

## **Nota Explicativa**

Esta dissertação foi digitalizada a partir dos exemplares disponíveis na Biblioteca Florestan Fernandes e/ou no Centro de Apoio à Pesquisa em História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Nenhum dos exemplares possui as páginas 85, 86 e 87.

São Paulo  
2004

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA E AS AÇÕES DIRETAS DE  
INCONSTITUCIONALIDADE

ANA LÚCIA AMARAL

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA E AS AÇÕES DIRETAS DE  
INCONSTITUCIONALIDADE**

**ANA LÚCIA AMARAL**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.**

**Orientadora: Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Maria Tereza Sadek**

**À minha mãe (*In memoriam*) e meu pai pelo incondicional apoio e estímulo; à minha irmã por ter me dado o seu tempo para realizar esta empreitada.**



## AGRADECIMENTOS

Para a elaboração desta dissertação, contei com colaboradores bem dispostos e entusiastas da hipótese de pesquisa.

Primeiramente, agradeço a JULIANO BENVINDO que, paciente e meticulosamente, foi organizando as esparsas informações relativas às representações de inconstitucionalidade dos anos de 1985 a 1988.

À RENATA MELLO CERCHIARI, ontem estagiária e hoje assessora, colaboradora dedicada e zelosa, que dispôs de seu direito de gozar férias para me acompanhar na tarefa de seleção e análise das iniciais das ADIn's aqui comentadas.

À MIRIAM REALE, companheira de outras contendas em prol da tutela coletiva ambiental, que tão solidariamente veio trazer sua capacidade de trabalho, propondo-se à leitura metódica e crítica na revisão final desta dissertação.

A todos minha imorredoura gratidão.

Ana Lúcia Amaral

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988, ao dar novo desenho institucional ao **MINISTÉRIO PÚBLICO (MP)**, aumentou, sobremaneira, o leque de suas atribuições, permitindo que temas antes afetos à esfera eminentemente política atribuídos aos Poderes Executivo e Legislativo pudessem ser questionados perante o Poder Judiciário.

A ampliação dessa gama de matérias possíveis de serem submetidas ao crivo do Poder Judiciário tem chamado a atenção dos pesquisadores da área da ciência política. Alguns deles passaram a denominar essa forma de intervenção engendrada pela atividade jurisdicional de “*política da justiça*” e “*ativismo judicial*”.

A proposta do presente trabalho é verificar se a atuação do PGR refletiu, até o momento, efetivamente, o alargamento de atribuições dado ao MP. Para tanto, escolheu-se como critério de verificação o **controle concentrado da constitucionalidade das leis e atos normativos**, viabilizado pelas denominadas **ações diretas de inconstitucionalidade**, as ADIn’s.

Com o auxílio de dados secundários, da literatura e estatísticos, constatou-se não serem as matérias, objeto das antigas representações de inconstitucionalidade, distintas das tratadas nas ações diretas de inconstitucionalidade – ADIn’s.

De um modo geral, não obstante o aumento do rol dos co-legitimados para a propositura da ADIn, o PGR continuou sendo o principal provocador do STF, ressalvada a atuação de alguns partidos políticos, assumindo, vez ou outra, a liderança quanto à formulação de ADIn’s.

Alguns fatores detectados pelo presente trabalho apontam para o esvaziamento do instituto.

## ABSTRACT

*The Brazilian Constitution of 1988, at the time when giving a new institutional feature to the **PUBLIC DEPARTMENT**, greatly increased the options of its duties allowing that subjects, once exclusively related to politics ascribed to the Executive and Legislative Powers, could be objected before the Judiciary.*

*The enlargement of this range of subjects, which may be abode by the Judiciary, has called the political science researchers' attention. Some of them have named this form of intervention raised by the jurisdictional activity as "**politicizing of the justice**" and "**judicial activism**" thereafter.*

*The proposal of the current work is to verify whether the performance of the Attorney General has effectively revealed the enlargement of duties given to the Public Department so far. Therefore, it has been chosen as the check judgement the **centralized control of the constitutionality of the statutes and acts**, practicable by the named **direct actions of unconstitutionality**.*

*With the aid of secondary, literary and statistic data, it has been certified that the matters, the purpose of the old representations of unconstitutionality, are not distinct from the treated matters in the direct actions of unconstitutionality.*

*Altogether, notwithstanding the increase in the roll of the co-legitimate for the proposition of the direct actions of unconstitutionality, the Attorney General has continued being the main provocative person of the Supreme Court in Brazil, except for the performance of some political parties taking over the leadership as to the formulation of direct actions of unconstitutionality at times.*

*Some factors perceived by the current work point to the emptying of the institute.*

## RÉSUMÉ

*Lorsque la constitution fédérale de 1988, a donné un nouveau dessin institutionnel au MINISTÈRE PUBLIC (MP), elle a augmenté, outre mesure, l'éventail de ses attributions, en permettant que des thèmes destinés auparavant à la sphère éminemment politique attribués aux Pouvoirs Exécutif et Législatif puissent être questionnés devant le Pouvoir Judiciaire.*

*L'agrandissement de cette gamme de matières possibles d'être soumises au crible du Pouvoir Judiciaire a attiré l'attention des chercheurs du domaine de la science politique. Quelques-uns ont commencé à dénommer cette forme d'intervention engendrée par l'activité juridictionnelle « politisation de la justice » et « activisme judiciaire ».*

*La proposition du travail présent est de vérifier si la performance du*

*PGR a reflété, jusqu'au moment effectivement, l'élargissement d'attributions donné au MP. Pour autant, l'on a choisi comme critère de vérification le contrôle concentré de la constitutionnalité des lois et des actes normatifs, rendu viable par les dénommées actions directes d'inconstitutionnalité, les ADIn.*

*Avec l'aide de données secondaires, littéraires et statistiques, l'on a constaté que les matières, objet des anciennes représentations d'inconstitutionnalité, ne sont pas distinctes de celles traitées dans les actions directes d'inconstitutionnalité – ADIn*

*D'une manière générale, nonobstant l'augmentation du rôle des co-légitimés à la proposition d'action judiciaire de l'ADIn, le PGR a demeuré le principal provocateur du STF, excepté la performance de quelques partis politiques, en assumant, une fois ou l'autre, la présidence quant à la formulation d'ADIns.*

*Quelques facteurs détectés par ce travail-ci indiquent l'évidement de l'institut.*

## **PALAVRAS-CHAVE/KEY WORDS**

**Judicialização da política; ativismo judicial; Ministério Público; Procurador-Geral da República; ADIn; direitos fundamentais e administração pública; Poder Judiciário e Política.**

# SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1- O controle de constitucionalidade e os modelos norte-americano, Austríaco e Alemão .....</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo 2 - O Controle de Constitucionalidade: gênese e evolução .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1- Panorama anterior à Constituição Federal de 1988</b>	
<b>2.2- Panorama após a promulgação da Constituição Federal de 1988</b>	
<b>Capítulo 3 - O Ministério Público nas Diversas Constituições Federais .....</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 4 - A literatura produzida acerca do tema, sob a ótica da Ciência Política .....</b>	<b>21</b>
<b>Capítulo 5 - O perfil constitucional do MP. O manejo da ADIn e as gestões do intérprete legitimado, o Procurador-Geral da República .....</b>	<b>40</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>64</b>
<b>Bibliografia Utilizada .....</b>	<b>75</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>77</b>

## Introdução

O sistema de JUSTIÇA passou, especialmente, a interessar aos pesquisadores da ciência política quando temas afetos à esfera política e à administração pública foram levados à apreciação do Poder Judiciário com maior frequência e ênfase.

A Constituição Federal de 1988 é o marco dessa mudança que conferiu novo desenho ao MINISTÉRIO PÚBLICO (MP), à instituição pública que ao longo da história Republicana teve seu enquadramento ora na estrutura do Poder Executivo ora na estrutura do Poder Judiciário. Essa oscilação bem expressava a dificuldade da definição da real atribuição da instituição Ministério Público.

Em tempos de atrofia do Poder Legislativo e de gigantismo do Poder Executivo, quando não restavam precisas o quê e quais seriam as potencialidades do Poder Judiciário, o legislador constituinte, não ignorando a falta de desenvolvimento do espírito associativista da comunidade nacional<sup>1</sup>, que pudesse habilitá-la à implantação do sistema de Justiça, optou por elevar uma instituição da própria organização do Estado a ente legitimado para as iniciativas em prol da cidadania, mesmo que promovidas contra a estrutura da Administração Pública. Dessa forma impulsionou a concretização do exercício da cidadania para a proteção e gozo dos direitos fundamentais.

O aumento do rol de direitos e interesses, cuja defesa tornou-se função institucional do MP, fez com que a atribuição de propor de ação direta de inconstitucionalidade, - originariamente exclusiva do Procurador Geral da República -, tivesse ampliada a temática a ser tratada?

Propomo-nos, no presente trabalho, à reflexão da questão ora colocada, com o intuito de contribuir com a análise crítica do instrumental que se nos apresenta.

Para tanto, trilharemos as seguintes etapas.

O Capítulo 1 apresenta breve exposição acerca do controle de constitucionalidade e de alguns de seus modelos. O Capítulo 2 trata do Controle de Constitucionalidade, sua gênese e evolução ao longo do período republicano até os dias atuais. Por sua vez, o Capítulo 3 pretende focar o tratamento

---

<sup>1</sup> A "cidadania de baixa densidade", na expressão de FARO (1997).

constitucional da instituição Ministério Público nas diversas Constituições Brasileiras. Já o Capítulo 4 apresenta a literatura produzida acerca do tema, sob a ótica da Ciência Política. Por fim, o Capítulo 5 discorre acerca do perfil constitucional do MP ao manejar a ADIn mediante as sucessivas gestões do intérprete legitimado, o Procurador-Geral da República.

Derradeiramente, as conclusões são expostas na tentativa de contribuir à produção acadêmica e jurídica relativa ao instrumento.



# CAPÍTULO 1

## 1. O controle de constitucionalidade e os modelos norte-americano, austríaco, alemão.

A referência ao percurso histórico-teórico do controle da constitucionalidade em outros sistemas e no direito brasileiro, neste trabalho, pretende tão-somente informar os fundamentos do instituto para que seja compreendida a escolha do próprio tema.

A adequação dos textos legais, e atos normativos da administração pública em geral, ao que reza a Lei Fundamental adotada em um determinado Estado, o Controle da Constitucionalidade<sup>2</sup> se põe nos sistemas jurídicos que adotam o direito positivado em um texto, a Constituição, o estatuto fundamental que deve reger a vida dos Estados pós-absolutismo.

Ater-nos-emos à introdução e à evolução do instituto no Brasil, que tem seus antecedentes mais próximos no controle da constitucionalidade das leis pelo Poder Judiciário nos Estados Unidos da América (*judicial review*) e na estruturação do controle da constitucionalidade concentrado em órgãos especiais, desenvolvida na Europa continental (Alemanha e Áustria).

Por força do princípio da separação dos poderes, a Corte Suprema Norte-americana teve que desenvolver elaborado trabalho doutrinário e jurisprudencial até que fosse admitida a ação declaratória de controle da constitucionalidade. Passou, então, a reconhecer que os direitos fundamentais inseridos em sua

---

<sup>2</sup> Cumpre esclarecer que é da competência jurisdicional de qualquer magistrado ou tribunal, ou seja, em qualquer dos graus da jurisdição, declarar inconstitucional uma lei ou parte dela, sempre no exame do processo em julgamento, em um **caso concreto**. Por ser considerada inconstitucional, poderá tal lei ou dispositivo deixar de ser aplicada (o) na solução da lide, na disputa colocada em juízo. Vale dizer, aquela decisão não suprimirá do mundo jurídico a lei ou artigo de lei considerado inconstitucional, mas ordenará, tão-somente que, naquele caso, aquela lei ou parte dela não será observada, buscando-se a solução em outros diplomas legais e/ou princípios jurídicos. É o denominado **controle difuso da constitucionalidade**.

Constituição eram também oponíveis aos governos estaduais<sup>3</sup>, e não somente em face do governo central, considerando a Emenda XIV uma extensão dos direitos contidos nas primeiras oito Emendas.

A jurisprudência da Suprema Corte Americana, no início do século XX, volta-se contra decisões dos Estados, diante de regulamentação, feita nas diferentes unidades, relativa ao direito de propriedade e de interesses econômicos<sup>4</sup>, vindo a declarar inconstitucionais leis estaduais que dispunham sobre direitos sociais trabalhistas<sup>5</sup>. E acabou por intervir no direito legislado pelos Estados pró direitos fundamentais, até 1937, quando, na época da depressão, passou a adotar uma postura de maior acatamento às decisões do Presidente Roosevelt.

Após aquele período, a Suprema Corte Americana só declarava inconstitucionais as leis que revelassem exorbitância do Poder Legislativo. Assim é que no caso *Nebbia v. New York*, a Suprema Corte enfrentou a lei do Estado de Nova York, que fixava os valores máximo e mínimo para a venda do leite, no varejo. Aquele tribunal afirmou não ser absoluto o direito de propriedade, bem como ser fundamental a regulação pública do interesse comum.

Vale ainda lembrar a denominada Corte de Warren<sup>6</sup>, quando a Suprema Corte americana atuou na implementação dos princípios da XIV Emenda, enfrentando questões não solucionadas pelo processo político.

Na Europa Continental, mais especificamente na Alemanha<sup>7</sup>, o modelo de jurisdição concentrada, idealizado por Kelsen e inscrito na Constituição Austríaca de 1920-1929, supunha um processo de controle da constitucionalidade cuja titularidade era de alguns órgãos políticos, ensejando decisões com eficácia *erga omnes*. Lá, as diferentes unidades federativas têm sua própria Justiça Constitucional. A edição da lei que a instituiu data de 1951.

A Corte Constitucional alemã tem enorme influência na vida política da República Federal da Alemanha, havendo decisões que se tornam o centro de discussões

---

<sup>3</sup> Relembre-se que antes da XIII Emenda, a Corte Suprema afirmara que os escravos não eram cidadãos norte-americanos, deixando para os Estados a definição de sua condição jurídica, o que fez a escravidão perdurar até 1865.

<sup>4</sup> Baracho, "A Interpretação dos Direitos Fundamentais..." in "Jurisdição Constitucional e os...", 2003, p.313-345.

<sup>5</sup> *West Coast Hotel v. Parrish*, confira-se Baracho (2003), p.321.

<sup>6</sup> *Earl Warren* foi nomeado Presidente da Suprema Corte em 1953, presidindo-a até 1969.

<sup>7</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. São Paulo, Saraiva, 3ª ed., 1999, p.14.

públicas, de sorte a orientar os parlamentares quando da discussão de projetos de lei.

A Corte Constitucional não é uma das instâncias da jurisdição, nem procede à revisão das decisões dos tribunais inferiores, mas detém a jurisdição constitucional manifestada nos recursos constitucionais, por meio dos controles abstratos<sup>8</sup> e os concretos. Tais controles levariam à suspensão de todos os processos pendentes de sorte a submeter a lei incidente no caso à Corte Constitucional.

O tribunal pelo qual se faz o controle da constitucionalidade é composto por juízes federais e outros juristas, eleitos pelo Parlamento Federal e pelo Conselho Federal. Essa Corte é organizada em duas Câmaras, cujos juízes são eleitos para mandatos de 12 (doze) anos, de sorte que reflita a representatividade parlamentar dos partidos políticos. A nomeação é do Presidente da República.

A diferença entre os sistemas poderia ser explicada pela forma mais ou menos acentuada como são entendidas a república e a federação, isto é, qual seria a radicalidade na forma de compreensão da representação política clássica e da maior ou menor força do governo central em face das unidades federativas, repercutindo na escolha do modelo para o controle da constitucionalidade da produção legislativa.

Cumprir observar que há sistemas jurídicos que admitem outras formas de controle como o político e o misto, sendo que no Brasil só há o jurisdicional.

Não se perca de vista que este trabalho se propõe à análise da postura institucional na propositura de ação direta de inconstitucionalidade, ou seja, sob o modelo judicial, sem a intervenção ou participação dos outros poderes de Estado, como no caso do modelo alemão, por exemplo, em que a atuação do Poder Legislativo sofreu alterações no curso da história republicana.

O controle da constitucionalidade, nos termos expressos na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, resultante de um período histórico em que houve forte mobilização por maior participação popular, sofreu significativa alteração.

---

<sup>8</sup> Instaurados a requerimento do governo federal, de um dos Estados ou por parte do Parlamento Federal.

O legislador constituinte estendeu aquela legitimidade também às confederações sindicais e às entidades de classe de âmbito nacional, além das Mesas do Senado, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Estaduais, a Presidência da República e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Tal inovação constitucional é da maior relevância, na medida que enseja a participação de importantes setores da sociedade organizada em nosso País, ao questionar e invalidar leis e atos normativos federais e estaduais que agridam a denominada "Constituição Cidadã".

A legitimação conferida a essas entidades, para propor a ação direta de inconstitucionalidade, pode ser importante via para que possam desempenhar relevante papel no resguardo da ordem jurídica estabelecida para a efetiva proteção dos direitos fundamentais nela consagrados.

No caso brasileiro, a evolução do controle jurisdicional da constitucionalidade até o complexo modelo atual, ampliou o sistema de **controle**. Além do já existente controle em concreto, introduziu o controle em abstrato da constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, somando uma nova competência, desta feita originária no **Supremo Tribunal Federal - STF**, assim como o controle da constitucionalidade para efeitos de decretação de intervenção federal, igualmente de competência originária daquela Corte<sup>9</sup>.

A anterior ordem constitucional brasileira consagrava o monopólio do Procurador-Geral da República para a propositura da ADIn. Com efeito, até 5 de outubro de 1988, apenas o chefe do Ministério Público da União podia tomar a iniciativa de provocar a suprema corte brasileira para que exercitasse o controle da constitucionalidade em tese. Desde aquela época, percebia-se que era uma agravante a exclusividade de iniciativa ao PGR. Isto porque era o cargo de livre escolha do Presidente da República, podendo ser exonerado *ad nutum*. Tal situação poderia inviabilizar a propositura do instrumento se preservação da lei ou ato normativo viesse ao chefe do Executivo Federal.

Durante os debates da Assembléia Constituinte, houve propostas de modificação quando se cogitou, inclusive, estender tal legitimação a qualquer cidadão. Ao final, venceu a solução intermediária consagrada no art. 103 da Constituição em vigor, que permite a propositura de tal ação pelo Presidente da República, pelas Mesa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de Assembléia Legislativa, por Governador de Estado, pelo Procurador-Geral da República<sup>10</sup>, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por Partido Político com representação no Congresso Nacional e por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Apesar do aumento do rol dos entes legitimados para a propositura das ADIn, a jurisprudência desenvolvida pelo STF relativa ao reconhecimento, em cada caso concreto, da legitimação das entidades que têm proposto ações diretas de inconstitucionalidade aponta para a resistência daquela Corte à “quebra do monopólio” perpetrada pela Constituição de 1988. Argumentos essencialmente formais têm levado a uma interpretação restritiva do dispositivo constitucional que consagra a legitimação das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional, e, através dessa linha de interpretação, vem declarando carentes de legitimidade uma enorme gama de entidades que procuram provocar aquela corte para declarar inconstitucionalidade de leis ou atos normativos. Não reconhecendo a legitimação de tais entidades, o STF tem deixado de julgar o mérito das ações por elas propostas.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Prevista também a competência para o julgamento da nova “ação declaratória de constitucionalidade”, tema não abordado neste trabalho em virtude de não ser atribuição do PGR. Da mesma forma o controle concentrado da constitucionalidade em âmbito estadual.

<sup>10</sup> Que passou a ter mais autonomia em face do Presidente da República.

<sup>11</sup> ADI2482/MG. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Relator(a): Min. MOREIRA DE ALVES  
Julgamento: 02/10/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno  
Publicação: DJ DATA-25-04-2003 PP-00032 EMENT VOL-02107-01 PP-00168  
Ementa

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL. Falta de legitimidade ativa. - Na ADI 1.792, a mesma Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL não teve reconhecida sua legitimidade para propô-la por falta de **pertinência temática** entre a matéria disciplinada nos dispositivos então impugnados e os objetivos institucionais específicos dela, por se ter entendido que os notários e registradores não podem enquadrar-se no conceito de profissionais liberais. - Sendo a **pertinência temática** requisito implícito da legitimação, entre outros, das Confederações e entidades de classe, e requisito que não decorreu de disposição legal, mas da interpretação que esta Corte fez diretamente do texto constitucional, esse requisito persiste não obstante ter sido vetado o parágrafo único do artigo 2º da Lei 9.868, de 10.11.99. É de aplicar-se, portanto, no caso, o precedente acima referido. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

A despeito dessa interpretação, o fato é que o instrumento é pleno de possibilidades para a obter a observância dos direitos fundamentais do cidadão em face do governo federal.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Baracho Jr., *op. cit.*, Pp.315-345.

## CAPÍTULO 2

### 2. O Controle de Constitucionalidade: gênese e evolução

#### 2.1. Panorama anterior à Constituição Federal de 1988

Com a Proclamação da República, o controle da constitucionalidade foi introduzido no sistema jurídico nacional por força da influência da doutrina constitucional norte-americana. Durante o Império, era o Poder Legislativo o único habilitado a fazê-lo, vez que, sendo o elaborador das leis, era quem podia interpretar, suspender ou revogar as leis.

Somente com a proclamação da República, sob influência do direito norte-americano, o Supremo Tribunal Federal passou, então, a funcionar como guardião da Constituição e da ordem federativa. Decidindo os conflitos entre as unidades da federação, tão-somente o fazia pela via de exceção, no controle difuso; vale dizer, dentro de um caso concreto.

A partir da Constituição de 1934, fortemente influenciada pelas constituições parlamentaristas européias, quando da mitigação do modelo federativo, foi introduzido o instituto da *suspensão da execução da lei* pelo Senado. Por este instituto, após o julgamento de recurso extraordinário, o Senado, ao receber a declaração incidental da inconstitucionalidade, passou a ter a atribuição de conferir eficácia *erga omnes* àquele julgamento. Deste modo, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em um caso concreto, passava a valer mesmo para os não envolvidos no litígio. Isto porque o Senado, ao suspender a execução total ou parcial da lei, aplicava aquela decisão em todo o território nacional, pondo fim a eventuais confusões decorrentes de decisões contraditórias. Esse instituto só não foi mantido na denominada Constituição de 1937, por força do caráter autoritário e centralizador do governo de Getúlio Vargas, que outorgou a Carta de 10 de novembro, período durante o qual não se elegeram os integrantes do

Parlamento. Desta forma, restava autorizado o Chefe do Executivo a dispor sobre todas as matérias, inclusive emendas constitucionais, por meio de decretos-leis.

O **controle abstrato de normas** só foi introduzido em 1965, pela Emenda Constitucional n. 16, de 26/11/65.

Ao Procurador-Geral da República foi atribuída a tarefa de argüir a inconstitucionalidade das leis federais ou estaduais que contrariassem a Constituição, instituto este que tem sua estrutura semelhante à *representação interventiva*<sup>13</sup> pela qual era aferida a compatibilidade do direito legislado pelas unidades da Federação com os denominados *princípios sensíveis*<sup>14</sup> da Constituição Federal, hoje expressos nos art. 34, II, c/c art. 36, III. A adoção da **representação para a intervenção** revela a **transformação de questão política de ingerência da União nos Estados em questão jurídica**, a ser decidida por fundamentos técnicos expostos em decisão da Corte Suprema, alçada, assim, a um **papel político e não mais de aplicador jurisdicional do Direito**.

A representação para intervenção, em caso de violação dos princípios constitucionais sensíveis, constitui processo de natureza objetiva, isto é, sem necessidade de existir efeitos concretos da lei impugnada, legitimando ativamente o chefe do Ministério Público da União, o Procurador-Geral da República, e passivamente os poderes que elaboraram a lei impugnada. Durante a Primeira República – CF/1934 –, o controle de constitucionalidade realizado pelos tribunais brasileiros adotava o modelo estadunidense. A partir de então, com a representação para intervenção, passou também a adotar padrão de controle de constitucionalidade herdado da Europa continental. Este foi o modelo adotado por Hans Kelsen, ao elaborar a Constituição austríaca de 1922, criando o tribunal ou corte constitucional como órgão vinculado ao Parlamento. Era uma forma de amortecer o regime presidencialista de governo, caracterizado pela

---

<sup>13</sup> Conforme análise de MENDES (*op. cit.*), p. 61, essa peculiar atribuição do Procurador-Geral da República era o exercício "de uma atividade do interesse público" devendo "atuar como representante de toda a sociedade que estaria interessada em suprimir o ato inconstitucional", de forma que não se considerava "esse processo como uma peculiar forma de composição de conflitos federativos".

<sup>14</sup> São aqueles princípios constitucionais relativos à forma republicana representativa, à independência e coordenação dos Poderes, à temporariedade das funções eletivas, autonomia dos Municípios, garantias do Poder Judiciário e dos Ministério



nítida divisão das funções entre os Poderes, que se dava pela instituição de órgãos de coordenação dos três Poderes, a cargo do Senado Federal (art.88).Tinha ele a incumbência de coordenar as relações entre os poderes federais, manter a continuidade administrativa e velar pela Constituição quando da elaboração das leis.

A Corte Suprema, com a representação para intervenção, ganhou do constituinte brasileiro, pela primeira vez, uma competência que a fez se aproximar do modelo europeu da Corte Constitucional.

Ressalte-se a grande diferença: a Corte Constitucional européia é órgão auxiliar do Parlamento que designa os juízes, que exercem mandato certo.

Ainda que, na linha de orientação defendida por Rui Barbosa, aos tribunais não caberia o conhecimento das questões políticas - as que versem sobre as decisões tipicamente de cada um dos Poderes -. Assim era na Constituição de 1934, no art. 68, que dispunha ser vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas, disposição repetida no art. 94 da Constituição de 1937.

Apesar dessa vedação, o fato é que ficou evidente o caráter político da decisão por ventura proferida em sede de representação para intervenção, ainda que a contenda pudesse adquirir forma ou aparência dos judiciais, e a decisão refletisse a síntese resultante do contraditório, a grande característica legitimadora do processo judicial.

A redemocratização do País conferiu à Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946, caráter político-liberal, descentralizador em reação ao centralismo da Constituição de 1937, federativo, garantidor dos direitos individuais, recuperando as inovações trazidas pela Constituição de 1934, sem permitir, no entanto, a solução das crises institucionais que se tornaram constantes.

Mas o caráter liberal da Constituição de 1946, fruto de consenso entre as diversas correntes ideológicas que se manifestaram logo após o término da Segunda Guerra Mundial, impressionadas com o poderio presidencialista norte-americano e pelas lições da Europa continental parlamentarista, conservou diversos aspectos do controle da constitucionalidade.

É no bojo da reforma tributária elaborada pelos Ministros Otávio Bulhões e Roberto Campos<sup>15</sup>, que alterou profundamente o sistema tributário nacional, que veio, também, a Emenda Constitucional n.º 16, promulgada em 26/11/65, alterando, entre outros, a redação de diversos dispositivos da Constituição de 1946:

*Art. 101 Ao Supremo Tribunal Federal compete:  
l-processar e julgar originariamente:  
(omissis)  
k) a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República;  
(omissis)*

*Art. 124 (sobre a Justiça estadual)...  
(omissis)  
XIII - a lei poderá estabelecer processo, de competência originária do Tribunal de Justiça, para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato do Município, em conflito com a Constituição do Estado."*

Evolui-se do modelo inspirado no norte-americano – na medida em que o processamento e julgamento dos casos concretos, só vinculava os demais órgãos judiciais – para o continental europeu, onde a Corte Constitucional é órgão do Parlamento. Com esta feição atua como se fosse legislador, dispondo para todos através de norma que visa regular os casos futuros.

Com a Emenda Constitucional n.º 7/77, foi concedido formalmente ao Supremo Tribunal Federal o poder de processar e julgar o pedido de medida cautelar nas representações oferecidas pelo Procurador-Geral da República, denotando uma

---

Legislativo para decretá-la e, por último, à representação das profissões nos órgãos legislativos segundo o padrão federal.

<sup>15</sup> Emenda Constitucional nº 18, de 1º/12/65.

função tipicamente legislativa de proceder à interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Por ocasião dos debates da Constituinte de 1987/1988, muito foi discutido sobre o Poder Judiciário, sobre a sua estrutura e funções no Estado Democrático de Direito, revelando enorme expectativa sobre as possibilidades de intervenção dos tribunais na correção de desvios do sistema político. Paradoxalmente, depois de tantos debates, a organização do Poder Judiciário, salvo poucas alterações, acabou com o mesmo formato que trazia dos últimos tempos do regime militar, inclusive quanto às funções do Supremo Tribunal Federal, que, se perdeu as atribuições de velar pela legislação federal, o que foi transferido para o Superior Tribunal de Justiça, ganhou maiores atribuições no papel de guardião da Constituição, como passou a constar no *caput* do art. 102 da Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988. A ação direta de inconstitucionalidade ganhou muitos legitimados ativos e não mais só o Procurador-Geral da República, como constava no antigo sistema. A gama de legitimados ativos levou à construção de uma nova técnica de seleção, passando-se a exigir o que se denominou de **pertinência subjetiva entre o legitimado constante dos incisos do art. 103 com o tema em debate na ação direta de inconstitucionalidade**. Daí, somente o Presidente da República, as Mesas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das Assembléias Legislativas, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, atualmente dispõem de interesse processual para ofertar ação direta de inconstitucionalidade sobre todo e qualquer tema. Quanto aos demais legitimados, há que se demonstrar seu interesse, em cada ajuizamento.

O Procurador-Geral da República passou a ter o dever de atuar em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal. Na defesa do ato impugnado no controle concentrado, o art. 102, § 3º passou a exigir a prévia citação do Advogado-Geral da União. Pelo princípio da simetria, também no plano estadual é prevista a ação direta de

inconstitucionalidade conforme proclamou o art. 125, § 2º da CF/88.<sup>16</sup> E tudo assim ocorreu no período entre 1988 e 1993, cristalizando-se na comunidade jurídica a tese de que o papel da Suprema Corte deveria ficar restrito ao controle jurisdicional da constitucionalidade, de forma incidental, às causas que lhe fossem admitidas, e que o seu controle concentrado ficaria restrito ao papel de legislador negativo, suspendendo os efeitos da norma considerada inconstitucional, bem como declarando a omissão legislativa.

## 2.2. Panorama após a promulgação da Constituição Federal de 1988

**ADIn** - Ação Direta de Inconstitucionalidade - é instrumento com que alguns organismos e entidades podem questionar, diretamente, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), a constitucionalidade de leis complementares, leis delegadas e leis ordinárias, além de atos normativos federais e estaduais como os decretos, os regimentos e resoluções. Por esse meio, denominado **controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade** – porque não há um caso concreto em debate -, o STF, quando reconhece a inconstitucionalidade da lei e/ou ato normativo federal ou estadual, retira-lhe a força obrigatória, fazendo com que tal decisão paira sobre toda a sociedade.

Trata-se de mecanismo com alcance muito mais amplo do que o tradicionalmente utilizado, qual seja o **controle difuso de constitucionalidade**. Enquanto este se opera no trâmite por várias instâncias do Poder Judiciário, até que se obtenha uma decisão irrecurável cujo efeito é restrito às partes envolvidas, no mais amplo, tem-se um trâmite originariamente concentrado no STF de efeito estendido à toda a sociedade.

Hoje, a atual ação direta de inconstitucionalidade (ADIn), cujo procedimento é regulado na Lei nº 9.868/99, é instrumento de controle concentrado de constitucionalidade de lei federal ou estadual. No que se refere ao controle de lei

---

<sup>16</sup> “Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, vedada a atribuição de legitimação para agir a um único órgão”.

estadual ou municipal, a ADIn será o procedimento ajuizado perante o Tribunal da Justiça do Estado, pelos simetricamente legitimados.

A prática instaurada no Supremo Tribunal Federal, por força da disposição do art. 52, X, da Carta de 1988, manda que, declarada a inconstitucionalidade, seja a mesma comunicada ao Senado Federal por aquele Tribunal. Por simetria, no âmbito estadual a ação tramita perante o Tribunal de Justiça do Estado-membro, que deve comunicar à respectiva Assembléia Legislativa. Vale lembrar que a atual ADIn é a herdeira da representação para intervenção normativa. Ampliando-se com a Carta de 1988 o leque de legitimados ativos, que anteriormente era somente o Procurador-Geral da República e, nos dias atuais, passam a ser além do Chefe do Ministério Público da União, Poderes e entidades legitimadas do art. 103 da CF. Ampliou-se, igualmente, a finalidade da ADIn: dos fins intervencionistas por vulneração dos princípios constitucionais sensíveis para qualquer inconstitucionalidade por ação ou omissão legislativa. Apesar do aumento do número de legitimados para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, no período de 1989 a 2004, conforme dados secundários colhidos no “*site*” do STF, o PGR continuou responsável pelo maior número de ADIn’s formalizadas no apontado período. Com efeito, das 3.112<sup>17</sup> (três mil, cento e doze) ADIn’s, o PGR formulou 664 (seiscentas e sessenta e quatro)<sup>18</sup>.

Embora nos anos de 1989 e 1990, os Governadores dos Estados tenham promovido mais ações do que o PGR<sup>19</sup> - o que pode ser explicado pela edição de novas Constituições Estaduais e a produção legislativa que se seguiu -, o fato é que o PGR foi o integrante da “comunidade de intérpretes” mais atuante, até 1995. Naquele ano, os Partidos Políticos passaram a provocar mais intensamente a manifestação do STF. No período de 1998 a 2001, promoveram mais ADIn’s do que os Governadores dos Estados. Nos anos de 2002 e 2003, verificou-se uma queda do número de ações de iniciativa dos Partidos Políticos, em comparação com o número de proposições dos Governadores.

---

<sup>17</sup> Dados atualizados até 16/5/04.

<sup>18</sup> Confira-se no Anexo n.º 2.

<sup>19</sup> Proporção Governadores dos Estados/PGR: ano de 1989 – 55/22; ano de 1990- 100/30.

Em 2003, o PGR assumiu novamente a liderança, aumentando expressivamente o número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas: passa-se de seis (06) ações diretas de inconstitucionalidade, no ano de 2002, para cento e dezessete (117) somente para o período de julho a dezembro de 2003, quando assumiu o novo PGR.

Antes do término do primeiro semestre de 2004 -levantamento feito englobando abril de 2004 -, o PGR já havia apresentado trinta e três (38) ações diretas de inconstitucionalidade, contra vinte e quatro (26) dos Governadores, e onze (13) dos Partidos Políticos.<sup>20</sup>

Cumpra registrar, que em junho de 2003, foi escolhido o novo Procurador-Geral da República, tendo permanecido o anterior no cargo por oito (08) anos, e acompanhado oito (08) anos do governo federal que se encerrou em dezembro de 2002, contudo seu mandato somente se encerrou em junho de 2003.

---

<sup>20</sup> Confira-se no quadro que segue esta, extraída do "site" do STF em 25/5/04.

Processos | Jurisprudência | D | STF | P | N | BNDPJ | Local | In | C | P | C



O Poder Judiciário



- Mapa do Site
- Ajuda
- Fale Conosco

Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ  
STF

Ações Diretas de Inconstitucionalidade -- 1988 a 2004\*

Por Requerente

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	Total
PROTOCOLOS	11	159	255	232	166	162	196	211	158	206	191	189	253	209	135	289	106	3.120

Fonte: Secretaria de Informática do STF

\* Dados até 23.05.2004

OBS: Protocolos - quantidade de processos ADI protocolados no ano por requerente.

Ano de 1988 - a classe processual ADI surgiu com a promulgação da atual Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988.

