45 (3):361-86.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lima Júnior, Olavo Brasil 1993. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Edições Loyola.
- Llanos, M, and F Sánchez. 2006. "Council of Elders?" *Latin American Research Review* 41:133-52.
- Mannheim, K. 1952. "The problem of generations." In *Essays on the Sociology of Knowledge*, ed. P. Kecskemeti. New York: Oxford University Press.
- Miguel, LF, and F Feitosa. 2009. "O gênero do discurso parlamentar: Mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados." *Dados* 52 (1).
- Neiva, P, and M Soares. 2010. "Influência dos Partidos e Governadores sobre o Comportamento Legislativo dos Senadores Brasileiros " In 7^o. *Encontro da ABCP Recife*.
- Peabody, RL, NJ Ornstein, and DW Rohde. 1976. "The United States Senate as a presidential incubator: Many are called but few are chosen." *Political Science Quarterly* 91 (2):237-58.
- Power, T, and C Zucco Jr. 2009. "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication." *Latin American Research Review* 44 (1):219-46.
- Rodrigues, LM. 2002. "Partidos, ideologia e composição social." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 17:31-47.
- Samuels, D, and R Snyder. 2001. "The value of a vote: malapportionment in comparative perspective." *British Journal of Political Science* 31 (04):651-71.
- Sears, DO, and CL Funk. 2009. "Evidence of the long-term persistence of adults' political predispositions." *The Journal of Politics* 61 (01):1-28.
- Tsebelis, G, and J Money. 1997. *Bicameralism*: Cambridge University Press.

A Biblioteca do Senado

Sua história e a nova capital

Simone Bastos Vieira, Helena Celeste
Vieira e Stelina Martins Pinha

Sumário

1. Introdução. 2. A Biblioteca do Senado no Império. 3. A Biblioteca do Senado na República. 4. A Biblioteca do Senado em Brasília. 5. A Biblioteca do Senado hoje. 6. Considerações finais.

1. Introdução

O conceito de biblioteca e suas funções estão cada vez mais amplos, mas o foco para o desenvolvimento de seu acervo e serviços disponíveis devem sempre estar voltados para o seu usuário. Este conceito foi expandido por Crawford e Gorman (Koehler, 2004) e apresentado em cinco leis de uma biblioteca:

- bibliotecas servem à humanidade;
- respeito a todas as formas em que o conhecimento é transmitido;
- uso de tecnologia inteligente para melhorar os serviços;
- proteção ao livre acesso ao conhecimento; e
- honrar o passado e criar o futuro.

O direito à informação, para a Biblioteca do Senado, é um bem social e um direito coletivo, equiparado a tantos outros direitos fundamentais, tais como o direito à educação, à saúde, à moradia, à justiça etc. Para preservar esse direito, em seus 184 anos de existência a Biblioteca vem preservando e disponibilizando um acer-

Simone Bastos Vieira é Diretora da Secretaria de Biblioteca.

Helena Celeste Vieira é Diretora da Subsecretaria de Pesquisa e Recuperação de Informações Bibliográficas.

Stelina Martins Pinha é Diretora da Subsecretaria de Processamento Técnico de Informações Bibliográficas.

vo de livros, revistas, jornais, CDs, bases de dados, entre outras mídias. Para uma biblioteca, não basta guardar um tesouro: é preciso desenhar o seu mapa e oferecer a chave da arca. Afinal, uma de suas principais funções é mostrar os caminhos para a informação existente em suas prateleiras e bases de dados.

Os objetivos de uma biblioteca legislativa são os de prover a informação de natureza técnico-científica necessária ao órgão legislativo a que está vinculada. Haverá características próprias em cada órgão, determinadas por fatores como o seu nível (municipal, estadual, federal) e a sua estrutura, mas existe evidentemente algo comum em relação à necessidade de informação, que determina que as bibliotecas legislativas tenham algumas características em comum.

Assim, é fato evidente que a coleção dessas bibliotecas concentra-se na área de ciências sociais, de uma forma ampla. Não faria sentido, por exemplo, que elas dessem ênfase a livros especializados em áreas como medicina ou engenharia. A natureza da coleção, por sua vez, determina outros tantos parâmetros como, por exemplo, a importância de materiais mais antigos, em comparação com uma biblioteca da área de ciências exatas ou naturais.

O conceito de poder legislativo, na medida em que os parlamentares são representantes do povo, por estes eleitos, pressupõe um relacionamento muito íntimo entre o povo e seus representantes. Tal ideia está refletida em expressões populares tais como “casa do povo” no sentido de que são um reflexo de seus representados e das múltiplas facetas que caracterizam o povo. Na verdade, muitas vezes acabam por abrigar o povo no sentido literal da palavra, seja quando os parlamentares recebem seus representados nos gabinetes e atendem, inclusive, a solicitações de ordem pessoal, seja quando a instituição acolhe grupos que, por razões de ordem diversa, precisam utilizar as dependências do parlamento.

2. A Biblioteca do Senado no Império

A história da Biblioteca do Senado Federal, hoje, em homenagem ao seu patrono, denominada *Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho*, está intrinsecamente relacionada à própria história do Senado, que teve sua primeira reunião de senadores em 6 de maio de 1826. A história da Biblioteca inicia-se dias depois, em 18 de maio de 1826, quando a Câmara dos Senadores do Império do Brasil decidiu pela criação da Livraria do Senado.

A iniciativa de criação da Biblioteca deveu-se a um ilustre baiano, o Visconde de Cayru, então Barão, que tendo sido nomeado membro da Comissão de Legislação, manifestou ao presidente da Sessão do Senado, à época Visconde de Santo Amaro, a necessidade de aquisição de algumas obras para auxiliar os senadores nos trabalhos legislativos e, assim, da discussão dos dois, surgiu a idéia da criação de uma livraria ou biblioteca para o Senado.

Com o passar dos anos, os senadores passaram a se preocupar com a constituição de um setor especializado e responsável pela manutenção de documentos e livros. Desta feita, em outubro de 1866 o Visconde de Abaeté, presidente do Senado, propôs que se encomendassem livros na Europa utilizando-se as sobras orçamentárias e, assim, o Senado pudesse ter uma livraria digna. Na época, o Plenário, preocupado com o alto preço dos livros, recomendou uma pesquisa de preços no Brasil antes que a compra fosse efetuada. Coube à Embaixada do Brasil, em Lisboa, a tarefa de comprar as publicações, na sua maioria em francês, italiano e latim na Europa.

Imbuídos do espírito de ajudar de maneira significativa e prática a organização da Biblioteca, ainda em 1866, o Visconde de Abaeté, o senador José da Silva Mafra, o diretor da Primeira Secretaria Ângelo Thomaz do Amaral, doaram obras de suas coleções particulares. A doação mais significativa de 56 obras em 290 volumes coube ao membro

da Câmara Provincial de Minas Gerais, Melchior Carneiro de Mendonça Franco.

Com o Senado sob a Presidência de Manoel Victorino Pereira, a Biblioteca ganha novo impulso. Segundo o Relatório do Presidente do Senado Federal, do ano de 1896, houve autorização de nova verba para a aquisição de publicações e a construção de uma nova sala para abrigar a Biblioteca. O acervo contava com 6.000 volumes, além de 100 revistas e jornais. Ainda de acordo com o relatório, possuía tudo o que havia de mais atualizado ou de mais selecionado nos diversos ramos do Direito. As obras, muitas das quais o relatório menciona, foram compradas no exterior, no Brasil, ou recebidas por doação, como as ofertadas pelo Senador Quintino Bocayuva.

Ainda por iniciativa do Presidente Manoel Victorino Pereira foi construída uma nova sala para a Biblioteca, tendo em vista os problemas anteriores de higiene e necessidade de aumentar o espaço físico, no terreno existente ao lado do edifício do Senado.

Outro importante marco para a Biblioteca do Senado nesse período foi a elaboração de catálogo sistemático das obras da Biblioteca. O Sr. Villa Lobos, empregado da Biblioteca Nacional, a pedido do Presidente, foi cedido ao Senado Federal, pelo Ministro do Interior, com o objetivo de organizar a coleção e elaborar o catálogo da Biblioteca.

O primeiro *Catálogo Alfabético: Bibliotheca do Senado Federal dos Estados Unidos do Brazil* foi editado somente em 1898. A obra relaciona alfabeticamente os livros, periódicos, mapas, plantas e cartas geográficas, totalizando 3359 itens e hoje encontra-se armazenado na Coleção de Obras Raras da Biblioteca do Senado.

3. A Biblioteca do Senado na República

Em 19 de dezembro de 1898 entra em discussão única, e é aprovado, o Parecer da Mesa n. 218, de 1898, propondo a nomeação

para o cargo de Bibliotecário, na Secretaria do Senado, do cidadão Luiz de Andrade. O Senado registra em seu quadro funcional o primeiro bibliotecário, que, naquela época, acumulava o cargo de arquivista.

O Regimento Interno do Senado Federal de 1904, em seu artigo 219, apresenta a Biblioteca como órgão integrante da Secretaria do Senado, que contava com um único “bibliothecario e archivista”.

Desde a sua criação, a Biblioteca tornou-se indispensável como órgão de apoio aos trabalhos legislativos, passando a funcionar pela primeira vez separadamente do arquivo do Senado, em 1909.

Até 1924, a Biblioteca ocupou o Paço do Senado Federal, no Rio de Janeiro, anexo à sede do Palácio Conde dos Arcos. Posteriormente, mudou-se para o Palácio Monroe, onde permaneceu até 1960.

O golpe de Estado e a instalação do Estado Novo, em 1937, que dissolveu o Congresso Nacional, afetou consideravelmente a Biblioteca do Senado. Nesse período, o Ministério da Justiça passou a ocupar a sede do Senado, o Palácio Monroe. Como a administração do acervo ficou sem um responsável, várias obras do acervo da Biblioteca, incluindo obras raras e valiosas, acabaram desaparecendo da Instituição, acarretando várias falhas na coleção.

Em 1945, elegeram-se 320 parlamentares para a Assembleia Nacional Constituinte, com poderes para elaborar a nova Constituição do País.

O Congresso Nacional reabre em 1946 e em 27 de outubro do mesmo ano a Biblioteca do Senado inicia o registro de seu acervo ou do que restara dele. Com esse tombamento, todas as obras pertencentes ao acervo, mesmo aquelas adquiridas anteriormente a 1946, passaram a ter o registro daquele ano.

Em 1950, no *Regulamento da Secretaria e Quadro de Pessoal do Senado* a Biblioteca ganha uma estrutura administrativa composta de uma diretoria com três seções: uma para promover a classificação, catalo-

gação e conservação dos livros; outra para as consultas e empréstimos; e uma sessão de referência legislativa.

Em 29 de janeiro de 1953, a Comissão Diretora do Senado criou uma comissão de funcionários para estudar os serviços auxiliares da Casa, dentre os quais a Biblioteca se encontrava, e apresentar sugestões para o seu aprimoramento. O *Relatório e Anteprojeto de Resolução sobre os Serviços Auxiliares desta Casa do Governo, Apresentados à Comissão Diretora* em 26 de fevereiro de 1954, assim descreve a situação encontrada:

“Na Biblioteca, além das condições desfavoráveis das instalações e do reduzido número de funcionários, observa-se falta de coerência na divisão dos seus serviços. Parece-nos, de um lado, que se deveriam separar de modo mais preciso as funções de administração e expediente das funções propriamente técnicas (classificação, catalogação e consultas) e que a seção de referência legislativa não deveria ficar adstrita a essa finalidade, mas estender-se a outros setores de investigação. Preferimos, porém, outra solução, qual a de tirar essa seção da Bibliotecária, para integrar novo órgão destinado a documentação.... Nota-se muita parcimônia na aquisição de livros. O processo é demorado e não se coaduna com os interesses de um órgão dessa natureza, que tem por fim servir ao Senado da República.”

O relatório também sugeriu a organização da estrutura dos serviços do Senado e suas atribuições, ficando na nova Divisão de Documentação a Diretoria da Biblioteca, a do Arquivo e a de Documentação.

4. A Biblioteca do Senado em Brasília

A instalação da nova capital da República em Brasília foi fixada pela *Lei nº 3.273, de 1º de outubro de 1957*, o que já havia sido determinado desde 1891, pelo art. 3º, da

Constituição do Brasil, de 24 de fevereiro daquele ano.

Em 14 de abril de 1960 o Senado Federal realizou a sua última sessão na cidade do Rio de Janeiro, onde, durante quase dois séculos, estivera sediada a capital federal.

Em 21 de abril de 1960 a capital federal foi transferida para Brasília. O ato solene de instalação do Congresso foi presidido pelo vice-presidente João Goulart. Na manhã do dia seguinte, o Senado realizou sua primeira sessão legislativa na nova capital, sob a presidência do senador Filinto Müller. Naquela data, apenas o prédio onde se localiza o Plenário havia sido concluído, assim mesmo com obras, ainda em fase de execução, e sem algumas das instalações indispensáveis ao seu funcionamento, como transmissão de som, campainhas, telefones e refrigeração.

Segundo o Relatório da Presidência do Senado de 1960, a transferência de vários setores administrativos do Senado para Brasília, inclusive a mudança da Biblioteca e do Arquivo, não foi possível de imediato pelos atrasos na construção dos prédios.

A primeira bibliotecária a chegar à Brasília foi Elsitá Campos da Paz, que chegou à cidade em 9 de maio de 1960. Elsitá, concursada e nomeada no cargo de auxiliar legislativo em 1956, tomou posse no Senado Federal em 14 de março de 1957. No entanto, só em 1959, após a aprovação em concurso interno, as bibliotecárias de formação: Elsitá Campos da Paz, Maria Rizza Baptista Dutra e Miriam Cortes Greig ocupariam o cargo de bibliotecárias no Senado Federal.

Segundo Elsitá, aos 26 anos, em 10 de maio de 1960, preparou-se para vir trabalhar na nova sede do Senado Federal em Brasília sem saber como chegar ao trabalho. Não tinha automóvel e não existiam frotas de ônibus. Soube, então, que os servidores do Senado seriam transportados por um ônibus especial que trariam os funcionários para o prédio do Congresso Nacional.

Ao chegar, perguntou: “Aonde fica a Biblioteca?”. A resposta que ouviu deixou-

a em pânico: “Que Biblioteca? Não existe ainda Biblioteca aqui”. Foi encaminhada para a Secretaria Geral da Mesa, para assessorar o Sr. Isaac Brown nos trabalhos legislativos. Começou a fazer análise dos Diários do Congresso, na então denominada Referência Legislativa.

Apenas em fins de agosto de 1960 a Biblioteca teve seu acervo instalado no Palácio do Congresso Nacional, já em condições de funcionar. Chegaram, logo em seguida, a bibliotecária Adélia Leite Coelho e os servidores da Biblioteca Maria Rizza Baptista Dutra e Rubens Pinto Duarte.

A diretora da Biblioteca na ocasião era Áurea de Barros Rego, que, ainda no Rio de Janeiro, encarregara os servidores do Senado Federal Adélia Leite Coelho, Elsita Campos da Paz e o contínuo Abel Ferraz de Macedo para encaixotar os livros, os periódicos, os diários oficiais e os outros materiais bibliográficos. Uma lista numerada foi preparada por eles e serviu para localizar as obras e reorganizar o acervo na nova sede. As caixas eram numeradas com a classificação dos livros para facilitar o retorno dos mesmos às estantes.

A Biblioteca passou então a funcionar no Anexo I do Senado Federal, dividida em vários andares: 3º ao 6º andar. No 3º andar ficava a coleção de periódicos, no 4º andar os livros, no 5º andar instalaram-se os funcionários, as seções administrativas e a coleção de obras raras, trancafiada em armários fechados e, finalmente, os diários no 6º andar

Com poucos servidores era difícil reorganizar o acervo da Biblioteca. Dessa forma, decidiu-se que as publicações seriam recolocadas nas estantes a medida em que os senadores necessitassem das informações. Se precisavam de um determinado livro, aquela caixa era aberta e seu conteúdo organizado nas estantes.

Uma curiosidade que vale a pena ser mencionada diz respeito à seleção dos servidores do Senado Federal que viriam para a nova capital federal. Segundo Elsita, os

funcionários do Senado podiam optar por vir ou permanecer no Rio de Janeiro, como foi o caso das bibliotecárias Miriam Cortes Greig e Duse Villas Boas que decidiram continuar no Rio de Janeiro.

Elsita conta ainda que ela e o marido, médico recém-formado, sonhavam em conhecer a nova capital e iniciar uma nova vida. A decisão foi tomada por um ideal, pela vontade de vencer na nova capital federal.

Em fins de 1960 são nomeadas para o Senado Federal duas bibliotecárias que se tornariam importantes diretoras da Biblioteca: Pérola Cardoso Raulino e Maria Eliza Nogueira Loddo.

Em junho de 1961, o servidor Rubens Pinto Duarte assume a direção da Biblioteca do Senado e as bibliotecárias Elsita e Rizza tornam-se chefes da Seção de Administração da Biblioteca e da Seção de Referência Legislativa da Biblioteca, respectivamente.

Em 1965 a Biblioteca passa a ser dirigida pela senhora Maria do Carmo Rondon e, em 1966, por José Soares de Oliveira. A partir de 1968, uma nova era de melhorias chega à Biblioteca do Senado, contrapondo-se às dificuldades políticas brasileiras marcadas pelo militarismo. Na gestão do então presidente do Senado, senador Gilberto Marinho, o acervo da Biblioteca foi atualizado e enriquecido com obras técnicas e de referência em diversas áreas do conhecimento. Outro destaque, nesse ano, foi a criação do Serviço de Reprografia do Senado Federal, que funcionaria na Biblioteca, com a aquisição de máquinas reprográficas, mimeógrafos eletrônicos e duplicadoras para a reprodução das fichas catalográficas do novo fichário manual.

Em 1968, depois de 142 anos de existência da Biblioteca, o Senado passou a cumprir a lei na qual somente bacharéis em Biblioteconomia exerceriam a chefia do órgão, o que já havia sido determinado pela *Lei 4.084, de 1962*. Assume, então, pela primeira vez, a direção da Biblioteca do Senado uma bibliotecária, Adélia Leite

Coelho, que permaneceu no cargo até 1980. Para homenageá-la após sua morte, em 1998 foi criada a Sala Adélia Leite Coelho, com o acervo de obras raras da Biblioteca do Senado.

Em 1968 houve a realização do primeiro concurso público para bibliotecário, com disponibilidade de 2 (duas) vagas. Candidatos de diversas partes do país acorreram a Brasília para fazer as provas que levariam à nomeação para o cargo. As vagas foram preenchidas pelas bibliotecárias Maria Luitza e Maria Lúcia Villar de Lemos, sendo que a última veio a ser diretora da Biblioteca vários anos depois.

Ainda no ano de 1968, o senhor John Dere realizou uma consultoria para a Biblioteca, que possibilitou a criação de um programa para facilitar a aquisição de livros. Esse processo para a compra de livros funcionou até 1971, por meio de listagens geradas automaticamente e distribuídas para potenciais fornecedores no país.