Mapa do Site | Ajuda | Fale Conosco

## CAPÍTULO 3

### O MINISTÉRIO PÚBLICO NAS DIVERSAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS

Ao ser proclamada a República, editou-se o Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890, que publicava a primeira constituição brasileira, do **Governo Provisório**, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 22 de junho de 1890.

Com aquele texto foi criado o **Supremo Tribunal Federal**, em seu artigo 55, estabelecendo sua composição: 15 Juízes, dentre os quais seria escolhido o **Procurador-Geral da República**, designado pelo Presidente da República (§ 2º do art. 58).

Alguns meses após, escolhido para a pasta da Justiça, Manuel Ferraz de Campos Sales fez editar o Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890 para organizar a Justiça Federal, assinalando a importância do Ministério Público e repetindo o texto constitucional (arts. 5º c/c 21). A Lei n. 1.030 de 1890 já organizava o MP como instituição

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, resultante dos trabalhos da Assembléia Constituinte eleita a 15 de setembro de 1890, manteve o mesmo texto (art. 56 e § 2º do art. 58). Quatro dias após a sua promulgação, reunia-se a Corte Suprema, em sessão pública extraordinária, para empossar os Juízes da sua primeira composição.

Dentre aqueles, o escolhido para exercer o cargo de Procurador-Geral da República foi Dr. José Júlio de Albuquerque Barros, o Barão de Sobral, nomeado pelo Decreto de 03 de março de 1891, do Generalíssimo (como era chamado)



Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório, tomando posse no dia seguinte. Foi, assim, o primeiro chefe do “Parquet”<sup>21</sup> Federal.

Na Constituição de 1934 (Capítulo VI, Seção I, art. 95), na qual é tratado o MP como órgão de cooperação nas atividades governamentais, o procedimento de escolha do PGR é ampliado, dele participando o Senado Federal, tal como já se dava na escolha dos integrantes do STF, devendo observar-se os mesmos requisitos para a escolha dos Ministros do STF, conferindo as mesmas prerrogativas.

A Constituição de 1937, no art. 99, ainda mantendo o MP dentro da mesma seção na qual é tratado o Poder Judiciário, reduz o procedimento de escolha do PGR, ficando concentrada a decisão nas mãos do Presidente da República.

Na Constituição de 1946 (art. 125 a art. 127), ainda dentro do capítulo afeto ao Poder Judiciário, recebeu título autônomo, retornando o Senado a participar da escolha do PGR. Assim manteve-se na Constituição de 1967 (art. 137).

Na Emenda de 1969 (art.95), considerada como uma Constituição pelo STF, a CF/69, passa a figurar no capítulo do Poder Executivo.

No período do regime militar se dá a inclusão, na ordem constitucional (Emenda Constitucional n.º 16 de 1965), da **representação interventiva** por iniciativa do Procurador Geral da República – quando representava o interesse da União contra uma unidade da Federação, além do controle abstrato das normas, perante o STF, quando, então, estaria atuando o PGR no interesse geral, com vista ao controle judicial de normas estaduais e federais. **Portanto, o controle abstrato das normas teve sua gênese ligada ao autoritarismo político, só passando a representar um instrumento de participação democrática com a CF/88.**

Dentre as atribuições tradicionalmente afetas ao PGR, ao chefe da instituição Ministério Público Federal, destaca-se a propositura da ação direta de inconstitucionalidade – ADIn.

---

<sup>21</sup> Garapon (p.27, 1997), indo aos primórdios da Idade Média, na primeira delimitação do denominado espaço da Justiça, no Ocidente, o “*parquet*” era a denominação dos espaços fechados, como, por exemplo, onde ficavam os representantes do rei, outro para os oficiais de justiça ou advogados.

Na ordem constitucional instaurada em 1988 (art. 127 a 128), em capítulo autônomo, foi conferida à instituição Ministério Público um novo “status” cujos efeitos podem não ter sido expressa ou conscientemente pensados e/ou desejados pelo legislador constituinte<sup>22</sup>.

Se considerarmos que a chefia da instituição esteve historicamente<sup>23</sup> vinculada ao detentor do poder político, sendo de ser lembrado que no Brasil Império o procurador do monarca<sup>24</sup> cuidava de seus interesses que se confundiam com os do Estado, na configuração expressa no texto constitucional vigente, o tradicional *fiscal da lei* do sistema processual brasileiro passa a ter papel especialíssimo na nova ordem constitucional: é o agente político incumbido da “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” ainda que tenha que agir contra o poder central.

De acordo com a tradição histórica que remonta aos tempos do Brasil Colônia, passando pelo período do Brasil Império, e após a proclamação da República, na ordem constitucional anterior, a Procuradoria da República ainda cuidava dos interesses do poder central -- antes do monarca, depois do ocupante da chefia do governo federal --. Na nova ordem constitucional, deixa de representar tão-somente os interesses da administração federal, do Poder Executivo. Passa, então, a “zelar” pela efetiva observância, por parte dos poderes públicos, dos direitos assegurados na CF e na prestação de serviços considerados relevantes.

Instituição peculiar, se confrontada com outras que lhe seriam correspondentes em outros sistemas normativos, deixa de se ocupar precipuamente dos interesses da administração central para defender, até contra a administração pública, os direitos dos administrados eventualmente violados pela ação ou omissão dos agentes públicos de qualquer um dos três poderes estatais. Passa a esse novo “status” sem deixar de integrar a estrutura do Estado, podendo combater atos emanados dos demais atores integrantes da mesma estrutura do poder estatal.

---

<sup>22</sup> Ver nota 49.

<sup>23</sup> Está no livro XXVIII, cap. XXXVI da obra de Montesquieu a referência à Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, o Belo, Rei da França que criou a figura do “*procureur du roi*”, um agente real com presença em cada tribunal para perseguir os criminosos em nome do rei. Ver “ *A evolução institucional do Ministério Público brasileiro*” de Ronaldo Porto Macedo Júnior, in *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. Org. Maria Tereza Sadek; São Paulo: Idesp/Ed. Sumaré. Rio de Janeiro, 1995, p.39.

Ao mesmo tempo em que confere novas atribuições ao Ministério Público - MP, o poder constituinte ampliou a atribuição para iniciativa anteriormente exclusiva do chefe do MP, qual seja, a iniciativa para a propositura de ações voltadas ao controle direto da constitucionalidade de atos do poder público e normas legais, a **ação direta de inconstitucionalidade**, a ADIn, o que guarda coerência com o cânone da ampliação da participação democrática, inclusive na elaboração normativa nacional.

Assim é que passam a ter legitimidade para a propositura da ação direta de constitucionalidade, como já mencionado anteriormente, além do Procurador Geral da República - PGR, os chefes dos Poderes Executivos federal e estaduais; as Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, no nível federal; e as Assembléias Legislativas no plano estadual; o Conselho Federal da OAB; os partidos políticos, desde que com representação no Congresso Nacional e, por último, as confederações ou entidades de classe de âmbito nacional, quando a matéria tratada tenha pertinência temática à sua finalidade institucional. O PGR continua com a plena legitimação para provocar a manifestação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF sobre a constitucionalidade de atos e normas, sem qualquer restrição temática.

Essa ampliação do rol dos legitimados à propositura do controle direto da constitucionalidade, a par de evidenciar a importância do instituto na vida democrática num Estado de Direito, ao permitir que os dois poderes de Estado, bem como certos segmentos da sociedade, venham perante o Poder Judiciário questionar atos de cada um desses poderes, aponta à ampliação dos temas a serem questionados nas respectivas ações de controle concentrado da constitucionalidade.

Considerando-se, por outro lado, a dilatação das funções institucionais do MP, a iniciativa do Procurador-Geral da República poderia, por seu turno, representar também o incremento de temas a serem abordados nas ADIn, após 1988, em comparação aos temas abordados no sistema anterior. Ver-se-á, mais à frente, que assim não se verificou.

---

<sup>24</sup> Os procuradores do rei, muito embora pudessem peticionar em questões afetas à ordem pública, se ocupavam

## Capítulo 4

### A literatura produzida acerca do tema, sob a ótica da Ciência Política

O tema é, tradicionalmente, desenvolvido sob a ótica da atuação do STF, em processo que possui legislação específica (Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999), com procedimento próprio voltado à adequação das normas infraconstitucionais e dos atos do Poder Público à Constituição Federal.

Por esta razão o tema é, costumeiramente, tratado sob o aspecto, precipuamente, técnico-jurídico, ou seja, sobre a atuação do STF como cúpula do Poder Judiciário.

Quanto ao enfoque do agente promotor da medida de controle direto da constitucionalidade, localizamos os trabalhos de VIANNA (1999 e 2002) e de CASTRO (1993) a seguir considerados.

O primeiro realizou pesquisa sobre os temas e o número de ADIn's promovidas pelos diversos legitimados. Já o segundo, estudou as ações diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos entre 1988 e 1993.

Não há, ainda, trabalho que se lance sobre o tema ADIn, da perspectiva do legitimado original, o Procurador – Geral da República.

Outros autores<sup>25</sup> debruçaram-se sobre o novo desenho do Ministério Público, sua atuação na defesa dos direitos coletivos, via ação civil pública, a variação brasileira das *class action*. Não se localizou, ainda, qualquer trabalho que considere a natureza das questões tratadas em função do autor da ADIn, do legitimado à propositura daquela ação.

Na obra do professor LUIZ WERNECK VIANNA <sup>26</sup>, há análise da relação entre o número de ADIn's promovidas pelo PGR e demais legitimados, além do número

---

precipuamente dos interesses de ordem fiscal.

<sup>25</sup> A Série Justiça do IDESP, Editora Sumaré, org. Maria Tereza Sadek: Uma Introdução ao Estudo da Justiça (1995); O Ministério Público no Brasil (1997); O Sistema de Justiça (1999); O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil (1998).

<sup>26</sup> "JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL". Rio de Janeiro, Revan, 1999.

de ações já julgadas em face de outras, que ainda aguardam julgamento com ou sem liminar concedida.

O autor, na **introdução** do trabalho apontado, ao se referir à institucionalização do direito na vida social, sintetiza a mudança do padrão de tratamento das relações jurídicas. Dentro do “*modelo liberal de liberdade negativa*”, o contratualismo liberal considerava que as partes sempre estariam em situação de igualdade, regendo seus atos de acordo com a autonomia de suas vontades. Todavia o movimento operário mudou o enfoque quando os trabalhadores foram reconhecidos como “*economicamente desfavorecidos*”. Assim é que o chamado Direito do Trabalho vai introduzir o argumento da ‘*justiça*’, quando o Estado intervém para disciplinar essas relações e compensar a desigualdade. Desta forma, relações antes consideradas privadas adotam caráter público.

Se o direito, anteriormente, apenas tinha a função de controle social para manutenção dos padrões já estabelecidos, referindo-se ao passado (*certeza jurídica*), tratará do controle social sob a técnica *promocional* (*État Providence*). Não se poderá continuar a resolver os conflitos, tão-somente, estancando-os no passado, havendo necessariamente um lado perdedor. Os conflitos terão que ser administrados para o futuro, executando-se as soluções dos conflitos de forma gradual.

O Estado do Bem-Estar traz uma enorme gama de matérias para os cuidados da jurisdição da Administração Pública (com normatividade temporária, cláusulas gerais e incertas expressas em conceitos jurídicos indeterminados), deixando o Poder Legislativo absorto em questões de política partidária e assuntos gerais. Enquanto isto, o aparelho administrativo cresce engendrando uma burocracia cujo controle político, a par de se tornar onipresente, deixa de lado a clientela que não compõe nenhum dos grupos de interesses que obtém as benesses da máquina burocrática.

Nesse contexto, o Poder Judiciário viria como intérprete e árbitro de toda a produção jurídica e decisões políticas do Poder Executivo, quando teria que “invocar o *justo contra a lei*”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> *op.cit.* p.21.

Ocorre que a positivação dos direitos fundamentais, nesses incluídos os sociais, com matriz no direito natural, vai recolocar a antinomia direito e justiça, afastando-se do positivismo kelseniano, como que desfazendo a fronteira entre política e direito.

As mutações institucional e social verificadas levam o Poder Judiciário para o campo de ação antes de domínio dos partidos políticos e das instituições políticas, tendo que solucionar conflitos de massa típicos do contexto globalizado. Essa nova arena política contraria a teoria clássica da soberania popular na representação, partidos políticos, formação da vontade pela maioria.

O eixo procedimentalista de Habermas – Garapon tratado por VIANNA apresenta a “invasão do direito na política” como perda de democracia, na medida que o cidadão entregaria as suas decisões a um juiz, deixando de construir suas escolhas pela via associativa, o meio de tornar a sua cidadania ativa e, assim, a Justiça de punitiva para instituinte.

O Poder Judiciário, nesta perspectiva, deveria se dedicar à criação de jurisprudência constitucional que garantisse a autenticidade democrática dos procedimentos deliberativos, para que as deliberações acontecessem sem exclusões sociais na formação da vontade do soberano.

VIANNA ao avaliar o eixo Cappelletti-Dworkin entende que este redimensiona o papel do Poder Judiciário como extensão das tradições do constitucionalismo ocidental. Assim sendo, numa perspectiva empírica, adota postura mais pragmática, não confiando que a democracia tenha capacidade de promover sempre a justiça e a razão. Vê no *judicial process* o meio de vocalizar as expectativas dos grupos excluídos, para que tenham acesso aos poderes políticos.

Por outro lado, o autor não perde de vista que os processos de aferição da vontade da maioria não garantem por si só os direitos e liberdades fundamentais das minorias. Nem sempre uma lei seria a expressão de um procedimento democrático.

Nesse processo, o Poder Judiciário funcionaria para além da função clássica de *checks and balance*. Seria um criador do direito e, para tanto, teria que perceber a vontade geral implícita nos textos constitucionais, mesmo que contra a maioria.

Todavia, pelo que se verifica no Brasil, ao menos em relação ao STF, como integrante da comunidade de intérpretes, esse tribunal não se converteu em “Estado-juiz”, haja vista a total falta de eficácia de instrumentos como o mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão, tudo em nome de uma tradição, a teoria da separação dos poderes.

Dito isto, o autor em comento parece entender que a judicialização da política tem se verificado mais por meio dos partidos, demonstrando que a judicialização da política não enfraquece o sistema de partidos, podendo-se concluir que a democracia participativa se dá pela mediação do direito.

Da pesquisa levada a efeito sobre as ADIn’s promovidas pelo Procurador Geral da República, observa VIANNA que o Ministério Público, na reordenação democrática, deveria ter uma ação de caráter ético-pedagógica para induzir a sociedade a envolver-se com as questões da coisa pública.

Por esta razão, as ADIn’s do PGR deveriam revelar o processo de transição da instituição, tendo que deixar de ser o braço legal do Estado, de modo que o manejo da ação direta de inconstitucionalidade, ainda que pelos diversos integrantes da comunidade de intérpretes, se desse para a defesa dos direitos da cidadania e para a racionalização da administração pública.

Entretanto, o que se verifica dos levantamentos efetuados pelo autor acima nominado é que 63% das ADIn são relativas à organização das funções da máquina administrativa e seu funcionalismo, ou seja, são as denominadas questões de Estado as que mais ocupam a atuação da cúpula do Poder Judiciário e não os temas afetos à sociedade civil e dos direitos individuais e coletivos.

Esse comprometimento da agenda das ADIn’s com o tema da administração pública repercute negativamente sobre as possibilidades do STF se identificar com a filosofia da Carta de 1988, quando deveria ser o espaço para a efetivação dos princípios programáticos.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> *op.cit.* p.66

A mesma observação vale sobre as ADIn's promovidas pelos governadores contra normas editadas pelas Assembléias Legislativas, demonstrando que, na grande maioria dos casos, não são as questões de grande alcance público que são discutidas, mas primordialmente as relativas aos interesses dos funcionários públicos.<sup>29</sup>

Conforme o autor ora considerado, as ADIn's do PGR, que dentre os integrantes da comunidade de intérpretes é um dos mais ativos, revelam que ele tem atuado *mais nos* temas afetos à organização do Estado, mais especificamente no plano da administração estadual, do que no "exercício dos seus novos papéis constitucionais de representação de interesses e direitos originários da sociedade civil".<sup>30</sup>

Conclui Luiz Werneck Vianna<sup>31</sup> que o MP, entenda-se, o Procurador Geral da República, ao lado dos governadores, tem aberto o caminho para as minorias, apesar de, institucionalmente, estar desvinculado do Poder Executivo ainda tem seu papel próximo de seu repertório tradicional na história republicana.

**Tabela 7: As Adins dos Governadores, segundo a Classe Temática e a Origem do Diploma Legal Contestado**

	Administra- ção Pública	Política Social	Política Econômica	Política Tributária	Regulação Soc. Civil	Competição Política	Total
Executivo	2			2			4
Estadual	50%			50,0%			100%
Executivo	3		2	4	2		11
Federal	27,3%		18,2%	36,4%	18,2%		100%
Jud.Estadual e Trib. Regionais	5						5
Judiciário	1					1	2
Federal	50%					50,0%	100%
Legislativo	395	14	4	27	10		450
Estadual	87,8%	3,1%	0,9%	6,0%	2,2%		100%
Legislativo	9		17	4		5	35
Federal	25,7%		48,6%	11,4%		14,3%	100%
Total	415	14	23	37	12	6	507
	81,9%	2,8%	4,5%	7,3%	2,4%	1,2%	100%

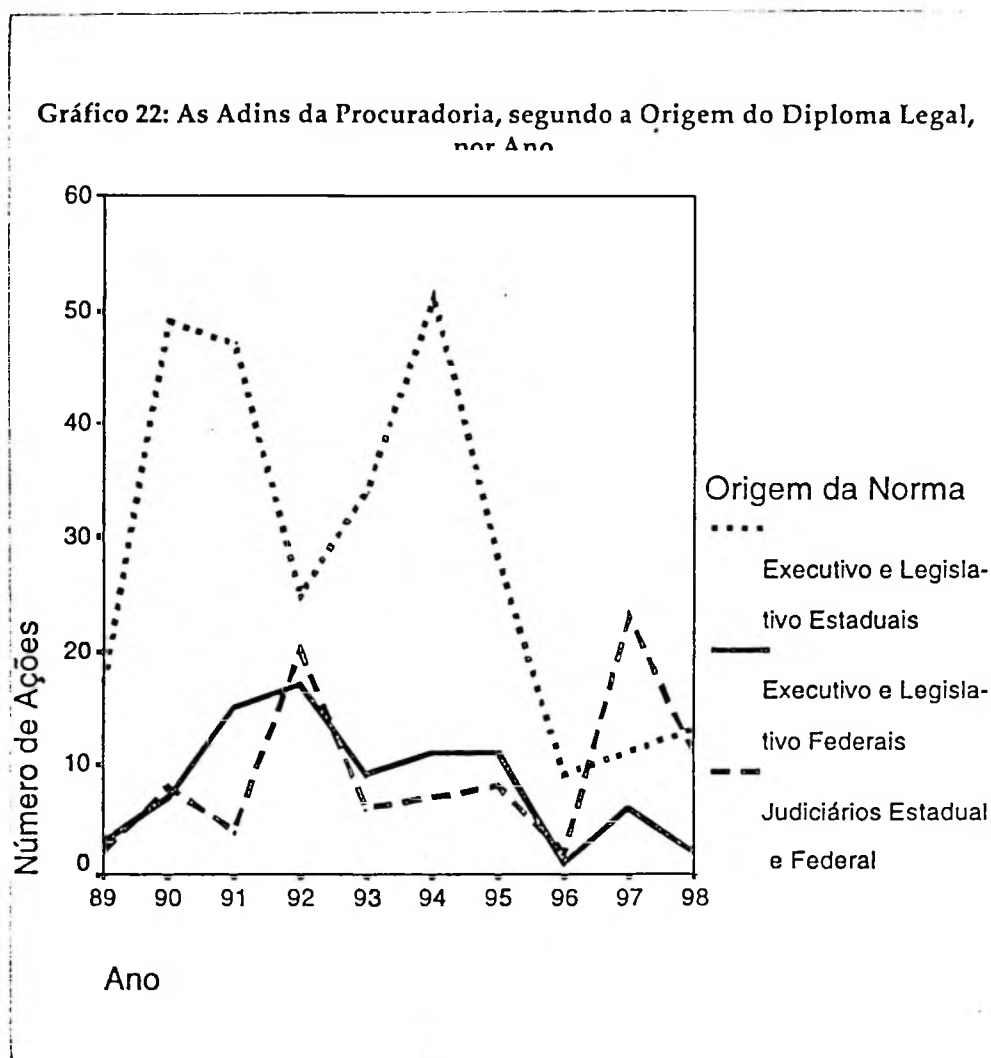
<sup>29</sup> Idem, p.78.

<sup>30</sup> Idem p.85.

<sup>31</sup> p.92



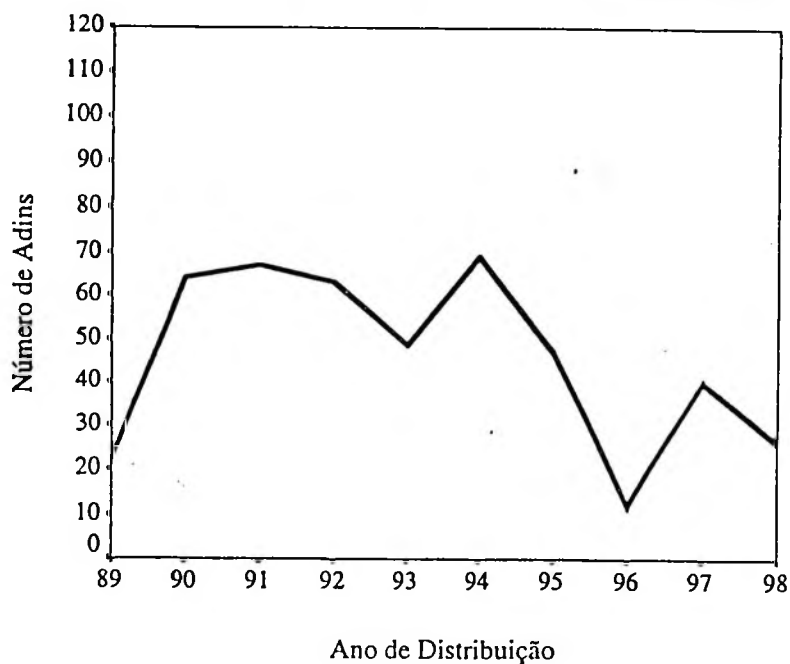
Observou, também, que sua intervenção como agente institucionalizador tem diminuído, tendo sido ultrapassada pelos partidos políticos. O quadro apresentado <sup>32</sup> destaca a queda iniciada em 1995 acentuando-se em 1998. <sup>33</sup>



<sup>32</sup> p.93

<sup>33</sup> Período da gestão de GERALDO BRINDEIRO

Gráfico 20: Distribuição Anual das Adins da Procuradoria



Atento às diferentes leituras da atuação do MP, por força da nova configuração institucional, o autor não ignorou algumas críticas feitas à participação da instituição no que se refere às ADIn's do PGR, comparando-se com aquela desenvolvida no campo das ações civis públicas e das ações penais. Traz à consideração a crítica feita pela Prof.<sup>a</sup> Ada Pellegrini Grinover<sup>34</sup> para quem o MP deveria abandonar a indevida substituição da ação da sociedade civil organizada, o que se dá em prejuízo das ações penais públicas, campo no qual tem o exercício privativo. Lembrou, também, a crítica Rogério Bastos Arantes<sup>35</sup>, para quem, radicalizando o argumento de Grinover, a indevida substituição, pelo MP, da ação da sociedade civil organizada se deve a uma avaliação crítica que remonta à corrente ideológica conservadora, tradicional na vida política do País.

<sup>34</sup> *op. cit.* p.92.

<sup>35</sup> *op.cit.* nota 42,p.93.

Entretanto o MP deixaria a temática dos direitos da cidadania e passaria a exercer o “controle externo” do Poder Judiciário, ao promover ADIn relativas às matérias como competência, acesso à carreira, cargos etc.

A crítica é completada com a observação que o MP não atuaria nessa função com a mesma intensidade com que atua nas ações civis públicas.<sup>36</sup>

Por último cabe importante observação feita por VIANNA no que tange ao julgamento, pelo STF, das ADIn’s promovidas pelo PGR: as que já foram julgadas não abordam os temas correlacionados aos novos papéis do MP.

Em outra obra coletiva (2002)<sup>37</sup>, vale resumir o trabalho de GISELE CITTADINO<sup>38</sup>, dentro do tema *judicialização da política*, um processo com múltiplas faces, onde teria sido ampliado o controle normativo do Poder Judiciário, pondo em discussão questões afetas aos fundamentos da organização estatal, como a separação dos poderes e a neutralidade política do Poder Judiciário, até então mantida, o que afetaria a representação política clássica.

É alvo da análise de CITTADINO o “*ativismo judicial*”, movimento observado nos mais diversos países que adotam a justiça constitucional, estando ligado à forte mobilização política da sociedade, que deságua nos tribunais, chamados a concretizarem os direitos fundamentais.

Ainda que assim seja visto, contra esse movimento de expansão do poder judicial, que deveria ser entendido como um reforço à lógica democrática, ou seja, em prol da garantia concreta dos direitos da cidadania num Estado de Direito, vozes se levantam para acusar a sua falta de representatividade e o fato de colocar em risco a própria soberania popular.

Nessa linha, é mencionada a crítica realizada por MAUS<sup>39</sup>, para quem o processo de judicialização estaria impregnado de vieses de ordem moral, fazendo da

---

<sup>36</sup> As ações civis públicas podem ser promovidas por quaisquer dos Procuradores da República, nas diversas unidades da Federação sem ter que versar o objeto da ação, obrigatoriamente, em adequação constitucional de norma. Eventualmente, a inconstitucionalidade pode ser argüida dentro do controle difuso.

<sup>37</sup> A DEMOCRACIA E OS TRÊS PODERES NO BRASIL (org.) LUIZ WERNECK VIANNA. – Belo Horizonte: editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

<sup>38</sup> *JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, Constitucionalismo Democrático e Separação de Poderes* “

<sup>39</sup> *idem*, p37.

Justiça a última instância moral (os deuses, como Hércules de Dworkin), ficando, desta maneira, infensa a controles sociais.<sup>40</sup>

No entrelaçamento da política com o direito, aposta a autora na visão procedimental de Jürgen Habermas em substituição à visão substantiva da democracia constitucional, vez que essa só funcionaria em países com forte republicanismo cívico, como se dá nos E.U.A. Nos demais seria o "*patriotismo constitucional*" consubstanciado em procedimentos que assegurassem a formação democrática da opinião e da vontade, os quais não se fundariam nas tradições e continuidade históricas, mas em uma "*identidade política pós-convencional ou pós-nacional*". Desta forma, a concretização da Constituição não dependeria só do Poder Judiciário – que continuaria com a missão de estabelecer a aproximação entre direito e realidade histórica – mas também de formas democráticas de participação comunitária nos assuntos públicos<sup>41</sup>, o que reclamaria o incremento da comunidade de intérpretes da Constituição.

No Brasil, o constitucionalismo democrático deverá ser informado pelo valor essencial da *dignidade humana*, de sorte que o sistema de direitos fundamentais possa dar sentido à Constituição Federal de 1988. Distancia-se do pensamento jurídico positivista, e o fundamento ético contra o privatismo buscará o *constitucionalismo societário e comunitário*, pelo qual as liberdades positivas se opõem ao sistema das garantias das autonomias privadas, tudo em prol do coletivo.

Todavia, no entendimento da citada autora, as normas constitucionais relativas aos direitos fundamentais por demandarem programas de ação<sup>42</sup> - caso dos direitos sociais e econômicos - têm a sua regulação incompleta, diversamente do que se verifica em face das regras de direito privado. Por não ter a sua aplicabilidade imediata, a sua efetivação depende da decisão política da comunidade em participar do grupo de intérpretes da Constituição. Para tanto, são necessários instrumentos procedimentais que viabilizem essa participação.

---

<sup>40</sup> É necessária a existência de uma forma de solução de conflitos, e a via judicial pode ser a escolha mais adequada vez que as regras estão predefinidas.

<sup>41</sup> A ação direta de inconstitucionalidade poderia ser um desses procedimentos.

<sup>42</sup> Seriam as denominadas normas programáticas

Quando ausentes tais instrumentos viabilizadores da concretização do sistema de direitos fundamentais, no caso de haver omissão do Poder Público, essa inação deve ser combatida através de instrumentos próprios, como o mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão.<sup>43</sup>

Destaca, ainda, a autora importante alteração no comportamento do poder público, que, de negativo, em face dos direitos subjetivos, passa a ser positivo, *deixando o dever de abstenção pelo dever de ação*.<sup>44</sup>

A autora em comento, ao retornar ao tema do ativismo judicial, considera que a dimensão objetiva do sistema de direitos constitucionais será tanto mais efetiva quanto maior for a eficácia normativa da Constituição. Para esse objetivo depender-se-ia da maior operosidade das instituições responsáveis pelo seu cumprimento, ou seja, do Poder Judiciário. Todavia, o ativismo judicial, ou a atuação dos tribunais deve se dar em resposta à pressão e mobilização da cidadania juridicamente participativa.

CASTRO (1997), que centra o foco de suas pesquisas sobre o STF e sua participação no processo denominado “*judicialização da política*”<sup>45</sup>, no período compreendido entre 1988 e 1993, questiona-se acerca do fato da política estar sendo “judicializada”, desta feita mediante a ADIn.

No contexto do que denomina “cidadania de baixa densidade”, onde há restrição à institucionalidade democrática decorrente de uma “legalidade truncada”, percebe-se a incapacidade do Estado em assegurar os direitos genericamente reconhecidos. Faz-se, então, necessária a interação do processo judicial com o sistema político democrático. E nessa interação, a judicialização da política nada mais seria que o “papel dos juízes nos tribunais constitucionais” voltados à defesa e à implementação dos direitos humanos.

CASTRO vê na forma de indicação dos juízes das cortes constitucionais um meio de vinculação a questões partidárias, “politizando o processo”. Nesse contexto, o “ativismo judicial” deve ser entendido como nova disposição dos tribunais para ter ampliado o universo das questões sobre as quais decidirão, em paralelo com a

---

<sup>43</sup> Ambos os instrumentos não foram bem acolhidos pelo STF.

<sup>44</sup> O Ministério Público tem na CF/88 privilegiada a sua função de agente.

<sup>45</sup> O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, RBCS Vol. 12 nº 34, junho/97.

procedimentalização da política e da administração pública, de sorte que a democracia expandiria o poder judicial, transformando a jurisdição constitucional em processo de formulação de políticas públicas. Em outras palavras, a corte constitucional viria se manifestar sobre o funcionamento do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Todavia, no STF, isto ainda não teria acontecido, bastando a verificação de quantas ADIn's foram julgadas no mérito.

O ativismo judicial, no Poder Judiciário brasileiro, segundo CASTRO, dar-se-ia sob duas formas: a) *não jurisdicional*, em discursos, como os contrários ao controle externo; b) *a jurisdicional* que se realiza no exercício formal da jurisdição.

Para demonstrar sua hipótese apresenta como argumentos exemplos tais como a absolvição de Collor; a reforma da previdência e o reajuste de 28,86% para o funcionalismo.<sup>46</sup>

Contudo, o autor acaba por constatar que o ativismo judicial, sob o enfoque das decisões manifestadas nas ações de uso para as garantias constitucionais, perde força, demonstrando, isto sim, muita "parcimônia" do STF como órgão político. A confirmação dessa percepção pode ser obtida atentando-se às ações rotineiras que tramitam naquela Corte, não se percebendo maiores impactos com as decisões do STF, apresentando-se como a instância final de ações rotineiras iniciadas em primeira instância.

Uma questão aventa a análise feita por FARO: o STF tem decidido predominantemente a favor ou contra as políticas governamentais?

Tentando responder, deve-se atentar ao fato de que mais de 50% das decisões do STF são matéria tributária, ou seja, o particular contra o público, com capacidade contributiva e com capacidade de demandar em juízo.<sup>47</sup>

Apurou, ainda, o autor, que 23% das demandas propostas perante o STF discutem matéria processual.<sup>48</sup>

O autor verificou na pesquisa realizada que não há decisões sobre direitos fundamentais não – econômicos.

---

<sup>46</sup> Mas são matérias no interesse do funcionalismo, inclusive os juizes, e não da sociedade em geral.

<sup>47</sup> Alguém que pretende não pagar ou pagar tributo o menos possível.

<sup>48</sup> Ocorre que muitos princípios processuais foram alçados à condição de garantia constitucional, tais como o devido processo legal, o da ampla defesa.

De fato, dos casos julgados pelo STF, de 1988 a 1993, ¾ envolviam partes públicas e privadas, e as decisões foram em favor das partes privadas, ou seja “direção marcante na proteção de interesses privados e, portanto, de impacto negativo sobre a implementação de políticas públicas”. Donde conclui o autor que: “... com exceção da política tributária, o STF predominantemente não tem desenvolvido jurisprudência em proteção a direitos individuais e em contraposição às políticas públicas”.

Em **“POLÍTICA E ECONOMIA NO JUDICIÁRIO: As ações Diretas de Inconstitucionalidade dos Partidos Políticos”** <sup>49</sup>, CASTRO considera a necessidade de diferentes possibilidades de combinação de tipos de sistemas de representação com esquemas de controle e divisão de poder, bem como a necessidade de serem reestruturadas as competências de gestão das condições políticas de equilíbrio econômico.

É, pois, questão central, a Representação diante de um quadro com novos movimentos sociais, oriundos das políticas redistributivas, que se afastam da representação parlamentar, sendo extra-institucional, sem garantir uma base de legitimação para a ação estatal.

O autor identifica, então, na atuação dos Partidos Políticos perante o Poder Judiciário, por meio das ADIn do período de 1988-1993, como uma possibilidade de resolver o “problema da legitimidade”.

Desta forma, o STF apresentar-se-ia tanto como calibrador dos conflitos distributivos quanto da disponibilidade de recursos financeiros para a redistribuição. O resultado pode ser observado após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, quando os direitos individuais e coletivos forçaram um nível de redistribuição, a ponto de se falar em “indústria das liminares”. Sob essa ótica, o autor afirma que o sistema judicial exerce papel que caberia ao governo populista, sem ter desenvolvido capacidade institucional e técnica apropriadas.

A mobilização popular sob a qual o Poder Judiciário atuaria – uma prática de ação antipolítica -- seria, então, promovida pelos sindicatos, associações e partidos

políticos, uma vez que as ADIn's expressam a dimensão política dos conflitos coletivos, diversamente das outras ações judiciais, pois exploram o significado das regras políticas mais abrangentes.

Todavia, conforme observa o autor, poucas foram as ADIn's sobre inconstitucionalidade de normas atinentes às liberdades civis e direitos humanos. Atentando-se à tabela abaixo apresentada <sup>50</sup> contendo as ADIn dos Partidos Políticos com maior índice de contestação política (IC), do total, 44,61% referem-se à política econômica, ou seja, buscam a mudança não pela via legislativa, mas pela jurisdição constitucional.<sup>51</sup>

TABELA IV

MATÉRIA	IC (%)
Polít. Econômica	44,61
Polít. local	31,54
Proc. eleitoral	11,54
Polít. setoriais	7,69
Dir. hum./Lib civ.	3,08
Proc. Polít. Nac.	1,54

Obs: As porcentagens referem-se ao "índice de contestação política" (IC), ou seja, a proporção em que as regras legais atinentes às práticas de ordenação social e política correntes são impugnadas através das ADIns dos partidos políticos.

<sup>49</sup> Caderno de Ciência Política n.º 7, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, maio de 1993.

<sup>50</sup> P.33

<sup>51</sup> Ver Anexo 5, p. 95.