Embora a Biblioteca estivesse vivendo um bom momento e recebendo todo o apoio dos senadores, em 13 de dezembro de 1968 o Presidente Costa e Silva fechava o Congresso Nacional, símbolo da democracia brasileira. Nesse mesmo dia, a Biblioteca ganhava um equipamento da IBM que permitia a entrada de dados por meio de cartão perfurado.

O Ato Institucional nº 5, AI-5, era decretado pelo presidente Costa e Silva e vigoraria até 1979. O período de restrição às liberdades individuais atingiu, significativamente, a disseminação de informações, e, conseqüentemente, afetou a Biblioteca do Senado. No período em que o Congresso permaneceu fechado, os serviços da Biblioteca continuaram funcionando, porém em um ritmo bem menor com a ausência dos parlamentares. O crescimento do acervo, por exemplo, foi praticamente interrompido, pois não havia recursos para a aquisição de novas obras, contando apenas com as publicações que eram recebidas por doação.

Em julho de 1970, o governo publicou uma lista de 20 (vinte) livros que deveriam ser apreendidos e não mais circular no país por serem considerados de conteúdo subversivo. A Biblioteca do Senado possuía mais da metade dos livros da lista e, para evitar a apreensão e preservar a memória documental, algumas bibliotecárias daquela época recolheram os livros e os guardaram secretamente, restituindo-os às estantes após a redemocratização do país.

O ano de 1972 trouxe importantes avanços para a Biblioteca. O acervo foi transferido para o térreo de um novo prédio, anexo à Casa, recém-inaugurado, atual Anexo II. Finalmente, a Biblioteca passava a funcionar em um local adequado e moderno, com equipamentos e acomodações necessários aos seus serviços. As coleções da Biblioteca também foram enriquecidas. Em 1973, o acervo já contava com 68.206 volumes e 1.326 títulos de periódicos.

Em 1972, o Centro de Processamento de Dados do Senado Federal - Prodasen, foi criado pelo senador Petrônio Portela, então presidente do Senado, fato que teria grande impacto no futuro da Biblioteca. O senador Petrônio Portela propôs, de forma visionária, a criação de uma rede de informações, onde bibliotecas dos três Poderes da República estariam interligadas, falando uma única linguagem e mantendo serviços cooperativos. Essa rede foi denominada Subsistema de Administração de Bibliotecas - SABI.

Em 1976, Petrônio Portella (O SO-NHO...) afirmou:

“Meu sonho é catalogar os livros de todas as bibliotecas de Brasília no Centro de Processamento de Dados do Senado, de modo que ele indique onde se pode encontrar informação sobre qualquer assunto, da cibernética ao Gênesis, aqui na capital.”

Esse trabalho possibilitou a criação de bancos de dados e linguagens de indexação hoje utilizadas amplamente por diversas bibliotecas. A padronização permitiu a

integração dos sistemas de catalogação, classificação e indexação de documentos, levando à criação da Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional – RVBI, em 2000, hoje considerada uma referência em informação na área de Ciências Sociais no Brasil.

Outros produtos e serviços foram criados nesse período, como o serviço de recorte de jornais. No início de 1974, a bibliotecária Pérola Cardoso Raulino, chefe da Seção de Referência e mais tarde diretora da Biblioteca, trazia exemplares do *Jornal do Brasil* de casa para executar o serviço. Somente meses mais tarde, o Senado passou a fazer a assinatura de oito jornais diários de circulação nacional. Com relação ao acervo, na década de 70, a incorporação de novos títulos se deu à média de 4,2 mil livros por ano.

Em 1979, a Comissão Diretora do Senado proporcionou significativas melhorias nas instalações físicas da Biblioteca. Segundo BAROUD (2009, p. 33-37):

“Certo dia, várias pessoas estavam sentadas em volta de uma mesa redonda na Primeira-Secretaria, o Senador Alexandre Costa disse que pensava em fazer umas reformas na biblioteca do Senado. Ele achava que a mesma era apertada, não oferecia muito conforto aos usuários etc. meio ultrapassada, mesmo, segundo ele.

[...] E por aí foi, expondo as diversas modificações que pretendia fazer naquela unidade, tão procurada e utilizada, tanto pelo público interno, quanto externo. Nossa biblioteca é fonte de pesquisa para universitários de vários Estados e até de outros países, assim como por senadores, deputados, assessores parlamentares, funcionários do Legislativo e, de modo geral, estudantes e demais interessados.

[...] O movimento ali é muito grande. Como a mesma nunca teve nome específico, o Primeiro-Secretário resol-

veu homenagear o então Presidente do Senado – por sinal, membro da Academia Brasileira de Letras – ABL. o Senador Luis Viana Filho... não porque ele fosse o Presidente do Senado, mas era uma pessoa extremamente brilhante, inteligentíssimo, verdadeiro ‘gentleman’.”

Em homenagem ao presidente do Senado à época, a Comissão Diretora elegeu como patrono da Biblioteca, o ilustre senador, acadêmico e bibliófilo, o senador Luiz Viana Filho, e passou a denominar-se *Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho*.

A década de 1980 é marcada pela campanha das eleições diretas e pela instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que canalizou as expectativas acumuladas nas décadas anteriores de construção de um país democrático. Com expressiva participação popular, o Congresso tornou-se o fórum de debates dos temas constitucionais. A elaboração da nova Carta gerou grande demanda por informações de toda a natureza e a Biblioteca teve que concentrar seus esforços, para melhor atender às solicitações de pesquisa dos parlamentares.

Na primeira fase da Constituinte, quando estavam em funcionamento as comissões temáticas, a Biblioteca foi muito requisitada para consultas. Senadores e suas assessorias solicitavam pesquisas sobre vários assuntos, principalmente sobre o direito comparado, tendo em vista que os congressistas precisavam ser informados sobre o tratamento do tema no ordenamento jurídico de outros países. O trabalho da Biblioteca também aumentou significativamente, devido à grande demanda proveniente da população, cuja participação foi intensa no Parlamento naqueles anos (Cf. LODDO, 1988).

Para que o atendimento continuasse a ser feito com qualidade, a Comissão Diretora, sob a Presidência do senador Humberto Lucena, por meio do *Ato da Comissão Diretora nº 45/88*, ampliou, em plena Constituinte, o número de bibliotecários no quadro funcional do Senado para 20, com a conse-

quente realização de concurso público para o preenchimento dos cargos. Três anos mais tarde, com o senador Mauro Benevides na Presidência da Casa, a *Resolução nº 33/91* passou o número de bibliotecários para 30 (trinta), quadro que permanece inalterado até os dias atuais.

O presidente José Sarney governou o País de 1985 até 1989, ano em que, após quase três décadas, o povo brasileiro escolheu em eleições diretas o presidente da República. Fernando Collor de Melo tomou posse como presidente da República em 1990 e foi afastado do governo dois anos e meio depois, com um inédito processo de *impeachment*, após a apuração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). A partir desse fato, as CPIs passaram a ter grande relevância institucional, gerando novas demandas de informações para a Biblioteca do Senado.

O vice de Collor, Itamar Franco, assumiu a Presidência até 1994, quando ocorreram novas eleições que culminaram com a vitória do senador e ex-ministro da Fazenda do presidente Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, cujo mandato à presidência da República teve início em 1995.

Nesse período, a biblioteca prepara-se profissional e tecnologicamente, sob a direção de Silvana Lúcia Rios Safe de Matos e, posteriormente, de Genoveva Maria Almeida de Oliveira, para o mundo da rápida e precisa recuperação de informações digitais. Os produtos da Biblioteca passam a ser oferecidos em formato eletrônico.

Em março de 1997, com a bibliotecária Simone Bastos Vieira como diretora, foi lançada a página da Biblioteca do Senado na Internet, tornando disponível a consulta às bases de dados bibliográficos de livros e capítulos de livros, artigos de revistas e de jornais, coleção de periódicos e obras raras. Essas bases são alimentadas, cooperativamente, pelas bibliotecas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário com prioridade temática em Ciências Humanas e Sociais, destacando-se a área de Direito. A

versão cumulativa da Bibliografia Brasileira de Direito, desde 1980, e da Bibliografia de Eleições e Partidos Políticos passaram, também, a serem acessadas pela Internet.

Nessa gestão criam-se os boletins de disseminação seletiva de informações dirigidos às Comissões permanentes e/ou provisórias do Senado Federal. Também é criado o projeto "Quintas Culturais", com o objetivo de divulgar os valores científicos, culturais e artísticos da Casa e da comunidade brasiliense.

Em 7 de abril de 1999, depois de grande reforma, a Biblioteca foi totalmente remodelada, com mobílias, estantes e equipamentos modernos, distribuídos em 3.200 m², assumindo o espaço que ocupa até os dias de hoje. O presidente da Casa, senador Antonio Carlos Magalhães, que autorizou a obra juntamente com o primeiro secretário, senador Ronaldo Cunha Lima, considerava que o regime democrático não existiria "se as Casas do Congresso não tivessem uma biblioteca de primeiro mundo". "Lutaremos principalmente nesses serviços, para propiciar, talvez no gênero, a mais eficiente biblioteca do Brasil, que deve ser frequentada democraticamente por todos que amam, que gostam dos livros", afirmou Antonio Carlos Magalhães.

Como reconhecimento da importância de seus produtos e serviços para as atividades do Senado e do Congresso, a Biblioteca foi elevada hierarquicamente, tornando-se Secretaria de Biblioteca, subordinada à Diretoria-Geral da Casa. Duas subsecretarias foram criadas. Uma para coordenar o atendimento aos usuários e elaboração de pesquisas e outra para realizar o processamento técnico de informações de todos os documentos do acervo.

Assim, a Subsecretaria de Processamento Técnico de Informações Bibliográficas coordena as atividades de desenvolvimento de coleções, de processamento de livros, jornais, artigos de revistas, de revistas e do acervo digital. Esse é o órgão competente para definir a política de processamento

técnico do acervo e colaborar nas exposições e eventos sediados na Biblioteca.

A política de atendimento aos usuários fica a cargo da Subsecretaria de Pesquisa e Recuperação de Informações Bibliográficas, que coordena as atividades de pesquisa parlamentar, recuperação de informações bibliográficas, circulação, manutenção e conservação do acervo. Os servidores desse órgão orientam os usuários na utilização dos recursos da Biblioteca; colabora na edição de bibliografias e outros produtos e no controle da linguagem documentária utilizada na Rede Virtual de Bibliotecas - Congresso Nacional - RVBI; acompanham visitantes e supervisionam os trabalhos reprográficos de todo o Senado Federal.

5. Biblioteca do Senado hoje

A Biblioteca do Senado nos dias de hoje dispõe de um acervo multidisciplinar, tendo em vista que, como biblioteca parlamentar, a informação tem a finalidade de subsidiar os trabalhos parlamentares, com a profundidade e a atualidade necessárias em razão da diversidade dos assuntos discutidos no Congresso Nacional.

Com essas características em vista, o acervo pode ser dividido em duas partes, segundo a relevância dos assuntos: Núcleo Básico, que reúne os assuntos prioritários para o processo legislativo (Direito, Ciência Política e Administração) compreendendo 60% do acervo e o Núcleo complementar, que inclui todas as demais áreas de conhecimento, para fundamentar a elaboração das leis e dos discursos parlamentares, bem como os assuntos afetos às áreas de interesse das comissões permanentes do Senado e às atividades técnicas e administrativas da Casa.

O acervo da Biblioteca do Senado atualmente é composto por, aproximadamente, 163 mil volumes de livros, dos quais 11 mil são obras de referência (dicionários, enciclopédias, glossários etc.) e, ainda, 22 mil folhetos (obras com até 48 páginas). Os

periódicos (revistas e jornais) correntes, interrompidos ou extintos totalizam 4,3 mil títulos. Esses números são dinâmicos com variações de um ano para outro, mas o crescimento médio da coleção de livros é de 5 mil, enquanto a coleção de periódicos cresce em média 15 mil fascículos ao ano.

A coleção de publicações periódicas, uma das maiores da Biblioteca do Senado, com 246 mil fascículos, engloba revistas, anuários, boletins, almanaques e jornais impressos, em microfilmes e em formato eletrônico.

O acervo de periódicos possui preciosidades como o *Courrier de la Conférence de La Paix* da conferência de Paz, em Haia, na Holanda, quando o Brasil foi representado por Rui Barbosa, a *Gazeta do Rio de Janeiro*, primeiro jornal impresso no Brasil, o periódico *Novo Mundo*, no qual colaboraram Machado de Assis e José de Alencar, e a *Revista Moderna*, impressa em Paris e que introduziu o que havia de mais avançado nos periódicos nos anos de 1887 a 1889. A Biblioteca inclui, ainda, revistas mais modernas com a *Klaxon*, divulgadora do movimento modernista brasileiro, o *Cruzeiro*, famosa revista semanal, e a *Careta*, revista ilustrada de crítica dos costumes sociais e políticos, são outros exemplos da grandiosidade da coleção de periódicos.

Desde 1974, a Biblioteca do Senado seleciona e indexa artigos de jornais. Atualmente, a coleção compõe-se de cerca de 71 mil exemplares de jornais e 3 milhões de recortes, selecionados de 12 jornais brasileiros: *O Globo*, *O Dia*, *Jornal do Brasil*, *Tribuna do Brasil*, *Tribuna da Imprensa*, *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo*, *Jornal da Tarde*, *Gazeta Mercantil*, *Correio Braziliense*, *Jornal de Brasília* e *Valor Econômico*. Todo esse volume de informações está armazenado em cerca de 7 mil assuntos organizados em pastas. Desde 1987, uma base de dados de jornais reúne artigos de opinião, especialmente aqueles assinados por senadores.

A partir de 2004, foi implantado o Banco de Notícias (BNOT). Trata-se de um sistema

de clipping eletrônico de recortes de jornais, em texto completo, com 143 mil documentos que, em 2007, passaram, também, a integrar a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF). O BNOT visa agilizar a forma de acesso, recuperação e armazenamento das informações jornalísticas processadas pela Biblioteca. Utiliza-se uma ferramenta de pesquisa simples e prática de captura e armazenamento de notícias publicadas na Internet. Os seguintes jornais fazem parte do Banco de Notícias: *Correio Braziliense*, *Gazeta Mercantil*, *Jornal do Brasil*, *Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo*, *O Globo*, e *Valor Econômico*. Pela atualidade e rapidez das informações dos diários, os recortes de jornais são uma das fontes de informação mais requisitadas na Biblioteca.

A coleção de obras de referência é composta por dicionários, enciclopédias, glossários, guias e assemelhados, considerados publicações de pesquisas rápidas. A Biblioteca do Senado possui 11 mil volumes com esse perfil. Como todo o acervo de livros e folhetos, seu acesso é livre para todos os usuários, porém a consulta é local, pois as obras, por sua finalidade, não podem ser liberadas para empréstimo.

Além de livros, outras mídias que contêm texto, som e imagem estão disponíveis na coleção de multimeios: CD-ROM, CDs de áudio, disquetes, DVDs, mapas, microfichas, microfilmes, fitas cassetes, fitas de vídeo, sítios de Internet, slides, entre outros. São encontrados, por exemplo, 4.132 microfilmes que incluem 103 títulos dos principais jornais editados no país a partir de 1810 e relatórios ministeriais e presidenciais da época do Império e da Primeira República. Os *Anais do Senado* e uma seleção de grandes momentos do parlamento brasileiro estão disponíveis em CD-ROM. Nesse formato, há 3,4 mil volumes na Biblioteca do Senado.

Com o intuito de preservar a memória editorial do Senado, desde 1996 encontra-se regulamentada pela *Resolução 66* a tarefa da Biblioteca de ser a guardiã de 6 (seis)

exemplares dos títulos publicados na Casa. A esse conjunto de obras, considerado importante para a formação do pensamento histórico, cultural e político brasileiro, deu-se o título de Coleção Depositária.

Funcionando como depositária, ainda, de outros organismos públicos e internacionais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), a Biblioteca reúne outros 8 mil volumes.

A coleção em Braille, iniciada em 2005, possui 100 itens, editados, em sua maioria, pelo Senado. Entre eles destacam-se a Bíblia, a Constituição do Brasil, constituições estaduais e leis orgânicas de capitais editados na linguagem especial para deficientes visuais.

5.1. Coleção de obras raras

O valioso acervo raro da Biblioteca do Senado é composto por 6.400 volumes, entre livros e periódicos, que se encontram armazenados em sala cofre climatizada, em condições de temperatura e umidade apropriadas para sua perfeita conservação. O acervo contém obras com mais de 300 anos, sendo a mais antiga *Novvs Orbis, seu, Descriptionis Indiae Occidentalis*, de Johannes de Laet, datada de 1633, é uma descrição geográfica, científica, etnológica e linguística da América. De Laet, geógrafo, historiador flamengo e diretor da Companhia das Índias Ocidentais, traz em sua obra relatos e desenhos dos animais e plantas da região, com especial destaque para o Brasil.

A conservação e restauração das obras raras é uma preocupação constante da Biblioteca, uma vez que o estado de deterioração em que se encontravam, em 1997, era inquietante. Por essa razão, iniciou-se um projeto de conservação e restauração das obras com o Centro de Documentação da Fundação Universidade de Brasília (Cedoc).

Inicialmente, foi realizado um diagnóstico completo do estado de cada volume a

fim de se conhecer as causas que diminuem o tempo de vida do documento. Isso permitiria a tomada de decisões no sentido de se criar condições favoráveis à conservação, restauração e armazenagem das obras, reduzindo ao máximo os fatores de degradação do papel.

O trabalho de restauração teve início em outubro 2004, com a orientação de se conservar ao máximo a integridade e a originalidade dos 4.000 volumes de obras raras selecionadas. Procurou-se respeitar as características originais e as intervenções recebidas ao longo da história do documento, como anotações, ex-libris, cartas e documentos anexados, entre outros.

Todo o trabalho encontra-se acompanhado de um dossiê onde consta o estado em que a obra foi encontrada, a respectiva ficha técnica e detalhes dos procedimentos realizados, especificando os materiais usados e orientações quanto ao manuseio e armazenamento. Fotografias registram as condições dos livros antes e depois das intervenções. A conservação e restauração dessa coleção garante a proteção da herança material, cultural e histórica do país e possibilitará que um maior número de pessoas, pelas próximas décadas, tenham acesso a essas valiosas informações.

Até outubro de 2009 a consulta à coleção de obras raras se restringia às dependências da Biblioteca do Senado e com a assistência de um bibliotecário. A restauração e conservação do acervo raro permitiram a sua digitalização e um avanço significativo no seu acesso. Nesse processo, as obras raras são digitalizadas seguindo todos os conceitos de preservação digital, onde são gerados arquivos digitais que reproduzem fielmente todas as características da obra. Decorridos 5 anos do início do projeto de restauração, a Biblioteca do Senado Federal lançou sua Coleção Digital de Obras Raras em outubro de 2009. Em junho de 2010 mais de 70.000 páginas já se encontram digitalizadas, colocando suas raridades à disposição do país e do mundo na internet.

5.2. Coleção Luiz Viana Filho

O jornalista, acadêmico e ex-senador pela Bahia Luiz Viana Filho, patrono da Biblioteca do Senado Federal e de quem herdou seu nome, foi também um grande bibliófilo, colecionador de livros raros, preciosidades da Literatura e da História universais e brasileiras. Após sua morte, em 1997, sua coleção de 11.740 volumes foi adquirida pelo Senado Federal e incorporada ao acervo da Biblioteca.

Preciosidade disputada por bibliófilos em sebos e casas de livreiros por todo o país, a coleção de Luiz Viana Filho inclui primeiras edições de obras nacionais de autores consagrados, entre eles clássicos da literatura brasileira como Machado de Assis, Eça de Queiroz, José de Alencar, Carlos Drummond de Andrade, Manuel Bandeira e Graciliano Ramos. Destaca-se na coleção o manuscrito com os versos de *O casamento do diabo*, de Machado de Assis, escrito pelo próprio autor, e publicado anonimamente na *Semana Ilustrada*, em 29 de março de 1863.

Entre as obras consideradas raras que tratam de política, a biblioteca particular de Luiz Viana Filho reuniu diversos textos e discursos de José de Alencar, político que se notabilizou no Império, participante do Senado e de diversos gabinetes. A coleção reúne ainda a coletânea do mensário *As Farpas*, lançado em 1871 por Eça de Queiroz e Ramalho Ortigão. Nela, os autores são pioneiros ao fazer a crítica política e social utilizando uma veia cômica.

Uma das áreas de maior interesse de Luiz Viana Filho, sua coleção reuniu ao longo dos anos textos clássicos para a formação da historiografia nacional. Entre as obras estão edições dos séculos XVIII e XIX, que serviram para pesquisadores conhecerem mais sobre o país a partir do relato de seus primeiros observadores. Entre as obras está *History of Brazil*, de Robert Southey, datado de 1810, e *História Trágico-Marítima...*, de Bernardo Gomes de Brito, de 1735.

Grande parte dos primeiros escritos a respeito da exploração da geografia e da

formação da identidade do Brasil como nação se deve a viajantes estrangeiros que por aqui passaram e expedicionaram entre os séculos XVI e XIX. Deixaram diversas obras que até hoje continuam importantes para a compreensão do país. Muitas delas fazem parte do acervo de Luiz Viana Filho, hoje disponíveis na Biblioteca do Senado. A mais antiga da coleção é *Nouveau Voyage au Tour du Monde*, de M. Le Gentil, uma publicação de 1728.

A coleção Luiz Viana Filho possui um conjunto de obras históricas acerca da atuação da Companhia de Jesus no Brasil, cujas origens encontram-se em Paris, no ano de 1534, quando Inácio de Loyola e seis companheiros, egressos da Universidade de Paris, fizeram voto de pobreza e pregação do Evangelho na Terra Santa. Os primeiros missionários da Companhia chegaram ao Brasil em 1549, na Bahia, sendo um deles o Padre Manoel da Nóbrega, trazidos pelo governador-geral Tomé de Sousa. Exerceam intensa atividade de irradiação e com a vinda de outros jesuítas atingiram o Sul e o Norte do país na metade do século. Por onde passaram, construíram igrejas, criaram missões para a catequese dos índios e fundaram colégios

5.3. Coleção especial

Reúne 196 publicações que se diferenciam do restante do acervo, por serem de grandes dimensões, folhas avulsas, desenhos e gravuras valiosas ou publicações com ilustrações de artistas famosos. Também estão nesse grupo, obras consagradas, de exemplar único ou tiragem limitada e numerada, que ainda não são consideradas raras, mas que merecem uma preservação e armazenamento especial. *Hiléia Amazônica*, de Gastão Cruls, é um belíssimo exemplo de obra com essas características. Apresenta 48 pranchas de aquarelas coloridas que retratam a fauna, flora, etnografia e arqueologia da Amazônia.

Livros confeccionados por processos artesanais, não convencionais para os

dias de hoje, também são considerados especiais, para integrar essa coleção. Essas qualidades, afinal, fazem desses exemplares verdadeiros objetos de arte. Entre esses livros estão *Os Ratos*, de Dyonélio Machado e ilustrado por Enio Squeff, *Memórias posthumas de Braz Cubas*, de Machado de Assis, ilustrado por Candido Portinari, e *Noite*, de Érico Veríssimo, ilustrado por Danúbio Gonçalves, todos editados pela Confraria dos Bibliófilos do Brasil, da qual a Biblioteca do Senado é membro.

5.4. Bases de dados e recursos eletrônicos

As inovações tecnológicas permitiram o aparecimento de novas formas para suprir as necessidades de informação. Na Ciência da Informação e da Documentação despontaram inúmeras alternativas, propiciando o surgimento de empresas produtoras e distribuidoras de informação em suporte eletrônico. Como consequência, a biblioteca se deparou com o desafio de gerir uma avalanche de informações, ao mesmo tempo que teve ampliada sua capacidade de prover informações, diante da grande variedade de produtos oferecidos nos mercados nacional e estrangeiro.

Se, por um lado, as novas tecnologias e os conteúdos eletrônicos disponibilizados por meio de provedores de bases de dados e de recursos eletrônicos facilitaram e ampliaram as possibilidades de busca da informação, por outro lado forçaram as bibliotecas a manter suas coleções, não mais apenas em suporte impresso, mas também em suporte eletrônico. Os usuários, por sua vez, não ficaram imunes a essas mudanças e, a cada dia, se tornam mais exigentes, demandando rapidez, eficiência e conteúdo confiável para embasar seus trabalhos e suas necessidades.

A partir da página da Biblioteca na Internet, o usuário pode ter acesso a cerca de 50 recursos eletrônicos, nacionais e estrangeiros, que oferecem um grande volume de informações relevantes, fruto de um amplo trabalho de seleção de boas fontes

de informação realizado pela equipe da Biblioteca do Senado Federal. Os recursos eletrônicos são fontes de pesquisa bibliográfica e permitem acesso ao texto completo ou resumo de artigos de revistas científicas, conferências, livros e teses. Algumas bases estão disponíveis para acesso público gratuito, outras, por serem assinadas, possuem acesso restrito aos computadores conectados à Rede do Senado Federal ou por meio de senha cadastrada na Biblioteca. Essa foi mais uma fórmula encontrada para subsidiar trabalhos legislativos e acadêmicos, oferecendo bases de dados completas.

Acompanhando essas mudanças de perfil de acervo e usuários, a Biblioteca assina, atualmente, bases de dados estrangeiras de artigos de revistas e revistas eletrônicas de renomados editores internacionais, com destaque para as bases de dados dos seguintes fornecedores estrangeiros:

- Ebsco: conjunto de bases de dados multidisciplinares *Academic Search Premier*, e as específicas *Environment Complete*, *GreenFile*, *International Security & Counter Terrorism Reference Center*, *Political Science Complete* e *Public Administration Abstracts*, que fornecem texto completo de cerca de 9.800 publicações, entre os quais encontram-se mais de 4.500 revistas especializadas analisadas por especialistas. Além disso, apresenta indexação e resumo de cerca de 13.800 periódicos.

- Proquest: duas bases multidisciplinares são assinadas: *Proquest Research Library*, com documentos desde 1971, e *Proquest Social Science Journals*, com documentos de 1994 até o presente.

- Heinonline: considerada o conjunto de bases de maior conteúdo legal do mundo, com mais de 50 milhões de páginas de informação. Dentre elas são assinadas as bases *Legal Classics*, *Law Journal Library*, *U.S. Supreme Court Library*, *Foreign & International Law Resources Database* e *Kluwer Law International Journals*.

Para atender os usuários de língua portuguesa, são assinadas bases de dados e revistas eletrônicas das maiores editoras

brasileiras como a IOB, Zênite, NDJ, Revista dos Tribunais, em áreas prioritárias como Direito, além de outras áreas importantes para o processo legislativo tais como Economia, Relações Internacionais, Administração, tributária, fiscal e saúde.

Desde 2007 a página da Biblioteca incluiu a primeira versão da Coleção Digital da Biblioteca. Atualmente, são oferecidos textos digitalizados completos de obras de domínio público, trechos de capas, folhas de rosto e litogravuras da coleção de obras raras e acesso ao texto completo de revistas, jornais e bases de dados disponíveis na Internet.

5.6. Produtos bibliográficos

A Biblioteca do Senado Federal elabora vários produtos para divulgar seu acervo, atender às necessidades de informação de seus usuários, e orientar o trabalho dos bibliotecários na indexação e pesquisa nas bases de dados bibliográficos da Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional – RVBI.

Além disso, com o objetivo de atender a demanda de trabalhos e projetos em discussão no Congresso Nacional, e subsidiar a atuação parlamentar, a Biblioteca do Senado dá sua contribuição preparando bibliografias especializadas. Temas como reforma do Judiciário, controle da constitucionalidade, desarmamento, contribuição previdenciária dos inativos, ecologia e meio ambiente, reforma da Previdência, reforma tributária, Código Civil, segurança pública, lavagem de dinheiro, reforma universitária, reforma política, reforma agrária, questões femininas, reforma sindical, transgênicos, biossegurança, eleições e partidos políticos, entre outros são exaustivamente pesquisados, reunidos em uma publicação, sendo sua distribuição direcionada aos parlamentares e comissões que estejam debatendo os respectivos assuntos.

Dentre as bibliografias especializadas destaca-se a Bibliografia Brasileira de Direito (BBD), que reúne materiais bibliográficos

ficos constantes dos acervos das bibliotecas participantes da RVBI: livros, capítulos de livros, artigos de revistas e de jornais, sobre Direito brasileiro ou estrangeiro, publicados no Brasil, em língua portuguesa ou outro idioma. Desde 1977 era editada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). Em 1985, o IBICT, empenhado em estimular a produção e edição, de forma descentralizada, das bibliografias nacionais, consultou a Biblioteca sobre a possibilidade do Senado Federal assumir a responsabilidade pela edição regular da BBD, incluindo o controle bibliográfico retrospectivo, relativo aos anos em que a Bibliografia esteve interrompida.

Vários fatores possibilitaram à Biblioteca do Senado Federal atender ao pedido do IBICT, dentre eles o suporte técnico na área de processamento de dados, propiciado pelo Prodasen; e a existência de farto material bibliográfico. A Biblioteca passou a editar regularmente a BBD, e a partir de 1994 foram incluídos artigos de jornais do Caderno Direito e Justiça do Correio Brasileiro, de autoria de renomados juristas brasileiros, com o objetivo de acrescentar esse tipo de material, até então ausente em bibliografias especializadas.

Inicialmente disponibilizada em versão impressa, foi depois publicada em CD-ROM, e hoje está disponível no portal da Biblioteca na Internet, o que possibilita pesquisas de informações por autor, título e assunto ou quaisquer outros dados com atualização em tempo real.

Para divulgar os livros novos incorporados ao acervo, a Biblioteca publica mensalmente em sua página na internet o *Boletim Novas Aquisições*. Criado em 2002, reúne uma seleção de obras na área de Ciências Humanas, principalmente Direito, Economia, Política, História e Biografia. São digitalizados a capa e o sumário dos livros permitindo ao usuário uma consulta breve ao conteúdo. Outros temas podem ser incorporados ao Boletim Novas Aquisições, em razão do destaque que lhe são dados

no debate político nacional ou em função dos trabalhos das comissões permanentes e especiais do Senado Federal.

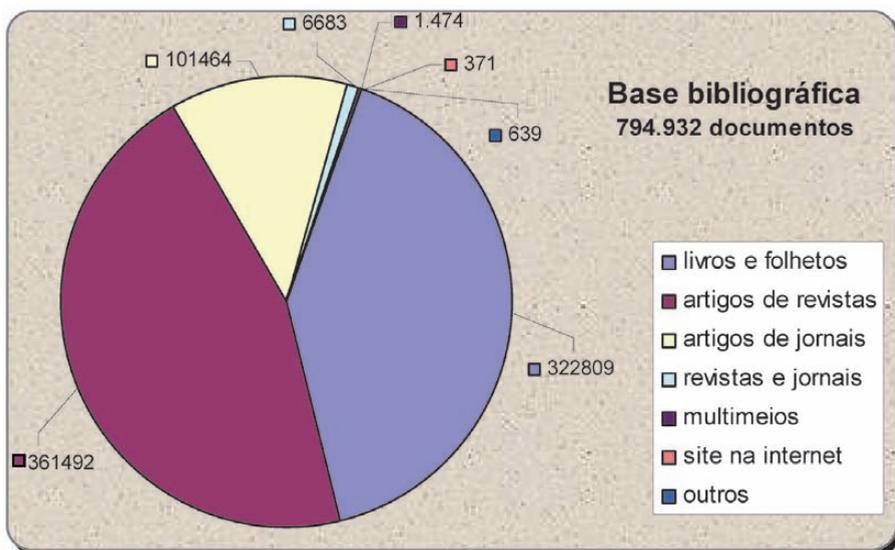
A capa e o sumário das principais revistas recebidas pela Biblioteca estão disponibilizados na publicação eletrônica *Sumários Correntes*, que também se encontram na página eletrônica da Biblioteca. De atualização diária, de acordo com a chegada dos fascículos das revistas na Biblioteca, são digitalizados cerca de 70 títulos de revistas, distribuídas nas seguintes áreas: Direito, Ciências Sociais, Economia; Educação e Política.

5.7. Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional – RVBI

A Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional – RVBI é o resultado da união de esforços entre bibliotecas de 14 órgãos públicos do Legislativo, Executivo e Judiciário do Distrito Federal, que formam um catálogo coletivo com cerca de 800 mil documentos, entre livros, artigos de revistas e jornais, coleções de periódicos, obras raras e documentos digitais, segundo demonstra o quadro da página seguinte, com dados de julho de 2010.

A RVBI favorece o acesso a informações atualizadas e pontuais, subsidiando as atividades dos órgãos a que pertencem. A aplicação de novas tecnologias contribui para disseminar o conhecimento de maneira ainda mais ampla, com a abertura de acesso às suas bases de dados, via Internet, à comunidade.

As origens da RVBI estão intimamente ligadas ao início da automação no Senado, em 1972, em decorrência da criação do Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal – Prodasen. A consolidação da Rede nas décadas seguintes levou à criação, em 1997, do Serviço de Gerência da Rede. No início de 2000, um novo sistema informatizado, com o formato bibliográfico utilizado internacionalmente por bibliotecas digitais, com base de dados multimídia, permitiu que a RVBI atingisse os moldes atuais.



O lançamento da RVBI para consulta pública foi realizado em agosto de 2000, na IV Feira Internacional de Livro da Bahia, pelo então presidente do Senado, senador Antonio Carlos Magalhães. A RVBI transformou-se, assim, em um portal de conhecimento via Internet democraticamente aberta a todos os brasileiros. Em dezembro de 2004, o primeiro-secretário do Senado, senador Romeu Tuma, assinou Protocolo de Intenções entre a Casa e os 14 órgãos do Legislativo, Executivo e Judiciário e do governo do Distrito Federal, formalizando a RVBI.

Em 2010, a RVBI é composta pelas seguintes instituições:

- Advocacia-Geral da União
- Câmara dos Deputados
- Câmara Legislativa do Distrito Federal
- Ministério da Justiça
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Procuradoria Geral da República
- Secretaria Especial de Informática do Senado Federal
- Senado Federal
- Superior Tribunal de Justiça
- Superior Tribunal Militar
- Supremo Tribunal Federal

- Tribunal de Contas do Distrito Federal
- Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
- Tribunal Superior do Trabalho

As normas e procedimentos da RVBI, cuja coordenação cabe à Biblioteca do Senado, mantém a uniformidade e a qualidade no tratamento das informações e o equilíbrio na participação das instituições cooperantes.

O Vocabulário Controlado Básico (VCB) é a linguagem documental adotada pela Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional – RVBI, com o objetivo de manter a uniformidade da indexação e da recuperação das informações de sua base de dados bibliográficos. Desenvolvido na década de 1980, a partir dos documentos das bases de dados de livros e artigos de revistas da então Rede SABI, o VCB possui descritores de todos os campos do conhecimento científico, com destaque para as Ciências Sociais e Humanas e, neste campo, ênfase no Direito, refletindo as áreas de atuação das bibliotecas participantes da Rede.

No ano de 2002 foi constituído um grupo de trabalho, atualmente denominado Grupo de Estudo do Tesouro da RVBI,

com o objetivo de reformular e atualizar o VCB, a partir da aplicação de normas para elaboração de tesouros. Sob a coordenação da Gerência da RVBI, da Biblioteca do Senado, e com representantes de algumas bibliotecas da Rede, os integrantes do grupo realizaram estudos teóricos sobre tesouros e participaram de treinamentos específicos, com o objetivo de aprimorar e nivelar seus conhecimentos, já que nem todas possuíam experiência ou formação na área.

O trabalho de atualização do VCB é constante e, além da inclusão de termos novos na base de dados, a Gerência da Rede altera e/ou complementa outros já existentes, com definições, notas explicativas, correções nas estruturas etc. A versão online, disponível na Internet, é atualizada em tempo real, e os recursos de consulta aos termos são amplamente vantajosos, sendo possível pesquisar palavras em vários campos e em qualquer posição desses campos.

A Gerência da RVBI é responsável, também, pela criação e manutenção da base Autorias Padronizada – AUT, que contém entradas para autores pessoais, entidades, congressos e conferências, tratados, planos e programas e títulos uniformes, na forma autorizada para registro na base de dados bibliográficos.

Para zelar pelas condições de integridade e confiabilidade do sistema de informações da Rede, a Gerência da RVBI realiza revisão constante dos dados inseridos diariamente na base bibliográfica. Com a colaboração de bibliotecários das áreas de processamento técnico das bibliotecas da Rede, promove estudos e elabora manuais de trabalho para a padronização da descrição bibliográfica e da análise e representação de assuntos, além de organizar e realizar treinamentos.

5.8. Biblioteca Digital do Senado Federal – BDSF

A coleção digital do Senado Federal armazena, preserva, divulga e dá acesso à produção intelectual dos servidores do

Senado Federal, entre outros documentos de interesse do Poder Legislativo, em formato digital. A biblioteca digital propicia a segurança e preservação da informação, maior visibilidade na internet, maior rastreabilidade em mecanismos de busca e rápida disseminação do conhecimento. A primeira versão da BDSF foi preparada em novembro de 2006 e serviu como base para estudo e validação da estrutura lógica dos dados e da tecnologia de informação que está hoje funcionando.

A partir de um levantamento exaustivo, a Comissão de Estudo da Biblioteca Digital, composta por bibliotecárias e analistas do Prodasen, decidiu – com o apoio do Superior Tribunal de Justiça e do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), optar por um software livre, que teve como incentivador o Massachusetts Institute of Technology (MIT) e a empresa Hewlett-Packard (HP), instalado em uma plataforma aberta e exportável para que qualquer outra instituição legislativa ou jurídica possa não só ter acesso aos nossos documentos, como também, incorporar seus próprios documentos.

Esta plataforma aberta possibilitará a formação de um conglomerado de bibliotecas do poder legislativo, nos estados e municípios. É nessa perspectiva de gestão cooperativa, de tratamento da informação, da adoção de softwares internacionalmente reconhecidos, e em plataforma livre, do compartilhamento de acervos, da melhoria da formação profissional e da substituição do conceito de desenvolvimento de coleções locais pelo acesso à informação sem fronteiras que foi desenvolvida a BDSF.