Entretanto, entendo que essa interpretação, acerca da uma maior atuação dos Partidos Políticos, não considerou a circunstância de muitas das agremiações políticas não terem legitimidade para propor a ADIn, vez que é exigida a existência real de representação no Congresso Nacional. Assim, ainda que sejam formalizadas as ações, o seu exame está condicionado ao cumprimento de tal requisito, de sorte que não reconhecida a legitimidade será julgada extinta sem que o STF tenha apreciado o mérito.

Dos partidos que propõem ADIn, verificou o autor que as promovidas contra a política econômica, via de regra, têm origem nos partidos de oposição, sendo o maior número promovido nos dois primeiros anos do governo Collor.

As ADIn's das confederações sindicais – principalmente as patronais – são relativas à matéria fiscal e / ou de renda, mais especificamente contra medidas redistributivas, ou que alterem o padrão distributivo em favor do capital privado (buscam o reconhecimento da inconstitucionalidade de normas que visem à instituição de garantias trabalhistas; a incidência de impostos e correção monetária etc.). Do quadro apresentado, conclui o autor que a maior parte das ações foram rejeitadas pelo STF, o que pode ser explicado pela exigência da configuração, pela entidade promotora da ação, da pertinência temática a seu objeto. Esse é exame que o STF faz caso a caso, sendo expressivo o número de iniciativas que não foram conhecidas por força da ausência de tal correlação. Tanto é que consta do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário – BNDPJ nota esclarecendo que “nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade ativa”<sup>52</sup>.

Atentando aos dados do BNDPJ, os Partidos Políticos aumentaram o seu grau de participação no manejo das ADIn's até 1991, apresentando decréscimo no período de 1992 a 1994, para tornar incrementá-lo no período de 1995 a 2003, coincidindo com o período da gestão de Geraldo Brindeiro à frente do Ministério Público da União, se bem que em intensidade menor quando comparado com a performance dos Governadores e Confederações e Entidades de Classe.

---

<sup>52</sup> Vide Anexo 2

Entretanto, a meu ver, a análise encontraria limites na circunstância de serem poucos os julgamentos de mérito, de sorte que não seria de se concluir pela identificação de um padrão de julgamento.

CASTRO parece identificar na ADIn uma alternativa para a solução dos problemas de redistribuição de renda, que poderia levar a uma crise fiscal, afetando, em última análise, as condições de existência do ciclo econômico-político. Para contornar o problema, haveria a necessidade de serem encontradas instituições e/ou mecanismos que orientassem a política econômica a serviço dos interesses de todos os membros da sociedade, de forma compatível com a democracia, o que retiraria o assunto da esfera judicial.

Correr-se-ia, entretanto, o risco de se cair num **VAZIO INSTITUCIONAL**, revelado não só nos processos legislativos e administrativos, que não mais responderiam às necessidades de uma reforma da política econômica, como também na incapacidade dos partidos políticos alcançarem alguma modificação concreta nessa mesma política econômica.

Então, segundo o próprio autor, a jurisdição é que poderia ser um instrumento de reforma gradual da estrutura social e econômica, sem o risco de se apresentar pronunciadamente como e na forma de redistribuição populista.

Ainda com relação a esse mesmo tema - *judicialização da política* -, cumpre nesta dissertação considerar o trabalho de ARANTES (2002), "**Ministério Público e política no Brasil**".<sup>53</sup>

O autor, ao cuidar do tema a *judicialização* dos conflitos coletivos como demonstrativo da redemocratização do País, debruça-se no estudo das instituições judiciais, em especial sobre o Ministério Público, focalizando em seu processo de evolução as dificuldades e contradições decorrentes da *politização* de suas atribuições.

A natureza das novas funções estaria no cerne dos problemas que o sistema de justiça enfrenta. As novas funções expandiriam o sistema de justiça em detrimento do sistema político, até sobrepondo-se-lhe. As ditas novas funções, que transformam a instituição Ministério Público, o tornam o principal agente da

*judicialização da política*, graças ao *ativismo judicial de seus integrantes*. Tal processo, denominado *voluntarismo político*<sup>54</sup> pelo autor, encontraria gênese em causas endógenas, em virtude dos próprios integrantes terem perseguido as transformações posteriormente convertidas em leis e normas constitucionais.

Dessarte, para o autor, o tratamento constitucional do MP conseguido no bojo da CF/88, é fruto de vinte anos de empenho<sup>55</sup>, inclusive durante os anos do regime militar, durante os quais os integrantes da instituição estiveram laborando pela ampliação de suas atribuições. A reforma do Código de Processo Civil de 1973 teria representado um importante momento, já que a função de fiscal da lei tornou-se engrandecida, sobretudo a partir da necessária e obrigatória intervenção do MP nos mais variados processos.

Ao final do regime militar, em 1985, a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347) para a tutela dos direitos difusos, coletivos, contempla a tutela coletiva de certos bens e interesses juridicamente relevantes.

O crescimento dos movimentos populares e esse novo instrumento, via de regra manejado contra o poder público, acabaram por levar o MP a se desvincular do Poder Executivo, dada a desconfiança das instituições estatais pela sociedade civil.

Esse processo teve seu ápice na Constituinte de 1987/1988. A legislação infraconstitucional que se seguiu trouxe outras atribuições ao MP voltadas à proteção dos direitos fundamentais – entendidos esses como indisponíveis --na sua interface supra ou transindividual.

Entende o autor ser contraditório que o reconhecimento crescente dos direitos difusos e coletivos, ou seja, da dimensão coletiva e social dos conflitos – demandando pelo acesso à Justiça -- tenha redundado ao mesmo tempo na qualificação da sociedade como hipossuficiente. Dessa contradição tomaria lugar

---

<sup>53</sup> ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré.Fapesp, 2002. Série Justiça.

<sup>54</sup> *op.cit.* p.15

<sup>55</sup> Divergindo, Fábio Kerche não entende como "cochilo" dos parlamentares a aprovação do texto relativo ao MP, não sendo então mero o resultado do voluntarismo e do *lobby* das associações do MP junto aos constituintes " ...a Assembléia nacional Constituinte serviu de 'filtro' às propostas apresentadas, criando inclusive mecanismos de limitação e controle por parte dos Poderes de estado não previstos na proposta da Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp) (" O Ministério Público e a Constituinte de 1987/1988" in " O SISTEMA DE JUSTIÇA". Maria Tereza Sadek(org.) IDESP-Editora Sumaré, 1999, p.61.

à frente o MP, na medida em que se apresenta como legitimado para a defesa daqueles direitos e interesses de sujeitos hipossuficientes.

Ao considerar o autor a expansão das atribuições do MP, observa que isto se deu no início do regime militar de 1964, quando se buscava “institucionalizar” a revolução, mas fundado na lei. Nessa fase, foram aumentadas as atribuições da Procuradoria Geral da República, tais como a legitimidade para a propositura da representação de inconstitucionalidade de leis e atos normativos da esfera federal e estadual. Também seria de atribuição exclusiva do PGR o manejo da *avocatória*, instrumento pelo qual poderia ser chamado para o julgamento do STF qualquer processo que implicasse em perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e às finanças públicas.

Para Arantes, apesar do MP poder significar para os governos autoritários, um instrumento a mais de força, o fato é que se foi criando no seio da própria administração pública um ente que passaria a exercer o controle da administração pública em geral e de guardião do interesse público, papéis esses fundamentais no regime democrático.

Antes mesmo da redemocratização do País, a instituição conseguiu que a sua primeira lei orgânica (Lei Complementar n. ° 40/81) já lhe conferisse as características fundamentais repetidas no texto constitucional de 1988, expresso nos princípios da unidade institucional, da indivisibilidade e da independência funcional.

A CF/88 foi o momento culminante para a adoção de organização uniforme pelos Ministérios Públicos nas diversas unidades da Federação, além de ter expressamente retirado o MP da estrutura do Poder Executivo.

Considera, ainda, o autor o paradoxo verificado após mais de 10 anos da entrada em vigor da Constituição, quando a judicialização dos conflitos coletivos parecia apontar como a possibilidade de verdadeiro acesso à Justiça, diante dos resultados alcançados pelas ações coletivas. Em verdade, tais resultados são tênues por força, exatamente, dos males que afligem o Poder Judiciário, como a lentidão - situação essa contornada pelos procedimentos administrativos e seus termos de ajuste de conduta -, evitando-se, assim, a judicialização do conflito.

Na análise do processo de evolução do MP, em especial quando da elaboração da Constituição Federal, o autor atenta para a resistência dos integrantes da instituição, manifestada na *Carta de Curitiba*,-- documento datado de 1987 e elaborado em evento nacional --, pela manutenção do monopólio para a propositura da representação de inconstitucionalidade perante o STF. Todavia, os parlamentares constituintes elaboraram uma lista com nove (09) legitimados para o manejo da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Apesar do aumento do número dos legitimados, o que faria supor um expressivo volume de novas ações para o controle da constitucionalidade, as pesquisas realizadas demonstraram que durante o período da denominada Nova República, o manejo das representações se deu de forma muito mais expressiva, numericamente. Se bem que a grande maioria destinou-se ao questionamento de leis estaduais em face da Constituição então vigente. A explicação possível, segundo o autor, seria a reação do governo federal diante do fortalecimento da oposição que elegera dez governadores, demandando do poder central uma reação que se deu *“na tentativa de controlar a produção normativa estadual cada vez mais independente (e, às vezes, desobediente) em relação aos interesses da União”*.<sup>56</sup>

Atribui o autor a queda da propositura de tais ações - para o controle da constitucionalidade perante o STF, por iniciativa do PGR -, à quebra do monopólio, já que a legitimação fora dada a outros agentes. Contudo o objeto preponderante das ações fora alterado. Se antes de 1988, eram as normas estaduais as mais questionadas, após 1988, a proporção de ações questionando textos legislativos estaduais caiu sensivelmente. Em contrapartida, o chefe do MPF promoveu um maior número ações em que argüiu a inconstitucionalidade de leis federais<sup>57</sup>.

Porém, segundo o estudioso da instituição, padeceria ela dos mesmos males decorrentes do pensamento político, segundo o qual as instituições representativas seriam artificiais e desprovidas de mecanismos de *enforcement*

---

<sup>56</sup> ARANTES - “Ministério Público e política no Brasil”, p. 94.

dos direitos fundamentais, demandando algum agente externo e apolítico para tutelar a sociedade hipossuficiente.

Só que esse agente externo e apolítico não resistiria ao desfazimento da euforia que seu surgimento causou, pois, inicialmente, estando fora de controle, passa a necessitar daquele controle quando ressurge a Política, retomando seu lugar, e as propostas para a Emenda de Reforma do Poder Judiciário bem serviriam para ilustrar esse momento posterior à mencionada euforia.

---

<sup>57</sup> A nova ordem constitucional determinou a edição de Constituições Estaduais, de sorte que a produção legislativa estadual ficou reduzida. Em contrapartida, ensejaram ações diretas de inconstitucionalidade de dispositivos daquelas constituições promovidas pelos governadores dos Estados.

## CAPÍTULO 5

### **O perfil constitucional do MP. O manejo da ADIn e as gestões do intérprete legitimado, o Procurador-Geral da República**

Embora essa dissertação se dedique ao estudo das ADIn's propostas pelo PGR, ou seja, do manejo do instrumento após a edição da CF/88, cumpre ainda que um breve olhar sobre o controle abstrato da Constituição Federal então vigente, iniciativa de atribuição exclusiva do Procurador-Geral da República, autoridade não necessariamente integrante da carreira de Procurador da República.

As observações a seguir expostas são uma tentativa de interpretação do desempenho de agente político, integrante da denominada "*comunidade de intérpretes*", no exercício de importante função institucional à luz dos estudos aqui considerados. Concebido, originariamente, como instrumento de controle da ação dos governadores, por parte do governo federal em momento de enfraquecimento político, ainda em época de centralização do poder no período militar (1964/1984), o aumento do rol dos legitimados veio para, em tese, quebrar aquela exclusividade.

No entanto, do quadro a seguir apresentado, é possível perceber que as matérias versavam, basicamente, sobre administração pública, mais especificamente atos de gestão dos governadores.

#### **5.1 - Antes de outubro de 1988**

A respeito das denominadas representações de inconstitucionalidade, foi feito levantamento dos anos de 1985 e de 1986. Os dados foram retirados de fichamento sumário das demandas levadas ao Procurador – Geral da República que, analisando-as, promovia a ação para o controle da constitucionalidade da norma ou ato, ou a arquivava por entender inócua a alegada inconstitucionalidade.

Apesar de promovidas nos anos de 1985 e 1986, boa parte delas ficou prejudicada com o advento da nova Constituição Federal em outubro de 1988, vez que as normas constitucionais que teriam sido violadas tinham perdido eficácia, o que levou o STF em sessão de 19/10/88 a decidir que as representações de inconstitucionalidade não julgadas até então deveriam ser consideradas prejudicadas.

Diante de tal realidade, não foi feito o levantamento dos anos de 1987 e 1988, pois a grande maioria dos casos teve o mesmo desfecho: perda de objeto.

Do quadro, a seguir apresentado, percebe-se que as matérias que mais ensejaram a provocação do STF foram as afetas à organização das funções estatais e do funcionalismo, valendo a análise de LUIZ WERNECK VIANNA<sup>58</sup>, segundo o qual *“a noção de direito tornou-se mais prisioneira da concepção de funcionário do que de cidadão”*.

---

<sup>58</sup>“A Judicialização da política...” p.65.



**Tabela 1: Representações de Inconstitucionalidade no ano de 1985, segundo matéria e resultado.**

<b>REPRESENTAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE</b>					
<b>ANO 1985</b>			<b>REPRES. 1985</b>		
<b>Resultado</b>	<b>PROC./IMPROC</b>	<b>PREJUDICADAS</b>	<b>ARQUIVADAS</b>	<b>NÃO CONHECIDAS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Matéria</b>					
Admin.pública	31	5	-	4	40
Polit. Social	-	-	-	-	-
Regul.econôm.	01	01	-	-	02
Polit.tributaria	05	02	-	-	07
Regul.socied.civ	10	04	-	01	15
Compet.política	-	01	-	01	02
Relaç.trabalho	03	-	-	01	04
Outros	01	01	-	-	02
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>14</b>	<b>-</b>	<b>07</b>	<b>72</b>

**Tabela 2: Representações de Inconstitucionalidade no ano de 1986, segundo matéria e resultado.**

<b>REPRESENTAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE</b>					
<b>ANO 1986</b>			<b>REPRES. 1986</b>		
<b>Result.</b>	<b>PROC./IMPROC /PROC.PARTE</b>	<b>PREJUDICADAS</b>	<b>ARQUIVADAS</b>	<b>NÃO CONHECIDAS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Matérias</b>					
Admin.pública	24	13	13	-	50
Polit.social	02	-	-	-	02
Regul.econôm.	-	-	01	-	01
Polit.tributaria	07	09	03	-	19
Reg.soc.civ.	01	02	04	-	07
Compet.política	-	01	02	-	03
Relaç.trabalho	01	01	-	-	02
Outros	-	05	11	-	16
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>-</b>	<b>100</b>

Nota: Vide no Anexo 1 (Quadro contendo os números das Representações de Inconstitucionalidade)

## 5.2 - Depois de 1888:

Considerando a limitação do rol dos legitimados, todo e qualquer cidadão que se deparar com uma norma ou ato violadores da Constituição Federal, pode representar ao Procurador Geral da República ofertando suas razões para que ele promova a competente ADIn. A iniciativa do PGR, como se verá, ficará para aqueles temas que escapam dos habitualmente versados nas ADIn's de iniciativa dos demais legitimados.

Após analisar a existência de fundamentos lógicos e formais para a propositura da medida e entendendo-os presentes, o PGR formulará a correspondente ação, não se podendo perder de vista que, por gozar de autonomia e independência, nos termos do § 1º do art. 127 da Constituição Federal, ele só está submetido à sua própria convicção. Assim, mesmo que o representante – que pode ser qualquer um do povo – tenha oferecido, de acordo com seu entender, suficientes e claros fundamentos, o PGR pode ter entendimento diverso, nada podendo fazer o representante para obrigar a sua iniciativa. Por outro lado, pode o PGR optar por formalizar a ADIn e, ao depois, apresentar manifestação contrária à postulação inicial. Assim ocorre para evitar que tão-somente o entendimento do PGR prevaleça, impedindo que alguma questão relevante possa ser excluída do crivo do STF.<sup>59</sup>

Da análise de cerca trezentas e quarenta (340) ADIn's, numa média de cem (100) para cada período das três gestões consideradas, após 1988, é permitido concluir que a maioria expressiva das formulações decorreram da provocação de cidadãos, de entes públicos – Procuradores da República nos Estados -- e dos próprios co-legitimados, buscando estes poupar-se do eventual desgaste político que a medida pudesse representar, como observado pelos três Procuradores-Gerais da República entrevistados.

Uma vez apresentada a ADIn, havendo pedido para que a norma ou parte dela tivesse sua aplicação suspensa, por meio de medida cautelar, o Ministro do STF

---

<sup>59</sup> Assim se manifestou Aristides Junqueira Alvarenga: "... ainda que eu internamente, eu me convencesse que no meu modo de pensar não era inconstitucional o dispositivo, mas em respeito ao outro, que achava que era, ao cidadão comum

sorteado como **relator**, poderia, enquanto tramita a ADIn, conceder liminar para suspender os efeitos da norma ou ato atacado, sendo que, ao final, poderia decidir o Plenário do STF que se tratava efetivamente de norma ou ato inconstitucional, oportunidade em que tal ato pudesse ter cessada a sua vigência, não podendo mais ser aplicado. Também poderia ocorrer, no momento do julgamento do mérito pelo STF, com toda a sua composição, que se entendesse pela inconstitucionalidade da norma ou ato.

Esse resultado visivelmente representa sério problema diante das situações que não puderam ser amparadas por aquela norma, vez que a suspensão da sua aplicação acaba por orientar os julgadores das instâncias inferiores, afetando a segurança jurídica, bem jurídico sempre buscado na atuação jurisdicional.

Segundo informação prestada pelo ex-Procurador-Geral da República, GERALDO BRINDEIRO<sup>60</sup>, quando assumiu o cargo, havia cerca de duas (02) mil ADIn's somente com medida liminar, ou seja, sem julgamento do mérito.

A demora na realização da prestação jurisdicional - o julgamento do mérito -- acabava por enfraquecer o instrumento. Certamente esta preocupação deve ter orientado a inserção na Lei n.º 9.868/99 (disciplina o procedimento na tramitação das ações diretas de inconstitucionalidade, das ações declaratórias de constitucionalidade e sobre o descumprimento de preceito constitucional) do art. 12, que dispôs sobre as medidas cautelares, autorizando o relator, em face da relevância da matéria, por seu especial significado para o interesse social e a segurança jurídica, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias. A disciplina cuida de restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou de estabelecer que ela tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de

---

que provocou o Ministério Público. Eu levava ao Supremo sem dizer da minha opinião. Eu adotava a fundamentação daquele que me provocava, então." Ver transcrição no Anexo 5.

<sup>60</sup> Assim se manifestou Geraldo Brindeiro: " - Dai a minha preocupação com [...] essas cerca de 2000 ações que só tinham a liminar. Não foi declarada a inconstitucionalidade. O Supremo tinha que crivar o mérito para poder dizer que era mesmo...". Ver transcrição no Anexo 5.

outro momento que venha a ser fixado, desde que tal deliberação seja tomada pela maioria de dois terços de seus membros.

Até então, o que se percebia era a falta do estabelecimento de limites dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade; o que, por sua vez, obrigava os Tribunais inferiores, não raras vezes, a decidirem com base em leis manifestamente inconstitucionais.

Apesar do claro objetivo da norma, o fato é que, sem medida cautelar, o célere julgamento pretendido, ainda não foi alcançado, como bem observou FONTELES

61

---

<sup>61</sup> No dizer de CLÁUDIO FONTELES, atual PGR: "- O que eu noto é que a tendência de todos os relatores de não darem liminar é enorme. O rito do artigo 12: vai conseguir a celeridade? Ora, a celeridade em relação às partes, normalmente nós observamos aqueles prazos. Mas quando chega para o relator, ele demora para pôr em pauta. Eu noto isto muito claramente. Pede-se liminar. Nem o relator está dando. Imprime o rito do artigo 12, mas ele não julga.....". Ver transcrição no Anexo 5.

## 5.2.1 – A ATUAÇÃO DE ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

No período pós promulgação da CF/88, entre maio de 1989 e junho de 1995, a Procuradoria Geral da República, chefiada por ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, promoveu 350 (trezentos e cinquenta) ADIn's. Conforme quadro abaixo, as proposituras de ADIn's versaram, em número expressivo, sobre dispositivos insertos em Constituições Estaduais – editadas em 1989 –, todas elas com o mesmo tipo de inconstitucionalidade.

Confira-se no quadro abaixo:

**Tabela 3: Temas das ADIn's propostas pelo PGR ALVARENGA entre Maio/89 e Junho/95, segundo matérias e diplomas alvo**

AÇÕES DIRETAS DE INSTOCNTITUCIONALIDADE								
Diplomas Matérias	Executivo Estadual	Executivo Federal	Judiciário Estadual	Judiciário Federal	Legisl. Estadual	Legislat. Federal	Outros	T o t.
Organização Administrativa		3	6	1	60	2	3	75
Funcionalismo E Vencimentos		3	1	22	23	1	1	51
Criação de cargos, Formas de investidura					5	1		6
Política Tributária								
Política Econômica	1	3	7		2	1		14
Total	1	9	14	23	90	5	4	146

Nota: Vide Anexo 1 (Quadro contendo os números das respectivas ADIn's).

A título de ilustração, vinte e uma ADIn's<sup>62</sup>, atacavam normas de Constituições Estaduais que conferiam imunidade penal<sup>63</sup> aos Governadores, somente prevista na Constituição Federal para o Presidente da República.

<sup>62</sup> ADIn's 1008; 1009; 1010; 1011; 1012; 1013; 1014; 1015; 1016; 1017; 1018; 1019; 1020; 1021; 1022; 1023; 1024; 1025; 1026; 1027; 1028.

<sup>63</sup> Art. 86, § 3º da CF que autoriza a prisão do Presidente da República somente após sentença condenatória em caso de infrações penais comuns.

É da tradição do federalismo brasileiro, expresso nas diversas constituições, a forte concentração do poder no Executivo Federal. A competência privativa da União para legislar sobre extensa gama de matérias (art. 22 da CF), impõe a observação dos princípios contidos na Constituição Federal (art. 25 da CF) pelas diversas constituições e leis estaduais. Simetricamente, as unidades federativas ao legislarem, têm que seguir parâmetros e atender a requisitos fixados no texto constitucional maior.

E exemplificando, tem-se a organização dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios: devem as assembléias legislativas e câmaras municipais estar atentas à disciplina contida na Constituição Federal.

Do levantamento efetuado, pertine ressaltar o grande número de provocações<sup>64</sup> que questionam normas referentes ao número de integrantes<sup>65</sup> dos diversos tribunais de contas e sobre a escolha dos ocupantes da função de conselheiro, bem como no tocante ao Ministério Público<sup>66</sup> que atua em cada um deles. Não se perdendo de vista que cargos de conselheiros dos tribunais de contas, cuja função é realizar o controle externo direto sobre o Poder Executivo<sup>67</sup>, quer nos Estados e nos Municípios onde houver<sup>68</sup>, representam forte moeda para barganhas políticas. Por isso, é compreensível que essa matéria seja campo fértil para tentativas de ajuste de diversos interesses políticos que acabam por conflitar com a respectiva disciplina na Constituição Federal.

Outra matéria, objeto de significativo número de ADIn, é a pertinente à organização judiciária estadual. É expressivo o número de proposituras envolvendo tanto textos das Constituições Estaduais, como leis e Regimentos Internos de Tribunais de Justiça nos Estados. Entre elas, sobressaem as unidades federativas do Nordeste como as que mais levaram o PGR a acionar o STF. Ressalte-se que a provocação partiu de integrantes dos próprios tribunais envolvidos<sup>69</sup>. Atentando-se ao objeto dos textos combatidos via ADIn, nota-se elevado número de textos de constituições estaduais, de leis complementares e

<sup>64</sup> Adin's n.º 154; 169; 279; 397; 373; 374; 346.

<sup>65</sup> O parágrafo único do art. 75 da CF diz que os Tribunais de Contas do Estados terão sete (07) conselheiros.

<sup>66</sup> Adin's n.º 263; 328; 698.

<sup>67</sup> Art. 70 e 71 da CF/88.

<sup>68</sup> Art. 31 da CF/88.

<sup>69</sup> ADIn's n.º 59; 157; 170; 201; 256; 274

ordinárias, além de atos normativos dos tribunais ou de seus órgãos parciais dispondo contrariamente ao que impõe a Constituição Federal, mormente em questões que envolvem criação e forma de provimento de cargos, vencimentos e outras vantagens patrimoniais.

O número de vezes que os Procuradores Gerais da República promoveram ADIn's, atacando normas emanadas dos tribunais ou relativas à sua organização e composição, foi tão expressivo que se afirmou, conforme críticas lembradas por VIANA<sup>70</sup>, que o Ministério Público descurava de atribuições voltadas à defesa dos direitos fundamentais para promover o controle externo do Poder Judiciário.

Todavia, diante de gritantes inconstitucionalidades, tais como a concessão de reajustes de vencimentos através de meros atos administrativos, sem a necessária elaboração de projeto de lei a ser submetido à discussão e à votação nas assembleias legislativas estaduais, para posterior sanção do Poder Executivo, impunha-se a intervenção do Procurador-Geral da República para submeter o assunto ao crivo do STF. Dos casos analisados, o STF sempre concedeu medida cautelar para sustar a aplicação de tais normas ou atos<sup>71</sup>.

Cumprе observar que nos casos de atos de mero cunho administrativo, emanados dos Tribunais, por meio de seus órgãos de cúpula e/ou fracionários, poder-se-ia cogitar do manejo de ação popular e/ou de ação contra ato de improbidade<sup>72</sup>, seja por ação ou por omissão, culposa ou dolosa. Esses instrumentos viabilizam a busca de correção, realização de ato ou o seu desfazimento, desde que haja a violação dos princípios regentes da administração pública, quais sejam, o da legalidade, o da impessoalidade, da moralidade administrativa e eficiência<sup>73</sup>, ainda que o agente não receba qualquer vantagem, bastando representar alguma perda patrimonial.

Entretanto, por serem instrumentos processuais normalmente manejados em primeiro grau de jurisdição, bem possivelmente o juiz que vier a receber a distribuição da causa possa ter sido um dos beneficiários daquele ato, situação que causa o impedimento de todos os demais magistrados que se encontrem na

---

<sup>70</sup> p. 26

<sup>71</sup> Adin's n. ° 170; 194;201;207;256;274; 694;695;696;697;721;726;727;728;729;730.

<sup>72</sup> A Lei n. ° 9.429/92, que define os atos de improbidade administrativa e prevê sanções.

mesma situação, naquela subseção judiciária ou comarca. Por outro lado, embora magistrados gozem da prerrogativa de independência, eventual decisão de magistrado, ainda que sobre ato de natureza administrativa, baixado por integrante de tribunal, instância superior àquela onde será proferida a decisão a respeito de ato atacável, por via de ação popular ou ação por ato de improbidade, pode representar embaraços de natureza política dentro da própria instituição. É *ainda* de ser considerado que as decisões proferidas em primeiro grau de jurisdição estão sujeitas à revisão da instância superior, gerando alterações ora em um sentido ora em outro, afetando em muito a eficácia da medida. Desta forma, o combate ao ato inconstitucional, pelo controle abstrato, via ADIN, mostra-se o mais eficiente em face do patrimonialismo vigente ("*anacrônica prática patrimonial*"<sup>74</sup>) ainda vigente entre os agentes políticos e servidores públicos em geral.

Vê-se, pois, que a ADIn pode ser importante instrumento para o trato de questões que envolvam a moralidade administrativa, na medida em que essas decisões do STF vão apontando para parâmetros e práticas admitidos. Considerando, via de regra, que tais temas repercutem no erário, afetando dotações orçamentárias, sua vez são fundamentais no bom equacionamento de políticas públicas, seu manejo não mereceria ser taxado como mero controle político do Poder Judiciário, ou do Poder Legislativo ou do Poder Executivo.

Matéria que ensejou significativa provocação do STF, por meio das ADIn's do Procurador Geral da República, quando da gestão ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, bem possivelmente pelo novo status dos Municípios na Federação<sup>75</sup>, refere-se à criação de novos municípios. Várias foram as proposições com o fim de obstar o indevido desmembramento de municípios, forma, via de regra, utilizada na criação de novos entes. Essa prática visa permitir a multiplicação artificial de espaços políticos e de todos os ônus daí decorrentes,

---

<sup>73</sup> Art. 37 da CF.

<sup>74</sup> "A judicialização da política..." p. 65.

<sup>75</sup> Art. 18, § 4º da CF.



com o abandono total do devido procedimento, dentre os quais, o mais importante, a consulta prévia à população envolvida<sup>76</sup>.

Vale registrar, também, as ADIn's promovidas pelo PGR contra as medidas provisórias, instituto com força de lei, baixado pelo Chefe do Poder Executivo Federal para disciplinar certas matérias relevantes e urgentes que não podem aguardar pela tramitação normal de projeto de lei sobre aquele assunto. Introduzido na CF/88, em seu art. 62, o instituto já foi objeto de EC n. 32/01, limitando a sua reedição a apenas um prazo de 60 (sessenta dias), forma adotada para impor algum limite à atividade legiferante do Poder Executivo, em homenagem ao princípio da separação dos poderes.

Na gestão ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, foram interpostas ADIn's<sup>77</sup> contra as medidas provisórias n.º 153 e 156, ambas do mês de março de 1990, no início do Governo Collor. Nessas, foram instituídos novos tipos penais, figuras de abuso de poder econômico, novos delitos contra a Fazenda Pública, tudo ao arrepio do princípio da reserva legal em matéria penal. Em suas alegações, o PGR invocou falta de urgência, além de as medidas provisórias versarem sobre matéria tradicionalmente sujeita à expedição de lei, qual seja, a matéria criminal. Por força dessas duas ADIn's, o governo federal expediu a Medida Provisória n.º 175 revogando aquelas duas anteriormente expedidas.

As "novas regras" vinham em "apoio" à política econômica então iniciada, sendo da mesma época a determinação do "bloqueio dos cruzados novos". A ADIn promovida contra a Medida Provisória, que determinou o bloqueio dos cruzados novos, não logrou a medida cautelar, não chegando a ter seu mérito julgado diante da perda de objeto, vez que a medida trazia em si seu prazo de vigência que expirou sem pronunciamento do STF, a despeito das centenas de milhares de ações individuais propostas perante a Justiça Federal.

Merece registro a declaração feita pelo ex-Procurador Geral da República, para quem a proliferação de medidas provisórias poderia ter sido evitada. Deu como exemplo como exemplo iniciativa sua de comunicar ao Chefe do Poder Executivo

---

<sup>76</sup> Dentre as ADIn's pesquisadas, da gestão ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, apontamos as de n.º 60; 188; 222; 458; 652; 704; 712; 733.

a interposição de cada uma das ADIn's contra as medidas provisórias, tendo resultado caso em retirada do ato antes mesmo que o STF se pronunciasse a respeito.

Da pesquisa levada a efeito, foram encontradas poucas intervenções do PGR a versar sobre assuntos que não afetos ao funcionamento da máquina administrativa. Merecem registro as ADIn's n.º 80, 93, 712 versando sobre matéria tributária e prática de preços, trazidas à apreciação do STF, já que de cunho econômico e de grande repercussão na atividade empresarial, seus reflexos se estendem sobre a vida dos contribuintes em geral. Na ADIn n.º 712, o PGR expressa sua preocupação com as finanças públicas dos três níveis, por força de liminares espalhadas pelo País com possibilidade de abalar o orçamento por falta de recursos diante de norma, a par de criar uma situação de desigualdade, vez que não beneficia igualmente os contribuintes. O STF, nesses casos, decidiu em favor dos contribuintes ao argumento que são expressão dos direitos fundamentais dos particulares os princípios constitucionais tributários que impõem limitações ao poder de tributar do Estado. Ocorre que os chamados direitos fundamentais se referem à pessoa humana! As normas atacadas por meio da ADIn n.º 712 referiam-se à correção monetária de demonstrativos financeiros, para a dedução do lucro no cálculo da incidência de imposto em atividade de empresas que são pessoas jurídicas. Ao que parece, a discussão trazida na ADIn não foi tratada quando do seu julgamento.

Ainda no que se refere à pesquisa de ADIn, na gestão de ALVARENGA, cumpre registrar a ocorrência da propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade versando sobre matéria ambiental<sup>78</sup>; outra, sobre direito do consumidor<sup>79</sup>, e mais uma versando sobre a Lei n.º 8.872/93, que autorizava o funcionamento dos bingos. Esta última, promovida em novembro de 1993 e somente apreciado o cabimento de liminar em fevereiro de 1995, para suspender a norma atacada. Nesta época fora denegada<sup>80</sup>, não havendo ainda o julgamento do mérito.

---

<sup>77</sup> ADIn's n.º 221 e 293, sendo que esta instituiu a "avocatória" pelo Tribunal Superior do Trabalho, nos casos de dissídios trabalhistas por 180 dias, repetindo a MP de n.º 185 já rejeitada.

<sup>78</sup> ADIn n.º 73, provocada pelo Movimento de Preservação de S. Sebastião - MOPRESS

<sup>79</sup> ADIn n.º 782, que versa sobre adição de álcool anidro na mistura da gasolina comercializada no Estado do Paraná.

<sup>80</sup> ADIn n.º 1169.

Das cento e quarenta e duas (142) ADIn's examinadas, que correspondem a cerca de 40% do total para o período considerado, o Legislativo Estadual foi objeto de parte significativa. As ações questionaram leis a respeito da administração pública em geral, funcionalismo público e vencimentos, respondendo por 58% delas. O segundo alvo de concentração das ADIn's foram atos normativos da Justiça Federal, totalizando 23 (vinte e três) ações, correspondendo a 16% do total.

O período ora observado é o pós promulgação das Constituições Estaduais e das leis que se seguiram, demandando, em obediência ao princípio da simetria, a adequação dos textos constitucionais e leis estaduais à nova ordem jurídica vigente.

As ADIn's dirigidas contra atos dos tribunais, em proporção expressiva, versavam sobre majoração de vencimentos, reclamando a intervenção do STF no sentido de ser aclarado o significado da autonomia financeira consagrado na CF/88.

Obviamente, o Poder Executivo Federal, por ser um só, não provocou tantas iniciativas do PGR.

O manejo das ADIn's pelo PGR, no entender de ALVARENGA, não trouxe à discussão temas diversos daqueles objeto das antigas representações de inconstitucionalidade. Apesar do aumento do rol dos co-legitimados, a atuação dos Governadores de Estado, do Conselho Federal da OAB e dos Partidos Políticos, não se fez sentir com a intensidade que se imaginou, ao se proceder àquela ampliação. Ao contrário; tais legitimados é que, com certa freqüência, representavam para o PGR, a fim de verem propostas as ADIn's, para as quais também detinham a mesma legitimidade.

A legitimidade conferida às Confederações de Classes, podendo representar uma maior democratização do acesso ao Poder Judiciário, acabou por sofrer restrições por força de entendimento firmado pelo STF segundo o qual a cada caso deve ser verificada a pertinência temática com a natureza do objeto principal da entidade promotora da ADIn.