A BDSF encontra-se organizada por coleções, tais como: Produção institucional, Direitos do cidadão, Acessibilidade, Constituinte nos Jornais, Banco de notícias, Obras raras, Periódicos, Publicações externas e as publicações dos Senadores, num total de 170.000 documentos.

Dentre os periódicos o destaque é a *Revista de Informação Legislativa (RIL)*, com

artigos publicados no período de 1964 a 2008. A coleção Constituinte nos Jornais foi criada no intuito de celebrar os 20 anos da Constituinte brasileira de 1987 e, para tanto, foram incluídas as matérias jornalísticas desde 1977 a 1989. Com o projeto de digitalização das obras raras da Biblioteca do Senado Federal, essas passaram a ser uma preciosa coleção digital a disposição de historiadores, bibliófilos e pesquisadores.

5.9. Portal da Biblioteca do Senado na Internet

A Internet se torna, cada vez mais, um instrumento indispensável para todos aqueles que trabalham com pesquisa, em qualquer nível. Por meio desse canal interativo de comunicação, a Biblioteca do Senado encontrou mais uma forma de atender aos diversos tipos de demandas de informação que recebe.

Em 12 de março de 1997, é lançada a página da Biblioteca na Internet, disponibilizando o seu catálogo geral, incluindo livros, revistas, recortes de jornais e obras raras. Em 26 de outubro de 2004 foi lançada uma nova versão, com uma nova filosofia de atuação da Biblioteca frente aos seus usuários, quando o desenho da página, mais amigável, foi aperfeiçoado.

Possibilitar que os usuários tenham acesso a uma página na Internet eficiente, limpa e objetiva será sempre uma meta da Biblioteca. Dessa maneira, sempre que for necessário, haverá a inserção de novos itens e reformulações na arquitetura do portal, já que a Internet está em constante e rápida atualização. Prova disso é que a versão atualmente na Internet é a sexta já desenvolvida pela Biblioteca do Senado em conjunto com o Prodasen, e certamente será reformulada, pois em junho de 2010 o Senado lançou seu novo portal.

Não se tratou tornar disponível apenas o módulo de pesquisa do nosso catálogo de livros, artigos e periódicos. O que se pretendeu, foi transformar a página da Biblioteca em mais um canal de comuni-

cação interativo, atendendo aos diversos tipos de demandas de informação. Dessa forma, acrescentaram-se: notícias sobre serviços e atividades prestados pela Biblioteca, eventos promovidos pela Biblioteca, estrutura administrativa e competências dos Serviços e Subsecretarias e Perguntas Frequentes. Quando foi lançada a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF), em 2007, a página da Biblioteca foi reformulada para que fosse incluída essa nova área, o que tornou a versão atual da página da Biblioteca organizada em 3 grandes áreas: Pesquisa, Conheça a Biblioteca e Acervo digital.

Na área de Pesquisa, localizada à esquerda da página, podem ser feitas buscas nas bases de dados de toda a Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional – RVBI por: assunto, título, autor, editora, data de publicação e tipo de material. Também é possível navegar pela coleção de cada uma das 14 bibliotecas que integram a RVBI. Além disso, podem ser pesquisadas as bases de dados externas e recursos eletrônicos nacionais e estrangeiros adquiridos pela Biblioteca, o sistema de Informação do Congresso (Sicon), pesquisas nas bases de dados da Agência Senado, da Rede RVBI, constituinte, discursos de Senadores, Legislação Federal, Matérias em tramitação e Recortes de Jornais da Biblioteca. Toda a orientação de pesquisa nas bases da RVBI pode ser encontrada no Guia do Usuário, também disponível nesta área do Portal.

A área central da página foi dedicada à Biblioteca, onde o internauta pode obter informações sobre a sua história e missão, sua organização administrativa e competências, o Regimento Interno e outras normas. Há ainda uma breve descrição sobre a organização do acervo e das coleções de livros, periódicos, recortes de jornais, obras de referência, multimeios, coleção depositária, obras raras, coleção Luiz Viana filho e da coleção especial.

No item Serviços e Produtos o usuário pode obter informações sobre as regras de atendimento, empréstimo, reprodução e

doação de publicações. Entre os produtos da Biblioteca disponíveis no portal estão a *Bibliografia Brasileira de Direito (BBD)* e os Boletins de Novas Aquisições e Sumários de Revistas. O Vocabulário Controlado Básico (VCB) e as Autorias Padronizadas (AUT) auxiliam o usuário na elaboração da sintaxe de pesquisa e, conseqüentemente, na precisão da recuperação.

Informações sobre o histórico e as bibliotecas participantes da RVBI, bem como as publicações elaboradas pelo Serviço de Gerência da RVBI, da Biblioteca do Senado, podem ser acessadas também nesta área central da página.

Para celebrar o centenário de nascimento do patrono da biblioteca Senador Luiz Viana Filho, em 2008, foi disponibilizada uma exposição virtual de sua coleção, incluindo as preciosidades colecionadas pelo acadêmico e bibliófilo, que empresta seu nome à Biblioteca.

A terceira área do site da Biblioteca, localizada à direita, foi criada para abrigar a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF), permitindo o acesso ao texto integral de documentos digitalizados, que, também, podem ser pesquisados por autor, título, assunto e data.

6. Considerações finais

A Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho, do Senado Federal, completou 184 anos sem carregar o peso da idade. É hoje um centro onde palpita o trânsito ágil de informações, em que se destacam tanto as publicações em papel como aquelas com os conteúdos em formatos digitais com acesso pela internet.

A própria filosofia de nossa Biblioteca considera que informações precisas, objetivas e imparciais são a matéria-prima para o pleno desenvolvimento da democracia, exercida pelos representantes do povo fortalecendo a relação Senado e o cidadão.

É a informação se transformando em subsídio estratégico, confiável para a ação

parlamentar, na intenção de que serviços de informações de qualidade sejam capazes de aumentar a credibilidade e a eficácia do Legislativo na discussão e formulação de proposições legislativas. Esta informação também permite ao cidadão brasileiro, acompanhar e avaliar, em tempo real, a atuação dos parlamentares brasileiros. Este acompanhamento, graças aos recursos de acessibilidade digital presentes no portal, inclui também àquele cidadão que possui algum tipo de necessidade especial.

A partir da profissionalização de seu quadro funcional, a Biblioteca passou a ter uma crescente evolução de seus serviços e produtos. É hoje uma referência, em que se destacam os conteúdos tanto em formato impresso quanto digital. A Biblioteca alcançou esse nível, sempre em busca de novos conceitos de informação, sem se acomodar como um local estático, conservador e tradicionalista. A própria história demonstra que a Biblioteca acompanhou a evolução do país e de suas instituições.

Por suas características, a Biblioteca tem o senador como o seu principal usuário, e seu objetivo maior é suprir as necessidades de informações do parlamentar, especialmente no processo de elaboração das leis, participação na tribuna e de construção das instituições nacionais.

A Biblioteca precisa estar preparada para atender a uma multiplicidade de solicitações, não só por meio de seu acervo, mas também pelas diversas bases de dados nacionais e estrangeiras, estendendo aos seus usuários os acessos em linha ao conteúdo de documentos. Nesse contexto, as recentes inovações tecnológicas, que mudaram conceitos de gerenciamento de recursos de informação, causaram um rompimento com os modelos tradicionais de bibliotecas, a fim de adaptá-las a uma nova realidade: a de um mundo sem fronteiras e ávido por informações.

A Biblioteca do Senado se mantém atualizada, tanto do ponto de vista do conteúdo, quanto das formas de acesso aos

seus documentos. A Biblioteca se mantém atualizada, tanto do ponto de vista do conteúdo, quanto das formas de acesso aos seus documentos. Coordena, desde 1972, uma rede de 14 bibliotecas que congrega os poderes executivo, judiciário e legislativo. Implantou um moderno site na Internet, em 1997, que hoje se encontra inserido nos padrões internacionais e de acessibilidade. Criou, também, a Biblioteca Digital do Senado Federal, para possibilitar uma maior velocidade de acesso ao texto, som e imagem dos livros, artigos de revistas e jornais, obras raras e outras informações em mídia eletrônica.

O cenário da sociedade da informação está no seio dos embates políticos e econômicos. A mudança nos modos de comunicação pesa fortemente sobre os comportamentos culturais e sociais, alterando as perspectivas do papel das bibliotecas. Elas deverão consolidar, também, uma missão de educadoras, contribuindo para a inclusão digital e proporcionando a construção de uma cidadania plena.

Referências

- BAROUD, José Jabre. A Biblioteca do Senado Federal. In: __. *Senado: fatos ou versões*. Brasília: Alpha, 2009. p. 33-37.
- BIBLIOTECA Acadêmico Luiz Viana Filho: 180 anos de história viva: 1826-2006. Brasília: Senado Federal, Comissão Comemorativa dos 180 anos da Biblioteca do Senado, 2006. 203 p., il., color. + 1 CD-ROM.
- KOEHLER, Wallace. Digital libraries, digital containers, "library patrons", and visions for the future. *The Electronic Library*, Oxford, v. 22, n. 5, p. 401, 2004. Disponível em: <<http://proquest.umi.com/pqdweb?index=8&did=769524101&SrchMode=3&sid=2&Fmt=3&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1138629376&clientId=42542&aid=2>> Acesso em : 31 jan. 2006.
- LODDO, Maria Eliza Nogueira. A informação e a informática na Constituinte. In: SEMINÁRIO A NOVA CONSTITUIÇÃO E AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS, 1988, Brasília, DF. *Anais*. Brasília, DF: União Parlamentar Interestadual; Associação Nacional para o Desenvolvimento das Atividades Legislativas, 1988. p. 281-289.
- PAZ, Elsita Campos da. Entrevista realizada em 18/06/2010 por Helena Celeste Vieira.
- O SONHO informático de Petrônio. *O Globo*, Rio de Janeiro, 24 nov. 1976.

Tribunal de Contas da União

Auxílio indispensável no combate à corrupção na Administração Pública

Ubiratan Aguiar

Sumário

1. Introdução. 2. Governo do povo. 3. Pelo povo. 4. Para o povo. 5. Poder Executivo X Poder Legislativo. 6. Controle externo da Administração Pública. 7. TCU: importante parceiro do Poder Legislativo no combate à corrupção. 8. Conclusão.

1. Introdução

“Quase todos os homens são capazes de suportar adversidades, mas se quiser por à prova o caráter de um homem, dê-lhe poder.”

(Abraham Lincoln)

“Um governo deve sair do povo como a fumaça de uma fogueira.”

(Monteiro Lobato)

“É muito mais fácil corromper do que persuadir.”

(Sócrates)

Esses três pensamentos são capazes de traduzir bem a essência deste trabalho. A fragilidade da relação homem/poder não é exclusividade dos dias atuais, tampouco do nosso país. Sócrates já se preocupava com a ganância dos homens nos longínquos tempos da democracia grega. Thomas Hobbes, em sua magnífica obra “Leviatã”, dizia que o “homem é o lobo do homem”. Nesse sentido, a força seria a arma para resolver os conflitos sociais. É claro que a sociedade atual não mais se encontra em estado de na-

Ubiratan Aguiar é Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União.

tureza para, por meio da força, solucionar os seus conflitos, a despeito de, por vezes, alguns se esquecerem disso.

Somente por meio de regras bem definidas é possível a convivência em sociedade. Essas regras devem, necessariamente, espelhar a vontade do povo. Não se pode conceber que os governantes deixem de lado o bem coletivo para priorizarem as suas individualidades. O estado democrático exige que o poder emane do povo e em nome deste seja exercido. Não se pode olvidar que os governantes somente devem realizar as políticas públicas que sejam voltadas para o bem comum da coletividade. É interessante destacar, também, que o desenvolvimento dessas políticas públicas é custeado com o dinheiro do povo. Para tanto, cada cidadão retira uma parte do seu patrimônio e a destina aos cofres públicos.

A gestão dos recursos que estão nesses cofres públicos tem que ser acompanhada muito de perto, pois, nas palavras de Abraham Lincoln, somente é possível conhecer o verdadeiro caráter de um homem quando ele detém o poder. E ter o poder, nesse caso, é assenhorear-se da chave do cofre.

Uma vez que os cofres públicos são abastecidos por recursos que provêm da sociedade, nada mais justo do que a própria sociedade controlar a gestão desses recursos. Dessa forma, o povo – ou os representantes eleitos por ele – é o legitimado para realizar tal mister.

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar como o ordenamento jurídico pátrio disciplina a questão do controle dos gastos públicos brasileiros. Nas linhas que se seguem, o leitor terá a oportunidade de verificar que o Poder Constituinte Originário concedeu ao Poder Legislativo a competência para controlar a gestão dos recursos públicos e que, para o melhor desempenho dessa atividade, o Poder Legislativo será auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

A democracia é um governo do povo, pelo povo e para o povo. Essas palavras,

muitas vezes utilizadas nos mais diversos manuais de Direito Constitucional ou de Teoria Geral do Estado, devem servir de ponto de partida para se entender a necessidade do efetivo controle da coisa pública.

2. *Governo do povo*

Democracia significa governo do povo. Ocorre, contudo, que a forma como o povo pratica este governo muito se modificou ao longo dos tempos. É certo que os antigos gregos desenvolveram a democracia direta, ou seja, aquela em que os cidadãos, por meio de assembleias gerais realizadas periodicamente em praças públicas, deliberavam sobre os assuntos de interesse do Estado. Esse tipo de governo, contudo, somente era possível por duas razões: a) o Estado-Cidade era pequeno, restringindo-se aos limites da comunidade urbana; b) poucos eram os que possuíam o título de cidadão, uma vez que grande parte da população era alijada do poder decisório. A título de exemplo, cumpre destacar que Platão, na República, limitava em dois mil o número de cidadãos.

No mundo de hoje, a despeito de toda a tecnologia existente, ainda é inconcebível se pensar em democracia direta. Atualmente, o governo do povo se dá por meio de representantes eleitos. A democracia representativa não afasta do povo a titularidade do governo. Ao revés, a Constituição Federal, no parágrafo único de seu artigo inaugural, ao estabelecer que o “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição.”, corrobora essa tese.

A ideia de democracia indireta já era mencionada pelo Barão de Montesquieu em sua famosa obra “O Espírito das Leis” (*L’Esprit des lois*, 1748).

O Espírito das Leis é uma obra bastante volumosa, dividida em seis partes, cada qual em vários livros, compostos de muitos capítulos. Nela, Montesquieu discute as instituições e as leis, buscando compreen-

der as diversas legislações existentes em diferentes lugares e épocas. A obra inspirou os redatores da Constituição Francesa de 1791 e tornou-se a fonte das doutrinas constitucionais liberais, em que repousam a separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O saudoso Barão francês defendia a necessidade de o povo, em seu conjunto, exercer o Poder Legislativo. Considerava, no entanto, que o exercício direto desse poder era impossível, ao menos nos grandes estados. Em razão disso, entendia inevitável a utilização do instituto da representação.

A grande vantagem dos representantes, segundo o nobre autor, é que estes são capazes de discutir as questões públicas. O povo, em seu entender, não era, de modo algum, apto para isso, fato que constituía um dos grandes inconvenientes da democracia, por isso só devia tomar parte do governo para escolher seus representantes e isso seria tudo o que o povo poderia fazer.

Vale esclarecer, entretanto, que a noção de representação defendida por Montesquieu não se assemelha com a que se aplica hoje em dia. Em oposição ao princípio *one man, one vote*¹, o autor entendia que os votos para escolha dos representantes deveriam ser diferenciados em razão da condição do eleitor. O excerto a seguir reproduzido é capaz de caracterizar essa situação (2009, p. 169):

“Sempre há, em um Estado, indivíduos que se distinguem pelo nascimento, pelas riquezas, ou pelas honras; mas, se eles se confundissem com o povo e só tivessem direito a um voto, como os outros, a liberdade comum seria sua própria escravidão, e eles não teriam nenhum interesse em defendê-la, já que a maioria das

resoluções seria contrária a elas. Sua participação na legislação, portanto, deve ser proporcional às outras vantagens que possuem no Estado; e é o que ocorrerá se eles formarem um corpo que tenha o direito de impedir os empreendimentos do povo, tal como o povo tem o direito de impedir os deles.”

3. Pelo povo

A despeito de a democracia indireta ser atualmente utilizada, os representantes são necessariamente escolhidos dentre os que fazem parte do povo. Desse modo, o poder é realizado pelo povo. Ocorre, contudo, que no Estado moderno o Poder se manifesta de diferentes formas. O art. 2º da Constituição Federal dispõe que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Interessante notar que, em geral, o acesso aos cargos a qualquer desses poderes se dá de forma democrática. No Legislativo e Executivo, o provimento é feito ou por meio de eleições diretas, para os chamados membros dos poderes, ou por meio de concurso público, em que as regras são previamente aclaradas para todos do povo. É certo, também, que existem os muitos cargos em comissão que, por vezes, são preenchidos por apadrinhados políticos, deixando-se de lado aspectos técnicos e acadêmicos. Não se pode esquecer, contudo, que, na democracia, o povo é responsável por eleger seus dirigentes. Assim, caso haja esse tipo de distorção, em última instância, a responsabilidade foi do povo que não soube escolher bem os seus representantes, razão pela qual de tempos em tempos é chamado para retificar ou ratificar as suas opções. No Judiciário, a forma de provimento se dá, na maior parte das vezes, por meio de concurso público. Ou seja, os cargos são franqueados a qualquer um do povo. É claro que não se está a discutir, neste momento, a isonomia de acesso aos cargos,

¹ Em 1964, no caso *Reynold v. Sims*, a Suprema Corte Norte Americana proclamou que a cada pessoa deve corresponder um voto (*one man, one vote*), cabendo a todos que participam de uma eleição ter um voto igual, seja qual for a sua raça, sexo, ocupação, renda e seja qual for o local de sua residência.

uma vez que é sabido que as famílias com melhores condições financeiras, em tese, podem proporcionar melhores estudos aos seus filhos que, por consequência, podem atingir com maior facilidade a aprovação nos concursos públicos. Nada obstante, existem inúmeros exemplos de magistrados e outros servidores com cargos de relevo que galgaram aos mais altos degraus de suas carreiras tendo frequentado apenas os bancos das escolas públicas.

4. *Para o povo*

Não faria sentido algum que os eleitos pelo povo não destinassem a ele as benfeitorias do governo. Como se disse anteriormente, a periodicidade das eleições é importante termômetro para checar a satisfação da sociedade. Partindo-se da premissa de que o fim maior do Estado é ofertar o bem-comum para os seus habitantes, tem-se que os governantes devem, por meio das políticas públicas, selecionar as opções que mais estejam em consonância com o desejo do povo. Nesse aspecto, importante lembrar de Rousseau, quando, ao escrever o seu “Contrato Social”, mencionava que a vontade geral era diferente da soma das vontades de todos os cidadãos. Essas, segundo o autor, eram geralmente egoístas, em que o interesse privado sobrepunha ao interesse geral. De acordo com este entendimento, a vontade geral está sempre direcionada para o que é bom à coletividade. A vontade geral corresponde a todos os interesses que, simultaneamente, são úteis para todos os homens. Ela não pode ser confundida com a vontade de todos, que seria a somatória de todos os interesses particulares, egoístas e conflitantes dos homens.

Não se pode, entretanto, olvidar que, consoante dito alhures, a democracia atual se concretiza por meio de representantes eleitos. No cenário político, não existem decisões certas ou erradas, existem sim interesses antagônicos dependendo de quem

esteja ocupando o poder em determinado momento. Dessa forma, certa política pública pode ser escolhida em detrimento de outra que não seja de interesse do grupo que esteja no poder. Nem por isso pode-se dizer que a política adotada esteja errada. Vale ressaltar que não se trata de utilizar o cargo público em benefício próprio ou para defender interesses particulares, mas sim da realização de atividades que sejam de interesse de determinado grupo e não seja de outro. A título de exemplo, pode-se citar a construção de um posto de saúde na comunidade A ao em vez de construí-lo na comunidade B.

A prestação dos serviços que atendam à vontade geral tem um preço, que sempre será suportado pelo povo. Nesse diapasão, é de suma importância que o povo, ao eleger os seus representantes, tenha consciência de que esses vão decidir quais políticas serão adotadas. A escolha errada pode fazer com que sejam adotadas políticas que não satisfaçam a vontade de determinada parcela da população, frustrando a parte dos eleitores não contemplada. Nesse caso, não se pode dizer, propriamente, que houve má utilização dos recursos públicos, pois a política adotada, a despeito de não beneficiar determinado grupo, pode ter ido ao encontro da vontade geral. Isso faz parte do jogo político. O grande problema ocorre quando os representantes tomam decisões que vão de encontro aos anseios do povo, decisões que levam em consideração o interesse particular em detrimento do público. Quando isso ocorre, o prejuízo fica para o povo, pois destinou parte de suas economias em benefício da coletividade e as viu sendo canalizadas para fins diversos.

5. *Poder Executivo X Poder Legislativo*

Pelo sistema pátrio, a escolha das políticas públicas é dividida entre os Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que, para serem implementadas, devem constar das leis orçamentárias, que são de iniciativa do

primeiro, mas devem ser aprovadas pelo segundo.

Uma vez aprovadas as políticas públicas, será o Poder Executivo o grande responsável por concretizar a vontade geral. Para tanto, deverá arrecadar os tributos necessários, onerando o povo na proporção dos gastos que serão realizados. Nesse aspecto, pode-se dizer que o Poder Executivo possui a função de administrar os recursos da população, a fim de transformá-los em benfeitorias a ela destinadas. O problema é que esses recursos podem cair nas mãos de gestores inescrupulosos. Consoante visto anteriormente, os cargos no Poder Executivo decorrem da eleição direta dos governantes ou de aprovação em concurso público. Não se pode esquecer que, mesmo que por via transversa, os cargos de livre comissão são oriundos do poder de voto do povo, na medida em que este vota no governante, que escolhe quem irá ocupar determinado cargo. Dessa forma, quando se tem um Secretário de Estado com condutas ímprobas, esse fato decorre diretamente da nomeação feita pelo Governador, que, por conseguinte, decorre dos votos dos eleitores.

Com efeito, tem-se, ao menos no mundo ideal, que a Administração Pública é realizada de forma bastante democrática, pois seus ocupantes são escolhidos em função da vontade do povo ou são nomeados após aprovação em concurso público. Convém acrescentar que o concurso também é um modo democrático de se atingir os cargos públicos, na medida em que as vagas são oferecidas a qualquer do povo em igualdade de condições. Não se pretende discutir neste artigo as vantagens ou desvantagens do instituto, mas apenas mencionar que, quando realizado de acordo com os ditames legais e morais, atende ao princípio da impessoalidade, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Dessa forma, tem-se que alguns do povo serão os responsáveis por gerir os recursos arrecadados, a fim de devolvê-los para a sociedade por meio de produtos que aten-

dem a vontade geral. Ocorre, entretanto, que nem sempre ocupam os cargos públicos pessoas de boa índole. Por vezes, a escolha da população é mal feita e por vezes são aprovados candidatos desonestos. No Brasil, ocorre, ainda, um problema cultural de confusão do público com o privado. São pessoas que, ao ocuparem determinados cargos públicos, consideram que “certas regalias” fazem parte do cargo ou devem funcionar como uma espécie de salário indireto. É o caso, por exemplo, da autoridade que utiliza o carro oficial para serviços particulares, bem como do servidor público que se utiliza da impressora da repartição para imprimir documentos pessoais.

Conforme disposto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a legalidade é um dos princípios basilares da Administração Pública. Por essa razão, o administrador somente pode fazer o que a lei autoriza, diferentemente do particular que pode fazer tudo o que a lei não ofereça obstáculos. A gestão pública, por conseguinte, é completamente balizada por normas legais, não podendo o administrador delas se desviar. Dessa forma, fica fácil perceber se o gestor público possui ou não uma conduta correta, bastando verificar se o que foi realizado condiz com o que a norma previu. Resta saber, no entanto, quem será o responsável por esse controle.

Para melhor compreensão do tema, vale transcrever o seguinte trecho extraído da obra *Teoria Geral do Estado* do Professor Sahid Maluf (2003, p. 228):

“O marco mais expressivo, na história do sistema representativo, sem dúvida é a Câmara dos 25 Barões, formada na Inglaterra, no século XIII, e mantida até hoje. Não obstante o seu caráter de representação aristocrática, surgiu como uma assembléia de súditos, contrapondo-se aos excessos do poder real e impondo a observância de princípios essencialmente democráticos. Exigiram os cavaleiros ingleses, no ano de 1215, que o Rei se abstivesse de lançar e cobrar tributos

sobre a propriedade territorial sem prévia anuência dos contribuintes (*no taxation without representation*). Outros princípios de liberdade civil e religiosa foram consignados no texto da Magna Carta, ficando a cargo da comissão dos 25 Barões a fiscalização do seu cumprimento.”

Nessa passagem, Sahid Maluf comenta acerca do nascimento do sistema representativo na Inglaterra. Nunca é de mais esclarecer que o sistema representativo inglês pode ser considerado o embrião do Poder Legislativo moderno, a despeito de outros países em épocas anteriores já terem tido sistema semelhante.

A situação descrita pelo autor refere-se à promulgação da Carta Magna, documento por meio do qual os referidos Barões e o Rei João acordaram em limitar os poderes do monarca. É de bastante interesse a parte final do texto transcrito, quando menciona que caberá à comissão dos 25 Barões a fiscalização do cumprimento pelo Rei dos princípios de liberdade civil e religiosa contemplados na Carta Magna.

Este modelo, adotado no início do século XIII, serve de referência para o sistema de controle adotado no Brasil, onde o Poder Executivo é fiscalizado pelo Poder Legislativo.

Sendo dessa forma, é importante notar que o controle dos recursos públicos é feito pelo povo, por meio dos representantes diretamente eleitos. Nada obstante o grande clamor existente no Brasil acerca dos elevados índices de corrupção, é interessante perceber que, em tese, o sistema por nós adotado é, teoricamente, bastante democrático.

Em apertada síntese, tem-se que os representantes do povo serão os responsáveis por aprovar as políticas públicas que serão executadas pelo Poder Executivo, bem como por realizar a fiscalização dos gastos, a fim de verificar se estes ocorreram de acordo com os normativos que regem a Administração Pública. Dessa maneira, caso estejam ocorrendo desvios na conduta

dos representantes, caberá ao povo, em próximo pleito, impedir a reeleição dos que assim se comportaram.

Vale frisar, que, consoante mencionado, o perfeito funcionamento do sistema, tal qual aqui colocado, dá-se em tese. Nesse momento, está-se desconsiderando todas as variáveis que colaboram para que a realidade seja diferente. Não interessa, por ora, mencionar que os aspectos culturais, a má distribuição de renda e a precariedade na educação fazem com que a prática seja diferente da teoria.

A prática de um Poder se submeter à fiscalização de outro já era mencionada por Montesquieu em “O Espírito das Leis” (*L’Esprit des lois*, 1748).

O princípio da separação de poderes defendido por Montesquieu baseava-se no conceito de liberdade. No Capítulo 3º do Livro XI do Espírito das Leis, o autor define o que é a liberdade nos seguintes termos (2009, p. 164):

“É verdade que nas democracias o povo parece fazer aquilo que quer; mas a liberdade política não consiste em se fazer aquilo que se quer. Em um Estado, isto é, em uma sociedade onde existem leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se dever querer, e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar. Deve-se sempre ter em vista o que é independência e o que é liberdade. Esta última é o direito de fazer tudo aquilo que as leis facultam; se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas proibem, não teria mais liberdade, uma vez que os outros teriam esse poder.”

Pelo texto acima transcrito, é fácil perceber que o jurista francês tinha como ideal de liberdade aquela baseado em um estado democrático de direito, em que os cidadãos estariam apenas jungidos às leis.

Em outra passagem, Montesquieu afirma que (2009, pp. 164/5):

“Tão-só nos governos moderados que se encontra a liberdade política.

Entretanto, ela nem sempre existe nos Estados moderados; ela só existe neles quando não se abusa do poder; porém, a experiência eterna nos mostra que todo homem que tem poder é sempre tentado a abusar dele; e assim irá seguindo, até que encontre limites. E – quem diria! – até a própria virtude tem necessidade de limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder.”

Ao iniciar o Capítulo 6º do Livro XI, cujo título é “Da Constituição da Inglaterra”, Montesquieu de pronto apresenta as três espécies de poder: o legislativo; o executivo das coisas que dependem do direito das gentes; e o executivo daqueles que dependem do direito civil.

Em seguida, apresenta breve distinção entre os poderes (2009, pp. 165/6):

“Pelo primeiro poder, o príncipe ou magistrado cria as leis para um tempo determinado ou para sempre, e corrige ou ab-roga aquelas que já estão feitas. Pelo segundo, determina a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as questões dos indivíduos. Chamaremos este último ‘o poder de julgar’, e o outro chamaremos, simplesmente, ‘o poder executivo do estado’”.

Interessante registrar que, em algumas passagens, o autor francês defende a interferência de um poder em outro como forma de controle contra possíveis abusos. Essa interferência pode ser considerada uma antecipação da técnica chamada *check and balances*, que, segundo nos informa Paulo Bonavides (1997, p. 140), fora posteriormente desenvolvida por Henry Bolingbroke², na Inglaterra, durante o século XVIII.

² Visconde Henry St. John Bolingbroke (1678-1851) nasceu em Battersea, distrito localizado nos arredores de Londres. Foi político ligado ao partido Tory. Bolingbroke julgava necessário balancear os poderes

Aqui no Brasil, desde a primeira Constituição brasileira, tem-se que o Poder Legislativo exerce controle sobre o Executivo em relação aos gastos públicos. A título de ilustração, vale transcrever o art. 172 da Carta de 1824:

“Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.”

Com a Proclamação da República e a promulgação de nova Constituição Federal, permaneceu a mesma ideia contida na época do Império. O art. 34 da Carta de 1891, *in verbis*, dispunha:

“Art. 34 – Compete privativamente ao Congresso Nacional:

- 1ª) orçar a receita, fixar a despesa federal annualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;
- 2ª) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos e a fazer operações de crédito;”

Já a Carta de 1934, por meio de seu art. 40, pela primeira vez apresentou de forma explícita que as contas do Presidente da República deveriam ser julgadas pelo Poder Legislativo:

com a Constituição. Considerava que a proteção da liberdade e da segurança somente poderia ser alcançada caso houvesse um equilíbrio entre a Coroa, o Parlamento e o povo. (extraído do site http://books.google.com/books?id=CoFKQnabwH8C&pg=RA3-PA36&lpg=RA3-PA36&dq=bolingbroke+check+and+balance+henry&source=bl&ots=zS1V5I7SVJ&sig=hxL6_RC4wN3LCAbO-40B5jZz9QY&hl=pt-BR&ei=Pj7JSsnKCs6wuAfe8uDmDg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=7#v=onepage&q=&f=false, acessado em 4/10/2009, tradução livre)

“Art. 40 – É da competência exclusiva do Poder Legislativo:

(...)

c) julgar as contas do Presidente da República;”

O art. 37 dessa mesma Carta Política inovou ao conceder à Câmara dos Deputados a competência para convocar qualquer Ministro de Estado para, perante ela, prestar informações sobre questões prévias e expressamente determinadas, atinentes a assuntos do respectivo Ministério. Estabelecia, ainda, que o não comparecimento do Ministro sem justificativa importava crime de responsabilidade. Essa faculdade alargava o controle exercido sobre o Executivo.

A Carta de 1937, por ter sido outorgada em período de forte ditadura, não trazia competências para o Poder Legislativo controlar o Executivo. Esse tipo de atitude demonstrava o autoritarismo pelo qual passou o país no período próximo ao início da 2ª Guerra Mundial.

A Constituição Federal de 1946 caracterizou-se por devolver a democracia ao povo brasileiro. Nesse sentido, estava de volta a possibilidade de o Poder Legislativo controlar os atos praticados pelo Executivo. Com efeito, todas as competências estabelecidas na Carta de 1934 retornaram ao ordenamento jurídico pátrio. A Lei Maior de 1946 ainda acrescentou que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, seria fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fosse estabelecida nas constituições estaduais.

6. Controle externo da Administração Pública

O termo controle externo da Administração Pública surge pela primeira vez na Carta de 1967, que, em seu artigo 71, estabelecia:

“Art. 71 – A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida

pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.”

Antes de se passar para o estudo do controle externo na Administração Pública, é necessário definir o que vem a ser controle. Para tanto, convém citar breve trecho da obra dos Professores Marcio Albuquerque e Estevão Cunha (2009, p. 21):

“Segundo o Dicionário Aurélio Eletrônico, controle é a fiscalização exercida sobre a atividade de pessoas, órgãos, departamentos ou sobre produtos etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas.

Em uma abordagem bem simples, percebemos que o controle pode ser entendido como uma fiscalização. Mas de que forma podemos realizar essa fiscalização, quais os parâmetros utilizados para o controle?

Devemos partir do princípio que, para haver controle, precisamos possuir um padrão de comportamento para que possamos comparar o que foi feito com o que deveria ter sido feito. Assim sendo, antes de controlar devemos verificar qual a regra aplicável àquele caso, para depois podermos aferir se o que foi realizado está ou não de acordo com o que fora estabelecido. Com efeito, somente após fixar o padrão a ser seguido, poderemos avaliar o desempenho daquilo que foi realizado.

Cabe ressaltar que o controle é uma das funções administrativas. Segundo Robbins e Decenzo³: ‘Um sistema de controle eficaz dá a certeza de que as atividades são completadas de maneira que conduzam aos objetivos da organização. A eficácia de um sistema

³ROBBINS, Stephen P.; DECENZO, David A. *Fundamentos de Administração*. 4. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 281.

de controle é determinada pelo quanto facilita o alcance do objetivo.⁷

Para uma excelência do controle, temos que observar três elementos: a) verificar se a conduta realizada pelo agente está em conformidade com as normas atinentes; b) desta verificação, deve-se atribuir um juízo, ou seja, checar se houve conformidade (positivo) ou desconformidade com a norma (negativo); c) adotar ou propor uma medida de correção.”

O controle na Administração Pública, consoante explicitado pelo saudoso Prof. Hely Lopes Meirelles (2001, p. 624.), “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.”

Em poucas palavras, o Mestre Hely Lopes Meirelles conseguiu definir todas as formas possíveis de controle na administração pública: controle externo (poder), controle interno (órgão) e autotutela administrativa (autoridade).

A diferenciação básica entre controle interno e externo é que, naquele, o controle é exercido por órgãos integrantes do mesmo poder e neste há a fiscalização de um poder sobre os atos administrativos de outro poder.

A seguir, para melhor elucidar o tema, vale trazer à baila a lição do Professor José Afonso da Silva sobre o tema (1998, pp. 716/8):

“A constituição estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, o controle interno. Trata-se de controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação do dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: ministros, diretores, chefes de divisão etc. (...).

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional

no âmbito federal, das Assembléias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à previa apreciação técnico-administrativa da Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões administrativas, não jurisdicionais, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão ‘julgar as contas’ referida à sua atividade (art. 71, I).”

A atual Constituição Federal deixa claro por três vezes que o controle externo da Administração Pública brasileira é de competência do Poder Legislativo.

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:”

A Constituição Federal concretiza o que fora mencionado alhures, acerca da responsabilidade do povo de controlar o seu próprio patrimônio, porquanto são os

representantes por ele eleitos que controlam a gestão dos recursos públicos.

Essa informação pode ser corroborada na obra de Peixinho e Guanabara (2005, p. 32):

“É um verdadeiro princípio implícito que surge com a origem do Governo de Gabinete, na Inglaterra, após a Revolução Liberal de 1688, significando que o Parlamento atua, quer no modelo presidencialista, quer no parlamentarista, como controlador por excelência dos outros poderes, tendo em vista que a sua formação se dá diretamente por meio do voto popular, sendo, sem dúvida, o mais democrático dos poderes constituídos.”

Pelo nosso sistema constitucional, o controle feito pelo Poder Legislativo pode ser realizado de forma direta ou com o auxílio dos tribunais de contas.

Pela forma direta, uma importante ferramenta utilizada pelo Poder Legislativo para realizar o controle da Administração Pública são as Comissão Parlamentares de Inquérito (CPIs), previstas no art. 58, § 3º, da Constituição Federal. A título de ilustração, vale mencionar que o art. 36 da Carta Política de 1934 já trazia a possibilidade de instituição dessas Comissões.

Por meio das CPIs, o Poder Legislativo tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas. Essas comissões são criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores.

Entre os poderes investigatórios das CPIs, podem-se citar: a) possibilidade de quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados; b) oitiva de testemunhas; c) oitiva de

investigados e indiciados; d) realizações de perícias e exames necessários; e e) requisição de documentos.

Sobre o tema, Moraes assevera que (2001, p. 376):

“O exercício da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar, por meio de fiscalização, pode ser classificado em *político-administrativo e financeiro-orçamentário*. Pelo primeiro controle, o Legislativo poderá questionar os atos do Poder Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias. Inclusive, a Constituição Federal autoriza a criação de comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas (...).”

O trabalho das Comissões Parlamentares de Inquérito constitui importante ferramenta no combate à corrupção na Administração Pública Federal. Nunca é demais lembrar que foi uma CPI que deu início às investigações que culminaram no processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello. Sobre o assunto, vale transcrever a seguinte passagem da obra dos Professores Peixinho e Guanabara (2005, pp. 53/7):

“A Comissão Parlamentar de Inquérito que deu início ao primeiro processo de *impeachment* de um Presidente da República no Brasil foi instalada no dia 1º de junho de 1992, como resultado de uma série de denúncias feitas pelo irmão do Presidente Fernando Collor, Pedro Collor, em um grande órgão de imprensa nacional, em maio do mesmo ano. Tais denúncias apontavam para um grande esquema de corrupção no Governo Federal, empreendido por Paulo César Farias,

tesoureiro de campanha de Fernando Collor de Mello em 1989, e que, segundo as acusações, agiria dentro do governo em sociedade com o próprio Presidente da República. Na oportunidade, Pedro Collor acusaria Paulo César Farias de ser “testa de ferro” do seu irmão nos negócios irregulares. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito mista foi criada a partir de um requerimento do Deputado José Dirceu (PT-SP) e do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) e, segundo o requerimento, a comissão investigaria denúncias do empresário Pedro Collor contra o empresário Paulo César Farias.