Indagado sobre as expressões "politização da Justiça" e "judicialização da política", ALVARENGA declarou que ambas são redundantes, vez que a

provocação da máquina judiciária é um ato político, que não se confunde com o ato político partidário. Quanto à expressão “ativismo judicial”, entende que a própria atuação do STF está a contrariar o conceito diante da restrição imposta à legitimidade das entidades de classe na formulação das ADIn’s, como, ainda, pela retirada de eficácia de instrumentos como o mandado de injunção e a ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão. Todavia, considera que o STF é um tribunal político, pois interpreta a Constituição que é a carta política de um país.

A respeito, ainda, do “ativismo judicial”, não percebeu grandes mudanças no Poder Judiciário por força da nova ordem constitucional; o mesmo entendendo em relação ao Ministério Público, vez que muito do que foi incluído na CF/88 é fruto da ação do Ministério Público Estadual de São Paulo, desenvolvida nos anos que antecederam a promulgação do texto constitucional em vigor.

Indagado sobre seu alinhamento ideológico, declarou-se seguidor da doutrina social da Igreja.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Entrevista concedida à autora desta dissertação em 06/5/04.

### 5.2.2 – A ATUAÇÃO DE GERALDO BRINDEIRO

A gestão que iniciou em julho de 1995 e se estendeu a junho de 2003, apesar de ser a mais longa das aqui consideradas, foi a que menos promoveu ADIn. Durante os oito (8) anos em que permaneceu à frente da PGR, GERALDO BRINDEIRO promoveu 146 (cento e quarenta) ações, das quais 104 (cento e quatro) foram aqui analisadas.

Para esse período de 8 (oito) anos, os atos emanados do Poder Legislativo dos Estados são responsáveis por 31 (trinta uma) iniciativas do PGR, número esse só superado pelas ADIn's dirigidas contra atos da Justiça Federal, que respondem por 31% das 104 ações examinadas no curso desta pesquisa. Quanto às Justiças Estaduais houve 13 (treze) proposituras. Em suma, atos do Poder Judiciário representam 44% das 104 (cento e quatro) ADIn's consideradas.

Confira-se no quadro abaixo, considerando-se os temas frequentes, as ADIn's do período analisado separadas por matéria e por origem do ato normativo atacado. As ADIn's cujos temas não se enquadram na classificação adotada foram categorizadas em "Outros".

**Tabela 4: Temas das ADIn's propostas pelo PGR BRINDEIRO entre Julho/95 e Junho/2003, segundo matérias e diplomas alvo**

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE								
Matérias \ Diplomas	Executivo Estadual	Executivo Federal	Judiciário Estadual	Judiciário Federal	Legislativo Estadual	Legislativo Federal	Outros	Tot.
Organização Administrativa	5		9	3	18	2	5	42
Funcionalismo, Vencimentos	5		3	20	2	2	2	34
Criação de cargos, Investidura					5		3	9
Política Tributária	1	1	1	10	6	1	1	21
Política Econômica					3			3
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>104</b>

Nota: Vide Anexo 1 (Quadro contendo os respectivos números das ADIn's).

Diversamente do antecessor, conforme declarado em entrevista<sup>82</sup>, BRINDEIRO não se sentia comprometido com a obrigatoriedade de veicular a postulação do representante, tão-somente para que o STF desse a última palavra. Entendendo não presente a inconstitucionalidade, deixava de formular a ação.

Diferentemente do antecessor e de seu sucessor, não atendia às provocações feitas pelos certos legitimados, como os partidos políticos, para a promoção da competente ADIn, por entender que não deveria assumir a tarefa daqueles que buscavam evitar eventual desgaste político com a medida.

Das cem e quatro (104) ADIn's analisadas para esse período, constatou-se a reiteração das matérias predominantes no período anterior.

Assim é que atos legislativos e atos administrativos relativos à organização dos tribunais, ou deles emanados, foram questionados em face do texto constitucional, pelo PGR, por força de provocação de eventuais não beneficiados.

<sup>82</sup> Entrevista concedida à autora desta dissertação em 06/5/04.

A prática de conceder aumento aos juízes por meio de ato administrativo continuou uma constante<sup>83</sup>, bem como disciplinar a organização e composição dos tribunais por normas baixadas por órgãos fracionários.<sup>84</sup>

Essa prática, bastante freqüente na administração dos tribunais, em promover reajustes e/ou aumentos de vencimentos, seja por acréscimo de alguma vantagem, ou diminuição de algum ônus, tal qual se verificou com os diversos atos que reduziram o percentual da contribuição social, parece decorrer de interpretação equivocada do que seja autonomia financeira, conquista incluída no texto constitucional de 1988.

O equívoco pode decorrer do não correto entendimento do significado do que seja a "autonomia financeira". Embora o Poder Judiciário tenha alcançado a autonomia financeira, conforme o disciplinado no art. 99 da Constituição Federal, a decisão sobre como e em que aplicar os recursos está na dependência do que consta do orçamento. As propostas orçamentárias dos tribunais (art.99, § 1º) têm que obedecer a limites estipulados em conjunto com os demais Poderes, e existentes nas diretrizes orçamentárias. Acrescente-se que a remuneração dos servidores públicos é fixada e alterada por lei específica (art. 37, X, da CF), de sorte que meros atos administrativos não podem substituir atos legislativos.

A propósito, cabe lembrar o observado por SADEK (1995)<sup>85</sup>: *"As garantias conquistadas pela magistratura e as transformações na estrutura do Poder Judiciário permitem dizer que a instituição tornou-se simultaneamente mais complexa e mais independente. Estes mesmos traços têm, contudo, levado a uma excessiva corporativização da instituição, estimulando ou propiciando a construção de uma forte identidade interna, refratária a mudanças e, sobretudo a questionamentos de sua atuação e de certos privilégios"*.

Desta forma, as reiteradas proposituras de ADIn's tornou-se inevitável. Essas questionavam atos administrativos dos tribunais, tanto federais como estaduais, nos quais as questões remuneratórias eram tratadas. O único instrumento para

---

<sup>83</sup> ADIn's n.º 2.900; 2.323; 2.625; 2.195; 1899; 1.898; 1.838; 1.801; 1.787; 1786; 1.781; 1.727; 1.712; 1.711; 1.710; 1.661; 1.660; 1.652; 1.674; 1.645; 1.618; 1.617; 1.614; 1.613; 1.612; 1.610; 1.604; 1.602.

<sup>84</sup> ADIn's n.º 2580; 2515; 1.837.

<sup>85</sup> SADEK, Maria Tereza, *op. cit.*, p.15.

restaurar o princípio da legalidade, intrinsecamente conexo ao princípio da moralidade administrativa era a ADIn. Não procedendo a afirmação, portanto, de que havia decantado pretensão controle externo do Poder Judiciário pelo Ministério Público.

Outro tema, objeto de várias ADIn's, promovidas no período considerado e no anterior, refere-se a leis estaduais pelas quais era admitida a investidura em cargos públicos sem concurso<sup>86</sup>, violando de forma aberta a Constituição Federal, pois a investidura por concurso público é imposição constitucional em prol da moralidade administrativa, o que foi descuidado pelas assembleias legislativas estaduais, em número surpreendente de casos.

Foi ajuizada a ADIN n.º 2.410, contra a Medida Provisória nº 2.225, que reeditou a Medida Provisória n.º 2.088, de 31/12/2000, sem o dispositivo que alterava a Lei n.º 8.429/92<sup>87</sup>, para impor sanção pecuniária ao órgão do Ministério Público que propusesse ação por ato de improbidade e fosse julgada improcedente.

A referida Medida Provisória disciplinava matérias as mais diversas, isto é, alterava dispositivos legais de diferentes textos.

A que ensejou a iniciativa do PGR gerou grande polêmica, ocupando espaço na imprensa por cerca de dois meses<sup>88</sup>. A Medida Provisória atacada via ADIn trazia normas processuais que alteravam sensivelmente o processamento das ações contra atos de improbidade, dificultando o seu manejo.

Somente após a manutenção do assunto nas pautas da imprensa em geral, o Procurador-Geral da República atendeu à provocação feita pela Associação Nacional dos Procuradores da República. O requerimento de concessão de medida cautelar não foi apreciado, pendendo ainda de julgamento. Foi a única ADIn dirigida contra uma Medida Provisória durante os oito anos do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a despeito da intensa utilização desse instrumento com força de lei. Quando questionadas através de ADIn, o eram por iniciativa dos outros legitimados, como os partidos políticos.

---

<sup>86</sup> ADIn's n.º 2.125; 1.854; 248; 495; 483; 1.350; 1.251; 1.267; 1.222; 1.193; 1.230

<sup>87</sup> A lei n. 9.429/92 disciplina a ação pro ato de improbidade administrativa.

<sup>88</sup> À época, considerou-se a edição da MP n. 2.088 verdadeira forma de coação contra os órgãos do Ministério Público que promoveram ações por ato de improbidade administrativa em face de Ministros de Estado e do próprio Procurador-Geral da República de então. O motivo foi o uso de aviões da FAB para fins particulares.



Afora as proposituras de ADIn abordando temas relativos à Administração Pública em geral, poucas foram as demais matérias com assento constitucional alvo de consideração pelo então PGR. Duas ações<sup>89</sup> voltadas às questões sobre preservação ambiental foram formalizadas. Ambas versavam sobre leis estaduais que autorizavam a criação e realização de exposição e competições entre aves de raças não silvestres, denominadas combatentes, tão conhecidas como rinhas.

No âmbito da iniciativa privada, atingida em seus interesses pela Lei Complementar n.º 87/96 e Convênio 120/96<sup>90</sup>, especialmente no que se refere à atividade econômica de navegação aérea, pretendido fato gerador de incidência tributária, foram promovidas as ADIn's 1.600 e 1.601 em atendimento à provocação feita pelo Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA. A primeiramente proposta - a ADIn n. 1.600 -, não teve deferida medida cautelar, sendo no mérito julgada parcialmente procedente. A ADIn n.º 1.601 teve deferida medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo questionado.

Da análise das ADIn's promovidas pelo ex Procurador-Geral da República, GERALDO BRINDEIRO, é possível perceber uma mudança na forma de apresentar a tese quando do ajuizamento da ação de controle de constitucionalidade concentrado. O PGR do período anterior apresentava em sua petição inicial o objeto da insurgência. Dela fazia acompanhar da representação que trouxera o questionamento, sem antecipar seu entendimento. Deixava para fazê-lo em momento posterior oportuno, quando do retorno dos autos à Procuradoria Geral da República, durante a análise do mérito, tal qual se dá em toda e qualquer ADIn formulada pelos demais legitimados. Já o então PGR, GERALDO BRINDEIRO, que entendia não dever veicular toda e qualquer pretensão pela manifestação do STF, desenvolvia os seus argumentos em prol do reconhecimento da inconstitucionalidade, de plano.

Por não entender que devesse veicular toda e qualquer representação arguindo a inconstitucionalidade de norma ou ato – declarou que não aceitava as provocações dos demais legitimados tais como os partidos políticos --, ao não

---

<sup>89</sup> ADIn's n.º 1.856 e 2.514.

<sup>90</sup> Tais diplomas instituem e regulamentam o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, instituindo a incidência do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços – ICMS - na atividade econômica de navegação aérea.

assumir o encargo, fazia com que os partidos políticos exercitassem sua legitimação ativa.

Foi nesse mesmo período que os partidos políticos mais promoveram ADIn's. Como já observado, no período de 1998 a 2001, os partidos políticos acionaram o STF mais vezes se comparado aos governadores de Estado, que haviam superado a liderança do PGR no *ranking* do ativismo dos co-legitimados.

*Portanto*, os dados parecem indicar que a maior ou menor intensidade das iniciativas dos demais legitimados fica na dependência da atuação maior ou menor do PGR. Vale dizer, o vazio institucional aberto pelo PGR, decidido a não atuar no lugar de outros legitimados, receosos de algum desgaste político, ocasionou a maior participação desses próprios co-legitimados.

Muito embora os outros dois ocupantes do cargo de Procurador-Geral da República, admitam tal circunstância, não deixaram de intervir possivelmente por entenderem que o mesmo desgaste não se verificaria em face da chefia da instituição MPF.

Cumprir registrar o declarado pelo ex-Procurador-Geral da República GERALDO BRINDEIRO, em entrevista cuja transcrição se encontra ao final deste, a respeito das expressões "*judicialização da política*" e "*politização da justiça*". Segundo sua percepção, o que se convencionou denominar com a primeira expressão, nada mais é do que se buscar a realização do mandamento constitucional. Já quanto à segunda expressão, entende que tal ocorre quando congressistas levam ao Poder Judiciário as questões não resolvidas no âmbito parlamentar. Deixou claro que não aprova a denominada "*judicialização da política*", e admite tranquilamente a "*politização da justiça*".

No que se refere ao "*ativismo judicial*", entende que tenha havido algum desentendimento na transposição de tal conceito do direito americano para a situação do Poder Judiciário brasileiro. Diversamente do que se dá no sistema nacional, no norte-americano, o juiz decide com base em *cases*, de sorte que as regras vão sendo erigidas no desenvolvimento da atividade jurisdicionais. As decisões da Corte Suprema orientam a elaboração das Emendas Constitucionais, ou seja, participa aquela Corte da construção legislativa do país. No sistema

brasileiro, aos integrantes do Poder Judiciário cabe interpretar e aplicar o direito já positivado, de forma que as decisões dos tribunais não podem ser entendidas como fruto de um “*ativismo judicial*” nos mesmos moldes como se entende a atuação dos tribunais americanos. Para BRINDEIRO, os juízes decidem dentro de parâmetros já postos no sistema normativo vigente, e não apenas com base em seu subjetivismo conforme mandamento legal.

Indagado sobre como se definia ideologicamente, respondeu que se entende como moderado reformador e democrata.<sup>91</sup>

### 5.2.3 – A ATUAÇÃO DE CLÁUDIO LEMOS FONTELES

Do início do exercício do cargo de Procurador-Geral da República, em 1º de julho de 2003, até o momento, FONTELES formalizou cento e sessenta e duas (162) ADIn’s. Em dez meses à frente da chefia da instituição, promoveu mais ADIn’s do que seu antecessor, em oito (08) anos de mandato. Isto se deveu à demanda que se encontrava represada.<sup>92</sup>

Nesse período, das noventa e seis (96) ADIn’s analisadas, destaquem-se as ADIn’s ns. ° 3.017 e 3.110, por meio das quais se levou ao STF importantes questões imbricando proteção ambiental e novas formas de produção agrícola, com repercussão no mercado internacional de grãos. As ADIn’s foram promovidas contra a Medida Provisória n. ° 131, de 25/9/2003, e contra a Lei n. ° 10.814, na qual foi convertida, por autorizar o plantio e comercialização de soja geneticamente modificada, da safra de 2004, sem o devido estudo de impacto ambiental. A provocação foi formulada pelo Instituto Sócio Ambiental – ISA, pela Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, pela Associação dos Juizes Federais – AJUFE e pelo Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC. Mobilizou entidades de classe de operadores do direito – membros do MPF e

---

<sup>91</sup> Entrevista concedida à autora desta dissertação em 06/5/04.

juizes federais – além de entidades vinculadas à defesa ambiental e do consumidor, interesses assentados constitucionalmente dentre os demais direitos fundamentais. Não foi concedida a medida cautelar, pendendo ainda de julgamento de mérito.

Formalizada também a ADIn n.º 3.002 contra a Lei Federal n.º 10.684/03 que, ao questionar o referido diploma legal, trouxe à discussão a prática de vários governos federais que criaram hipótese de extinção de punibilidade aos contribuintes inadimplentes, desde que parcelassem seus débitos, prática esta constante desde o início dos anos 90, visando o aumento da arrecadação. A ação foi promovida por provocação de Procurador da República e Promotor de Justiça do Distrito Federal. A medida liminar requerida para suspender a aplicação da norma tida por inconstitucional não foi apreciada, pendendo de julgamento sobre o mérito.

Outra matéria -- objeto de várias ADIn's <sup>93</sup> é a relativa ao funcionamento de bingos e loterias, disciplinado em leis estaduais, cuja provocação partiu de integrantes do Ministério Público Federal e do Estadual.

Também foram identificadas, no rol pesquisado para o período em consideração, as ações dirigidas contra leis estaduais destinadas a regram a organização e a composição dos Tribunais de Contas Estaduais<sup>94</sup>, de forma diversa do modelo contido na Constituição Federal.

Em meio a temas repetitivos, foi identificada a ADIn n.º 3.096 dirigida contra dispositivo da Lei n.º 10.741/73 (Estatuto do Idoso), que restringe a gratuidade do transporte coletivo, afetando direito individual de cada idoso garantido nos art. 5º *caput* e art. 230 da CF. Aspecto importante dessa política pública foi trazido para apreciação do STF, todavia a medida cautelar requerida não foi apreciada, aguardando-se o julgamento do mérito. A provocação partiu de um cidadão.

Destoando dos temas habituais, foi promovida a ADIn n.º 3.110 contra a lei estadual de São Paulo n.º 10.995/2001, dispondo sobre a instalação de antenas transmissoras de telefonia celular, matéria esta da competência da União. A

---

<sup>92</sup> Vide Anexo 5 contendo as transcrições das entrevistas realizadas.

<sup>93</sup> ADIn's n.º 2.996; 3.004; 2.995; 3.050; 3.060; 3.063; 3.147; 3.148; 3.183; 3.189

<sup>94</sup> ADIn's.º 3.008; 3.078; 3.029 e 3.021; 3.191; 3.160; 3.115.

disciplina para a instalação de tais antenas envolve questões de saúde pública, demandam o controle da poluição eletro-magnética gerada, em locais passíveis de ocupação humana. A medida cautelar requerida não foi apreciada até o momento.

Durante o período ora considerado, o PGR assumiu a liderança do *ranking* da propositura de ADIn dentre os legitimados, ultrapassando governadores e partidos políticos.

Essa intensa atuação não encontra maior eco, vez que as ações ficam à espera do julgamento do mérito, em virtude do rito estabelecido no art.12, da Lei n.º 9.868/99. Tal rito exige, para fins de apreciação de medida cautelar, que o relator, após a apresentação de informações da autoridade responsável pelo ato questionado, bem como das manifestações do Procurador-Geral da República e da Advocacia Geral da União, leve a matéria, desde logo, diretamente ao conhecimento do Tribunal. Não havendo a fixação de data para julgamento do cabimento ou não da concessão de medida cautelar, acaba por ser incluída a ADIn no conjunto geral de processos a serem julgados pelo STF.

O Procurador-Geral da República, CLÁUDIO FONTELES, declarou<sup>95</sup> que se debruçava sobre as razões constantes das representações recebidas e provenientes de cidadãos, entidades públicas e privadas, incluídos os demais co-legitimados, para fins de oferecimento de ADIn. Restando caracterizada a inconstitucionalidade, apresenta seu entendimento sobre o mérito da forma a mais elaborada possível, de sorte que de pronto o Ministro Relator possa compreender o posicionamento do PGR acerca da matéria.

Verificou-se que é significativo o número de representações oriundas de integrantes do Ministério Público Federal e dos Estados, o que poderia ser explicado pela maior possibilidade de previamente se fazer análise técnica da questão. Isso implica, também, no reconhecimento de que esta seria a via mais adequada do que propriamente manejar a demanda por meio de outros instrumentos processuais, como a ação civil pública, a ação por ato de improbidade, ou mesmo a ação popular.

---

<sup>95</sup> Entrevista concedida à autora desta dissertação em 07/5/04.

No período ora considerado, das 96 (noventa e seis) ADIn's, 74 (setenta e quatro) voltaram-se contra atos dos Legislativos Estaduais, e somente seis (06) contra atos emanados dos tribunais.

**Tabela 5: Temas das ADIn's propostas pelo PGR FONTELES entre Julho/03 e Maio/2003, segundo matérias e diplomas alvo**

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE								
Diplomas Matérias	Executivo Estadual	Executivo Federal	Judiciário Estadual	Judiciário Federal	Legislativo Estadual	Legislativo Federal	Outro	T
Organização Administrativa	2		4	2	41	6	2	5
Funcionalismo, Vencimentos					1			1
Criação de cargos, Investidura					25			2
Política Tributária					8	1	2	1
Política Econômica		1				2		3
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>75</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>9</b>

Nota: Vide Anexo 1 (Quadro contendo os números das respectivas ADIn's).

## CONCLUSÃO

A figura do Procurador-Geral da República evolui da posição de “advogado” do governo, sob a aparência de representante da União, quando as posições se confundiam, fruto, talvez, da não distinção entre interesses de governos, que são transitórios, e interesse público que é permanente.

Contudo, a evolução constitucional da instituição pareceu não ter incorporado ao PGR o papel de agente das postulações, pró efetivação dos direitos fundamentais, consagrados no texto constitucional de 1988.

Com efeito, do conjunto de cerca de trezentas e quarenta e duas (342) ADIn’s, das 664 (seiscentas e sessenta e quatro) iniciativas encaminhadas ao STF, durante os quinze anos de vigência da Constituição Federal, pode-se concluir que as ADIn’s aforadas pelo PGR ainda são instrumentos de correção dos desvios da administração pública, em busca de uma racionalidade e eficiência, também propugnadas pela própria carta constitucional.

As questões pertinentes aos vencimentos dos ocupantes de cargos públicos, dada sua repercussão sobre o erário, são cruciais para o tratamento da dívida pública interna. Desta forma, continuam sendo submetidas ao STF questões pertinentes à adequação de política orçamentária afetada por muitos atos emanados dos próprios tribunais, motivados pelo entendimento, possivelmente equivocado, do que seja a autonomia financeira reconhecida no art. 99 da CF, com sérias repercussões na capacidade de investimento em políticas públicas.

Da análise das ADIn’s propostas, é possível concluir que ainda estão muito presentes as práticas patrimonialistas, que procuram se institucionalizar através de textos normativos. Por meio das ADIn’s, esses interesses podem ser combatidos. Todavia, do resultado final da atuação do STF, é possível afirmar que aquela Corte tem sido muito parcimoniosa em suas decisões, sempre preservando o tradicional princípio da independência dos poderes, o que vem contrariar o propalado ativismo judicial.

Tal parcimônia pode ser percebida na jurisprudência desenvolvida pelo STF, em face das iniciativas das confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito

nacional, quando se exige pertinência à natureza da representação de interesse do proponente da ação de inconstitucionalidade.<sup>96</sup>

Assim sendo, a ADIn não teria relação, necessariamente, com os novos papéis do MP, entenda-se o Procurador Geral da República, pois *“a noção de direitos tomou-se mais prisioneira da concepção de funcionários do que da de cidadão”*. Divergindo do Professor VIANNA, para quem *“a institucionalização do Direito Administrativo no corpo da Constituição não veio a exprimir a preservação de uma anacrônica prática patrimonial, e sim a natureza do projeto de modernização autoritária vencedor na revolução de 30”*, a bem da verdade, a denominada modernização teve que manter o patrimonialismo, pois as grandes mudanças trazidas privilegiariam ainda o mesmo seguimento da sociedade que se beneficiava das ações do Estado, até então.

Diz o referido autor que *“a constitucionalização do Direito Administrativo resultou na federalização da administração pública, obrigando à homogeneidade as normas do âmbito federal e estadual”*. Ocorre, entretanto, que a razão está no simples fato de ter sido nossa federação, originariamente, um Estado Unitário, no qual o poder central sempre prevaleceu. De outra parte, a federação brasileira adotou a simetria nos diferentes níveis da administração política.

Outra razão para a falta de eficácia da ADIn é o fato de permanecerem, sem decisão, anos a fio; enquanto outros instrumentos processuais, tais como as ações civis públicas, podem e têm efeito mais imediato. Porém, cumpre ressaltar, que são dois instrumentos que não podem ser manejados da mesma forma. Todo Procurador da República pode propor uma ação civil pública; para uma ADIN, só o PGR tem legitimidade ativa. Nem toda a matéria objeto de ação civil pública versa sobre inconstitucionalidade. A inconstitucionalidade pode ser uma das causas para se propor uma ACP, assim como pode ser uma causa de pedir incidental da ação, mas não a preponderante, como se dá na ADIn.

---

<sup>96</sup>O quadro de ADIn's, segundo os autores pesquisados, demonstra que a judicialização da política, diversamente de poder apontar para uma cidadania fraca, demonstra-a reforçada na medida que as associações se encontram entre os autores que mais promovem ADIn's. Ocorre que as confederações promoventes de ADIn são as que representam os interesses das categorias empresariais, e não de cidadãos comuns.



Ao mesmo tempo em que o STF é parcimonioso no julgamento das ADIn's, as promovidas contra as medidas provisórias, até 1998, só teve julgamento do mérito em um caso.

Constata-se que o PGR, no período de 1995 a 2003, só promoveu uma ADIn contra a medida provisória, a de n. 2255. Já seu antecessor promoveu ações de inconstitucionalidade contra medidas provisórias, parte de programa econômico do governo federal, que afetavam sobremaneira os direitos e garantias fundamentais, pois instituíam figuras penais em afronta ao princípio da reserva legal em matéria penal. O mesmo se diga quanto ao que o sucedeu. Apesar de não ter ainda percorrido o primeiro ano de gestão à frente da instituição, já promoveu ADIn contra a medida provisória dispendo sobre os produtos transgênicos, matéria essa que causou e ainda causa intensa crítica ao governo federal que estaria em contradição com políticas defendidas em programas de campanha eleitoral.

A efetividade da atuação do PGR, no processo de "**judicialização da política**", parece estar condicionada à própria resposta do STF. Como observado, formular ADIn não é garantir que haverá solução da questão pelo STF, vez que, diante da não concessão de medida liminar, a demora no julgamento do mérito, pelo qual ficará assentada a constitucionalidade, ou não, da norma atacada, pode durar anos, e eventual lesão a direitos poderá permanecer inalterada.

Tal circunstância estaria a contrariar a hipótese aventada por VIANNA, para quem o Poder Judiciário poderia adotar uma nova forma de solução de conflitos, a compensatória e lançada para o futuro. Ocorre que os instrumentos dos quais dispõem os operadores do direito ainda estão estruturados para pôr fim ao conflito que se deu no passado, com base no ganho para um e perda para o outro, ou seja, um resultado de soma zero. Essa proposição de solução de conflitos exigiria que o juiz atuasse como administrador de um plano, com etapas a serem implementadas no futuro. Boa parte das dificuldades de serem alcançados os resultados visados em uma ação judicial, como as ações coletivas e nas Adin's, se encontram na quase impossibilidade do Poder Judiciário assumir essa forma de intervenção, que se projetaria para o futuro.

Questão que parece recorrente, quando se analisa a “*judicialização da política*”, refere-se a eventual enfraquecimento da legitimidade da soberania popular, afetada pela ausência da representação clássica, por parte das instituições do sistema de justiça. Seria que a representação popular a única forma de legitimação?

Instituições criadas pela vontade geral, pelo parlamento, não teriam outra forma para auferir sua legitimidade no exercício das funções para as quais foram criadas?

Cabe aqui mencionar observação feita por MACIEL e KOENER<sup>97</sup> (2002) a respeito do trabalho “*Ministério Público e política no Brasil*”, ARANTES, cujo modelo de República não admitiria o avanço do sistema judicial sobre as instituições representativas clássicas. Assim sendo, faltaria aos operadores do sistema de justiça a representatividade do parlamento, pondo a democracia em risco. Para rebater o argumento, consideram que a legitimação das atribuições e objetivos da organização institucional do Ministério Público advém da própria Constituição e dos diversos diplomas legais, que pormenorizam outras atribuições, que são a tradução do que as instituições judiciais representam nas democracias contemporâneas e não a ideologia corporativa de seus integrantes.

A legitimação de instituições do sistema de justiça, como o Ministério Público, dar-se-ia na medida em que fossem responsivas e permeáveis ao ambiente sociocultural, o que ficou constatado em pesquisa sobre a atuação do Ministério Público em conflitos ambientais, revelando como o movimento ambientalista foi acolhido pela abertura da instituição aos valores ambientais, dando visibilidade às disputas veiculadas nas denúncias e representações levadas ao Poder Judiciário, por meio das ações em defesa dos direitos difusos e coletivos.

Por outro lado, a crítica contra o “*ativismo do Ministério Público*”, por parte da literatura aqui mencionada, não considera que a solução de conflitos não tem uma única fórmula. Assim sendo, o associativismo não pode ser tomado como a única ou a mais importante das formas para a busca das soluções dos conflitos. Não se pode perder de vista que há associações de todos os portes e níveis, que podem

---

<sup>97</sup> Maciel e Koener, in “*Sentidos da judicialização da política: duas análises*”.

se deparar com outras mais poderosas, quando da busca da solução de um conflito. Diante da inegável e visível desigualdade, como equilibrar as forças para que a disputa se desenvolva com a possibilidade de qualquer uma das partes poder ser a vitoriosa? A intervenção do Poder Judiciário é uma forma de solução de conflito, como terceiro eqüidistante. Por que, essa forma de solução de conflito, afeta a cidadania ativa?

*Parece que essa percepção é equivocada, vez que o Poder Judiciário não se encontra fora do Estado. O Poder Judiciário é um dos poderes do Estado. Se as instituições políticas clássicas conheceram um descrédito – ainda Vianna considerando Garapon – talvez elas tivessem esgotado o seu ciclo. Por que o recurso ao Poder Judiciário seria perda de espírito público?*

Percebe-se certa resistência quanto à evolução de certas instituições. Parece que causa estranheza a mudança ou a assunção de outro papel pelas instituições do sistema de justiça, deixando de ser meramente punitivo para ser uma arena de composição e redistribuição dos bens.

O padrão de julgamento do STF pode esvaziar a atuação do Procurador-Geral da República, pois não julgar faz com que a norma persista, cabendo ao decurso do prazo a decisão sobre o assunto. A propósito, quanto às ADIn's promovidas contra as medidas provisórias, se o pedido não fosse reiterado a cada republicação, a ADIn extinguir-se-ia.

Afora o padrão de julgamento do STF, outra circunstância que pode esvaziar a atuação do PGR é o perfil profissional e ideológico do ocupante do cargo.

O gráfico n. 4 <sup>98</sup>, elaborado por VIANNA, mostra a evolução anual das ADIn's da PGR, sendo expressiva a queda do número de proposituras entre os anos 1995 a 1998, período que coincide com o início da gestão Brindeiro (junho de 95 a junho de 2003).

O espaço deixado pelo PGR é ocupado pelos partidos políticos – principalmente os de esquerda -- cujo número de propositura de ADIn's, principalmente contra normas produzidas pelo Executivo Federal, aumentou expressivamente após

---

<sup>98</sup> VIANNA, *op. cit.*, Gráfico n. 4, p. 56, coincide com o reproduzido à p.27 deste.

1994, demonstrando que mecanismos típicos da democracia representativa são, de certa maneira, substituídos pela judicialização da política.

Indagado a respeito, o ex Procurador-Geral da República, GERALDO BRINDEIRO, declarou que o denominado fenômeno “judicialização da política”, no seu entender, nada mais é do que pleitear perante o Poder Judiciário que se cumpra o que está na Constituição Federal. Se é requerido que se cumpram as determinações voltadas à proteção dos direitos fundamentais, tais como as prestações de serviços de saúde, educação etc., o juiz ao ordenar ao órgão público a realização de tais tarefas, não está escolhendo a política a ser adotada, nem a forma de executá-la. Apenas permitindo que se observem as normas programáticas constitucionalmente assentadas. Portanto, não se trata de uma decisão política e sim de sua própria atuação institucional.

Quanto à “politização da justiça”, seria a disputa política, não vitoriosa no Congresso ou nas urnas, transferida para a arena judicial, com o qual BRINDEIRO não concordaria.

Por fim, no que se refere ao denominado “ativismo judicial”, entende haver uma indevida transposição da experiência da Suprema Corte norte-americana. No Brasil, o juiz decide com base na lei, e não criando a lei.<sup>99</sup>

As posturas dos outros dois exercentes do cargo de PGR, em face das provocações formuladas pelos demais co-legitimados, foram diversas. Entendem que deveriam formular o questionamento perante o STF. Ambos percebiam que os co-legitimados optavam por representar à Procuradoria Geral da República para evitar eventual desgaste político.

Observou-se, ainda, em relação aos outros dois ocupantes do cargo, diverso posicionamento político. Em caso de propositura de ADIn contra ato emanado do Poder Executivo Federal, não viam maior dificuldade, entendendo inserir-se em sua normal atuação institucional, a despeito de ter sido nomeado pelo autor do ato atacado.

Indagados sobre o entendimento que fazem das expressões “judicialização da política”, “politização da justiça” e “ativismo judicial”, parecem comungar da

---

<sup>99</sup> Confira-se na transcrição que se encontra no Anexo 5.

mesma postura de Brindeiro, acerca de possível incompreensão da motivação das iniciativas do Ministério Público e das decisões dos tribunais.

Para ALVARENGA<sup>100</sup>, a atividade jurisdicional do STF e a atuação do MINISTÉRIO PÚBLICO são políticas, por serem ações de instituições políticas do Estado, que não se confundem com política partidária.

Na mesma tônica, FONTELES, citando exemplo de recomendação feita ao *Presidente da República* sobre a adequação orçamentária para as políticas públicas da saúde, entendeu estar se ocupando da aplicação de um preceito constitucional a ser cumprido pelo Chefe do Poder Executivo, sem interferir na forma como e onde seriam aplicados os recursos, que são da atribuição governamental.

A propósito, ambos se manifestaram favoráveis à alteração do processo de escolha do PGR, de sorte a minimizar eventuais interferências políticas por parte do Poder Executivo<sup>101</sup>.

O entendimento dos três exercentes do cargo de Procurador-Geral da República parece distante da discussão travada no âmbito da literatura aqui examinada.

O ativismo judicial, como proposto no trabalho de CASTRO (1997), parece indicar ser fruto da disposição dos juizes, como se detentores fossem do poder de decidir *a priori* quais ações julgar, em função da matéria nelas versadas.

Convém lembrar que a jurisdição é dotada da inércia técnica. Integrantes de tribunais não escolhem sobre quais matérias julgar. Estão na dependência de iniciativas de outros entes ou de qualquer cidadão. Assim, o "**ativismo judicial**" se consubstanciaria tão-somente com a atividade dos integrantes do Ministério Público.

Ainda segundo CASTRO (1997), seria uma expressão do "**ativismo judicial**" o elevado número de processos julgados pelo STF versando sobre matéria tributária, nas quais, em expressiva proporção, os contribuintes foram vencedores. Parece que não constou da análise a circunstância de se tratar de assunto que também afeta a magistrados em geral, pois juiz também é contribuinte.

---

<sup>100</sup> Confira-se na transcrição que integra o Anexo E.

<sup>101</sup> Confira-se nas transcrições das entrevistas nos trechos em destaque.

Mereceria, ainda, esclarecimentos a pesquisa quanto à classificação da parte vencedora, nas ações propostas perante o STF, envolvendo matéria tributária, como partes privadas. Necessário far-se-ia distinguir a parte autora, se pessoa física ou pessoa jurídica, o que representa significativo diferencial. É sabido que as empresas, pessoas jurídicas, por terem maior capacidade contributiva têm justificadas razões para litigarem com maior frequência. Não se sabe se as ações envolvendo matéria tributária são propostas em grande medida por pessoas físicas. Direitos e garantias individuais não se referem às pessoas jurídicas. Assim, decisões sobre matéria tributária não implicam necessariamente em proteção a direitos individuais. Deve-se atentar ao fato de que os impostos indiretos, que representam a maior parte da carga tributária, como IPI e ICMS, não têm a sua incidência discutida por contribuintes pessoas físicas. Disto é possível concluir que as pessoas individualmente consideradas não tenham demandado em juízo relativamente à matéria tributária. Se for considerada a capacidade contributiva do autor da demanda, bem possivelmente aquele com capacidade econômica para suportar o custeio de litigância é quem ajuizará o litígio, ficando ao desabrigo os contribuintes mais desfavorecidos.