A princípio descrente dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito, o Governo Federal começaria a se preocupar logo nos primeiros dias, quando um ato do Senador Esperidião Amin acabou provocando impacto direto sobre os rumos da comissão. Motivado por desavenças de ordem local com o então Ministro da Secretaria de Governo, Jorge Bornhausen, Amin se retirou da comissão e indicou para o seu lugar o Senador José Paulo Bisol (PSB-RS), da oposição e companheiro de chapa de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições de 1989. Com tal ato, vislumbrava-se para a oposição um número maior de votos na comissão, que poderia chegar a 13 dos 22 possíveis, até mesmo em função das possíveis dissidências governamentais que poderiam ocorrer durante as investigações.

A comissão foi presidida pelo Deputado Benito Gama (PFL-BA) e teve como relator o Senador Amir Lando (PMDB-RO). Do lado da oposição estavam os Senadores Pedro Simon (PMDB-RS), Antônio Mariz (PMDB-PB), Iram Saraiva (PMDB-GO), Mario Covas (PSDB-SP), Maurício Corrêa (PDT-DF) e José Paulo Bisol (PSB-

RS), além dos Deputados Odacir Klein (PMDB-RS), Marcelo Barbieri (PMDB-SP), Miro Teixeira (PDT-RJ), Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) e José Dirceu (PT-SP). Na bancada do governo, figuravam os Senadores Odacir Soares (PFL-RO), Raimundo Lira (PFL-PB), Valmir Campelo (PTB-DF) e Ney Maranhão (PRN-PE), além dos Deputados José Múcio Monteiro (PFL-PE), José Carlos Vasconcelos (PRN-PE), Aécio de Borba (PDS-CE), Roberto Jefferson (PTB-RJ) e Jonival Lucas (PDC-BA). Foram 87 dias de trabalho e investigações conduzidas pela CPI, nos quais se analisaram documentos, cheques, notas fiscais, ouviram-se testemunhas, ex-empregados do Presidente Collor ou de pessoas próximas a ele como o próprio Paulo César Farias e Cláudio Vieira, também ligados ao Presidente.

Durante todo o período, a imprensa acompanhou de perto as investigações, ajudando a criar um clima de pressão sobre a comissão, bem como de indignação popular com relação às denúncias de utilização de dinheiro público para fins pessoais. Cláudio Vieira chegou a prestar um segundo depoimento à CPI, justificando de onde saíam os recursos para as altas despesas do Presidente Collor. Os recursos seriam provenientes de um empréstimo contraído no Uruguai em 1989. Segundo o contrato apresentado por Vieira, o empréstimo seria liberado em parcelas, com juros de 5% ao ano, e começaria a ser pago a partir de 1996.

Diante da documentação insuficiente para comprovar a existência do empréstimo, agravou-se o clima de descrédito da comissão com relação aos argumentos do Governo. Também na imprensa e na opinião pública crescia a movimentação

pedindo a abertura de um processo de impeachment contra o Presidente Collor. Outros depoimentos como o do ex-motorista de Collor, Eriberto França, que relatou os pagamentos de despesas da casa de Collor feitos por Paulo César Farias e da secretária Sandra Fernandes de Oliveira, que denunciou uma possível fraude na operação Uruguai ao Senador Eduardo Suplicy, ajudaram a aumentar as pressões contra o Governo.

No dia 24 de agosto, segunda-feira, estava concluído o relatório da CPI mais importante da história do país. Feito pelo Senador Amir Lando, o texto não poupou Collor das acusações de envolvimento com o esquema de corrupção. Segundo o texto de Lando:

De forma permanente e ao longo de mais de dois anos de mandato, (o Presidente) recebeu vantagens econômicas indevidas, quer sob a forma de depósitos bancários feitos nas contas de sua secretária, senhora Ana Acioli, da sua esposa e respectiva secretária, senhora Maria Izabel Teixeira, da sua ex-mulher, da sua mãe e da sua irmã, quer sob a forma de recursos financeiros para a aquisição de bens, tais como veículo Fiat Elba, ou, finalmente, sob a modalidade de benfeitorias e melhorias diretamente no apartamento de sua propriedade em Maceió.

Outro ponto levantado por Amir Lando foi a ligação do Presidente com Paulo César Farias. Farias teria, segundo o relator, levado Collor a, pelo suprimento de largas somas, omitir-se no cumprimento do dever profissional de zelar pela moralidade pública.

Na votação do relatório do Senador Amir Lando, o Governo foi fragorosamente derrotado, uma vez que 16 membros da comissão votaram com o relator e apenas cinco votaram contra. Benito Gama, presidente da

comissão, absteve-se. Estava, assim, iniciado o caminho para a abertura de um processo de *impeachment* contra o Presidente da República. A Câmara autorizaria tal processo em setembro, afastando Collor do cargo.

Mais do que o afastamento de um Presidente, a Comissão Parlamentar de Inquérito produziu o efeito de chamar a atenção para os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito no cenário político brasileiro contemporâneo. Outras comissões demonstrariam força nos anos seguintes.”

Outro grande exemplo de atuação do Poder Legislativo, por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, no combate à corrupção ocorreu na famosa CPI do orçamento. Para relembrar o assunto, vale, mais uma vez, reproduzir excerto da obra de Peixinho e Guanabara (2005, pp. 56/7):

“A chamada ‘CPI do Orçamento’ teve início em 20 de outubro de 1993 e buscou investigar a ação de empresas, empreiteiras, parlamentares e outros agentes que atuaram junto ao orçamento da União. Da mesma forma que a CPI do caso Collor, a CPI do orçamento começa por causa de uma entrevista à revista ‘Veja’. Tal entrevista, dessa vez, não foi concedida por um parente, mas por um funcionário da Câmara dos Deputados, o economista José Carlos Alves dos Santos, que, em depoimento, confirmaria depois o teor da entrevista, segundo a qual membros da comissão de orçamento estavam envolvidos em esquema de corrupção. Tal esquema envolvia propinas para que parlamentares incluíssem emendas de interesse das empreiteiras e a destinação de verbas a entidades supostamente ‘beneficentes’ com o objetivo de desviar recursos. Tais atos contavam ainda com a participação de ministros e governadores.

(...)

Em suma, a CPI do orçamento teve a duração de 94 dias, investigando 43 parlamentares. Uma lista de sugestões de cassações foi elaborada com o nome de 18 parlamentares. Cerca de 11 parlamentares continuariam a ser investigados e outros 14 foram inocentados.

(...)

Ao final, uma parte (8 integrantes) do grupo de parlamentares foi absolvida, mas 10 foram cassados ou renunciaram.”

7. TCU: importante parceiro do Poder Legislativo no combate à corrupção

Em apertada síntese, já foi mencionado que o controle externo da Administração Pública brasileira fica a cargo do Poder Legislativo. Para melhor executar essa importante missão, o Poder Constituinte Originário, indicou, por duas vezes, que o Legislativo contará com o auxílio dos tribunais de contas. Isso fica claro pela leitura dos arts. 31, § 1º, e 71 da Constituição Federal.

Convém deixar claro que, a despeito de o texto constitucional prever que o Congresso Nacional terá o auxílio do Tribunal de Contas da União, isso não significa qualquer tipo de subordinação deste àquele.

Sobre o tema, os professores Albuquerque e Cunha (2009, pp. 62/4), de forma cristalina e objetiva, elucidam a questão da seguinte forma:

“Assim, questiona-se: o Tribunal de Contas da União é subordinado ao Congresso Nacional?

Para respondermos a questão acima, é imprescindível que, de antemão, fixemos quais são as características da subordinação, ou, em outras palavras, é preciso estabelecer o que é estar subordinado.

O dicionário eletrônico Houaiss (versão 1.0.7) conceitua subordinado

como: ‘1. que é hierarquicamente inferior e dependente de alguém ou de alguma coisa; subalterno (...) 2. que, em relação a outro, tem apenas papel secundário (...) 4. que ou aquele que serve ou trabalha sob as ordens de outrem; subalterno.’

Com efeito, é de se ver, que, com todo o respeito aos que adotam entendimento diverso, não há como defender que o TCU é hierarquicamente inferior ao Congresso Nacional, ou, ainda, que exerce, em relação a este, papel secundário.

A Constituição estabelece competências próprias ao TCU; podendo citar-se, como exemplo, a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta (inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público) prevista no inciso III do art. 71 da CF/1988.

Tal competência é exclusiva do TCU, não havendo como o Congresso Nacional (CN) imiscuir-se na atividade da Corte, restando evidenciado, portanto, que não há falar em subordinação do Tribunal em relação ao CN, pois, se assim fosse, dependeria da chancela deste para exercer suas atividades, o que não ocorre.

Meirelles⁴ informa que órgãos subalternos: ‘são todos aqueles que se acham hierarquizados a órgãos mais elevados, com reduzido poder decisório e predominância de atribuições de execução.’

(...)

Em conclusão, o TCU auxilia o Congresso Nacional sem, no entanto, ser subordinado a este e nem a qualquer dos Poderes.

(...)

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 66.

Antes de definirmos a posição institucional dos tribunais de contas, tomando como paradigma o TCU, temos que ter em mente que, conforme já asseveramos, esses órgãos são independentes e, ainda, autônomos. São independentes porque a própria Constituição atribui aos tribunais de contas competências próprias e privativas: artigos 33, § 2º, e 71. Não podemos nos esquecer de que as competências das cortes de contas não são delegadas pelos poderes legislativos, mas decorrem do próprio texto constitucional.

Com relação a esse tema, consideramos pertinente anotar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal se posicionou da seguinte forma: 'o Tribunal de Contas da União não é preposto do Legislativo. A função que exerce recebe diretamente da Constituição Federal, que lhe define as atribuições'.

Quanto à autonomia do Tribunal de Contas da União, ela se faz presente pela possibilidade de o TCU ditar a forma como pretende atuar para o cumprimento de sua missão constitucional; pelo fato de possuir orçamento próprio; bem como por ter iniciativa de lei para definir o plano de cargos e salários de seus servidores, entre outras atribuições. Essa autonomia encontra guarida na Constituição Federal, ao combinarmos os artigos 73 e 96 da Carta Política."

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União pode ser considerado o órgão técnico de controle enquanto que o Congresso Nacional é órgão político. O termo político não está sendo aqui empregado com conotação pejorativa, mas sim no seu conceito mais nobre, que, segundo o Dicionário Aurélio Eletrônico, significa o "conjunto de objetivos que enformam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução."

Bobbio, por sua vez, apresenta uma definição mais técnica do termo política (2000, p. 160):

"Na era moderna o termo perdeu seu significado original, tendo sido paulatinamente substituído por outras expressões tais como 'ciência do Estado', 'doutrina do Estado', 'ciência política', 'filosofia política' etc., para enfim ser habitualmente empregado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que têm de algum modo, como termo de referência, a pólis, isto é, o Estado. Dessa atividade, a pólis ora é o sujeito, donde pertencem à esfera da política atos como o de comandar (ou proibir) algo, com efeitos vinculantes para todos os membros de um determinado grupo social, o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o de legislar com normas válidas *erga omnes*, o de extrair e distribuir recursos de um setor para outro da sociedade e assim por diante; ora objeto, donde pertencem à esfera da política ações tais como conquistar, manter, defender, ampliar, reformar, abater, derrubar o poder estatal etc."

O Poder Legislativo possui como funções precípua controlar e legislar. Essas funções acabam por se confundir, na medida em que para a boa realização da primeira, tem-se a necessidade de um ordenamento jurídico justo e eficiente. As ações de controle não se limitam ao julgamento das contas dos administradores públicos ou à aplicação de sanções em caso de malversação de recursos públicos. O Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que deve produzir normas que desestimulem a corrupção e o desvio de recursos públicos, não pode permitir que essas normas engessem sobremaneira a Pública Administração, de modo que seja inviável a concretização das políticas públicas. Achar o meio termo entre esses dois extremos é matéria assaz árdua.

Não se pode olvidar, ainda, que a Constituição Federal deu ao orçamento brasileiro a forma de lei, devendo ser, portanto, aprovado pelo Congresso Nacional. Essa é, sem dúvida, importante forma de controle dos gastos públicos, na medida em que pode direcionar para quais programas de governo os recursos serão destinados.

Para a realização dessa forma de controle, o Congresso Nacional conta com imprescindível apoio do Tribunal de Contas da União. Por meio de auditorias de natureza operacional, a Corte de Contas pode realizar o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Por vezes, o relatório final de uma auditoria de natureza operacional aprovado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União contém recomendações no sentido de que seja elaborado projeto de lei a fim de aprimorar o programa de governo avaliado.

Nesse sentido, foram as seguintes deliberações do Tribunal de Contas da União:

a) Acórdão 564/2006 - Plenário, de 19/4/2006, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, exarado nos autos do TC-013.181/2004-4, que recomendou à Advocacia-Geral da União a realização de estudos sobre a rotatividade/evasão de Procuradores Federais de seus quadros, com vistas a encaminhar Projeto de Lei à Casa Civil da Presidência da República de forma a criar mecanismos que incentivem a permanência desses profissionais na respectiva carreira; e

b) Acórdão 2.813/2009 - Plenário, de 25/11/2009, Relator Ministro Arolde Cedraz, exarado nos autos do TC-002.024/2009-5, que recomendou à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a realização de estudos para elaboração de anteprojeto de lei relativo à criação

do contrato de desempenho institucional e avaliação da possibilidade de aplicação do aludido instrumento aos hospitais universitários.

Outra forma de auxílio prestado pela Corte de Contas ocorre quando técnicos do TCU são cedidos ao Congresso Nacional para prestarem serviços técnico-especializados nas Comissões Parlamentares de Inquérito.

A título de curiosidade, vale citar que, nos últimos três anos, foram cedidos servidores para participarem das seguintes comissões:

a) Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar “a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país” (CPI da Dívida Pública);

b) Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados com a finalidade de “investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, com destaque para a superlotação dos presídios, custos sociais e econômicos desses estabelecimentos, a permanência de encarcerados que já cumpriram a pena, a violência dentro das instituições do sistema carcerário, corrupção, crime organizado e suas ramificações nos presídios e buscar soluções para o efetivo cumprimento da Lei de Execução Penal - LEP” (CPI do Sistema Carcerário);

c) Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a “investigar a formação dos valores das tarifas de energia elétrica no Brasil, a atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) na autorização dos reajustes e reposicionamentos tarifários a título de reequilíbrio econômico-financeiro e esclarecer os motivos pelos quais a tarifa média de energia elétrica no Brasil ser maior do que em nações do chamado G-7, grupo dos 7 países mais desenvolvidos do mundo” (CPI das Tarifas de Energia Elétrica);

d) Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a “apurar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS) e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e B combustíveis (ANP), relacionadas com: i) indícios de fraudes nas licitações para reforma de plataformas de exploração de petróleo, apontadas pela operação ‘Águas Profundas’ da Polícia Federal; ii) graves irregularidades nos contratos de construção de plataformas, apontadas pelo Tribunal de Contas da União; iii) indícios de superfaturamento na construção da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, apontados por relatório do Tribunal de Contas da União; iv) denúncias de desvios de dinheiro dos “royalties” do petróleo, apontados pela operação ‘Royalties’, da Polícia Federal; v) denúncias do Ministério Público Federal sobre fraudes envolvendo pagamentos, acordos e indenizações feitos pela ANP a usineiros; vi) denúncias de uso de artifícios contábeis que resultaram em redução do recolhimento de impostos e contribuições no valor de 4,3 bilhões de reais; vii) denúncias de irregularidades no uso de verbas de patrocínio da estatal” (CPI da PETROBRAS);

e) Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a apurar “a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais - ONGs - e para organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior” (CPI das ONG’s);

f) Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a “apurar as causas, condições e responsabilidades relacionadas a desvios e irregularidades verificados em convênios e contratos firmados entre a União e organizações ou entidades de reforma e desenvolvimento agrários, investigar o financiamento clandestino, evasão de recursos para invasão de terras, analisar e diagnosticar a estrutura fundiária agrária

brasileira e, em especial, a promoção e execução da reforma agrária” (CPMI do MST);

g) Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a “investigar o uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF (Cartões Corporativos) por integrantes da Administração Pública Federal, denominados ecônomos” (CPMI dos Cartões Corporativos).

A título de ilustração, com a intenção de demonstrar a qualidade e a importância dos trabalhos exercidos pelos técnicos desta Corte no apoio às Comissões Parlamentares de Inquérito, vale trazer à baila as palavras do Senador Álvaro Dias, Presidente da CPMI da Terra, ao agradecer a participação de servidor do Tribunal na aludida Comissão:

“Aproveito o ensejo para agradecer a Vossa Excelência pela contribuição prestada por esse Tribunal às atividades da Comissão de Inquérito por mim presidida. Cumpre salientar que o servidor desempenhou suas tarefas com zelo e dedicação exemplares, representando condignamente o corpo técnico dessa Casa perante o Congresso Nacional. Assim, solicito que seja registrado no assentamento funcional do supracitado servidor elogio a respeito de seu destacado desempenho junto ao Senado Federal, bem como a publicação do referidos elogio no órgão interno de pessoal dessa Egrégia Corte.”

O apoio prestado pelo Tribunal de Contas da União na elaboração do orçamento por meio das auditorias de obras não poderia deixar de ser citado neste espaço. Desde 1997, as Leis de Diretrizes Orçamentárias vêm, repetidamente, disciplinando que a Corte de Contas deve remeter à Comissão Mista de Orçamentos a relação das obras com indícios de irregularidades.

Vale trazer a lume o disposto no inciso I do art. 69 da Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997, que dispõe sobre as diretrizes para

elaboração da lei orçamentária de 1998 e dá outras providências:

“Art. 69. O Tribunal de Contas da União enviará à comissão mista permanente prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal, até 30 de setembro de 1997:

I – relação das obras em execução com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, nas quais tenham sido identificados indícios de irregularidades em sua gestão, ainda que os processos se encontrem em tramitação, incluídas ou não na proposta orçamentária, indicando a classificação institucional e funcional-programática do subprojeto ou subatividade correspondente, o órgão executante, a localização da obra, os indícios verificados e outros dados julgados relevantes para sua apreciação, pela comissão;”

Consoante disposto no Relatório de Obras Fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União em 2009, o Tribunal, naquele exercício, fiscalizou 219 obras, dessas 41 continham graves irregularidades que recomendavam a paralisação do empreendimento. O volume de recursos fiscalizados foi superior a trinta e cinco bilhões de reais, e a atuação do Tribunal proporcionou benefício estimado superior a um bilhão de reais.

A partir dos dados apresentados pelo Tribunal de Contas da União, o Congresso Nacional, ao votar a Lei Orçamentária Anual, pode decidir se destina ou não recursos para as obras com indícios de irregularidades graves.

É comum o questionamento acerca da efetividade da paralisação de uma obra. Tem-se ventilado que a paralisação de obras por parte do Tribunal de Contas da União traria mais malefícios do que benefícios para a sociedade. Com relação ao tema, é conveniente explicitar que existem duas formas de paralisação decorrentes de ações do TCU. A primeira quando a Corte de Contas, ao realizar as fiscalizações, informa, via relatório

anual encaminhado ao Congresso Nacional, as obras com indícios de irregularidades graves que recomendam a sua paralisação. Nesses casos, não é o próprio Tribunal que faz a paralisação e sim o Congresso Nacional ao votar a Lei Orçamentária Anual, porquanto deixa de destinar recursos para determinados empreendimentos, fazendo com que, em consequência, a obra deixe de ter continuidade. A segunda forma ocorre quando, em meio a uma fiscalização, a Corte de Contas encontra indícios de irregularidades graves que, se confirmados, podem trazer dano ao erário de difícil reparação. Diante dessas situações, o Tribunal, por força do art. 276 de seu Regimento Interno/TCU, pode, por meio de medida cautelar, determinar a paralisação da obra, até que as irregularidades sejam esclarecidas. Oportuno mencionar que essas medidas somente são utilizadas quando o risco de continuação seja excessivamente danoso para o erário ou para a sociedade.

O Tribunal visa a evitar que obras com imperfeições de projeto tenham continuidade, uma vez que podem, no futuro, trazer problemas para o usuário ou grande prejuízo para o erário. Foi o caso, por exemplo, do que ocorreu na construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (São Paulo), em que uma atuação preventiva do Tribunal poderia ter evitado prejuízos de mais de cento e cinquenta milhões de reais, que atualizados a valores correntes correspondem a mais de trezentos e cinquenta milhões de reais. É certo que, a despeito de a Constituição Federal conceder eficácia de título executivo às decisões do Tribunal de Contas da União de que resultem a imputação de débito e multa, dificilmente essa importância retornará aos cofres públicos.

8. Conclusão

Diversas outras competências do Tribunal de Contas da União poderiam ter sido citadas, uma vez que as tarefas do Tribunal não se cingem às aqui apontadas. Optou-

se, entretanto, por mencionar aquelas que guardam maior proximidade com os trabalhos ordinariamente desenvolvidos pelo Congresso Nacional.

O trabalho diuturno do Tribunal de Contas da União objetiva fazer com que os recursos públicos sejam gastos unicamente em prol da coletividade. A missão do Tribunal, consoante disciplinado por meio Portaria-TCU nº 59, de 20 de janeiro de 2003, é “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade”. Para tanto, a Corte de Contas envida todos os esforços para cumprir com eficiência a sua missão. Além de preocupar-se constantemente com o aperfeiçoamento do seu corpo técnico, que, com toda certeza, encontra-se entre os melhores da Administração Pública brasileira, busca estar próximo da sociedade, para saber onde pode estar havendo desvios de recursos públicos ou, ainda, onde os serviços públicos prestados não estão sendo condizentes com as necessidades da sociedade.

Ademais, o Tribunal realiza diversas ações pedagógicas com intuito de aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos. Como exemplo, pode-se citar o programa “Capacitação de Gestores Públicos”, que oferece cursos, na modalidade de ensino a distância, para servidores de órgãos interessados em aperfeiçoar suas competências de forma a contribuir para o aprimoramento da gestão pública. Vale mencionar que, desde a primeira oferta de turmas, ocorrida em abril deste ano, mais de 10.000 servidores já se inscreveram para participar dessas ações educacionais. Entre os cursos oferecidos, destacam-se os seguintes: “Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal”, “Licitações e Contratos Administrativos” e “Prestação de Contas de Convênios”.

Como exposto várias vezes no corpo deste trabalho, o controle dos gastos, por força constitucional, é de competência do Congresso Nacional. Nada obstante, cumpre ao Tribunal de Contas da União exercer importante papel de auxiliar o Congresso

nessa missão. A atuação da Corte de Contas possibilita, entre outras coisas, que as Casas do Legislativo possam realizar a repartição do orçamento sem destinar verbas a obras que tenham sido apontadas com indícios de irregularidades graves. O trabalho do Tribunal pode, também, subsidiar o Congresso Nacional a aperfeiçoar a legislação destinada a disciplinar a ação dos gestores públicos, uma vez que diversas auditorias, as denominadas de natureza operacional, se debruçam na avaliação das políticas públicas.

As atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União encontram-se dentre as mais relevantes da Administração Pública, porquanto interessa a todos os cidadãos saber como os recursos que lhes são retirados por meio de impostos e outros tributos estão sendo empregados. Convém citar que, a despeito de não se poder mensurar exatamente o benefício que a Corte de Contas traz para a sociedade, é possível estimar, de acordo com os dados constantes no Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas da União de 2009, que, para cada R\$ 1,00 (um real) do Orçamento da União alocado ao TCU, o retorno ao país foi de R\$ 18,6 (dezoito reais e seis centavos).

Referências

ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de e CUNHA, Estevão dos Santos. *Curso de Controle Externo*. 1ª edição. – Brasília: Obscursos, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero, tradução Daniela Beccaccia Versiani. – Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª edição/5ª tiragem. – São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 17 fev. 2010. 15:30.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório Anual de Atividades: 2009/Tribunal de Contas da

União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2010.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 26ª edição. atualizada pelo Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – São Paulo: Saraiva, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. Edição. – São Paulo: Malheiros, 2001.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. Tradução Jean Melville. – São Paulo: Martin Claret, 2009 – (Série Ouro).

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*. Brasília, 1990.

PEIXINHO, Manoel Messias e RICARDO GUANABARA. *Comissões Parlamentares de Inquérito – Princípios, Poderes e Limites*. 2ª edição. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª Edição. – São Paulo: Malheiros, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 564/2006-TCU-Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/pt/md?qn=1>> Acesso em 23 jul. 2010. 15:00.

_____. *Acórdão 2.813/2009-TCU-Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=2&dpp=20&p=0>> Acesso em 23 jul. 2010. 15:00.

Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos

Princípios, alterações e continuidade

Vicente Costa Pithon Barreto

Sumário

1. Introdução. 2. Os auspícios da redemocratização. 3. A primeira metade da década de 90 e a política externa no Pós-Guerra Fria. 4. A política externa nos anos FHC. 5. A crise do modelo liberal e a ascensão de Lula. 6. Conclusão.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I – independência nacional;

II – prevalência dos direitos humanos;

III – autodeterminação dos povos;

IV – não-intervenção;

V – igualdade entre os Estados;

VI – defesa da paz;

VII – solução pacífica dos conflitos;

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IV – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X – concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando á formação de uma comunidade latino-americana de nações.

1. Introdução

Vicente Costa Pithon Barreto é bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como consultor legislativo do Senado Federal na área de pronunciamentos.

Nos últimos vinte anos, desde a promulgação da Carta Magna de 1988, o Brasil teve cinco Presidentes da República. José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula

da Silva formam o grupo de mandatários nacionais marcadamente heterogêneo, não somente em relação aos aspectos pessoais, partidários e ideológicos de cada um, mas sobretudo divergente na contextualização histórica e nas circunstâncias internacionais de cada época.

Nesse período, o mundo e o País passaram por transformações profundas em substância e amplitude. Na seara internacional, deu-se o fim do confronto bipolar que condicionava todo o conjunto das relações entre os Estados. A reboque, novas esferas e coalizões de poder emergiram e conformaram espaços diversificados e plenos de oportunidades e desafios. O multilateralismo foi alçado ao patamar de ambição universalista e exequível, e o institucionalismo que lhe é subjacente, a despeito de descrenças dos adeptos da *realpolitik*, ampliou de forma nunca d'antes vista o espaço global de discussão e regulamentação, mesmo que ainda sem correspondência com uma efetiva distribuição de poder.

O processo de globalização econômica e interligação de mercados em escala transnacional aprofundou-se de tal forma que tornou irresistível a integração comercial e financeira. Formas autárquicas e auto-centradas de projetos de desenvolvimento deixaram de ser alternativas plausíveis no leque de opções de políticas públicas contemporâneas, sob pena de condenar uma nação ao ostracismo e à irrelevância no sistema econômico mundial.

No plano interno, deu-se continuidade ao processo de aprofundamento do regime democrático e do fortalecimento de suas instituições. Choques competitivos foram impostos aos segmentos produtivos, e os setores do agronegócio e de commodities destacaram-se como pontas-de-lança no crescimento da participação brasileira no intrincado jogo do comércio mundial. A estabilidade econômica possibilitou maior segurança tanto para investidores quanto para a massa assalariada, vítima contumaz do dragão inflacionário. Restamos, sobre-

tudo, uma nação mais madura, consciente de sua importância e de seu peso na comunidade internacional e atinente ao papel de liderança do qual não poderá se eximir.

Na avaliação do comportamento exterior brasileiro nos últimos vinte anos, percebe-se claramente relacionadas algumas mudanças conjunturais de orientação e percepção do sistema internacional aliadas à manutenção de parâmetros de conduta historicamente consolidados pela especializada diplomacia nacional.

Nesse sentido, se é verdade que, durante o período, ocorreram importantes alterações de rumo na participação brasileira nos esforços multilaterais, nos mecanismos de segurança global, nas discussões sobre o comércio internacional, no ímpeto pela integração regional e sub-regional e na busca de novos parceiros e alianças, tais manobras sempre se deram pela regular observância do acumulado histórico que a diplomacia nacional galvanizou ao longo do tempo, e que inspirou a relação dos princípios norteadores de nossas relações internacionais consagrados no artigo quarto da Constituição Federal.

2. Os auspícios da redemocratização

A conduta exterior brasileira durante o Governo Sarney, o primeiro após a redemocratização, notabilizou-se, em suas características essenciais, pelo caráter de manutenção do modelo de inserção internacional herdado do regime anterior. A mudança do ambiente institucional e político não trouxe consigo a ruptura do padrão de pensamento e comportamento de nossa política externa, reforçando o argumento de que regimes políticos não necessariamente moldam visões internacionais à imagem e semelhança de suas características internas¹.

O modelo perseguido à época continuava a ser desenvolvimentista de caráter

¹ José Flávio Sombra Saraiva, na instigante obra sobre o tema *Foreign policy and political regime* (IBRI, 2003) refuta a tese da relação direta entre regime político e política externa.

autônomo, e o agonizante sistema bipolar ainda não permitia manobras internacionais arrojadas que buscassem novos espaços de oportunidades. Mas as dificuldades econômicas extremas apresentadas pela crise da dívida, pela espiral inflacionária e pela defasagem tecnológica, além da queda dos preços internacionais das matérias-primas, influenciaram de forma decisiva a mudança paradigmática que viria a ser efetuada na década seguinte.

A “década perdida”, dessa forma, entremeada por planos econômicos heterodoxos, moratória e baixo crescimento, a despeito do alvorecer libertário e do otimismo representado pela democracia rediviva em sua segunda metade, acabaria por promover a fadiga do padrão desenvolvimentista que vinha pautando a inserção internacional brasileira desde a era Vargas.

Como afirma Leticia Pinheiro sobre o contexto do final dos anos 80:

“Ao contrário das questões de natureza econômica, as de natureza política não tiveram muito impacto sobre os paradigmas diplomáticos. De fato, a redemocratização responde muito pouco por qualquer alteração no conteúdo da política externa. Se, com o novo regime, tornou-se mais fácil e mesmo recomendável aproximação política com a Argentina, não se pode negar que essa já era uma tendência anunciada desde o Governo Figueiredo” (PINHEIRO, 2004, p. 53).

Entretanto, não há dúvidas de que o principal legado prático da política externa do Governo Sarney está na reaproximação e na construção das vias para a parceria estratégica sub-regional. Nos encontros e na identificação de conjunturas semelhantes entre Sarney e Alfonsín, foi concebido o embrião para o projeto integracionista do Mercado Comum do Sul, ou Mercosul.

Esse processo de germinação, encampado pelo Itamaraty e penhorado pela diplomacia presidencial dos mandatários argentinos e brasileiros, começa com a

Declaração de Iguazu em 1985, passa pelos protocolos bilaterais firmados dentro do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasília e Buenos Aires de 1986 e encontra seu desabrochar na assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988. Tal instrumento idealizou e traçou as premissas para a criação de um espaço comum no prazo de 10 anos, estipulando a paulatina remoção de barreiras tarifárias e não-tarifárias e a convergência progressiva de políticas alfandegárias e comerciais comuns.

Transpostos os temores do passado e alguns episódios marcados pela rivalidade de vizinhança na década de 70, Brasil e Argentina viram-se impelidos, a partir do momento histórico de redemocratização interna, ocaso da Guerra Fria e novos condicionantes econômicos e globais, a buscar o destino manifesto da integração regional, da troca favorável de potencialidades produtivas e tecnológicas e da aliança estratégica para o enfrentamento das negociações internacionais.

Ao Brasil, cabia a missão de estabelecer uma liderança no processo sem o escopo de aspirações hegemônicas regionais. A tradição histórica de cordialidade no trato com seus vizinhos sul-americanos², um dos pontos mais consagrados de nossa continuada ação diplomática desde a República, deu à chancelaria brasileira o aval para dirimir possíveis contestações ao caráter essencialmente cooperativo dos esforços integrativos, negando-lhes qualquer conotação de afirmação imperial.

Assim, o projeto de integração regional e a aproximação mais estreita com a América Latina davam o tom nos rumos da política externa brasileira naquele momento. A redação do parágrafo único do art. 4º da nova Carta Magna traduzia tal proposição,

² A cordialidade no trato com os vizinhos é realçada por Cervo (2007) como tradição arraigada de nossa diplomacia, refletida em episódios como a crise dos hidrocarbonetos com a Bolívia e a “paciência” com os arroubos intempestivos do Coronel Chávez.

firmado-a como ponto central de nossos negócios internacionais.

A reativação dos laços diplomáticos com Cuba, outro legado da política externa brasileira do Governo Sarney, insere-se exatamente nesse contexto. A superação dos tabus advindos da luta armada à época do regime militar, marcando a inflexão política que não se viu na diplomacia, e a prioridade estratégica conferida ao diálogo latino-americano impuseram a necessidade de trazer Havana para o esforço cooperativo de nossa chancelaria.

Empreendimento igualmente importante da política externa da época, e que também se insere no espírito do esforço cooperativo e de integração Sul-Sul, dá-se com a criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, que se constituiu, como salienta Altemani (2005), “em um primeiro ordenamento de um processo em marcha no campo da paz e da cooperação, aproximando os países ribeirinhos do Atlântico Sul e pondo fim às especulações relativas à criação de um pacto para o Atlântico Sul”.

Em suma, constata-se que a política externa empreendida pelo Governo Sarney, marcada pelo signo da redemocratização, acabou por manter os princípios de autonomia e universalização consagrados por civis e militares ao longo das últimas décadas. Mas, diante dos novos desafios advindos da distensão da bipolaridade e das contingências impostas pelas dificuldades econômicas, o paradigma desenvolvimentista começava a dar lugar a importantes alterações de direção em nossos negócios externos que viriam a se efetivar na década seguinte sem, contudo, deixar de observar os princípios incrustados em nosso padrão de comportamento internacional.

3. A primeira metade da década de 90 e a política externa no Pós-Guerra Fria

Como premissa básica, faz-se mister salientar que a busca pelo desenvolvi-

mento nacional, desde a primeira metade do século passado, foi entronizada como eixo fundamental de nossa ação externa. Nesse sentido, o padrão de comportamento internacional brasileiro é historicamente pautado pela superação dos entraves ao desenvolvimento como seu vetor essencial, adequando-o às condições e conjunturas apresentadas pelo sistema internacional de cada momento.

Desde 1930, conforme considera Cervo (2007), “a diplomacia brasileira respondeu ao processo de desenvolvimento em curso, incumbindo-se de trazer insumos externos, função que lhe foi explicitamente confiada pelos homens de Estado”.

Na transição trazida no bojo da virada da década, com o fim da divisão do mundo em dois grandes blocos e a condensação de um cenário econômico de maior interconexão produtiva e financeira, o modelo do desenvolvimentismo puro e calcado na substituição de importações foi posto em xeque. No mundo pós-bipolar marcado pela potência capitalista hegemônica, os dados estavam lançados em um novo tabuleiro, onde a autonomia distanciada de outrora já não configuraria mais como opção válida de inserção internacional pragmática.

No mundo e no subcontinente americano, a onda neoliberal tornava irresistível e sedutor o adensamento da participação nacional na estrutura econômica global de comércio e rotas financeiras. As regras da nova cartilha econômica tornavam-se consensuais e indicavam o caminho da superação do subdesenvolvimento pela abertura econômica e prevalência do mercado como seu principal indutor.

A política externa de Fernando Collor de Mello, eleito sob o signo do novo e da esperança trazida pelos novos tempos globais, adequava-se a tais parâmetros sem exclusividade e dentro de um movimento avassalador que fugia às nossas fronteiras. A Argentina de Menem, o México de Salinas de Gortari, a Venezuela de Perez,

enfim, a América Latina parecia render-se às forças da globalização de mercado que prometiam e apresentavam um novo mundo, repleto de oportunidades e perspectivas de desenvolvimento associado.

Entretanto, sem haver oposição de ideias, o processo de liberalização comercial e abertura da economia implementado pelo Brasil nesse contexto e a adesão aos princípios capitalistas de mercado não acabaram por subverter o padrão universalista, autônomo, independente e diversificador de nossa conduta externa, já enraizado na matriz do pensamento internacionalista brasileiro.

Nesse sentido, a despeito de movimentos iniciais que indicavam uma possível aliança especial com a potência hegemônica da América do Norte, tal empreitada foi liminarmente dissuadida tanto pelo corpo técnico diplomático, quanto pela sociedade em geral. Na avaliação de Flávia Mello, os fatores determinantes da manutenção do viés universalista foram:

“o alto grau de enraizamento desse paradigma no âmbito do Ministério da Relações Exteriores; a coesão da corporação diplomática na coordenação de suas preferências e o contexto de incerteza quanto á distribuição das preferências do sistema político doméstico” (MELLO in: ALTEMANI, 2005, p.233).

A assunção do paradigma liberal no começo da década de 90, portanto, não deixou de lado os ícones históricos e arraigados de nossa ação internacional. Nem de longe se logrou reproduzir no Brasil, por exemplo, as “relações carnavais” com os EUA proclamadas por *nuestros hermanos* da Argentina de Menem e Di Tella.

Deu-se prosseguimento, assim, no contexto do pós-guerra fria, a ênfase ao regionalismo e ao processo de integração continental. O projeto do Mercosul é adotado com fulgor pela nossa diplomacia como objetivo prioritário, e seu conceito é ampliado pela proposta brasileira de criação da

Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA. A integração hemisférica representada pela Alca, em um primeiro momento ventilada, é tangenciada posteriormente com extrema cautela e desconfiança.

Em 1991, o Mercosul ganha materialidade física e força institucional com o Tratado de Assunção. Com a adesão de Uruguai e Paraguai, consolidando a integração sub-regional, estavam colocadas as bases para um novo patamar de cooperação e desenvolvimento associado de âmbito continental, mola propulsora do pensamento estratégico nacional que, de sua matriz legal-constitucional, passa a moldar corações e mentes ligados ao internacionalismo brasileiro.

Das negociações da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a chamada Eco-92, realizada no Rio de Janeiro naquele ano, constata-se nitidamente o caráter globalista e universal que o liberalismo brasileiro manteve na política externa nacional. Da retórica ambiental pautada pelas necessidades de desenvolvimento das nações ao Sul, percebe-se claramente que o alinhamento automático mostrava-se incondizente com as aspirações históricas brasileiras e as possibilidades múltiplas de sua ação exterior.