Para diminuir o volume de demandas perante o STF, de sorte a poder se dedicar às causas que efetivamente versam sobre direitos fundamentais, CASTRO propõe que a matéria tributária seja retirada daquela Corte.

Todavia, ocorre que a disciplina constitucional da matéria tributária, efetivo instrumento para a redistribuição de renda e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, objetivo fundamental da República, para ser mudada reclamaria poder constituinte originário a produzir nova Constituição. Mesmo diante de uma reestruturação total do texto constitucional, a hipótese de desconstitucionalizar a matéria tributária seria inviável dada a tradição do tratamento em patamares constitucionais.

Em que pese reconhecer nas ADIn's instrumento de participação democrática na elaboração e interpretação das normas legais, em geral, a ampliação da prerrogativa de questionar a inconstitucionalidade das leis não permitiu, ainda, a verificação de resultados que concluam, dentro do propalado "*ativismo judicial*",

ter o STF, efetivamente, apreciado o mérito de ADIn decidindo com vista à solução de conflitos distributivos. Na verdade, o sistema tributário não é tratado por seu caráter distributivo, pois em muitas ações seu enfoque se dá no âmbito meramente comutativo.

A dimensão conferida ao "**ativismo judicial**" pareceria encontrar seu fundamento nas novas habilidades que a Constituição Federal teria conferido ao Poder Judiciário, como se tivesse adquirido diversa configuração daquela existente no ordenamento anterior.

As ações promovidas em face dos planos econômicos, por exemplo, já eram possíveis antes de 1988. Apenas à guisa de ilustração, nos anos 80, as ações contra os depósitos compulsórios entulharam a Justiça Federal. A maior parte das matérias mencionadas<sup>102</sup> versavam sobre questões patrimoniais, essencialmente. Considerando o custo da propositura de uma ação judicial, quem foram os autores, em sua grande maioria?

Não se tem conhecimento de pesquisa sobre o perfil sócio-econômico de tantos quantos conseguiram uma ordem liminar em socorro à sua pretensão. No que se refere às ações que versavam sobre questões tributárias, principalmente para deixar de recolher ou recolher tributos a menor, não é possível se reconhecer o caráter redistributivo de eventual decisão.

Assim sendo, seria de se indagar a quem interessa a discussão sobre índices de correção. E o famoso desbloqueio de cruzados no governo Collor? Para valer a pena – insista-se que o fator custo dos processos, incluídos nesses os honorários advocatícios, é elevado – o ganho necessitaria ser significativo, ou seja, valores expressivos fariam razoável a relação custo/benefício. Os titulares de valores menores – a expressiva maioria – tiveram que aguardar a restituição após o período fixado em lei.

A esse propósito, o STF não apreciou o pedido de liminar na ADIn contra a Medida Provisória do bloqueio de cruzados, em 1990, decisão essa que teria o condão de atender indistintamente ao grande e ao pequeno poupador. A ADIn

---

<sup>102</sup> FARO (1997), *op.cit.*, p.16/21.

acabou por perder o objeto, após o decurso de prazo fixado pelo próprio governo para o desbloqueio.

Muitas das matérias que foram objeto de milhares de ações individuais, haviam sido tratadas em ações coletivas promovidas pelo Ministério Público, mas não foram, em sua grande maioria, admitidas pelo Poder Judiciário, o que muito poderia ter colaborado na diminuição do volume de processos a receberem um provimento judicial e, por via de consequência, colaborar com a maior celeridade da prestação jurisdicional.

Outro fator que poderia tentar explicar a não veiculação de matérias atinentes aos direitos fundamentais por meio das ADIn's do PGR, seria o fato de não haver maior atividade dos legisladores voltada para a melhoria na implementação dos direitos fundamentais? Ou as leis sobre essas matérias são melhor elaboradas, não ensejando o controle de eventual inconstitucionalidade? Ou, ainda, por que os eventuais lesados não se encontram no rol dos legitimados para a propositura de ADIn's?

Na Constituição Federal de 1988, o ESTADO é uma realidade instrumental, uma máquina voltada ao alcance da efetividade dos direitos fundamentais, de sorte que todos os órgãos constitucionais têm que buscar a plena satisfação dos mesmos direitos.<sup>103</sup> Ao Ministério Público, por meio das ADIn's promovidas pelo PGR, cabe aquela busca de efetividade.

Quando o Estado se desvia desse objetivo, politicamente se deslegitima e juridicamente se desconstitucionaliza.

O que estava no debate político, ao ser incluído na Constituição, converteu-se em direito fundamental, ou seja, foi *despolitizado*, não podendo mais ser questionado. À política só caberá decidir como será efetivado, como o Estado produzirá políticas públicas, e conforme seja uma visão mais socialista ou mais liberal, a maneira pela qual mudará ou implementará mudanças.

Todavia, dentro da experiência republicana brasileira, o que se tem observado é que há um discurso de eficácia seletiva das normas. Assim é que parte da

---

<sup>103</sup>CLÉVE, Clémerson Mérin, in "JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS" coordenador JOSÉ ADÉRCIO SAMPAIO, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.385-393.



Constituição, que diz respeito a determinados interesses de classes, desprovidas de poder político no jogo republicano brasileiro, pode ter significativamente afetada sua possibilidade de eficácia.

E para que isto se verifique, os operadores do direito, a denominada comunidade de intérpretes, deveriam se esforçar por uma interpretação mais prospectiva. Por essa razão é que os direitos fundamentais são tidos como de eficácia imediata, podendo ser invocados desde logo perante o Poder Judiciário. Não se pode ficar à espera de uma lei, ato esse de elaboração complexa e subordinado a injunções políticas outras, sendo, não raro, instrumento de opressão, de agressão aos direitos fundamentais. Assim sendo, é a lei que deve ser editada contemplando os direitos fundamentais para que os mesmos não sejam aquilo que o Estado diz ser ou quer que os sejam.

Neste passo, tem o Poder Judiciário que travar uma batalha com o legislador, por meio de uma ADIn. Os tribunais constitucionais surgem para fulminar os atos normativos e não normativos do Poder Público em descompasso com os direitos fundamentais.

O juiz deveria atuar como “delegado do poder constituinte” , como juiz dos interesses permanentes da República, podendo e devendo ser um “poder contramajoritário” a controlar tanto a atividade privada quanto a pública em busca da diminuição da discricionariedade. Situação esta muito diferente de assumir o fato da vontade do juiz se sobrepor à vontade do legislador, ainda que naturalmente tal atitude possa ensejar um risco, a ser sempre amenizado pela observação do princípio da motivação na fundamentação das decisões.

Desta forma, a Constituição não pode ser a justificadora das razões de Estado, mas um instrumento do cidadão.

## BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

ARANTES, Rogério Bastos. **MINISTÉRIO PÚBLICO e política no Brasil** – São Paulo: EDUC:Editora Sumaré:Fapesp, 2002.- Série Justiça.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. “A INTERPRETAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA SUPREMA CORTE DOS EUA E NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” in **O CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS** coordenador JOSÉ ADÉRCIO SAMPAIO, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CASTRO, Marcus Faro. “POLÍTICA E ECONOMIA NO JUDICIÁRIO: As ações Diretas de Inconstitucionalidade dos Partidos Políticos” Caderno de Ciência Política n. ° 7, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, maio de 1993. **O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 12 nº 34, junho/97.

CLEVE, Clémerson Mérlin. “O Controle da Constitucionalidade e a Efetividade dos Direitos Fundamentais” in **JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS** coordenador JOSÉ ADÉRCIO SAMPAIO, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GARAPON, Antoine. **BIEN JUGER. ESSAI SUR LE RITUEL JUDICIAIRE**. Paris: Éditions Odile Jacob, Coll.”Opus” 1997.

MACIEL, Débora Alves e KOENER, Andrei. “Sentidos da judicialização da política: duas análises”. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 57.

MENDES, Gilmar Ferreira. **JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha.** - São Paulo: Saraiva, 3ª ed. 1999.

\_\_\_\_\_ e MARTINS, Ives Gandra da Silva. **CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE** : Comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999. São Paulo. Saraiva, 2001.

SADEK, Maria Tereza. "A ORGANIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL" *in* (org.) **UMA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA JUSTIÇA.** IDESP, Editora Sumaré; Rio de Janeiro: Fundação Ford, Nova York : Fundação Melon, 1995.

\_\_\_\_\_.(org.) **O MINISTÉRIO PÚBLICO E A JUSTIÇA NO BRASIL.** São Paulo, Sumaré, 1997.

\_\_\_\_\_. (org.) **O SISTEMA DE JUSTIÇA.** Idesp/Sumaré, 1999.

\_\_\_\_\_. (org.) **O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NO BRASIL.** Idesp/Sumaré, 1998.

\_\_\_\_\_.(org.) **JUSTIÇA E CIDADANIA no BRASIL.** São Paulo, Idesp/Sumaré, 2.000.

VIANNA. Luiz Werneck. **JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL.** Rio de Janeiro, Revan, 1999

\_\_\_\_\_. (org.) **A DEMOCRACIA E OS TRÊS PODERES NO BRASIL** . Belo Horizonte: editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

## ANEXO 1

Relação das Representações de Inconstitucionalidade de 1985 e 1986 segundo o resultado.

### 1985

Nºs.	situação	categoria*	Estado representante
1232	procedente	cat. 1	(AM)
1237	improcedente	cat. 4	(BA)
1238	proc. em parte	cat. 1	(SP)
1241	proc. em parte	cat. 5	(SP)
1242	proc. em parte	cat. 5	(BA)
1243	proc. em parte	cat. 5	(PE)
1244	<u>prejudicada</u>	cat. 5	(RJ)
1245	improcedente	cat. 1	(RN)
1246	proc. em parte	cat. 5	(PR)
1247	proc. em parte	cat. 5	(MS)
1248	proc. em parte	cat. 5	(SC)
1249	procedente	cat. 5	(AL)
1250	proc. em parte	cat. 1	(PB)
1251	procedente	cat. 1	(RJ)
1252	não conhecida	cat. 1	(ES) – obs. impossib. Jurídica do pedido (Lei municipal)
1253	<u>prejudicada</u>	cat. 1	(SP)
1257	proc. em parte	cat. 5	(SE)
1258	procedente	cat. 1	(RN)
1260	procedente	cat. 4	(DF)
1261	procedente	cat. 1	(SP)
1262	improcedente	cat. 1	(AM)
1263	<u>prejudicada</u>	cat. 6	(DF)
1264	improcedente	cat. 7	(SP)
1265	procedente	cat. 1	(AM)
1266	não conhecida	cat. 7	(DF)
1267	não conhecida	cat. 1	(SP)
1268	procedente	cat. 1	(SP)
1269	proc. em parte	cat. 1	(RJ)
1270	procedente	cat. 1	(SC)
<b>Nºs.</b>	<b>situação</b>	<b>categoria</b>	<b>Estado “representante/representado”</b>
1271	proc. em parte	cat. 1	(RJ)
1273	não conhecida	cat. 6	(DF)
1274	proc. em parte	cat. 1	(RS)
1275	procedente	cat. 1	(RS)
1276	<u>prejudicada</u>	cat. 5	(RS)
1277	proc. em parte	cat. 1	(ES)
1278	procedente	cat. 1	(SP)
1280	improcedente	cat. 1	(SP) obs.: proced. no processo penal.
1281	<u>prejudicada</u>	cat. 1	(RS)
1283	<u>prejudicada</u>	outros	(SP) obs.: pedido não justificado,
1282	deferida	outros	(SP) obs.: medida cautelar deferida, sem matéria
1284	proc. em parte	cat. 1	(RS)

1285	procedente		cat. 1	(MT)
1286	<u>prejudicada</u>		cat. 4	(MG)
1287	improcedente	cat. 1		(BA)
1288	proc. em parte	cat. 3		(DF) obs.: interpret. de lei em tese, em parte.
1290	procedente		cat. 1	(PB)
1291	procedente		cat. 1	(MT)
1292	procedente		cat. 4	(MS)
1294	proc. em parte	cat. 1		(BA)
1295	procedente		cat. 4	(RS)
1296	proc. em parte	cat. 7		(DF)
1297	<u>prejudicada</u>		cat. 1	(MT)
1299	procedente		cat. 1	(GO)
1300	improcedente	cat. 1		(RJ)
1301	<u>prejudicada</u>		cat. 3	(DF)
1302	improcedente	cat. 7		(DF)
1303	não conhecida	cat. 1		(DF)
1304	procedente		cat. 1	(PR)
1305	procedente		cat. 1	(CE)
1306	improcedente	cat. 1		(PA)
1308	procedente		cat. 1	(MG)
1310	deferida		cat. 1	(MT) obs.: medida cautelar deferida.
1312	<u>prejudicada</u>		cat. 5	(RS)
1314	procedente		cat. 5	(MS)
1323	indeferida		cat. 5	(PR) obs.: medida cautelar indeferida
1324	<u>prejudicada</u>		cat. 1	(MG)
1333	<u>prejudicada</u>		cat. 5	(PR)
1341	procedente		cat. 4	(PA)
1349	não conhecida	cat. 5		(DF) obs.: inconst. não conhecida de início pela PGR ao oferecer representação.
1362	<u>prejudicada</u>		cat. 1	(RJ)
<b>Nºs.</b>	<b>situação</b>		<b>categoria</b>	<b>Estado "representante/representado"</b>
1472	<u>prejudicada</u>		cat.4	(PGR) obs.: representado: Pod. Seg. Federal.
1520	não conhecida		cat. 1 + (DF)	obs.: carência de objeto (categorizada em cat. 1)

**Total - 72**

**1986**

<b>Nºs.</b>	<b>situação</b>	<b>categoria*</b>	<b>Estado "representante/representado"</b>
1364	procedente	cat. 4	(RJ)
1352	procedente	cat. 1	(ES)
1769	arquivada	outros	(SP) obs.: sem dados
1799	-	cat. 1	(GO) obs.: não figura na tabela acima
1834	-	cat. 6	(DF) obs.: idem
1350	prejudicada	outros	(RJ) obs.: sem dados
1386	prejudicada	outros	(PR) obs.: sem dados
1358	prejudicada	cat. 1	(RS)

1952	arquivada	outros	(SP) obs.: sem dados
1373	prejudicada	cat. 1	(DF)
1387	prejudicada	cat. 1	(SP)
1360	improcedente	cat. 1	(PE)
1368	procedente	cat. 1	(SP)
2057	-	cat. 6	(RJ) obs.: não figura na tabela acima
1357	procedente	cat. 1	(SP)
1363	arquivada	outros	(SP) obs.: sem dados
sem nº	arquivada	cat. 1	(RS) obs.: sem nº da Rep.(Protocolo 2190)
1355	procedente	cat. 4	(PB)
1359	procedente	cat. 1	(PA)
sem nº	arquivada	cat. 4	(DF) obs.: protocolo 2236
sem nº	arquivada	cat. 6	(RJ) obs.: protocolo 2248
sem nº	arquivada	outros	(RJ) obs.: protocolo 2258
sem nº	arquivada	cat. 6	(RJ) obs.: protocolo 2274
1513	prejudicada	cat. 1	(MG)
sem nº	-	cat. 1	(ES) obs.: Protocolo 1629 – Não figura na tabela.
sem nº	-	cat. 5	(RS) obs.: Protocolo 1686 – Não figura na tabela.
1354	proc. em parte	cat. 1	(SC)
sem nº	-	cat. 1	(GO) obs. Não figura na tabela.
1351	procedente	cat. 1	(ES)
1339	procedente	cat. 1	(RS)
1340	<u>prejudicada</u>	cat. 5	(BA)
1296	proc. em parte	cat. 7	(RJ)
sem nº	arquivada	cat. 3	(RS) obs.: protocolo 1339
1346	<u>prejudicada</u>	cat. 7	(RJ)
sem nº	arquivada	outros	(PE) obs.: protocolo 1346
1348	procedente	cat. 5	(SP)
1345	<u>prejudicada</u>	cat. 1	(RO)
sem nº	-	cat. 1	(SP) obs.: Protocolo 1413 – não figura.
1344	<u>prejudicada</u>	cat. 4	(DF)
sem nº	arquivada	cat. 1	(MT) obs.: Protocolo 1484
sem nº	arquivada	cat. 1	(PB) obs.: Protocolo 1523
sem nº	-	cat. 1	(RJ) obs.: Prot. 1547 – não figura.
1462	procedente	cat. 1	(ES)
1343	improcedente	cat. 1	(RS)
1330	procedente	cat. 1	(AM)
1334	<u>prejudicada</u>	cat. 4	(PR)
1320	procedente	cat. 4	(MS)
1319	indeferido	cat. 1	(RJ) obs.: medida cautelar em representação.
sem nº	arquivada	outros	(RJ)
sem nº	arquivada	outros	(SP)
sem nº	arquivada	cat. 5	(PA)
1309	procedente	cat. 1	(RS)
1311	prejudicada	cat. 1	(SP)
1313	improcedente	cat. 1	(MS)
sem nº	arquivada	cat. 5	(SP) obs.: Protocolo 416
1315	-	cat. 5	(RS) obs.: não figura na tabela
1322	<u>prejudicada</u>	cat. 1	(RS)

**Nºs.                      situação                      categoria                      Estado “representante/representado”**

1321	procedente	cat. 4	(DF)
1374	<u>prejudicada</u>	cat. 1	(SP)
1353	improcedente	cat. 4	(GO)
sem nº	arquivada	outros	(DF( obs.: Protocolo 8100 93/86
sem nº	arquivada	cat. 1	(SP) obs.: Protocolo 8100 128/86
1318	procedente	cat. 1	(SP)
1371	prejudicada	cat. 6	(DF)
sem nº	arquivada	cat. 1	(RJ) obs.: Protocolo 3046
1418	deferida	cat. 1	(RS) obs.: Medida cautelar em repres.
sem nº	arquivada	cat. 1	(MS) obs.: Protocolo 3170
sem nº	arquivada	cat. 1	(RS) obs.: Protocolo 3182
1410	procedente	cat. 2	(SP)
sem nº	arquivada	cat. 1	(SP)
1382	proc.em parte e prej. em parte	cat. 1	(MA) obs.: Figura como proc. em parte
1401	<u>prejudicada</u>	cat. 4	(SP)
sem nº	arquivada	cat. 4	(BA) obs.: Protocolo 3326
sem nº	-	cat. 1	(RO) obs.: Protocolo 3327 – não figura
1395	procedente	cat. 4	(PE)
1482	-	cat. 1	(SP) obs.: não figura na tabela, por não ter sido encontrado na base de dados do STF.
sem nº	arquivada	cat. 1	(PA) obs.: não consta nº de Protocolo.
sem nº	arquivada	cat. 1	(RS) obs.: Protocolo 3346
1384	prejudicada	outros	(PB)
1408	improcedente	cat. 2	(SP)
sem nº	-	cat. 3	(DF) obs.: não figura na tabela
sem nº	arquivada	cat. 1	(RS) obs.: Protocolo 3461
1311	-	cat. 1	(SP) obs.: não figura na tabela
sem nº	arquivada	cat. 1	(MG) obs.: Protocolo 3493
sem nº	-	cat. 7	(RJ) obs.: Protocolo 08120.5983/86-não na tabela.
sem nº	arquivada	cat. 1	(SP) obs.: Protocolo 08123.8887/86
1372	prejudicada	cat. 4	(MS)
1376	prejudicada	cat. 1	(GO)
sem nº	-	cat. 4	(SC) obs.: não figura na tabela - Prot. 2680
sem nº	-	cat. 4	(RJ) obs.: Prot. 2695 – não figura
sem nº	-	cat. 2	(DF) obs.: Prot. 2703 – não figura
1381	prejudicada	cat. 1	(SP)
sem nº	-	cat. 4	(SP) obs.: Prot. 2731 – não figura
1380	deferida	cat. 1	(AL) medida cautelar em rep.
sem nº	-	cat. 1	(DF) obs.: Prot. 2756 – não figura
sem nº	arquivada	cat. 5	(DF) obs.: Prot. 2767
sem nº	-	cat. 1	(RO) obs.: Prot. 2788 – não figura
385	improcedente	cat. 1	(SP)
1369	procedente	cat. 1	(DF)
sem nº	-	cat. 7	(RJ) obs.: Prot. 2865 – não figura
sem nº	arquivada	cat. 1	(SP) obs.: Prot. 2870
1367	prejudicada	cat. 1	(SP)
sem nº	-	cat. 4	(DF) obs.: Prot. 2322 – não figura
sem nº	arquivada	cat. 5	(RJ) obs.: Prot. 2338
1375	prejudicada	cat. 4	(DF)
1457	procedente	cat. 1	(GO)
sem nº	-	cat. 6	(SP) obs.: Prot. 2363 – não figura
1573	prejudicada	cat. 1	(MT)

1311	arquivada		outros (SP) obs.: Prot. 2379
sem nº	arquivada	cat. 4	(PR)
1365	prejudicada	cat. 4	(PR)
1383	prejudicada	outros (RJ)	
sem nº	arquivada	outros (DF) obs.: Prot. 2461	
1336	prejudicada	cat. 5	(RS)
1337	procedente	cat. 1	(RS)
1338	procedente	cat. 1	(RS)
1347	prejudicada	cat. 1	(RS)
1331	procedente	cat. 1	(RS)
sem nº	arquivada	outros (RS)	
1342	proc. em parte	cat. 4	(RS)
1335	prejudicada	cat. 1	(RS)
1298	prejudicada	cat. 4	(GO)
1307	prejudicada	cat. 4	(DF)
1255	prejudicada	outros (SP)	

\*Categoria 1 :Administração pública  
 Categoria 2 : Política social  
 Categoria 3 : Regulação Econômica  
 Categoria 4 : Política Tributária  
 Categoria 5 : Regulação da Sociedade Civil  
 Categoria 6 : Competição Política



## ANEXO 2

Relação das ADIn's pesquisadas em cada um dos três períodos considerados.

<i>5/1989 a 06/1995 Aristides Junqueira Alvarenga</i>							
	<b>Executivo Estadual</b>	<b>Executivo Federal</b>	<b>Judiciário Estadual</b>	<b>Judiciário Federal</b>	<b>Legislat. Estadual</b>	<b>Legislat. Federal</b>	<b>Outros</b>
<b>Organiza- ção Adminis- trativa</b>		223, 293-7, 655	27, 654, 408, 410-7, 338-1, 189	59	30-6, 60, 69-1, 73-0, 154-0, 157-4, 158, 169, 170, 188, 190, 204, 222, 269, 279, 652 (por omissão), 692, 718, 733-5, 750, 770, 459-0, 458-1, 452, 448-4, 417-4, 390-9, 397-6, 400, 373-9, 374-4, 375-5, 371-2, 350, 347-0, 346-1,	653, 343-7 (por omissão)	51-9, 994-0, 63-2

					333, 330, 329, 322-4, 317-1, 314-3, 307-1, 1008, 1009, 1010, 1011, 1012, 1013, 1014, 1015, 1016, 1017, 1018, 1019-1, 1020-4, 98-5, 141, 274-1, 698-3		
<b>Sub-total</b>		3	6	1	60	2	3
<b>Funciona- lismo E Vencimen- tos</b>			256	201, 658, 661, 662, 663, 664, 666, 677, 693, 694, 695, 696, 697, 701-7, 721, 726, 727, 728, 729, 730, 681, 684,	171, 176-1, 194, 226-1, 291-0, 651, 716, 456-5, 467, 443-5 (por omissão), 437-9, 402-6, 401, 383-6, 366-6 351 328, 316-0, 308, 306-2, 301-1, 685, 687	449	309-7
<b>Sub-total</b>			1	22	23	1	1
<b>Criação de cargos, Formas de investidu-</b>					186, 207, 208, 690,	200	

<b>Ra</b>					722		
<b>Sub-total</b>					5	1	
<b>Política Tributária</b>	349-6				75, 80-2, 442-3,	93-4, 736	
<b>Sub-total</b>					3	2	
<b>Política Econômi-ca</b>		221, 674, 708, 418-2			47, 782-3	712	
<b>Sub-total</b>	1	4			2	1	

<b>07/1995 a 06/2003 Geraldo Brindeiro</b>							
	<b>Executivo Estadual</b>	<b>Executivo Federal</b>	<b>Judiciário Estadual</b>	<b>Judiciário Federal</b>	<b>Legislativo Estadual</b>	<b>Legislativo Federal</b>	<b>Outros</b>
<b>Organiza-ção Adminis-trativa</b>	2847, 2843, 2501, 1858, 1856-6		2580, 2515, 2515, 2370, 1837-1, 1833-6, 1748-8, 1708-7, 1709-3	2899-5, 1569-9, 1601-6	2702, 2700, 2633, 2514, 2513, 2501, 2500, 2436, 2409, 2378, 2220, 2211, 1825-3, 1623-7, 1546-0, 1521-4, 1780-0, 1779-1	1570-2, 1571-1	2530, 2410, 1371-8, 2410, 1707-1
<b>Sub-total</b>	5		9	3	18	2	5
<b>Funciona-lismo, Vencimen-tos</b>	2729, 2578, 1836= =ADIN por omissão, 2195, 1836-5 = = ADIN por omissão		2763, 1838-8, 1801-7	2900, 2625, 2331, 2323, 1899-7, 1898, 1797-0, 1787-4, 1781-6, 1777-9, 1776-2, 1661-1, 1652-1, 1616-4, 1614-8, 1613-0, 1612-8,	2622, 1674-5	1782-2, 1691-7	1607-5, 1756-1

### **ANEXO 3**

Relação de ADIn por ano e legitimado, conforme dados do Banco Nacional de dados do Poder Judiciário – BNDPJ, extraídos do sítio do STF na Internet, no endereço [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)





Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ

STF

**Ações Diretas de Inconstitucionalidade -- 1988 a 2004\***

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>DISTRIBUÍDAS</b>	11	158	255	233	166	162	197	209	159	204	181	187	255	209	205
<b>JULGADAS</b>	1	19	33	66	93	121	87	127	123	130	133	100	80	220	281
<b>MEDIDAS CAUTELARES JULGADAS</b>	2	90	133	116	131	100	120	156	82	119	86	89	116	58	80

Fonte: Secretaria de Informática do STF

\* Dados até 23.05.2004

\*\* 90 Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão

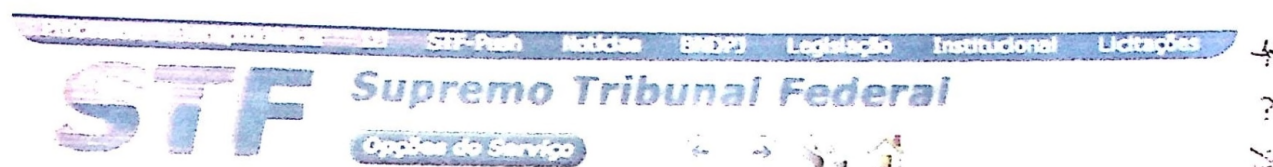
ADI por Requerente

ADIs na Advocacia Geral da União

ADIs na Procuradoria Geral da República







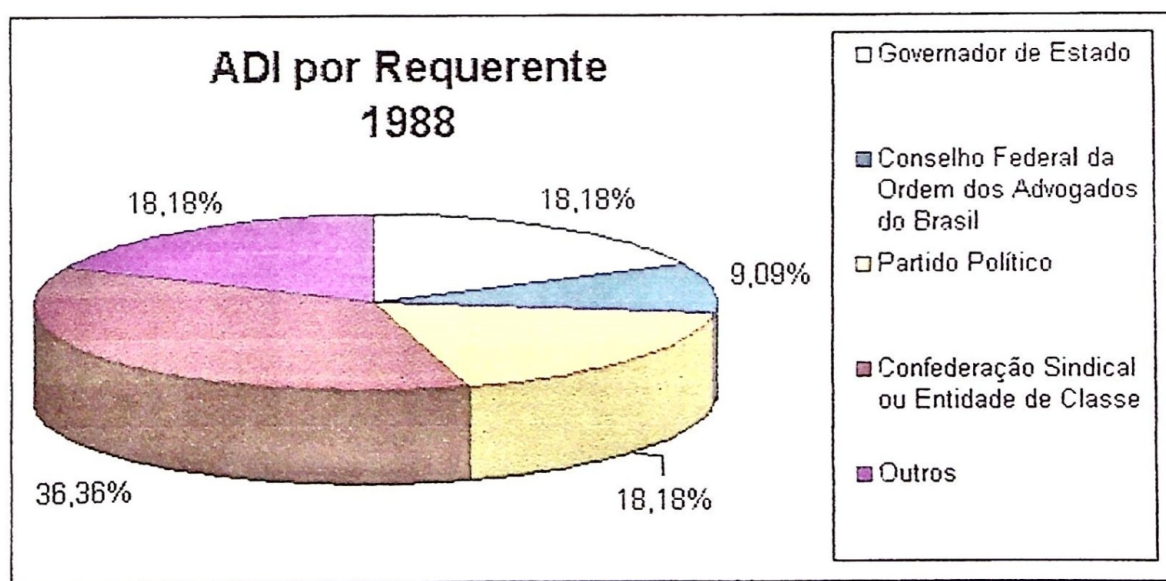
Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ

STF

Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

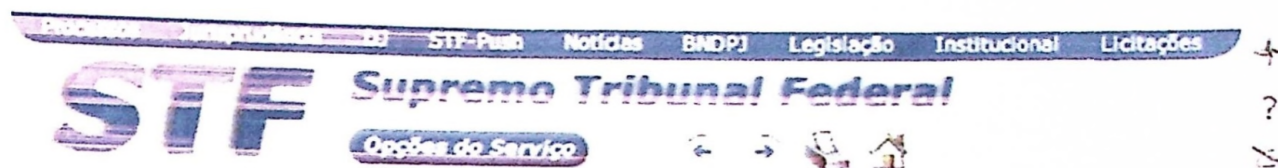
1988

REQUERENTE	PROTOC.	% PROTOC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	0	0,00%
Governador de Estado	2	18,18%
Procurador-Geral da República	0	0,00%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	1	9,09%
Partido Político	2	18,18%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	4	36,36%
Outros	2	18,18%
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>100,00%</b>

**Observações:**

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF



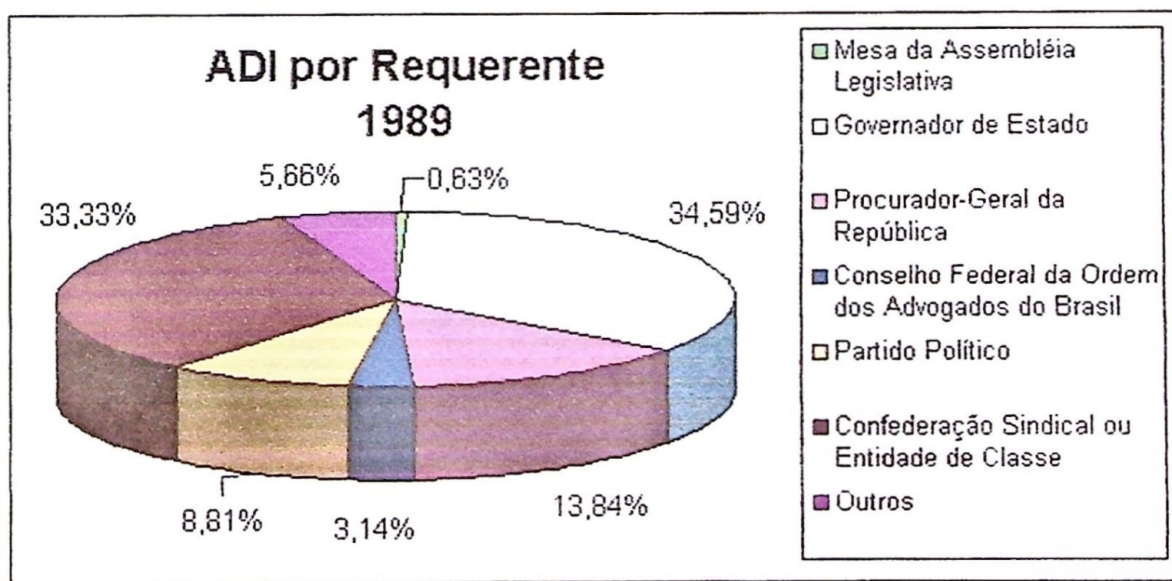
## Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ

## STF

## Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1989

REQUERENTE	PROTOC.	% PROTOC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	1	0,63%
Governador de Estado	55	34,59%
Procurador-Geral da República	22	13,84%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	5	3,14%
Partido Político	14	8,81%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	53	33,33%
Outros	9	5,66%
<b>TOTAL</b>	<b>159</b>	<b>100,00%</b>



## Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
  - Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
  - Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.
- Fonte: Secretaria de Informática do STF

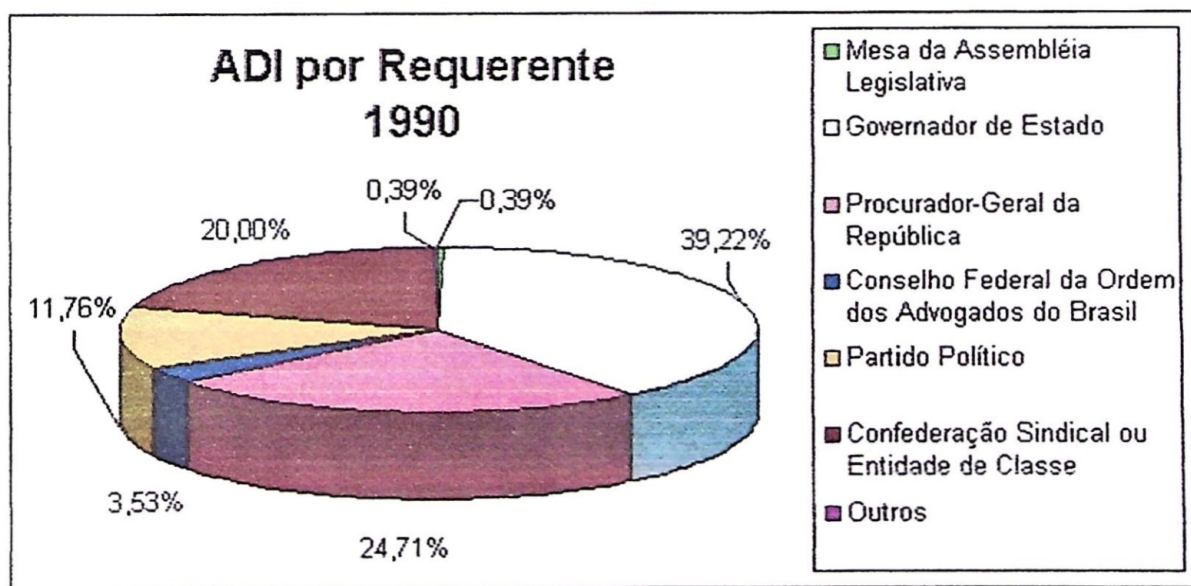


Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ  
STF

Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1990

REQUERENTE	PROTOC.	% PROTOC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	1	0,39%
Governador de Estado	100	39,22%
Procurador-Geral da República	63	24,71%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	9	3,53%
Partido Político	30	11,76%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	51	20,00%
Outros	1	0,39%
<b>TOTAL</b>	<b>255</b>	<b>100,00%</b>



Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF



**STF**

Supremo Tribunal Federal

Fotos

A Voz do Brasil

Rádio Justiça

Comitê de Imprensa

Outras Notícias Jurídicas

Classário

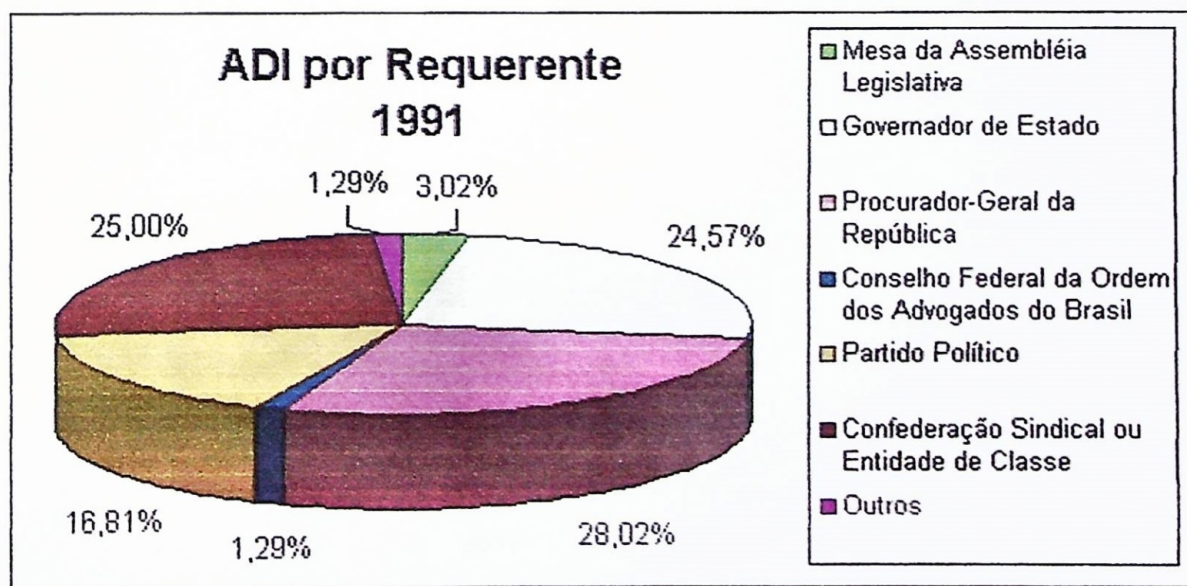
Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ

Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1º Encontro Nacional sobre Administração Judiciária

1991

REQUERENTE	PROTOK.	% PROTOK.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	7	3,02%
Governador de Estado	57	24,57%
Procurador-Geral da República	65	28,02%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	3	1,29%
Partido Político	39	16,81%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	58	25,00%
Outros	3	1,29%
<b>TOTAL</b>	<b>232</b>	<b>100,00%</b>



**Observações:**

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF



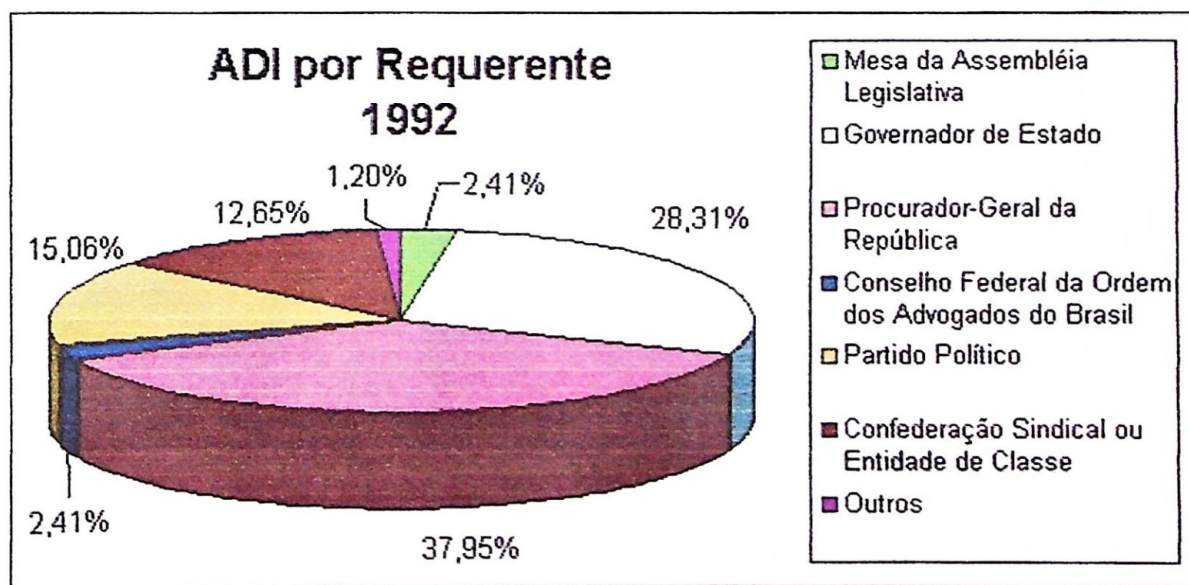


Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ  
STF

Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1992

REQUERENTE	PROTOK.	% PROTOK.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	4	2,41%
Governador de Estado	47	28,31%
Procurador-Geral da República	63	37,95%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	4	2,41%
Partido Político	25	15,06%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	21	12,65%
Outros	2	1,20%
<b>TOTAL</b>	<b>166</b>	<b>100,00%</b>



Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF

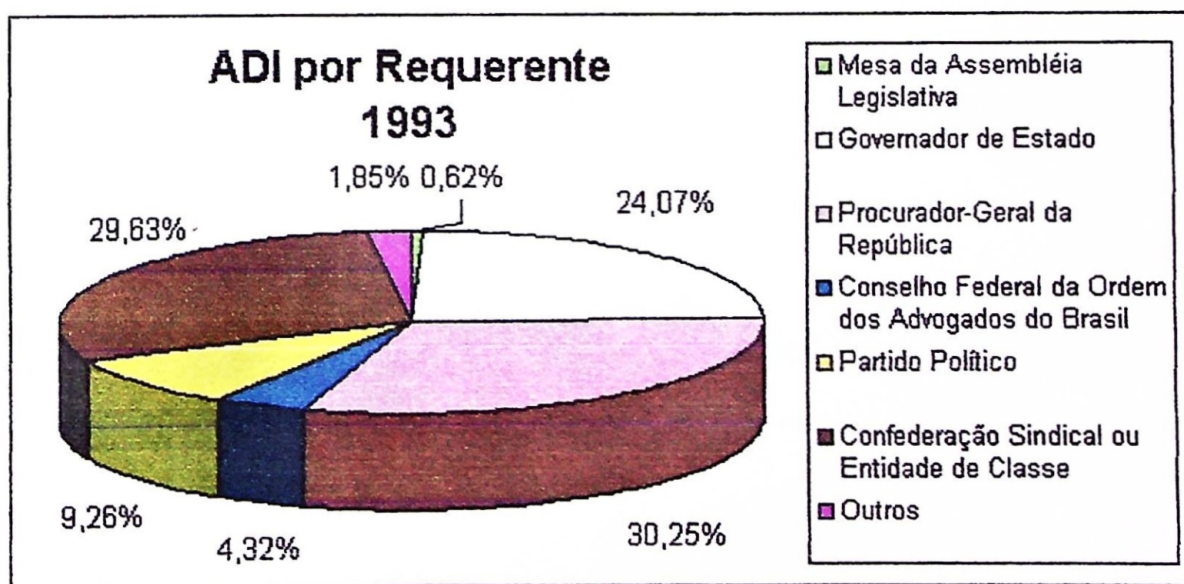


## Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ STF

### Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1993

REQUERENTE	PROTOC.	% PROTOC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	1	0,62%
Governador de Estado	39	24,07%
Procurador-Geral da República	49	30,25%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	7	4,32%
Partido Político	15	9,26%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	48	29,63%
Outros	3	1,85%
<b>TOTAL</b>	<b>162</b>	<b>100,00%</b>



#### Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
  - Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
  - Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.
- Fonte: Secretaria de Informática do STF



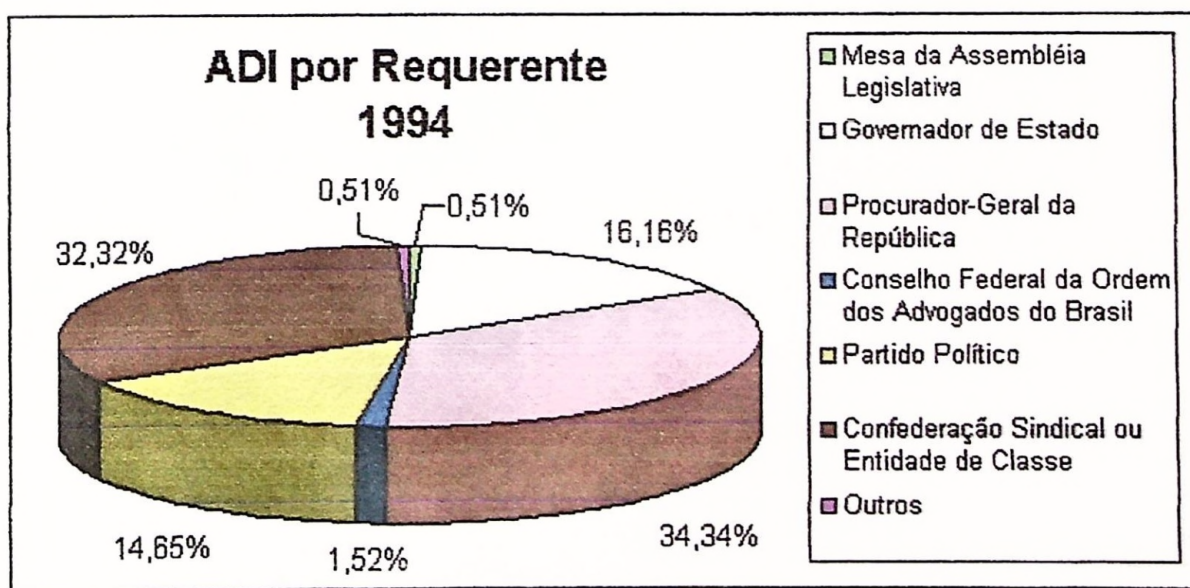
## Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ

## STF

## Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1994

REQUERENTE	PROT.OC.	% PROT.OC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	1	0,51%
Governador de Estado	32	16,16%
Procurador-Geral da República	68	34,34%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	3	1,52%
Partido Político	29	14,65%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	64	32,32%
Outros	1	0,51%
<b>TOTAL</b>	<b>198</b>	<b>100,00%</b>



## Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF

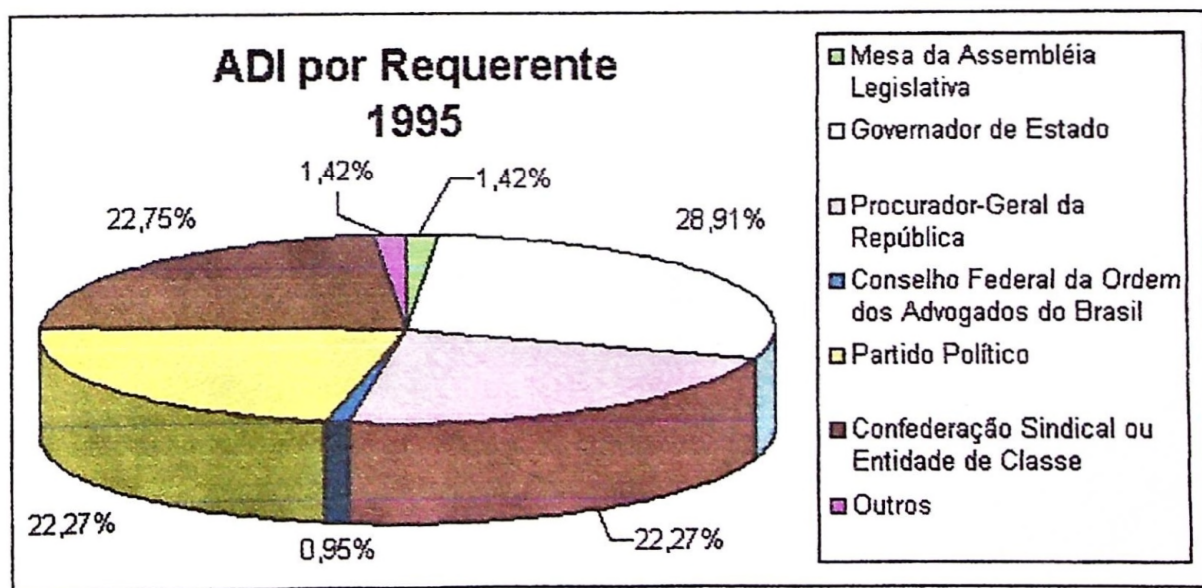


Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ  
STF

Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1995

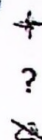
REQUERENTE	PROT.OC.	% PROT.OC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	3	1,42%
Governador de Estado	61	28,91%
Procurador-Geral da República	47	22,27%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	2	0,95%
Partido Político	47	22,27%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	48	22,75%
Outros	3	1,42%
<b>TOTAL</b>	<b>211</b>	<b>100,00%</b>



Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
  - Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
  - Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.
- Fonte: Secretaria de Informática do STF





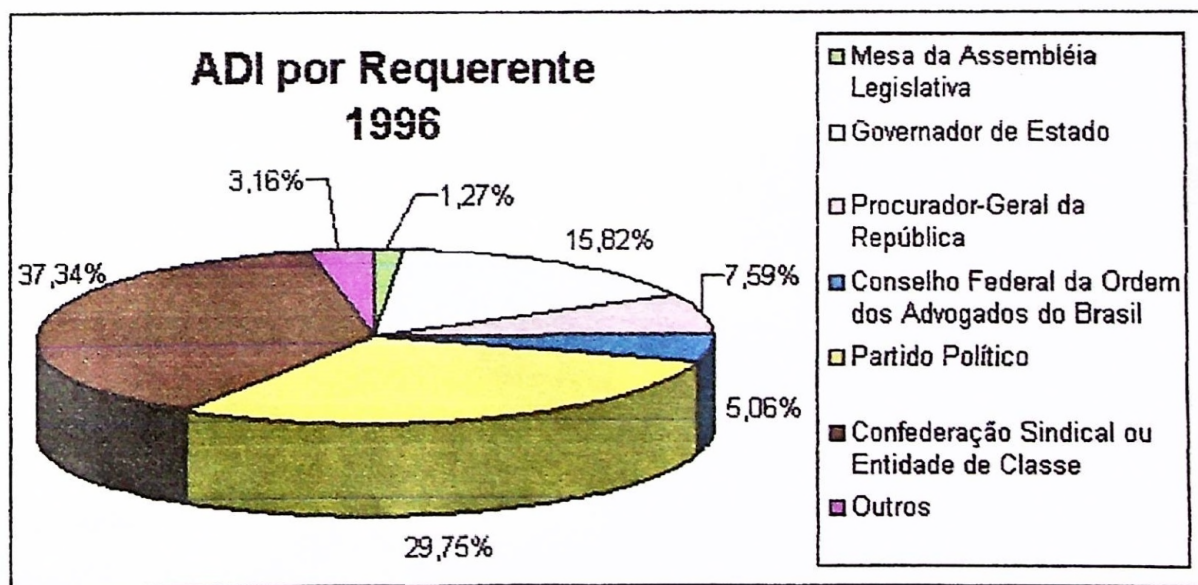
## Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ

## STF

## Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1996

REQUERENTE	PROT.OC.	% PROT.OC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	2	1,27%
Governador de Estado	25	15,82%
Procurador-Geral da República	12	7,59%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	8	5,06%
Partido Político	47	29,75%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	59	37,34%
Outros	5	3,16%
<b>TOTAL</b>	<b>158</b>	<b>100,00%</b>



## Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF

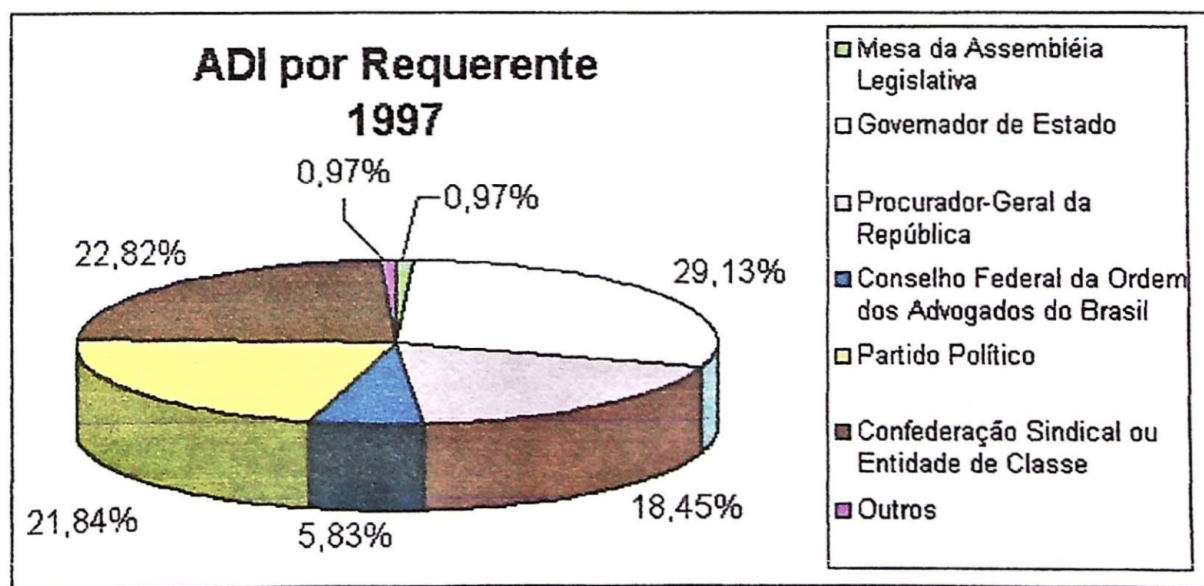


Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ  
STF

Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1997

REQUERENTE	PROTOC.	% PROTOC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	2	0,97%
Governador de Estado	60	29,13%
Procurador-Geral da República	38	18,45%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	12	5,83%
Partido Político	45	21,84%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	47	22,82%
Outros	2	0,97%
<b>TOTAL</b>	<b>206</b>	<b>100,00%</b>



Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF

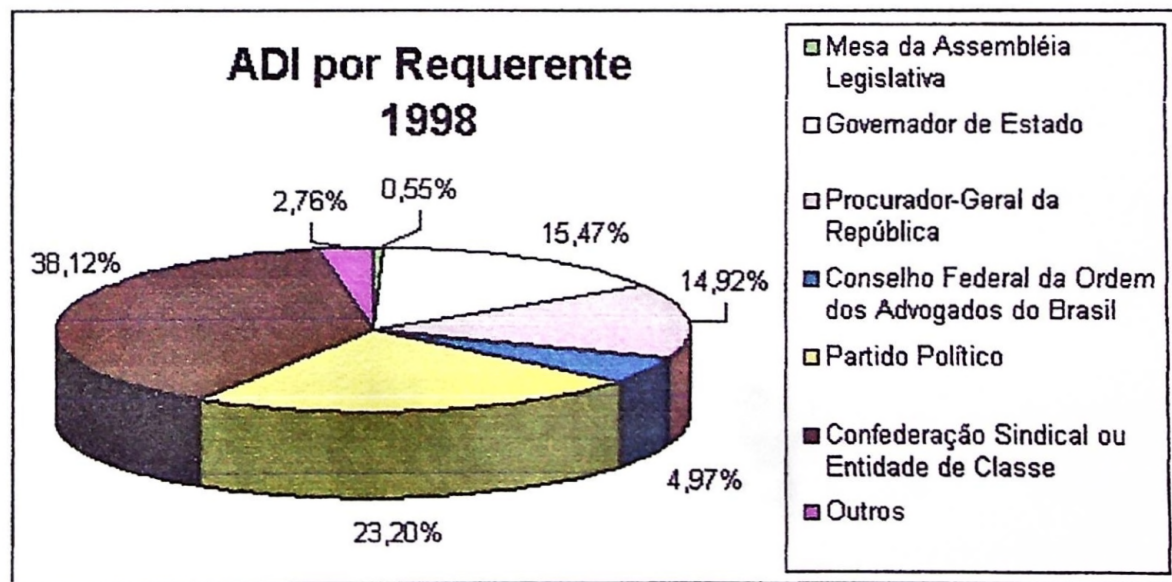


Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ  
STF

Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1998

REQUERENTE	PROTOC.	% PROTOC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	1	0,55%
Governador de Estado	28	15,47%
Procurador-Geral da República	27	14,92%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	9	4,97%
Partido Político	42	23,20%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	69	38,12%
Outros	5	2,76%
<b>TOTAL</b>	<b>181</b>	<b>100,00%</b>



Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF



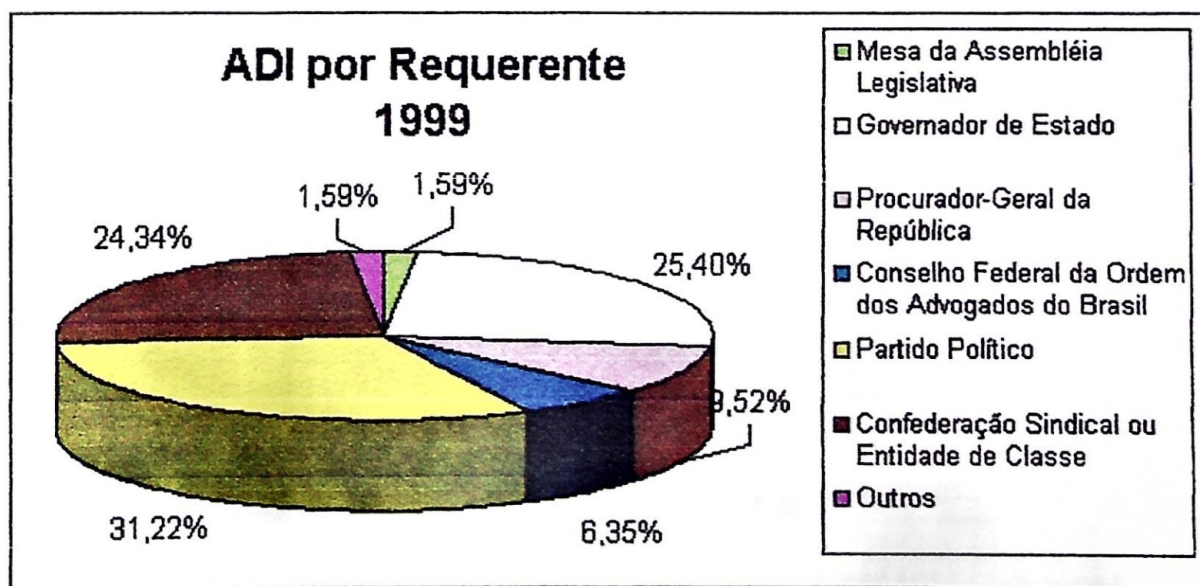
## Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ

## STF

## Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

1999

REQUERENTE	PROTOC.	% PROTOC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	3	1,59%
Governador de Estado	48	25,40%
Procurador-Geral da República	18	9,52%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	12	6,35%
Partido Político	59	31,22%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	46	24,34%
Outros	3	1,59%
<b>TOTAL</b>	<b>189</b>	<b>100,00%</b>



## Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF

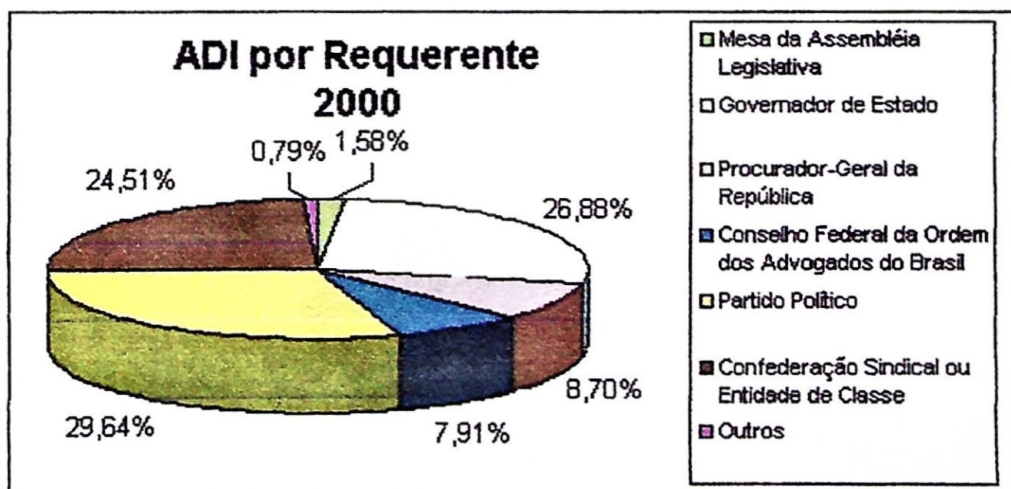
## Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ

### STF

## Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

2000

REQUERENTE	PROTOK.	% PROTOK.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	4	1,58%
Governador de Estado	68	26,88%
Procurador-Geral da República	22	8,70%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	20	7,91%
Partido Político	75	29,64%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	62	24,51%
Outros	2	0,79%
<b>TOTAL</b>	<b>253</b>	<b>100,00%</b>



#### Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF

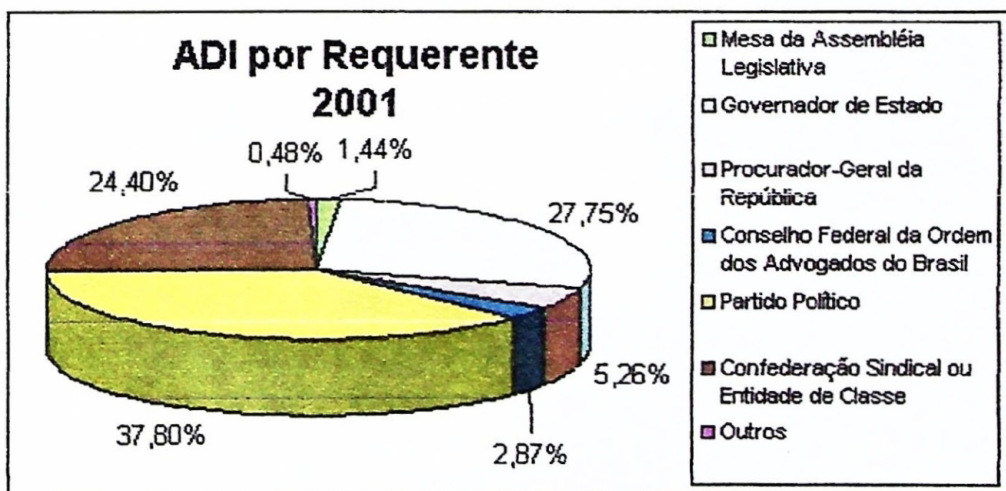


Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ  
STF

Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

2001

REQUERENTE	PROTOC.	% PROTOC.
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	3	1,44%
Governador de Estado	58	27,75%
Procurador-Geral da República	11	5,26%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	6	2,87%
Partido Político	79	37,80%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	51	24,40%
Outros	1	0,48%
<b>TOTAL</b>	<b>209</b>	<b>100,00%</b>



Observações:

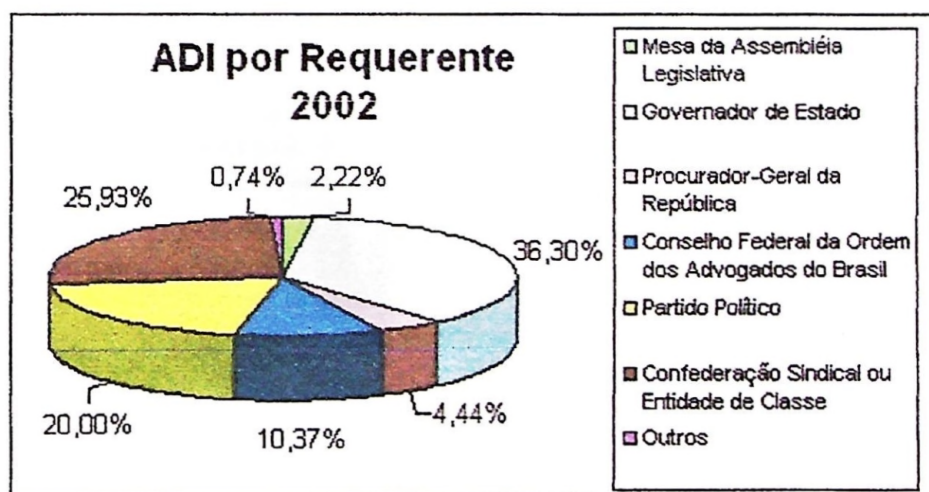
- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
  - Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
  - Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.
- Fonte: Secretaria de Informática do STF

Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ  
STF

Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

2002

REQUERENTE	PROTOC.	%PROTOC
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	3	2,22%
Governador de Estado	49	36,30%
Procurador-Geral da República	6	4,44%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	14	10,37%
Partido Político	27	20,00%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	35	25,93%
Outros	1	0,74%
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>	<b>100,00%</b>



Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
  - Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
  - Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.
- Fonte: Secretaria de Informática do STF



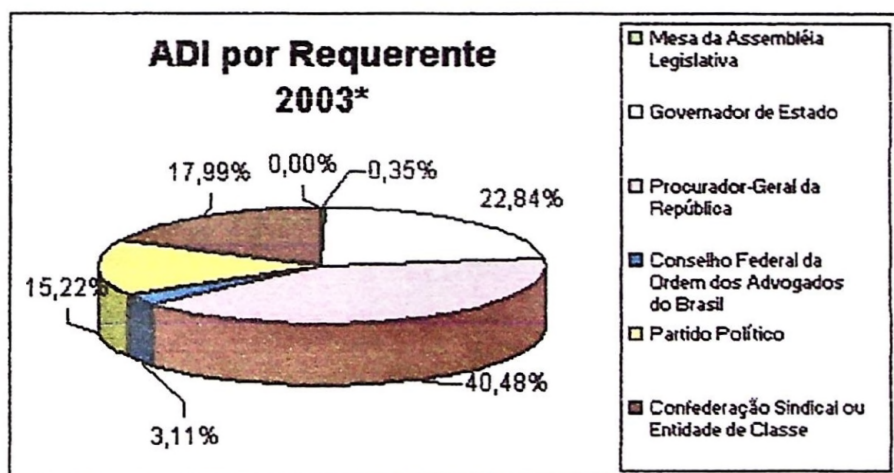


## Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ STF

### Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

2003\*

REQUERENTE	PROTOC.	%PROTOC
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	1	0,35%
Governador de Estado	66	22,84%
Procurador-Geral da República	117	40,48%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	9	3,11%
Partido Político	44	15,22%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	52	17,99%
Outros	0	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>289</b>	<b>100,00%</b>



#### Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF

\* Dados até 31.12.2003



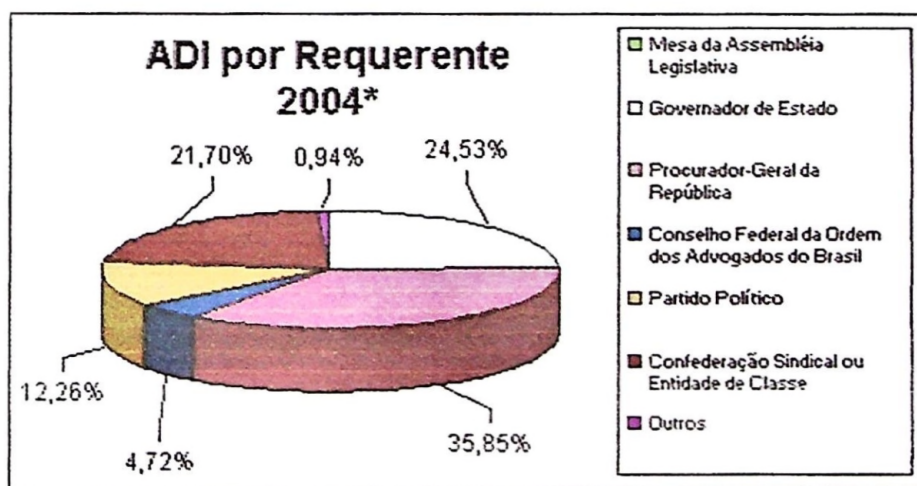
Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - BNDPJ

STF

## Ações Diretas de Inconstitucionalidade - Por Requerente

2004\*

REQUERENTE	PROTOC.	%PROTOC
Presidente da República	0	0,00%
Mesa do Senado Federal	0	0,00%
Mesa da Câmara dos Deputados	0	0,00%
Mesa da Assembléia Legislativa	0	0,00%
Governador de Estado	26	24,53%
Procurador-Geral da República	38	35,85%
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	5	4,72%
Partido Político	13	12,26%
Confederação Sindical ou Entidade de Classe	23	21,70%
Outros	1	0,94%
<b>TOTAL</b>	<b>106</b>	<b>100,00%</b>



## Observações:

- Nem todos os Partidos Políticos computados têm legitimidade para propor ADI.
- Nem todas as Confederações Sindicais ou Entidades de Classes computadas têm legitimidade para propor ADI.
- Outros requerentes são pessoas ou entidades que protocolaram processos e que não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores. Em geral, não têm legitimidade para propor ADI.

Fonte: Secretaria de Informática do STF

\* Dados até 23.05.2004

## **ANEXO 4**

Cópias de petições iniciais de ADIn's promovida pelos Procuradores-Gerais da República ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, GERALDO BRINDEIRO E CLÁUDIO LEMOS FONTELES.



Adm 942-

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 942-7 - (medida liminar)  
ORIGEM : PARANA  
RELATOR : MIN. PAULO BROSSARD  
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA  
REQDO. : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANA

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal Julgo prejudicado o pedido. Votou o Presidente. Plenário, 11.11.93.

DJ-F. 19.11.93

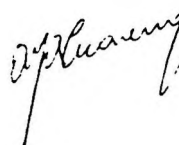
**O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento no art. 103, VI, da Constituição Federal, ajuíza perante esse colendo Supremo Tribunal Federal AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de suspensão liminar, da Resolução nº 02/93, de 12 de março de 1993, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que estabelece equiparação entre os vencimentos dos Desembargadores da Corte Estadual e a remuneração dos Deputados Estaduais.

2. É este o teor da Resolução impugnada:

*Art. 1º - Os vencimentos de Desembargador do Tribunal de Justiça são estabelecidos em valor igual aos dos Deputados Estaduais, excetuando-se a percepção de "jetons" por sessão extraordinária.*

*Art. 2º - Os vencimentos de que trata o art. anterior, não poderão ultrapassar o limite previsto no art. 93, V, da Constituição Federal e art. 96, VII, da Constituição do Estado do Paraná.*

*Art. 3º - Aplicam-se aos magistrados inativos as disposições desta Resolução, nos termos da legislação pertinente.*



*Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Resolução correrão à conta de recursos consignados no orçamento do Estado.*

*Art. 5º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação e seus efeitos financeiros a partir de 1º de março de 1993."*

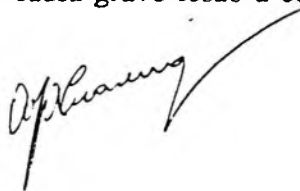
3. A Resolução transcrita, com efeito, ao estabelecer a equiparação mencionada, afronta o disposto no art. 96, II, alínea b, que exige lei, de iniciativa do Tribunal de Justiça, para a fixação e reajuste de vencimentos dos magistrados, como decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.165-2/SP, em acórdão assim ementado (DJU de 24.04.92):

*"Mandado de Segurança. Constitucional. Magistrados. Equivalência de vencimentos entre Desembargadores, Deputados Estaduais e Secretários de Estado. Isonomia de vencimentos dos servidores. Arts. 39, § 1º, e 37, inciso XI, da Carta Política.*

*No sistema constitucional vigente, tanto a isonomia, emergente do art. 39, § 1º, quanto a equivalência, contemplada no art. 37, inciso XI, submetem-se à regra do art. 96, inciso II, alínea b e, por isso, dependem de atos de natureza legislativa.*


*Reajuste automático dos vencimentos dos magistrados do Estado de São Paulo, na mesma data e no mesmo percentual adotado para os servidores estaduais. Art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 370, de 17.12.84, na redação dada pela Lei Complementar nº 614, de 16.06.89. Reajuste dos vencimentos dos funcionários estaduais. Percentuais diferenciados. Aplicação do índice máximo. Questão controvertida, insuscetível de deslinde no âmbito do mandado de segurança, por envolver dilação probatória. Cabe, por outro lado, à Corte de Justiça a quo, dizer se a lei estadual concede-lhe o poder de determinar o índice de reajuste dos vencimentos dos magistrados, quando não for ele único, mas forem vários e diferenciados os percentuais concedidos às diversas categorias de servidores públicos."*

4. Requer o Autor medida cautelar de suspensão da eficácia da Resolução impugnada até o julgamento final da presente ação direta de inconstitucionalidade, em face da relevância dos fundamentos jurídicos do pedido e do periculum in mora, porque sua aplicação causa grave lesão à economia pública, de forma continuada e de incerta reparação.