Após a crise política que leva ao *impeachment* de Fernando Collor, é alçado ao poder seu vice, Itamar Franco, cujas diferenças ideológicas e comportamentais levaram ao afastamento mútuo quase no momento imediatamente posterior à eleição. Político mais tradicionalista, ungido à condição de mandatário da República sob condições precárias e extremamente frágeis do ponto de vista institucional, para Franco não restava alternativa senão um governo de coalizão, sem premissas ideológicas muito fortes e pautado pela conservação de várias diretrizes anteriores.

Assim pode-se dizer que foi a sua política externa. Sem rótulos enunciativos ou etiquetas marcantes, a conduta internacional de seu governo reafirmou o sentido

universalista e autônomo na orientação de nossos negócios exteriores e ressaltou a busca pelo desenvolvimento como seu vetor principal.

Os projetos de integração regional e sub-regional são mantidos e aprofundados. Com a consolidação do Mercosul, impulsiona-se o projeto da ALCSA, proposta em 1993. Diante do panorama mundial de concertações continentais, dentro da dualidade globalização *versus* regionalismo que caracteriza o seu contexto, a política externa praticada pelo Governo de Franco caracteriza-se pela estreita aproximação com os vizinhos sul-americanos.

Finalmente, no final de 1994, o Protocolo de Ouro Preto firmou a condição de união aduaneira entre os quatro países do bloco austral, mesmo que imperfeita pelas inúmeras exceções à tarifa externa comum. A grande nau da obra de agregação regional, dessa forma, seguia de vento em popa, singrando os mares abertos da interdependência econômica global.

4. A política externa nos anos FHC

A gestão de Fernando Henrique Cardoso à frente dos desígnios da Nação começa sob o signo da estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real. Tendo sido Chanceler e Ministro da Fazenda do governo anterior, o festejado sociólogo chega ao poder pelos confetes do sucesso do combate à inflação, chaga nacional durante largo tempo. Munido de expressiva legitimidade eleitoral e maciço apoio popular, Cardoso sente-se à vontade para implementar um desmonte do grande aparato estatal que representava o modelo desenvolvimentista das décadas passadas.

Impulsionado pela necessidade da abertura comercial como premissa do plano estabilizador e identificando nova configuração no sistema mundial, Fernando Henrique Cardoso abraça com incômodo as proposições do novo internacionalismo econômico e instrumentaliza a sua política

exterior para a consecução desse novo modelo paradigmático de gestão.

Assim, termos como privatização, liberalização e fiscalismo são unguídos como palavras de ordem nesse novo padrão de desenvolvimento, não mais fundamentado na ação direta e onipresente do Estado. E o processo de reforma e modernização interna acabaria por influenciar a estratégia de inserção internacional a ser executada pela diplomacia brasileira no período.

Partindo da percepção realista de uma potência média com espaços reservados de poder, a política externa de Cardoso aposta no institucionalismo internacional como cenário otimizador para ganhos absolutos e preservação de autonomia. Dessa forma, pela maior participação nos fóruns mundiais e adesão vigorosa aos esforços multilaterais, acreditava-se que o País teria sua capacidade de barganha ampliada e seu respaldo na comunidade internacional robustecido.

Cardoso mostrou-se um entusiasta do novo internacionalismo. Executou com vigor e sob holofotes a diplomacia presidencial, legitimada na busca por reconhecimento internacional à tradição brasileira de aceitação plena dos valores globais e da ordem mundial. Buscava reconhecimento e abrigo no ocidentalismo, mas sem deixar de preservar os princípios históricos de universalidade e diversidade que lastream o nosso comportamento externo. Nas palavras de Letícia Pinheiro:

“(...) buscou-se reforçar a opção pelo fortalecimento das instituições multilaterais internacionais já que, por se autodefinir como país intermediário com recursos limitados de poder, supunha-se que a adesão às normas de regulação internacional lhe garantiria a preservação de espaços de autonomia” (PINHEIRO, 2004, p. 62).

No sentido de ampliar seu acesso a novos mercados e padrões produtivos, requisito básico para o novo modelo de desenvolvimento que se desejava implementar,

o Brasil avalia o novo instistucionalismo do comércio internacional materializado na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Para a grande aventura de ingresso ao jogo do comércio planetário, desejava-se uma grande concertação para a definição e consolidação de seu regramento, projeto do qual uma nação como o Brasil não poderia nem deveria deixar de tomar parte. E assim procedeu a diplomacia de Cardoso, participando dos grandes esforços multilaterais.

A agenda internacional, da mesma forma, ampliava-se em seu rol temático. Questões ambientais e ligadas ao crime internacional, ao narcotráfico, aos direitos humanos, fluxos migratórios e à não-proliferação impuseram novas discussões e alinhamentos. Em sua índole kantiana e multilateral, a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso reafirmou o seu endosso à regularidade sistêmica internacional e incorporou vários desses temas ao seu plano de inserção.

Assim se explica a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e à criação do Tribunal Penal Internacional, a participação ativa na elaboração do Protocolo de Kyoto e diversas outras medidas de adensamento da dimensão multilateral de nossa conduta exterior no período.

À empreitada da integração regional foi dado prosseguimento prático e funcional. Como plataforma para se alcançar maiores ganhos absolutos no nível mundial, o Mercosul é instrumentalizado externamente para a articulação dos interesses comuns dos países membros. Internamente, maiores ambições à dimensão institucional do bloco são inibidas, preservando-se o poder relativo brasileiro dentro de sua formatação. Cardoso também encampa a ideia da comunidade sul-americana, cujo ponto alto se dá com a realização em Brasília, no ano 2000, da cúpula da América do Sul, mantendo-se a lógica aplicada ao bloco sub-regional.

Em resumo, assim como vários de seus antecessores, Cardoso imprime à sua po-

lítica externa percepções próprias e determinadas alterações de rumo, mas preserva os conceitos e os princípios arraigados que pautam e moldam historicamente a essência de nosso comportamento internacional.

5. *A crise do modelo liberal e a ascensão de Lula*

Em 2002, em meio às contestações à ortodoxia liberal preponderante na década passada, ascende ao poder o ex-líder operário Luiz Inácio Lula da Silva, após três tentativas eleitorais fracassadas. Manifestando, todavia, sinais de maior conservadorismo desde a campanha, Lula chega ao poder sob novos condicionantes e parâmetros. Mantendo o compromisso com os princípios da responsabilidade fiscal, da estabilidade e da política macroeconômica da gestão anterior, Lula envia à comunidade financeira internacional a inequívoca mensagem de que não se insurgiria contra a ordem vigente e as regras contratuais.

Em contraponto ao tom conservador e cauteloso adotado na condução da política econômica, o governo Lula assume posicionamento mais agressivo na divulgação de sua política externa. Identificando o comportamento exterior assumido por seus antecessores próximos como excessivamente passivo e dócil frente aos grandes entraves e desafios multilaterais, sua retórica internacionalista passa a cobrar maior assertividade e altivez na busca dos interesses nacionais em mundo ainda com poucos espaços para a periferia.

Inspirada pelos parâmetros diversificadores inaugurados na Política Externa Independente de Jânio Quadros, mas sem deixar de reconhecer e instrumentalizar a nova dinâmica da interdependência econômica, a condução dos negócios externos pelo governo Lula salta de patamar na autodefinição nacional: o Brasil não podia ser apenas um coadjuvante no sistema internacional, mas um *global player* de papel protagonista e influenciador.

Fortemente calcada na figura midiática e inspiradora do ex-operário Lula, exortando-o como porta-voz das iniquidades do mundo e pela reforma no funcionamento do sistema internacional, sua política externa conflagra um articulado movimento de ampliação das novas esferas de poder e de movimentação econômica.

É a época da elevação dos BRICs³ à condição de nações com efetivo peso no cenário econômico mundial, e a aproximação brasileira com seus parceiros de crescimento vertiginoso é natural e irreversível. Dotados de imensas potencialidades de recursos humanos e produtivos, notadamente China, Índia e Brasil compartilham aspirações e reivindicações quanto à remodelagem das estruturas decisórias relacionadas às grandes questões internacionais.

A importância da cooperação com o grande parceiro comercial norte-americano continua sendo reconhecida como peça chave no tabuleiro de nossa política exterior, mas foge-se de qualquer tipo de alinhamento automático ou coordenação com as posições hegemônicas estadunidenses. Não faltam exemplos de tal linha de ação: o acordo dos biocombustíveis e o diálogo estratégico para a contenção do bloco anti-EUA no subcontinente, por um lado, e o repúdio à invasão do Iraque e o enfretamento nas negociações comerciais no âmbito da OMC, pelo outro viés. Fato marcante dessa nova dimensão do internacionalismo brasileiro também se dá com a tentativa de protagonizar um acordo nuclear com o Irã, a despeito da desconfiança das potências militares quanto às reais pretensões da república islâmica nesse diapasão.

Entretanto, é na seara das negociações multilaterais do comércio internacional que a atuação brasileira se dá com maior vigor e desenvoltura. Assumindo a liderança do movimento de defesa dos interesses do

³ Acrônimo criado pelo economista Jim O'Neil, formado pelas iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China, para designar as quatro grandes locomotivas do crescimento econômico mundial nas próximas décadas.

mundo em desenvolvimento e exportador de produtos primários, cujo emblema é a formação do G-20 em meio às negociações da Rodada Doha de liberalização comercial, a diplomacia brasileira protagoniza sucessivos embates pelo fim dos subsídios agrícolas concedidos pelas potências do Norte e realça as cores de sua retórica mais pró-ativa.

O caminho do multilateralismo, nesse contexto, é trilhado sob o pleito reformista, de apelo à aproximação com uma nova configuração internacional nascente. Quer-se tomar parte de seu conjunto, mas sublinhando a necessidade de seu redesenho. A postulação por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU da atual chancelaria demonstra tal condição, associada a uma participação mais efetiva e de liderança em empreitadas como a Missão de Paz no Haiti – MINUSTAH. Para Celso Lafer, tal conduta é mais espalhafato que substância:

“Mas, também, contém mudanças de ênfases, às vezes perigosas, e sobretudo de figuração: a atual diplomacia dá a política externa uma feição de política-espetáculo, reminiscência da festa republicana destinada a transmitir ao público interno a idéia de um recomeço radical” (LAFER in: ALTEMANI, 2005, p. 253).

Como contraponto, Amado Cervo reconhece na mudança dos rumos da política externa brasileira operada na era Lula uma inflexão importante e absolutamente legítima, que retoma a defesa dos interesses nacionais:

“Da era Cardoso para Lula, o Brasil evoluiu de uma aliança estratégica com o Ocidente, feita de subserviência decisória e de ilusão kantiana, para o universalismo de ação, feito do jogo duro e realista das relações internacionais” (CERVO in: ALTEMANI, 2005, p. 257).

Se tal postura representa mero espetáculo ou realismo de ação, pura retórica mudancista ou efetivo *aggiornamento* práti-

co, não há consenso entre os analistas. Mas o que é absolutamente inquestionável é a contínua validade do acumulado histórico de nossa conduta diplomática, oferecendo previsibilidade e coesão na aplicação dos princípios de nosso comportamento internacional. Assim se procede com o intento *mater* da integração regional, com a tradição grotiana de respeito ao direito internacional, com a índole universalista e a busca pela autonomia decisória na formulação de nossa estratégia de inserção mundial.

6. Conclusão

Nos últimos 20 anos, a comunidade internacional passou por alterações profundas e abrangentes em seu funcionamento sistêmico. Novos esquemas de poder e de concertação política e econômica trouxeram mudanças que obrigaram os Estados nacionais a uma redefinição de seu papel na redesenhada formatação da ordem internacional.

Com o Brasil não foi diferente. Modelos de desenvolvimento foram aposentados, reformulados, resgatados e reinventados com a mesma velocidade que as conjunturas do sistema internacional sofriam novos arranjos e criavam novos condicionantes. No mesmo diapasão, a estratégia de inserção global, fundamentada na percepção da identidade internacional e dos interesses da potência regional brasileira, acabou acompanhando, em alguma medida, os fluxos e refluxos dessa torrente de mudanças.

Entretanto, no meio dessa correnteza de variações, o leme firme e seguro das tradições e princípios de nossa diplomacia nunca deixou de guiar os comandantes *ad hoc* da nau brasileira nos mares do internacionalismo. Dando-lhe previsibilidade de ação e firmeza de propósito, o acumulado histórico de nossa conduta externa, positivado até mesmo em nossa carta constitucional, fornece um manancial confiável para a análise do comportamento internacional do Brasil nas últimas décadas.

Referências

- ALTEMANI, H. *Política externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ALMEIDA, P. R. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- ALMEIDA, P. R. *Formação da Diplomacia Econômica do Brasil*. Brasília: Funag, 2001.
- BANDEIRA, M. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: EDUnB, 1987.
- CERVO, A.L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 1. ed., 2007.
- CERVO, A.L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1. ed., 1992.
- DANTAS, S. T. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- FONSECA, G. *A Legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e terra, 1998
- GUIMARÃES, S.P. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo de política internacional*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.
- HIRST, M.; PINHEIRO, L. *A Política externa do Brasil em dois tempos*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.
- LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- PINHEIRO, L. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- RICUPERO, R. *Visões do Brasil: ensaio sobre a história e a inserção do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995.
- SARAIVA, J. F. S. (Ed.). *Foreign policy and political regime*. Brasília: Ibrj, 2003.
- SARAIVA, J. F. S. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior brasileira*. Brasília: EDUnB, 1996.
- SEIXAS CORRÊA, L. *As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000*. IN: FONSECA, G.; LEÃO, V. C.
- SILVA, J. L.; BRIGAGÃO, C. *História das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Cebri, 2001.
- VIZENTINI, P. (Org.) *A grande crise: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90*. Petrópolis: Vozes, 1992.

Orientações Editoriais

A Revista de Informação Legislativa divulga trabalhos elaborados pela Subsecretaria de Edições Técnicas e artigos de colaboração. Os trabalhos devem reportar-se a assuntos da área do direito e áreas afins – de interesse dos temas em debate no Congresso Nacional – e de cunho histórico que se relacionem com o Poder Legislativo. Somente serão publicadas colaborações inéditas, que serão selecionadas por conselho.

As colaborações deverão ser encaminhadas ao Editor por *e-mail* (livros@senado.gov.br) com indicação do endereço do autor para eventual envio de exemplar impresso. Da mensagem eletrônica deverá constar autorização para publicação sem ônus na Revista e posterior visualização na Internet, bem como declaração de ineditismo do artigo. Referida mensagem deverá ainda ser seguida de assinatura digital. Não havendo esse recurso, pedimos o encaminhamento em separado por fax ou pelos Correios da carta de autorização/declaração de ineditismo devidamente assinada.

O texto do artigo a ser publicado deve ser formatado preferencialmente para papel A4, em corpo 12 e espaçamento entre linhas de 1,5 e gravado no formato *Word for Windows*. Dos artigos deverão constar resumo curricular e local de trabalho do colaborador. Após o título e nome do autor, deve ser apresentado um sumário da matéria. Os desenhos, gráficos, ilustrações e tabelas – se estritamente indispensáveis à clareza do texto – deverão ser encaminhados em arquivos separados (um para cada desenho, gráfico ou tabela), com indicação do ponto em que devem ser inseridos no texto.

Ressaltamos que o artigo enviado para publicação ficará disponível para avaliação durante seis meses. Findo esse prazo e ainda havendo interesse das Edições Técnicas em publicá-lo, entraremos em contato para confirmar o ineditismo e a atualidade do conteúdo. Não havendo mais interesse do Editor, o artigo será desconsiderado sem comunicação prévia.

Com o objetivo de melhorar a legibilidade dos artigos e dinamizar o processo de pesquisa dos seus leitores, recomenda-se a adoção de alguns procedimentos básicos no que diz respeito às citações e referências bibliográficas:

- a) Não devem ser incluídas as referências bibliográficas completas em rodapé, exceto em casos de citação de citação, em que somente o autor citado figura em nota de rodapé e o autor que o citou, em lista de referências;
- b) a referência completa deverá constar em lista, no final do artigo, organizada em ordem alfabética e alinhada à esquerda;
- c) as notas de rodapé explicativas ou informativas são chamadas no texto por números altos ou alceados, podendo inclusive ser feita citação bibliográfica relativa ao seu conteúdo;
- d) a fonte da qual foi extraída a citação deverá constar no próprio corpo do texto conforme os exemplos que se seguem:

Exemplos de citação direta:

Segundo Falcão (1984, p. 59), “não basta a existência de demanda estudantil para que as faculdades continuem a produzir bacharéis”.

“Não basta a existência de demanda estudantil para que as faculdades continuem a produzir bacharéis” (FALCÃO, 1984, p. 59).

Observação: A citação direta incluída em texto e/ou em nota de rodapé aparece entre aspas.

Exemplos de citação indireta:

Para que a produção de bacharéis continue, vários fatores devem ser observados

além da demanda estudantil (Cf. FALCÃO, 1984, p. 59).

Para que a produção de bacharéis continue, vários fatores devem ser observados além da demanda estudantil (FALCÃO, 1984, p. 59).

Observação: A falta de aspas e/ou o termo Cf. (confira, compare) evidenciam que não se trata de uma transcrição e sim da utilização da fonte citada a fim de respaldar a idéia do autor do artigo.

Monografias (livros, folhetos, teses, enciclopédias, etc.) deverão conter: sobrenome do autor, prenome(s), título da obra, subtítulo (se houver), local de publicação, editor(a), data de publicação.

Exemplo de monografia no todo:

MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

Exemplo de parte de monografia:

ROMANO, G. Imagens da juventude na era moderna. In: LEVI, G.; SCHMIT, J. (Org.). *História dos jovens: a época contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 7-16.

Para artigos de periódicos, as informações essenciais são: sobrenome do autor, prenome(s), título do artigo, subtítulo (se houver), título da revista, local de publicação, indicação de volume, ano, número, página inicial e final, período e data de publicação.

Exemplo de artigos de periódicos:

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. Lopes da Costa e o processo civil brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 37, n. 148, p. 97-111, out./dez. 2000.

Para artigos de jornais: sobrenome do autor, prenome(s), título do artigo, subtítulo (se houver), título do jornal, local de publicação, data de publicação, seção ou caderno do jornal e paginação.

Exemplo de artigos de jornais:

MOURA, Ana Lúcia; FEITOZA, Valéria. Escola pública: a tristeza de quem fica. *Correio Braziliense*, Brasília, 6 mar. 2001. Tema do Dia, p. 6-7.

Para referências em meio eletrônico: sobrenome do autor ou entidade, prenome(s), título, subtítulo (se houver), também são essenciais as informações sobre o endereço eletrônico, apresentado entre os sinais <>, precedido da expressão "Disponível em:" e data de acesso ao documento precedido da expressão "Acesso em:".

Exemplo de referências em meio eletrônico:

CORREIO Braziliense. Disponível em: <<http://www.correioweb.com.br>>. Acesso em: 5 jul. 2003.

A cada artigo publicado serão fornecidas 50 separatas e uma assinatura anual da Revista. Artigos não publicados não serão devolvidos, salvo expressa solicitação.