5. Isto posto, pede o Autor que, deferida a medida liminar, e após as informações necessárias e ainda o parecer do Advogado-Geral da União, lhe seja dada vista dos autos para pronunciar-se a respeito da controvérsia constitucional (CF/88, art. 103, § 1º), e, a final, que seja julgada procedente a ação.

Brasília, 08 de setembro de 1993.

  
**ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA**  
**PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

*Ref: PGR N° 08100.0001704/93-65*

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO-PRESIDENTE DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA vem, respeitosamente, perante esta colenda Suprema Corte, com fundamento no art. 103, inciso VI, da Constituição da República Federativa do Brasil, propor a presente AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, cujo objeto é a declaração de ilegitimidade constitucional parcial, sem redução de texto, por antinomia com os arts. 37, § 6.º; 68, § 1.º, inciso I; 127, §§ 1.º e 2.º; e 128, § 5.º, todos da Carta Política em vigor, da expressão *“inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil”*, constante do parágrafo 6.º do art. 17 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, na redação dada pelo art. 3.º da Medida Provisória n.º 2.088-36, de 26 de janeiro de 2001, o qual dispõe:

*“Art. 3.º O art. 17 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

.....  
*§ 6.º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, 'inclusive as disposições prescritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil'.*  
.....”

2. Esta ação atende, em parte, a requerimento formulado pela Associação Nacional dos Procuradores da República, em 29 de janeiro de 2001.

3. Ao remeter as normas do procedimento relativo à intitulada “ação de improbidade”, contidas na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, ao disposto nos arts 16 a 18 do Código de Processo Civil – disciplinadores da responsabilidade das partes por dano processual –, a Medida Provisória em causa torna propícia interpretação que afronta, de modo iniludível, aqueles preceitos constitucionais antes referidos.

4. Com efeito, sendo privativa do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada a propositura da ação em causa, conforme o art. 17, *caput*, da referida Lei n.º 8.429/92 (Lei da Ação de Improbidade Administrativa), afigura-se lógico supor que também ao primeiro aquelas disposições seriam aplicáveis. Nesse contexto, emergiria o óbice inicial à subsistência da eficácia

absoluta da expressão constante do § 6.º em tela: a ponderável noção segundo a qual, não sendo dado ao Presidente da República legislar, mediante delegação do Congresso Nacional, a respeito de “*matéria reservada à lei complementar*” (art. 128, § 5.º, CF-88) e, ademais, relativamente à organização do Ministério Público, a carreira “*e a garantia de seus membros*” (art. 68, § 1.º, inciso I, CF-88), com mais razão impor-se-ia idêntico limite ao uso do instituto da medida provisória, em que não há prévia habilitação do Chefe do Governo pelo Poder Legislativo. Assim, a propósito, pronunciou-se o eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, em pelo menos duas oportunidades (ADIn (MC) n.º 162-DF, Min. MOREIRA ALVES, DJ de 19-9-1997; ADIn n.º 1.716-DF, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 27-3-1998). Infere-se, pois, a impropriedade da medida provisória como instrumento de criação de autêntica restrição à atividade do Ministério Público.

5. A alteração legal sob exame repercute, além disso, por seu teor, e sem que resista, sob esse aspecto, a um juízo prudente de razoabilidade, nos próprios princípios institucionais essenciais do Ministério Público – independência e autonomia funcional –, cuja mitigação compromete, de modo óbvio, a missão constitucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

6. De outro lado, permite o texto inserido pela Medida Provisória n.º 2.088-36 exegese tendente a responsabilizar, por eventual litigância de má-fé, o membro ou o órgão do Ministério

---

Público promotor da ação, em vez de fazê-lo, se for o caso, à pessoa jurídica de direito público de que faz parte - a União Federal ou o Estado-Membro. Novamente aqui restaria vulnerado o art. 127, § 1.º, da Constituição, no que consagra os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público. Efetivamente, o autor da ação destinada a apurar a prática de ato de improbidade é o próprio Ministério Público (art. 17, Lei n.º 8.429/1992), uno e indivisível, não sendo racional, ademais, imputar, desde logo, ao membro que circunstancialmente o represente, os ônus decorrentes do ato de pleitear com suposta má-fé.

7. Observe-se, ainda a respeito, que o art. 37, § 6.º, da Lei Maior, atribui às pessoas jurídicas de direito público e às de direito privado prestadoras de serviços públicos a responsabilidade pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa. Na hipótese vertente, nem mesmo ao Ministério Público, que, de resto, não dispõe de personalidade jurídica própria, caberia responder por eventuais danos causados por um seu membro, mas à União, ao Estado ou ao Distrito Federal, conforme o caso, ressalvada a qualquer desses entes políticos a faculdade de intentar a competente ação regressiva, verificado haver seu agente público operado com dolo ou culpa.

8. Diante do exposto, demonstrada a plausibilidade jurídica da tese, bem assim o risco a que se sujeitam as funções constitucionais do Ministério Público, ditas essenciais à Justiça, pela demora do provimento judicial definitivo, requer o autor seja deferida medida cautelar para suspender, parcialmente e sem redução de texto, a eficácia da expressão “*inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil*”, constante do parágrafo 6.º, do art. 17, da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, na redação dada pela Medida Provisória n.º 2.088-36, de 26 de janeiro de 2001, emprestando ao dispositivo, até a decisão final da ação, interpretação conforme à Constituição, consistente em declarar que a remissão aos arts. 16 e 18, do Código de Processo Civil, ali encontrada, não se aplica aos membros do Ministério Público nem ao *Parquet* enquanto Instituição, porque editadas por veículo inadequado – a medida provisória; por ameaçar a consecução de suas funções constitucionais e a observância de seus princípios institucionais; por contrariar a teoria do risco administrativo, adotada pela Constituição vigente.

9. Nesse sentido, aliás, em hipóteses análogas à presente, é a jurisprudência deste Colendo Supremo Tribunal Federal quanto à suspensão da eficácia parcial do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal. Destacamos, dentre outros, o Acórdão unânime desta Colenda Corte de que foi Relator o Eminentíssimo Ministro MOREIRA ALVES, de cuja ementa se lê, *verbis*:

*“Quando, pela redação do texto no qual se inclui a parte da norma que é atacada como inconstitucional,*



---

*não é possível suprimir dele qualquer expressão para alcançar essa parte, impõe-se a utilização da técnica de concessão da liminar 'para a suspensão da eficácia parcial do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal', técnica essa que se inspira na razão de ser da declaração de inconstitucionalidade 'sem redução do texto' em decorrência de este permitir 'interpretação conforme a Constituição'" (vide ADIMC 1344/ES, in DJ de 19.04.96, pág. 12212, cópia anexa).*

10. Requer, ainda, o Procurador-Geral da República, uma vez colhidas as informações necessárias e ouvido o Advogado-Geral da União (art. 8.º, Lei n.º 9.868, de 10-11-1999), seja-lhe dada vista dos autos, para manifestação acerca do mérito; e, ao final, julgue-se procedente o pedido, no sentido de declarar a inconstitucionalidade parcial da expressão referida, constante do parágrafo 6.º, do art. 17, da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, na redação dada pela Medida Provisória n.º 2.088-36, de 26 de janeiro de 2001, sem redução de texto, para, mediante interpretação conforme à Constituição, excluir do âmbito de incidência da norma os membros do Ministério Público, e o próprio *Parquet* enquanto Instituição, pelos motivos antes expendidos.

Pede deferimento.

Brasília, 7 de fevereiro de 2001.

GERALDO BRINDEIRO  
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Parecer n.º 16.233/GB

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 2410-8/600 - DF**

*RELATOR: EXM. SR. MINISTRO GILMAR MENDES*

*REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA*

*REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA*

*EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO-RELATOR,*

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, com fundamento nos art. 103, inciso VI, ambos da Constituição Federal, objetivando a declaração de ilegitimidade constitucional parcial, sem redução de texto, das expressões “*inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil*”, constantes do § 6º do art. 17 da Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992, na redação dada, originariamente, pelo art. 3º da Medida Provisória n.º 2.088-36, de 26 de janeiro de 2001, reeditada sob n.º 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, publicada no Diário Oficial, Seção 1, n.º 171-A-E, de 5 de setembro de 2001, páginas 16/17.

2. Assim registra o dispositivo questionado:

*“Art. 3º - O art. 17 da Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*(...)*

*§ 6.º - A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições prescritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.”*

3. Alega o requerente, em síntese, que as referidas expressões impugnadas constantes do § 6º do art. 17 da Lei n.º 8.429/92, na redação dada pelo art. 4º da Medida Provisória n.º 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, contrariam as normas insertas nos arts. 37, § 6º; 68, § 1º, inciso I; 127, §§ 1º e 2º; e 128, § 5º, todos da Carta da República. Sustenta, ainda, a impropriedade da referida medida provisória como instrumento de criação de autêntica restrição à atividade do Ministério Público (fls. 04).

4. Assevera que a alteração legal sob exame além de repercutir sobre os princípios institucionais essenciais do Ministério Público, quais sejam, os da independência e autonomia funcional, comprometendo de forma mais abrangente a própria missão constitucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, permite interpretação tendente “a responsabilizar, por eventual litigância de má-fé, o membro ou o órgão do Ministério Público promotor da ação, em vez de fazê-lo, se for o caso, à pessoa jurídica de direito público de que faz parte – a União Federal ou o Estado-Membro”(fls. 05, grifo no original), além de, por seu teor, repercutir, e sem que resista a um juízo prudente de razoabilidade, nos próprios princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público. Considerando a ausência de personalidade jurídica própria, aduz que nem mesmo ao Ministério Público caberia responder por eventuais danos causados por um seu membro, mas à União, ao Estado ou ao Distrito Federal, assegurada a ação de regresso competente, desde que verificado o dolo ou culpa do agente público.

5. Reeditada a norma questionada antes de vencido o prazo de sua caducidade – por sucessivas medidas provisórias, a cada uma delas, o Ministério Público Federal ofereceu aditamentos à inicial, o último, em 12 de setembro de 2001, em virtude da 45ª reedição da Medida Provisória n.º 2.225, de 4 de setembro de 2001, publicada no Diário Oficial, Seção 1, n.º 171-A-E, de 5 de setembro de 2001, páginas 16/17 (fls. 191/192).

6. Prestadas exaustivamente as devidas informações pelo Exmo. Sr. Presidente da República (fls. 201/239), e colhida a manifestação da douta Advocacia-Geral da União (fls. 241/276), Vossa Excelência, ante a relevância da matéria, valendo-se da norma inserta no art. 12 da Lei n.º 9.868/99, determinou a abertura de vista dos autos a esta Procuradoria-Geral da República para manifestação conclusiva.

7. Em princípio, examinando o trâmite legislativo da norma originariamente impugnada – MP n.º 2.088-36, agora reeditada sob o n.º 2.225-45, afigura-se, claramente, que não se trata de mera reedição da Medida Provisória n.º 1.964-34, que, ao que tudo indica, serviu de base para a sua redação, mas sim de uma nova medida provisória, haja vista que foi inserido no seu texto matéria diversa – alteração da Lei n.º 8.429/92, que dispõe sobre a improbidade administrativa –, da matéria objeto da MP n.º 1.964-34, que alterava a Lei n.º 6.368/76, que dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou determinem dependência física ou psíquica, bem como sobre a Lei n.º 8.112/90, que dispõe sobre o regime dos Servidores Públicos Cíveis da União, das autarquias e das funções públicas federais.

8. Destarte, a MP n.º 2.088-36, agora reeditada sob o n.º 2.225-45, encontra óbice intransponível nas regras pertinentes ao processo legislativo constitucional, precisamente, no que se refere ao art. 62 que estabelece que “*em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medida provisória, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional*”, o que não ocorreu na espécie.

9. Os pressupostos de relevância e urgência necessários à edição da referida medida provisória não se encontram presentes no caso concreto. Isso porque,

além de versar sobre matéria de direito processual civil, que, em conformidade com os precedentes dessa Egrégia Corte, aplicáveis à hipótese, *mutatis mutandis*, dentre outros o firmado no julgando a ADIMC n.º 1910/DF, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, *in DJ* de 03/05/1999, não requer a providência de uma drástica medida de eficácia antecipada para as alterações questionadas ao procedimento relativo à ação de improbidade administrativa, a Lei n.º 8.429 encontra-se em vigor desde 1992.

10. Por oportuno, vale destacar parte do parecer oferecido pela Associação Nacional dos Procuradores da República, em que o ilustre professor FÁBIO KONDER COMPARATO, com inteira propriedade, assevera que *“A técnica das Constituição escritas – e portanto rígidas –, nunca é demais relembrar, foi inventada para a proteção do povo, não para melhorar a “governabilidade”, como se diz hoje. O art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada solenemente pela Assembléia Nacional Francesa na abertura da Revolução de 1789, é incisivo: “Toda sociedade, na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separações dos poderes determinada, não tem Constituição. Ressalte-se que as exigências constitucionais de urgência e relevância da matéria, para o exercício do poder excepcional de editar medidas provisórias, são logicamente interligados. O chefe do Poder Executivo só pode intervir na área própria de atribuição do Congresso Nacional, quando se tratar de problema imprevisto, de reconhecida importância, cuja solução pode ficar comprometida, caso se venha a utilizar o processo legislativo normal. Se a questão a regular não é de excepcional relevância, não há logicamente nenhuma urgência em se baixar um decreto com força de lei.”*(fls. 159).

11. Com maior densidade jurídica, verifica-se a inconstitucionalidade das expressões ora impugnadas a pretexto de afronta aos arts. 68, § 1º, inciso I, e 128, § 5º, ambos da Constituição Federal. Não é dado ao Chefe do Poder Executivo legislar, mediante delegação do Congresso Nacional, a respeito de matéria reservada a Lei Complementar, e, ademais, relativa à organização do Ministério Público, a carreira *“e a garantia dos seus membros”*. Sobre o tema, essa Corte Suprema, em pelo menos duas oportunidades, manifestou-se: ADIMC n.º 162/DF, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, *in DJ* de 19/09/97; ADI n.º 1716/DF, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, *in DJ* de 27/03/1998. Nessa toada, vale dizer que é totalmente inapropriado o uso de medida

provisória como instrumento de criação de autênticas restrições aos princípios institucionais da independência e autonomia do Ministério Público.

12. Ademais, as modificações introduzidas pela Medida Provisória, em face da insegurança jurídica que estabelece, ofende, sobremaneira, o princípio da *razoabilidade*, mormente porque compromete a missão constitucional do Ministério Público de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Sendo a razoabilidade mecanismo de controle da discricionariedade legislativa e administrativa, se permite ao Poder Judiciário “*invalidar atos legislativos ou atos administrativos quando: (a) não haja relação de adequação entre o fim visando e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha.*” (v. LUÍS ROBERTO BARROSO, *in* Interpretação e Aplicação da Constituição, 3ª Edição – São Paulo: Editora Saraiva, 1999).

13. Por fim, quanto a interpretação que permite o texto inserido pela Medida Provisória em tela, tendente a responsabilizar, por eventual litigância de má-fé, o membro ou Órgão do Ministério Público promotor da ação, mais uma vez, vislumbra-se ofensa ao § 1º do art. 127 da Carta Federal. Com efeito, não se pode imputar ao membro que circunstancialmente represente o Ministério Público os ônus decorrentes do ato de pleitear, com suposta má-fé, ação destinada a apurar a prática de ato de improbidade administrativa, na medida em que o próprio Órgão, uno e indivisível, é o verdadeiro autor da ação. Outrossim, na hipótese vertente, conforme o disposto no art. 37, § 6º, da CF, nem mesmo o Ministério Público, que não dispõe de personalidade jurídica, caberia responder por eventuais danos causados por seus agentes, mas às pessoas jurídicas de direito público, conforme o caso.

14. Ante o exposto, e pelas razões aduzidas, opina o Ministério Público Federal pela procedência do pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade, no sentido de declarar a inconstitucionalidade parcial das expressões “*inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo*

*Civil*”, constantes do § 6º do art. 17 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, na redação dada pelo art. 4º da Medida Provisória n.º 2.225-45, de setembro de 2001, publicada no Diário Oficial, Seção 1, nº 171-A-E, de 5 de setembro de 2001, páginas 16/17, sem redução de texto, para, mediante interpretação conforme à Constituição, excluir do âmbito de seu âmbito de incidência os membros do Ministério Público, e o próprio *Parquet* enquanto Instituição.

Brasília, 30 de agosto de 2002.

**GERALDO BRINDEIRO**  
**PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

Adm. 3077-9.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**  
Coordenadoria de Registros  
e Informações Processuais  
09/12/2003 18:12 159762  


O Procurador-Geral da República, com fundamento no artigo 103, inciso VI, da Constituição da República, vem, perante esse Colendo Supremo Tribunal Federal, ajuizar AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, em face dos seguintes artigos da Constituição do Estado de Sergipe: do artigo 47, inciso V, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n.º 14/97; do artigo 68, inciso XII, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n.º 11/96; da expressão “*permitida a recondução*”, contida no artigo 116, § 1º; do artigo 127, § 1º, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n.º 18/99.

2. O presente ajuizamento atende solicitação da Ordem dos Advogados e do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Acompanha o presente os exemplares dos atos normativos impugnados, em obediência ao artigo 3º, I, da Lei n.º 9.868/99.



## I. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 47, INCISO V

3. Eis o teor do referido artigo 47, inciso V, da Constituição do Estado de Sergipe, dado pela Emenda Constitucional n.º 14/97:

*Art. 47. É da competência privativa da Assembléia Legislativa:*

*(...)*

*V - julgar as contas do Poder Legislativo apresentadas obrigatoriamente pela Mesa; (Emenda Constitucional n.º 14/97).*

4. A Constituição Federal em seu artigo 71, inciso II, combinado com o artigo 75, dispõe que o julgamento das contas do Poder Legislativo Estadual é da competência do Tribunal de Contas do Estado. E, mais, de acordo com o texto constitucional, o controle externo do Estado é de responsabilidade do Poder Legislativo que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União, este, por sua vez, é encarregado especialmente da função de controle financeiro e orçamentário da atividade administrativa. Assim, fica assentada a questão da impossibilidade de os Estados-Membros disporem sobre o papel dos Tribunais de Contas de maneira diversa da que foi delineada na Constituição da República. No entanto, apesar de os Estados terem uma autonomia, que se desdobra no poder de auto-organização normativa, essa autonomia não é irrestrita, devendo se submeter, em matéria de controle externo, ao modelo definido na Constituição Federal.

5. Esse entendimento já foi decidido pela Suprema Corte, ficando assim ementado na ADIN n.º 849/MT, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE:

*“EMENTA: Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à "fiscalização" nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as*

*duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas”(DJ 23.04.99, p. 01).*

6. Assim, resta demonstrada a inconstitucionalidade formal do artigo 47, inciso V, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n.º 14/97.

## II. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 68, INCISO XII

7. Eis o teor do referido artigo 68, inciso XII, da Constituição do Estado do Sergipe, dado pela Emenda Constitucional n.º 11/96:

*Art. 1º - Dê-se nova redação ao inciso XII, do artigo 68 da Constituição Estadual, que passa a vigorar com o seguinte texto:*

*"Art. 68 - A Assembléia Legislativa exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:*

*I - ...*

*XII - Apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, emitindo parecer prévio que deverá ser elaborado em cento e oitenta dias a contar do seu recebimento independente de diligências e notificações. Decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais"(grifo nosso).*

8. A Constituição Federal, em seu artigo 31, § 2º, diz que o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. No mesmo sentido, o artigo 19, § 2º, da Constituição Estadual, dispõe sobre tal análise prévia por parte de dois terços dos

vereadores. A norma ora atacada, no entanto, criou um decurso de prazo, que, caso não seja dado o parecer prévio no tempo estipulado, os autos serão remetidos às respectivas Câmaras Municipais, no prazo de cinco dias. Assim, o Tribunal de Contas não cumprindo o prazo, as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, ficariam sem parecer prévio, configurando clara afronta ao preceito constitucional.

9. O tema que ora se questiona já foi decidido no Supremo Tribunal Federal, na ADIN n.º 261/SC, Rel. Min. GILMAR MENDES, que restou assim ementada:

*“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permite que as contas do município sejam julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro. 3. Violação ao art. 31 e seus parágrafos da Constituição Federal. 4. Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal. 5. Procedência da ação.” (DJ 28-02-2003, p.07)*

10. Assim, resta demonstrada a inconstitucionalidade material do artigo 68, inciso XII, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n.º 11/96. Vale ressaltar que os efeitos da norma alvejada abrirá espaço para o favorecimento de administradores ímprobos, além de acarretar graves transtornos à missão judicante do Tribunal.

### III. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “*PERMITIDA A RECONDUÇÃO*”, DO ART. 116, § 1º

11. Eis o teor do referido artigo 116, § 1º, da Constituição do Estado de Sergipe:

*“Art. 116 - ...*

*§ 1º - O Ministério Público tem por chefe o Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, indicados em lista tríplice*

*organizada pelo Colégio de Procuradores de Justiça, para um mandato de dois anos, permitida a recondução"(grifo nosso).*

12. A Constituição Federal, em seu artigo 128, § 3º, limitou apenas uma recondução possível para o Procurador-Geral de Justiça. O dispositivo ora atacado não faz nenhuma limitação quanto ao número de vezes que o cargo possa ser reinvestido pelo mesmo procurador. Assim sendo, a norma em questão é passível de ação direta de inconstitucionalidade, já que não impõe limites para tal investidura.

13. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já possui decisão sobre o assunto na ADIN n.º 2622/RO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, que restou assim ementada:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO "CAPUT" E DOS §§ 1º E 2º DO ART. 99, BEM COMO DA ALÍNEA "F" DO INCISO II DO ARTIGO 100, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA, COM A REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 20, DE 04 DE JUNHO DE 2001, E QUE TRATAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE QUE TAIS NORMAS VIOLAM O DISPOSTO NOS §§ 3º, 4º E 5º DO ART. 128, E NA ALÍNEA "D" DO INCISO II DO § 1º DO ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR (ART. 170, § 1º, DO R.I.S.T.F.). 1. *Estando satisfatoriamente demonstrados os requisitos da plausibilidade jurídica da ação ("fumus boni iuris") e do "periculum in mora", sobretudo em face dos precedentes referidos na inicial, a medida cautelar é deferida, para se suspender, no texto da Constituição do Estado de Rondônia, com a redação dada pelo E.C. estadual n.º 20, de 04/06/2001: a) a eficácia dos §§ 1º e 2º do art. 99; b) no "caput" do art. 99, a expressão "permitida a recondução"(grifo nosso); c) qualquer interpretação da alínea "f" do inciso II do art. 100, que abranja, na vedação, o exercício de cargos demissíveis "ad nutum", no âmbito da Administração do Ministério Público estadual. 2. *Decisão unânime*"(DJ 21-02-2003, p. 27).*

14. Assim, resta demonstrada a inconstitucionalidade material do artigo 116, § 1º, da Constituição do Estado de Sergipe.

#### IV. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 127, § 1º

15. Eis o teor do referido artigo 127, § 1º, da Constituição do Estado de Sergipe, dado pela Emenda Constitucional n.º 18/99:

*"Art. 127 - ...*

*§ 1º - A Superintendência da Polícia Civil será exercida, privativamente, por delegado de polícia, integrante da classe final da respectiva carreira, nomeado, em comissão, pelo Governador do Estado".*

16. A Constituição Federal em seu artigo 61, § 1º, inciso II, item b, diz que cabe ao Presidente da República a criação de leis que versem sobre a organização administrativa e dos serviços públicos. Uma interpretação analógica, neste caso, se faz necessária. Da mesma forma que o Presidente da República tem tais atribuições em âmbito nacional, compete ao Governador do Estado tais iniciativas nas questões estaduais. Desse modo, tem que ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual a criação de leis que versem sobre tais assuntos. Não cabe ao Poder Legislativo interferir nessas matérias. Além do mais, ele não está vinculado a escolher como chefe da Superintendência da Polícia Civil delegados de polícia de carreira. Portanto, o Poder Legislativo, dando uma limitação ao que é uma liberalidade do Governador de Estado, ultrapassou ao que lhe compete.

17. O Supremo Tribunal Federal já decidiu sobre o assunto, em situação similar, na ADIN n.º 217/PB, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, que restou assim ementada:

*"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 135, I; E 138, CAPUT E § 3.º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. AUTONOMIA INSTITUCIONAL DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. REQUISITOS PARA A NOMEAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL, DO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO E DO PROCURADOR-CORREGEDOR. O inciso I do mencionado art. 135, ao atribuir autonomia funcional, administrativa e financeira à Procuradoria paraibana, desvirtua a configuração jurídica fixada pelo texto constitucional federal para as Procuradorias estaduais, desrespeitando o art. 132 da Carta da República. Os demais dispositivos, ao estabelecerem requisitos para a nomeação dos cargos de chefia da Procuradoria-Geral do Estado, limitam as prerrogativas do Chefe do Executivo estadual na escolha*

de seus auxiliares, além de disciplinarem matéria de sua iniciativa legislativa(grifo nosso), *na forma da letra c do inciso II do § 1.º do art. 61 da Constituição Federal. Ação julgada procedente”* (DJ 13.09.02, p. 62).

18. Assim, resta demonstrada a inconstitucionalidade formal do artigo 127, § 1º da Constituição de Sergipe, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n.º 18/99.

## V. DO PEDIDO

19. Presentes os requisitos exigidos à concessão da medida cautelar, com eficácia *ex nunc*, pede-se a aplicação do art. 12, da Lei 9.868/99, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, julgando procedente o pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade:

- A) do inciso V, do artigo 47 da Constituição do Estado de Sergipe, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n.º 14/97, ao dispor ser de competência da Assembléia Legislativa o julgamento das Contas do Poder Legislativo Estadual;
- B) da expressão “*Decorrido o tempo previsto sem oferecimento do parecer, serão os autos remetidos no prazo de cinco dias às respectivas Câmaras Municipais.*”, do inciso XII, do artigo 68, da Constituição do Estado de Sergipe, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n.º 11/96, por ofensa ao artigo 31, § 2º, da Constituição Federal;
- C) que seja dada interpretação ao artigo 116, § 1º, da Constituição sergipana em consonância com o disposto no § 3º, do artigo 128, da Constituição Federal, como sendo uma única recondução ou, seja suprimida a expressão “*permitida a recondução*”;

D) do artigo 127, § 1º, da Constituição do Estado de Sergipe, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n.º 18/99, por ofensa ao artigo 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal.

Brasília, 3 de Dezembro de 2003.



**CLAUDIO FONTELES**  
**PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

Tulio

PGR n.º 08100.003982/97-62

PGR n.º 08100.000716/91-47

PGR n.º 08100.006085/96-75

## **ANEXO 5**

Transcrições das entrevistas com ARISTIDES ALVARENGA JUNQUEIRA, GERALDO BRINDEIRO e CLÁUDIO FONTELES, realizada em 06 e 07 de maio de 2004, em Brasília .



ENTREVISTADORA (E): A constitucionalização dos direitos repercutiu no objeto das ações diretas de inconstitucionalidade? Vê diferença nas matérias que antes eram votadas nas representações, e que hoje são abordadas nas ADINs?

Se você já conseguiu, você já chegou a officiar no Supremo?

(C): Não cheguei a officiar não; em matéria penal, eu acho que sim, que hoje há alguma diferença. **O caso mais sintomático, ao meu juízo, é o caso dos transgênicos.** Vem de uma situação que outrora não era muito compatível; porque você vê, você cria a partir do que? **Da observância do princípio da precaução. Mas esse princípio, a discussão é ao nível de ADIN. Coisa que no passado, isso não se fazia muito claramente.** Também agora uma que eu fiz em relação à lei do desarmamento. Seu trabalho trabalha com princípios da proporcionalidade, da ponderação dos bens também, que tem um aspecto muito grande. Eu adoro subjetividade, mas é claro que você tem que compatibilizar isto com parâmetros objetivos. Eu usei o princípio da proporcionalidade para sustentar que dois preceitos da lei de desarmamento; é ali um juízo que havia uma desproporcionalidade na medida que você impedia a fiança pelo mero portar arma. **Então veja, a reflexão sobre os princípios não significa seu grande instrumento da consideração dos direitos.** Ela amplia as possibilidades de reflexão inclusive para a ADIN.

(E): Esse aumento de número de legitimados fez com que as pessoas provocassem menos a PGR, ou você ainda move muito a ADIN por provocação?

(C): Não, **eu movo muito a ADIN por provocação.** Hoje mesmo foi muito interessante. Nós temos até uma ADIN de um estudante de direito, que fez uma reunião com a minha equipe. E hoje mesmo o estudante de direito fez uma postulação para uma ADIN, e nós formalizamos. **Atualmente quando isto tem muito a haver com o problema da postura, é que o Ministério se abre para a sociedade, as demandas aparecem. Então estou sendo fortemente questionado, por vários setores, por assembléias estaduais e governadores.**

(E): Os próprios colegitimados?

(C): Os próprios colegitimados até preferem num grau menor. **O que eu noto, que com a abertura do Ministério Público a cidadania provoca mais um controle geral. Aí não seriam os colegitimados. Mas aqui e acolá os co-legitimados aí fazem valer a intervenção do Procurador Geral, por entender que seria melhor. O que eu sinto fortemente é que muitas pessoas estão provocando. Colegas os provocam. Tem havido forte demanda.**

(E): Você se sente compromissado a ter que veicular uma ADIN simplesmente por ter tido uma provocação?

(C): Não, isso aí não. Essa é uma filosofia que eu adotei. **Eu examino. O fato da pessoa representar, eu examino. E se entender que é conduzida, por um colega inclusive, que não há razão, eu exponho as razões jurídicas pelo arquivamento. E sempre, sempre, sempre remeto à pessoa interessada. A minha postura é essa.**

(E): Não é o Supremo que vai dar a última palavra, não?

(C): Eu não faço isso. Eu avalio e fundamento, e comunico a pessoa.

(E): Você já se deparou com a ADIN para MPs? Mas que tenha provocado em você uma tendência a procurar o Poder Executivo para reavaliar a medida, para evitar a ADIN?

(C): Não, nunca fiz isso. Nunca fiz. **Tendo uma MP, você não vai ao governo e diz que tem uma inconstitucionalidade, propor a ADIN. A única que eu fiz agora foi em relação ao aumento, pelo Senado da República, por ato da mesa, e disse, aqui não é possível mais, pois tem que ser por resolução. Aí o Senado corrigiu isso. Fez por resolução e sanou. Hoje mesmo veio a comunicação do Senado, que tramitou no Senado e na Câmara, e sanearam aquilo. Em relação ao Executivo, não.**

(E): Quando você propõe a ADIN, nessa sua avaliação de propor ou não, você se prende a tender a escolher o pensamento do Supremo? Eu sei que o Supremo aqui vai dizer que é constitucional; ainda que eu ache que é inconstitucional, eu não levo ao Supremo. Esse entendimento anterior do Supremo acaba orientando a sua decisão?

(C): Não necessariamente. Até porque o Supremo está com uma mudança forte na composição. Já vamos para o quarto ministro a ser nomeado. Que pesa. Então isso aí, até por essa situação não me leva não. Agora, é claro, se a situação está pacificada e tal, aí eu não insisto.

(E): Há demora na apreciação da ADIN. As pesquisas que tem a respeito falam da demora. Concede-se a medida cautelar e o julgamento não vem. Isso já é visto?

(C): **Eu acho que sim. Eu tenho visto agora. Que foi o caso da recente saída do Ministro Maurício Correia. Ontem mesmo foi julgada uma ADIN do ano 2000. Eu acho que esse é um problema sério que o Supremo está enfrentando. Ele deveria repensar na sua postura de Corte Constitucional. Eu acho que está se perdendo muito tempo em julgar agravos, instrumentos, embargos e declarações. No embargo e declaração, no agravo regimental, quer dizer, em detrimento de questões importantíssimas.**

(E): Você atua nas ADINs dos outros colegitimados. Você vê alguma pendência maior para os direitos chamados de ordem econômica?

(C): Em relação aos outros colegitimados não sei dizer sinceramente... fazer essa avaliação para você.

(E): Porque dos co-legitimados, os com maior atuação são das Confederações?

(C): É. Mas de Confederação não tenho muita coisa aqui, não. Mas tem uma que é da antiga que eu falei anteriormente, demora em julgar. Que é o problema do sigilo bancário. E que foi a Confederação Nacional da Indústria. Esse é um tema bonito que está parado no Senado, aí. Mas aqui realmente não posso dar estatisticamente. A sua pergunta levaria a minha resposta para esse lado.

(E): Você vê na ADIN a possibilidade de implementar os direitos fundamentais? Ou essas matérias não afluem com a frequência que a gente imaginaria que afluíssem?

(C): **Poderia ser mais. Mas dá sim. Dá para implementar os direitos fundamentais na utilização da ADIN, sim.**

(E): Quando não é concedida, você acha que isso esvazia a ADIN?

(C): **Eu acho que demora. Aí nós vamos pegar um problema. Realmente é caso de pedir liminar. Um dos princípios básicos. O que eu noto é que a tendência de todos os relatores de não darem liminar é enorme. Em primeiro o rito do artigo 12. Que dirá você? Mas vai conseguir a celeridade? Ora, as celeridades em relação às partes, normalmente nós observamos aqueles prazos. Mas quando chega para o relator ele demora em pôr em pauta. Eu noto isso muito claramente. Pede-se liminar. Nem o relator está dando. Imprime o rito do artigo 12, mas ele não julga.**

(E): Você já percebeu alguma ADIN usada como pressão política?

(C): Não, eu não.

(E): Em relação aos colegitimados?

(C): Pressão política não, não vi isso.

(E): Agora, a respeito das Confederações que o Supremo aprecia, desde a questão da pertinência temática. Você não acha que isso reduz o número de possibilidades de propor a ADIN?

(C): **Não. Eu acho que não. Aí é correta. Eu sou favorável que o Supremo faça essa indagação, e examine o requisito da pertinência temática.**

(E): Para evitar que uma Confederação venha vincular outros interesses?

(C): Outros interesses que não são pertinentes e tal. Acho que é válido.

(E): Você lembra de ter promovido uma ADIN da qual disse "eu me equivoquei", um equívoco político do qual se arrependeu?

(C): Não, não. Eu até agora propus muitas ADINs efetivamente. Até que estava paralisado. Mas equívoco político nenhum. E formalmente eu acho que em uma ADIN eu falhei. Porque não atentei que a lei já estava revogada. Houve esse caso. Foi uma falha minha.

(E): Politicamente como é que você se define ?

(C): Eu sou um homem de esquerda. Eu sou formado, desde os bancos universitários, pela Ação Popular. Que era o movimento chamado de Juventude Universitária Católica, da Igreja Católica. Então eu fui pertencente à Ação Popular.

(E): Você acredita que a ADIN dá um papel político para o Supremo ?

(C): Político com P maiúsculo. Isso é que é fundamental. Nem que a Corte maior do nosso país tenha que entender que ela tem que assumir essa postura. O grande investimento da ADIN não pode se mostrar como uma instância tecnicista. Do aplicador do direito pela exegese tradicional. Não, eu acho que aí sim. A ADIN é um grande instrumento para a ação política com P maiúsculo, do Supremo Tribunal Federal para a sociedade brasileira, definindo as questões de uma maneira realmente que fixem princípios para todos nós observarmos. Acho que para isso não pode ser um fiador, com aquela visão fria do aplicador do direito, do juiz tradicional. Não. A ADIN propicia a reflexão da subjetividade. Não é isto, mas dentro dos parâmetros da reflexão dos valores, eu acho.

(E): Essa pergunta é porque há uma discussão dentro desse terreno da judicialização da política e da politização da justiça, que o Poder Judiciário movido, provocado pelo Ministério Público, ele está se imiscuindo em assuntos políticos, que são as atribuições do Executivo e do Legislativo, que têm a representação política clássica, são eleitos. Então nós não temos a legitimidade, porque nós não fomos eleitos para tomar iniciativas que venham a influir em políticas que ferem decisões, da esfera do Executivo e do Legislativo. Entende que isso seja uma interferência ilegítima, que não teríamos legitimidade, o Poder Judiciário e o Ministério Público?

(C): Não. Acho que não. Veja você, é o caso da minha recomendação na Saúde. O que eu fiz ali ? Eu fiz ver ao Presidente da República que há um preceito constitucional que ele tem que fazer cumprir, na adequada destinação da verba para a Saúde. Eu não fui discutir aonde é que ele vai, que tipo de saúde ele vai mover. Se bucal, se corporal. Isso aí é governamental. Está certo. Eu fiz valer um sinal para que ele cumpra aquela regra. E não se distraia fazendo a “burrítica” com B maior. Eu acho que essa politização da Justiça, na medida que isso reflete a toda uma controvérsia sobre a fixação dos valores maiores da sociedade. Isso é fundamental. E nós no Ministério Público não devemos nunca nos eximir de provocar, e tão pouco o Poder Judiciário de buscar o viés da saída, por exemplo, a questão da *interna corporis*, que é meu parecer a respeito da reflexão do direito da minoria. Em que eu mostro que havia um mandado de segurança, mas no mérito há de ser concedido, porque preenchido o pressuposto constitucional com a benção de um fato certo. O número de assinaturas que a Constituição manda observar por teclado e o prazo definido, a norma regimental, ainda que seja lei, mas por ter caráter instrumental, ela não pode obstar a imediata precedência do preceito constitucional. E com isto reflito sobre o que ? Sobre o direito da minoria de ver constituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito. E, abandono aquela indagação, de obstativa, de ser uma situação *interna corporis*, que ao Judiciário não seria dado interferir. Eu acho que não. Eu estou fazendo o meu princípio constitucional, asseguro o direito da minoria, e rompo com aquele esquema formalista tradicional, de que era uma questão *interna corporis*. E aí eu faço a politização da justiça.

(E) : Eu perguntei sobre a postura política por que há uma discussão a respeito da maior ou não interferência do Poder Executivo quando do momento da escolha do PGR. Os três Procuradores Gerais da República : o Aristides, que é depois da Constituição, o Brindeiro e você agora e depois, se vê uma diferença de atuação, e você que se declara politicamente

de uma forma muito clara em pontos diferentes... não há possibilidade de haver alguma politização, mesmo que entre aspas na forma da escolha do PGR ?Ou você acha que não? Que isto varia de pessoa para pessoa? Ou outro critério que resguardasse mais essa possibilidade...

(C) : O critério que resguardasse mais seria...E eu continuo defendendo que a classe se manifeste na escolha do Procurador Geral. Por que aí este homem, esta mulher, teriam um vínculo muito claro com a própria Instituição. Hoje está solto. Parte da escolha do Presidente da República. Eu acho que um tempero para isso aí que você me coloca. Agora a minha postura é nitidamente de independência. Aí mostra um fator bem mais pessoal. Por que? Por que como disse com muita clareza ao Presidente, eu não quero ir para o Supremo Tribunal Federal. Eu sou o Procurador da República que não almeja nada além de ser Procurador Geral da República, e o será por um período determinado. Depois eu me retiro. Isto também eu não sei. Não sei se volto para cá ou se me aposento. Isto não está definido na minha cabeça. Eu e minha mulher vamos definir isto aí. Mas está muito claramente definido que eu fico uns dois anos. Mas isto é coisa pessoal e não é bom para que as coisas fiquem em função da estrutura pessoal, que é do ser humano. Acho que um mecanismo importante, aí para isso, seria vincular o PGR. O Procurador Geral tem que entender que estes estão mais proximamente vinculados a classe. O mecanismo da formação feita por ela leva a isto. Por que solto, e com uma certa gratidão, sem dúvida alguma com o Presidente da República.

## ENTREVISTA COM O DR. ARISTIDES JUNQUEIRA

(E) :Vamos lá?

(A) : Mas eu dizia...Eu pensava assim comigo. Nem sei quem é de esquerda, nem quem é de direita. **Eu sou seguidor da Doutrina Social da Igreja. O que está dito pelo Leão XIII na Rerum Novarum e outras, aí, que vieram posteriormente, e outras mais atuais, mais recentes. Mas depois eu acho que eu evolui pensando assim . Sabe de uma coisa? Eu sou cristão. Eu gosto é de seguir aquilo que Cristo pregou, e, de igualdade de distribuição de renda, de igualdade social... você ter pena dos mais pobres. Ter pena não, você tem que ajudar, tem obrigação de ajudar os mais pobres. É isso. Sem ser esquerda ou direita, mas ter umas idéias próprias também, assim de liberdade. Acho que a liberdade faz muita falta. Você tem que ter liberdade mesmo, e numa democracia que quem manda é o povo, o governante está aí é para servir. E isto, eu acho que eu sempre pregava isto dentro do Ministério Público. Nós estamos aqui é para servir. A parcela de autoridade que a gente tem é posta no cargo para servir. Ela não é usada para interesse pessoal, não, e a gente via muito isto, às vezes em Procuradores da República mesmo. A carteirinha vermelhinha dele é sinal de poder, e ele usava isso indevidamente, né? Tinha muita coisa desta dentro do Ministério Público. Muita coisa não, mas tinham alguns que usavam, abusavam do poder. É...Vou fazer uma digressão aqui. Hoje eu estou preocupado em saber o que é crime de desacato, quem é o desacatado, quem é a vítima do desacato e quem é o autor do desacato. Se o pacto...eu não sei até quando este tipo de delito...Eu preciso até fazer um estudo histórico. Isso não surgiu numa época de governo forte, de ditadura. Eu preciso mesmo fazer um estudo mais profundo sobre isto. Por que hoje muito se fala em desacato, quando o desacatado é o popular, é o cidadão que está sendo desacatado pela autoridade. Mas isto está no Código Penal, a meu ver, posto erradamente, por que lá são crimes contra a Administração Pública, então a autoridade é sempre a vítima do desacato. Eles chamam de abuso de poder aquele desacato que se refere ao cidadão, mas há abusos de poder que não estão na lei, e que você vê toda hora, até por omissão da autoridade. Deixa-te plantado numa Repartição Pública, e sem você ser atendido. Aquilo é uma falta de respeito ao cidadão. É um desacato ao cidadão, e, que eu acho que o Ministério Público tinha que dar mais uma olhada neste ponto, também. A gente revê esses conceitos que estão impregnados em nós. Quando eu digo, nós, é o meu país, cujo período de ditadura e de governo forte foi muito maior do que de um governo democrático, em que o povo realmente se organizava.**

(E) : Estou perguntando para mostrar mais um pouco de seu perfil.

(A) : O que eu fazia na Procuradoria era nesse sentido. **Se o povo está querendo que eu leve o assunto ao Supremo, eu levo ao Supremo. Eu só não podia em algumas vezes, não foram muitas, não foram poucas, dizer que eu achava que aquela norma era constitucional, porque o Supremo não admite isso. Com relação ao meu antecessor isto aconteceu certa feita. Ele propôs uma ação, mas nesta mesma ação ele dizia que ele não concordava, mas levaria para o Supremo decidir. E , aí, o Supremo não conheceu da ação dele porque ele disse não. Essa ação direta não pode ser conhecida porque ele disse que concorda com a constitucionalidade, então ele não tinha interesse. Não estava legitimado por falta de interesse a propor essa ação. Não propôs. Então, ainda que eu internamente, eu me convencesse que no meu modo de pensar não era inconstitucional o dispositivo, mas em respeito ao outro, que achava que era, ao cidadão comum que provocou o Ministério Público, achava que era. Eu levava ao Supremo sem dizer da minha opinião. Eu adotava, pode dizer, o que eu fazia. A fundamentação era adotada por quem me provocava. Eu adotava a fundamentação daquele que me provocava, então.**

(E) : Você acredita que é possível ser apolítico na nossa função?

(A) : Não, absolutamente. Aliás, cidadão nenhum pode ser apolítico. Polis é aquele que... A política vem de polis, é aquele que vive na sociedade, e ele é sempre político. Ele pode não ser, e o Ministério Público devia estar absolutamente proibido de ser político partidário, e, a meu ver, infelizmente não é. Pelo próprio texto constitucional, ele dá uma brecha em que se permite que o Ministério Público seja político partidário. Eu sou contra. **Mas, político nós temos obrigação de ser. Cada ação direta de inconstitucionalidade que eu proponha, era uma ação política como a ação de julgar é uma ação política.** Agora, cada um julga de acordo com o seu cabelo, com a sua ideologia, e o Ministério Público age, também, cada um de acordo com a sua ideologia, com a sua mentalidade, com o seu modo de pensar, com as suas tendências, né? Eu não vejo nada de mal nisso. Essa ação política tem que existir.

(E) : E, então, esse chamado movimento processo de judicialização da política ou politização da justiça?

(A) : **Eu acho que esta nomenclatura é completamente equivocada.** Se você acrescentar a palavra partidária, aí sim, eu sou contra. Não pode haver na justiça uma inspiração político- partidária, facciosa, como toda facção política, como todo partido político tem que ser, né? Aí, não. Agora, **falar em judicialização da política ou politização da justiça, eu acho que isto é pleonasma, isto é redundância, por que tem que ser mesmo, tem que ser.** São instituições políticas que formam um Estado. Não há como sair disso.

(E) : Há um questionamento que diz como no Ministério Público e no Poder Judiciário, os integrantes não têm cargos eletivos, não teriam aquela representação clássica. E o fato de não terem a representação clássica, não teriam a legitimidade para se interferir nas coisas da Administração. Como Você entende?

(A) : Não, não acho não. **Eu acho que o Ministério Público está sim legitimado constitucionalmente, democraticamente para agir, embora não tenha sido eleito pelo povo. Os seus membros não tinham sido eleitos pelo povo, mas o chefe da instituição, que é nomeado, passa pelo Parlamento e passa pelo chefe do Poder Executivo, para exercer o mandato, e o povo tem a fiscalização pelo Congresso Nacional. O Senado Federal, constantemente em cima do Ministério Público. E estou me referindo ao Ministério Público, depois eu passo para o Judiciário. O Judiciário, também, vamos lá, também não é nomeado. Não é escolhido pelo povo diretamente, mas tem um concurso, segue as normas constitucionais. Eu posso usar um argumento muito simples: quem fez a Constituição foi o povo. E o povo disse que tinha que ser assim, então o Ministério Público e a Magistratura estão mais do que legitimados pelo povo a agir daquela forma que age. A legitimação do Ministério Público e da Magistratura está na própria Constituição, ou seja, está na vontade popular, que edificou aquela Constituição como norma de conduta de toda a sociedade. Está ali, a legitimação do Ministério Público e da Magistratura no Brasil. Se esses dois cargos fossem eletivos, eu tenho a impressão que da nossa cultura, da nossa forma de ser, seria altamente desastroso, no meu modo de pensar.**

(E) : Só para concluir...No Poder, ter essa atuação político-partidária, mas podendo ter uma atuação política, como você vê a possibilidade de eventuais ingerências político-partidárias pelo chefe do Executivo na escolha do Procurador Geral da República?

(A) : Eu acho que a escolha do Procurador Geral da República poderia até passar pelo chefe do Poder Executivo, mas de uma forma, se o Senado Federal realmente cumprisse o seu papel de examinar o candidato escolhido pelo Presidente. Hoje, as coisas já melhoraram, por que, se antes ele podia escolher qualquer um advogado, qualquer um para ser Procurador Geral, hoje ele já não pode. Ele só escolhe um que já passou por um concurso público, e é membro da Instituição. Então, o universo de escolha dele está mais restrito do que antes. Ainda assim, certamente ele vai escolher a uma interferência

político-partidária na escolha do Procurador Geral, que se imaginar uma outra forma para que isto não acontecesse. Talvez até, eu já previ uma forma desta, certa feita. Pensei em voz alta, certa feita, de colocar também o Poder Judiciário ( )nisto, nesta escolha. Eu só não admitiria uma votação popular, sabe. A fórmula que tem hoje não é perfeita. Não sei se a própria classe poderia, numa lista tríplice, remeter isso. Não para o Presidente da República, mas para o Congresso Nacional. Ou uma lista séxtupla passando pelo Supremo, que reduziria em tríplice, e até, no meu ver, dando mais dignidade ao cargo de Procurador Geral, a participação dos três poderes na sua escolha. Mas a escolha mesmo sair da mão de um, que é o chefe do Poder Executivo, que eu acho que já tem uma hipertrofia no Brasil muito grande do Poder Executivo, e, passasse isto para o Parlamento, que realmente são os representantes do povo, né. Desse mais força a este aspecto, do que uma escolha individual do Presidente da República, que manda um nome para o Senado, e o Senado, nunca na história do Brasil rejeitou nenhum nome destes. Então, se mudasse isso, que a classe mandasse para o Parlamento, por exemplo, três ou um, e, desse a oportunidade de rejeitar, a classe faria outra lista. Eu sei que é a forma que está aí, e, também não me agrada. Embora eu tenha sim, subido por ela, agi com toda independência possível, e, não tinha qualquer constrangimento de tomar qualquer providência com relação ao Presidente, por que eu não tinha a menor intimidade com nenhum Presidente da República. Nunca tive, aliás. O primeiro Presidente que me nomeou, que foi o Presidente Sarney, ele só foi me conhecer no dia que eu tomei posse, por que eu acho que a minha escolha, eu desconfio que a minha escolha, tenha sido fruto do STF que tinha ali nascido, e o Ministro da Justiça, que era recém regresso do Supremo, atendeu me nomear para Procurador Geral, sem querer.

## ENTREVISTA COM O DR. GERALDO BRINDEIRO EM 06/05/04

(G) : Às vezes, é o seguinte : se os Tribunais Regionais dão a ( ) a suspensão da eficácia da norma, mas não dá para falar em ( ). Pode até mudar de idéia teoricamente, pode mudar, e algumas vezes muda, nem sempre, como mudou neste caso, se mudar, hein! Se não mudar e confirmar, já acaba suspensa e declara a inconstitucionalidade, sela pro juiz e não aconteceu nada. Agora se for como neste caso, negar a liminar e depois chegara conclusão de que é inconstitucional mesmo, daí é um problema ; ou se não for nem pedida e não ser nada. Agora e o Tribunal e o país todinho, os Tribunais todos e os juizes, o que vão fazer com esta lei, vamos dizer, se for dada, a liminar, mas não foi julgada no mérito. Daí a minha preocupação com esse negócio também, essa questão, essas cerca de 2000 ações que só tinham a liminar. Não foi declarada a inconstitucionalidade. O Supremo tinha que crivar o mérito para poder dizer que era mesmo. Agora, na maioria dos casos disse. Tenho a impressão que 30% ele mudou, não sei se este número está correto, mas o fato é que é uma questão que o próprio Supremo Federal em relação as regras constitucionais que estão lá. As regras constitucionais são uma lei federal estadual que é considerada inconstitucional, mudou de fuso. Há ação direta de constitucionalidade sobre a mesma matéria. Ele próprio suspende e ele a acusa até o julgamento do mérito. Agora imagina isto no país todo, imagine o juiz. Alguns juizes, dependendo do Tribunal, ouvindo o Tribunal, eles vão dizer : ele já deu a liminar, então julga de acordo com a liminar, como se ela tivesse sido declarada inconstitucional, mas ela não foi declarada inconstitucional ainda. E se ele mudar depois, como é que fica? O Tribunal diz, não. Não é inconstitucional. É, agora ele mudou. Isto é uma matéria importante. É melhor que o Tribunal julgue logo o mérito de acordo com o art. 12.

(E) : Continuando aqui.

(G) : Essa já foi respondida. É proibido, sim.

(E) : Os chamados direitos sócio-econômicos, você já tinha dito que isto vinha mais pelas entidades de classe dentro do Tribunal e liberação sindical. Mas, como você vê, isso mais da parte das Associações, das Confederações, que são dos empregadores ou dos empregados?

(G) : Eu acho que...

(E) : No site da Confederação Nacional da Indústria, eles dão uma parte do acompanhamento que as ADINs propõem.

(G) : Eu acho que nesta parte dos direitos federais políticos, aí , próprio ( ), a Ordem dos Advogados, as Associações mais tarde também, mas isto não quer dizer, que não tenha Associações mais lentas. Quem trata mais são as Assembléias Nacionais e também Corporações Sindicais. Mas eu acho que o maior número é na área dos trabalhadores, mas há também entidades de empregadores das empresas, mas também são diferentes, é claro. Por isso que há um debate, porque na interpretação dos novos direitos sociais e econômicos e também, eu também que é importante também fazer uma observação : É que aí , é do ponto de vista do controle negativo das ADINs, mas que também há muito em ( ), em gogó , e muitos sabem que até é feito o protesto, já sabem como obter resultado e até se repetindo muitas vezes. Dois exemplos : Um provavelmente é o empresarial, é mandado de injunção e taxação de juros e já vai revogando. Os juros fixados no máximo 2% ao ano e aí a emenda do ano passado já entra, mas quanto ? e dá centenas de mandados de injunção e ações de inconstitucionalidade por omissão. E, na parte dos trabalhadores e setores também dos empregados das organizações sindicais, há também mandado de injunção e ações diretas de inconstitucionalidade de profissão : salário mínimo de protesto



tipicamente, não sei quantas. Não sei quantas ações diretas de inconstitucionalidade por não ser cumprida. Agora, até uma confusão aí do salário mínimo. O salário mínimo da Constituição prevê de todas as necessidades dos trabalhadores, etc. Agora mesmo já sabendo da posição do Supremo adotou, vários anos, desde o começo da Constituição de 88, muitas ADINs foram propostas, sempre para reclamar da omissão.

(E) : Instrumento de pressão política.

(G) : Instrumento de pressão política também. Aquela outra pergunta neste sentido. Mas agora de uma maneira geral quando ( ) também muitos desses direitos sociais dependem de regulamentação, dependem de outras regras, daí o mandado de injunção dá-se no caso de omissão e no caso do salário mínimo, é de ficarmos orgulhosos porque aí bate inconstitucional, mas aí teria que completar o resto. Por que se fosse declarar a inconstitucionalidade teria que ser declaração inconstitucional negativa e o Supremo em alguns casos mais, acho que até com razão, senão teria que declarar a inconstitucionalidade e ficaria pior, voltaria aos salários mínimos anteriores.

(E) : ( ) Você acredita que essas entidades de Associações de Classe que, por ventura, tenham admitido a propositura pertinência temática, elas colaboram para a implementação dos direitos fundamentais ou dentro da prática diária das coisas dos profissionais do direito, esses assuntos ainda vão demorar para chegar no Supremo?

(G) : Eu acho que e quando muito, sim...muito. Estão fazendo em todas as áreas por que tem que trazer as questões, aliás. Eu acho que ainda são poucas essas questões que são levadas mais tarde. Principalmente, através dessas entidades de classe educacional por que tem interesse direto nessa matéria. Nem sempre as questões como nesse caso, por exemplo, por pressão política sabe antecipadamente, mas provoca esta questão, chama esta atenção. Há votos cada vez mais que lamentam, etc, ele, mas não quase sempre, se diz que a responsabilidade é dos poderes políticos eleitos, do Executivo, do Legislativo. De fato, eu creio que desde o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, se predispuesse a fazer normas, aí já tem mais haver com a questão da fé, é claro, mas teria esta eficiência que poderia ter para resolver esses problemas. Principalmente área sócio-econômica são problemas que dependem pelo menos na área do Estado; da União, Estados e Municípios por que tem as outras questões de problemas sociais do Estado quase sempre tem problema de desestabilização orçamentária. Agora mesmo, o governo está em todos ( ). Sempre diz que isso é um problema ( ), etc. O que é lamentável, mas agora o Judiciário, por exemplo, criar uma norma de direitos fundamentais para regular o exercício, teve alguns avanços . São questões de anistia militar, mas na área social econômica, que, aliás ,gerou isto na verdade, foi a idéia da participação dos lucros nas empresas, durante anos e anos que inspirou a idéia de fazer isso. Mas é limitada pela postura que o Tribunal toma em relação a responsabilidade que ele tem para enfrentar estas questões que dependem de atuação do Estado no campo da educação, no campo da saúde, no campo da ( ),.Nesses campos que o Estado tem responsabilidade de declarar a Constituição para determinar ou fazer regras, mas em relação aqueles impetrantes que são coisas individuais e não são coisas gerais e as regras para viabilizar os chamados males sociais e econômicos, em geral são regras que regulamentam a Constituição e dependem do Congresso Nacional. E o Supremo como se sabe tem que sentir, que ele não pode legislar, se recusou a isto, teve início resolver cada caso de mandado de injunção porque o máximo que ele tem feito nestes casos de inconstitucionalidade e mandado de injunção é dizer que demora o Congresso Nacional ou então o Executivo e alguns poucos casos, no campo político mais. No campo social criou regras e viabilizou, ( ) deu para prazo, mas uma obra ( ) e não nesta área sócio-econômica.

(E) : Acho que a tese e pressão política ( ). Você lembra se houve alguma coisa que você se arrependeu?, vamos pensar assim, que havia um equívoco ou formal ou político, você se arrependeu de alguma delas ou não?

(G) : Uma vez eu pensei, não ( ) não, porque essa é a questão 12. A questão 12, né? Formal ou política. Eu posso...eu. Equívoco. Claro, até pelo que eu disse anteriormente, por exemplo, eu dei aquele exemplo, você faz algo apesar de você ver que tem inconstitucionalidade, mas é uma inconstitucionalidade formal, mas que não vale a pena, não vai construir nada para melhorar, então a inconstitucionalidade, aquela inconstitucionalidade é tão formal e tão com conseqüências que não vão trazer benefícios para a sociedade como um todo, pra instituição, muito pelo contrário. Aí...Formal e a não ser...aí eu não me( ) A pergunta é se eu me arrependi. Não. Nessa hora, pode o Supremo Tribunal Federal pode chegar a desentender que a apelação. Eu , por exemplo, neste caso, puxa, eu lamentei, mas não me convenci que estava errado. Oito anos depois , ele diz : - Olha, pô, até que é bom, há razões para isso. Quer dizer, que ninguém tem que tolerar isso, muito menos eu. Agora, mas eu faço por convicção. Se eu não sou, vamos dizer assim, dengoso e intolerante, mas pode ser que até o Supremo, que o ( ), termine convencendo que você mude de opinião. Ninguém...mas, desde que seja uma coisa realmente persuasiva. Então, eu não tivesse essa ciência...eu entrei com ação e depois, olha, eu me arrependi por que eu sempre procurei como eu disse antes, entrar com ações sem fazer um exame e eu até fiz...e as petições que eu fiz são longas de certa forma por que a página, a mentalidade era fazer essa( )quase sempre era. Fazer uma coisa para ficar depois eu( )uma por uma pelo menos, já, tinha quase tecido na inicial

(E) : O mérito.

(G) :A Minha técnica. Eu vi outros ( ),( ) coisa mais sucinta, mas eu procurei já fazer na inicial já dizendo logo, o que eu já pensava mesmo, aí pode ser que estava errado, mas tudo bem.

(E) : Politicamente, como é que você se definiria?

(G) : Sim, eu... você quer mais pessoal?

(E) : Pessoal, por que a questão tem a ver mais com as hipóteses se o seu posicionamento até onde o seu posicionamento político orienta a sua atuação, trabalhando mais com um objetivo ou com outro, compensou mais para umas matérias que para outras?

(G) : Eu... eu vejo da seguinte forma, eu tinha até que mencionar aqui, eu entrei por recomendação do Supremo. Foi a partidização, a criação partidária. O Ministério Público foi incompreendido por alguns por que a questão era a pessoa não ser filiada a nenhum partido político, e por questão dela perder a sua independência e a sua isenção, por que dentro do programa até os partidos mereceram uma reforma e tem alguns poucos são...que tem identidade própria, mas de alguma forma eu acho que não deve se envolver na política partidária. Tudo tem a dimensão política. Não é por que você não é politizada. Claro, que cada um tem convicções pessoais sobre política. Então é, e tem ( ), mas acho que até os parâmetros tão desatualizados hoje. Você não tem parâmetros fixos, na esquerda e na direita, mas de qualquer forma, você tem que ter um parâmetro. Eu, se for para eu me definir, eu me definiria assim como uma posição nitidamente moderada. Eu não sou radical, nem direita, nem esquerda. Sou reformista. Acho que muitas coisas precisam ser reformadas, mudadas, portanto. Se isto é esquerda, então eu sou. Por que acho que tem muita coisa para mudar no país ainda, muita reforma que tem que ser feita , reformas constitucionais da idade, da mentalidade, etc. Então eu me definiria assim, como um moderado reformista, vamos dizer assim, para se definir ao mesmo tempo um democrata com convicção profunda dela. Neste aspecto social, que eu acho até que( )para você agir ( ), não é nenhuma questão, é ( )mesmo que o sujeito tenha outra convicção, a Constituição exige isto .Está lá ,por exemplo, se o sujeito chegar que( )é minimalista estatal, ele não está tendo opinião. Ele está contra o que a Constituição está dizendo. Há muito tempo, e continuo dizendo que o Estado tem responsabilidade em relação a educação, em relação a saúde, é dele, em relação ao bem estar, é tudo isso, em relação ao bebê, em relação as crianças adolescentes desde o manto. Está lá,, mesmo que o sujeito tenha a posição que tiver, ele tem que cumprir. Não é por que ele ache. Eu me sinto muito

bem com o que está na Constituição. Eu me afino muito bem quanto a ela, mas ainda acho que algumas coisas porque a Constituição propõe. Coisas que não pense que não foram feitas ainda. Aliás, eu me reputo também naquele artigo 109, II da Constituição que ele tem que exigir do Estado a garantia de seus direitos que é um papel do cidadão. O mutuário deve exigir do Estado a execução dos serviços relevantes públicos e a garantir os direitos constitucionais : a saúde, a educação, bem estar, desde o manto, etc. Isto não é nem( ), isto é cumprir a Constituição. Se o sujeito não quer a Constituição, então faça outra Constituição, mas não é nem só a Constituição de 88. A Constituição de 88 é que acertou mais ainda. Ampliou muito. O consumidor tornou-se, a nível constitucional, por exemplo, ambiente, direito difuso. Eu se for para eu me definir, não me considero conservador, vamos dizer assim, não me acho não, me acho reformista, moderado na minha postura, não sou radical de um jeito ou de outro. Eu acho agora que a Constituição precisa ser posta em prática. Isto está ótimo, mas muito longe de ser posta em prática.

(E) : Você acredita que o controle da constitucionalidade confere um papel político ao Supremo?

(G) : Ah, sim, confere. Agora é preciso dizer bem , coloquei aqui controle da constitucionalidade, obviamente é um papel político. Agora, aí eu lembrei do professor de Harvard de constitucionalista que tem um livro "Constitution Choices" (Escolhas Constitucionais). Geralmente, ele tem outros livros sobre a Constituição, uma série de outros." Catorze do ( ) " lá da Yale. É uma oportunidade para você criativamente enfrentar os problemas sociais e mudanças. O país não é uma coisa parada, estática. Está sempre em evolução. Espera-se que esteja, e mas na verdade é que está ( ). Deve estar. Por isso que o que está na Constituição ainda não foi posto em prática. Agora, então, quando alguém vai interpretar a Constituição, né..., e o Supremo é o guardião da Constituição, dos princípios constitucionais, dos direitos fundamentais, então ele tem que ( ), penso eu. Tem pessoa que pensa diferente, mas não é. Você tem que ( ) se tem esse papel político ao interpretar a Constituição. O que é diferente da partidarização. Olha não se diz ( ) mas ( ) também tem. Qualquer coisa do Supremo que for tem ( ). Quando você vai interpretar a Constituição, ainda uma Constituição que é extensa , como a nossa, mas tem todas essas forças do Estado. O intérprete, muitas vezes, tem mais de uma possibilidade de hermenêutica. Ele pode ter, pela literalidade, pelo teleológico. Tem o sistemático, mas não pode ir pelo que é óbvio aqui, pela lógica puramente formal, que na verdade seria coisa automática. Mas na verdade é assim, a meu ver. Então mesmo o professor ( ), deu como exemplo ( ). Diz que muitas vezes você vai ver com outra personalidade que você vai perguntar aqui. As pessoas que aparentemente acham são ( ), e interpretam ( ) que é para interpretar estritamente o texto da Constituição, mas na verdade não há tal coisa. Não existe tal coisa. As pessoas terminam por ter as possibilidades da hermenêutica que a própria Constituição dá, que é tudo o que a Constituição americana é: estrita, curta, são poucos artigos. Mas mesmo a Constituição brasileira de 1988, com todos aqueles artigos, ela limita mais a quantidade de interpretação. É possível. Então os juizes e ministros, eles podem pela sua formação intelectual, pela sua experiência, eles acharem que, de uma forma ou de outra, podem terminar isto, como aliás muitos juizes já se observaram ( ), e vai refletir aqui no seu raciocínio. Até aqui estou dizendo, estou repetindo o que eu penso. Mas do que eu sei, isto é um absurdo. Nada do que eu estou dizendo aqui é uma coisa subjetiva e tudo o mais, mas não é. Mas existe essa possibilidade. Eu acho que o pensamento de ( ) é muito bom para isso. Ele acha, por exemplo, tanto os chamados progressistas como os chamados conservadores, até lá o ( ), sei lá conservador, tem o ( ) conservadores, que se diz, que se deve interpretar a vontade original do constituinte, etc. como também os outros que são mais progressistas, chamados progressistas. Talvez os próprios se dão conta da posição de intermediários. Identificam-se muito com a regra lá, mas têm aqueles progressistas, ( ) e outros, que são mais conservadores, mas todos têm uma função

ativista. Mas ativista não quer dizer eu estou fazendo aquilo, mas justificam como se fosse aquilo. Mas na verdade estão plenamente conscientes de que tomam uma posição que significa uma defesa de uma posição hermenêutica. Então veja, não é? Aí é responsabilidade política do: “dói aqui”, basta você ler a Constituição, que esta é o óbvio. E o outro também diz: isto é óbvio ao contrário. Então não é bem assim. Então existem estas possibilidades. Daí a responsabilidade desses juizes que são nomeados pelo Tribunal para interpretarem a Constituição. Porque é um processo de comunicação também, e o direito também é. Então está lá o Constituinte, fez há anos, 1988, o ( ) bem antes, e têm aqueles princípios. Agora tem que analisar o contexto, você não vai tirar do contexto social. Como diz: seja ( ). você não pode chegar a ignorar, também, o que está ocorrendo no país. Todo político, ( ) já dizia ( ) imagine. Coisa digna, novidade, sei lá, só política mesmo. Agora, Tyler, ele demonstra que as pessoas as vezes dizem, naquele “black”, por exemplo. Ele sempre dizia que tem essa possibilidade muito literalista lá nos Estados Unidos. Não é bem assim, não depois que deixam a Corte. Até Kelsen reconheceu isto depois na Áustria, para dizer que não era bem assim. Aquele ponto de vista estrito, formalista e dogmático. Você tem que ( ), você não pode ver uma coisa fora do contexto. Eu acho ( ), por isso que eu acho que tem essa opção política agora. Não é ... não é ... como ( ) observa. Temos parâmetros... você não vai cair no subjetivismo. Vamos dizer, auto-ativista, o sujeito fazer o que bem quiser. Porque a Constituição tem parâmetros. Tem aqueles parâmetros que existem. Algumas possibilidades hermenêuticas existem, mas o sujeito não pode fazer o que quiser, porque não é a vontade do juiz. Porque ele quer, porque ele acha isso, é a opinião dele porque se for assim, aí então está vinculado aquilo estabelecido pelo Constituinte que dispensou de uma forma X na Constituição e tem todo o contexto da história constitucional também para interpretar. É claro que tem o componente da personalidade dele, que ele pode ter uma certa visão, mas dentro daquelas possibilidades hermenêuticas, mas ele não pode chegar e dizer: olha, agora, eu não tenho a ver com isso aqui. Esquece porque agora tem uma teoria que eu acho assim. Por exemplo, nesta questão da posição política da pessoa. O sujeito pode ter uma posição política no sentido como membro, cidadão, e de repente querer colocar aquilo no campo hermenêutico. Se houver essa possibilidade semelhante que ele pode até tender para aquilo, e certamente fará isso, mas não de uma maneira discricionária. Está vinculado a ordem de direito constitucional.

(E): O meu trabalho passa por essa discussão da judicialização da política ou politização da justiça, e o ativismo judicial, quando você vê essas expressões, você acha que normalmente o Tribunal, como o Supremo, analisando uma ADIN, acaba por aceitar o Poder Executivo para fins de oficializar uma política pública. Isto seria uma judicialização política ou nós estamos apenas cumprindo lá aquelas tarefas que estão na Constituição? Você acha que essas expressões têm um conteúdo verdadeiro ou apenas uma incompreensão de como funciona o sistema judiciário de um modo geral ou o Ministério Público?

(G): Eu acho... eu acho... Eu faço uma distinção aqui nestas duas primeiras expressões: a judicialização da política e a politização da justiça e o último, o ativismo judicial. Acho que o ativismo judicial, a meu ver, é um pouco diferente destas outras duas. Eu lembro do que foi por aqui, pelo Brasil, e também lá nos Estados Unidos. Do meu conhecimento pelos debates da matéria, mas há muito tempo tenho a idéia, daquelas chamadas questões políticas (politic questions). Aquela que o judiciário pode entrar, etc., e que os poderes políticos eleitos pelo povo, o Legislativo, principalmente sobre a administração pública, mas aí esse é o primeiro parâmetro assim, mas não quer dizer que acabou aí. Agora, então, mais na frente, eu vou falar sobre ativismo judicial. Primeiro estou com essa idéia das questões políticas para começar, né? O que são questões jurídicas ou não são, então aí tem um detalhe, mas para saber até que ponto aqueles poderes foram distribuídos pela população no processo democrático, que não é o caso dos juizes, a não ser num estado dos

Estados Unidos. Mas mudando, aqui no Brasil não tem, mas aqueles aos quais foi dada a responsabilidade pelo povo de exercer a administração pública e de legislar, obviamente, da forma compatível com a Constituição. E por isso eu volto àquela questão... questão política, mas que não quer dizer, controle da constitucionalidade ( ), sobretudo aqui e lá, também nos tribunais e no Supremo Tribunal Federal quando há apelação dos princípios constitucionais, tanto no controle negativo pra invalidar, como no positivo também, por que aí o positivo entra... e o positivo? Exatamente tem a questão da educação, da saúde, tudo bem, mas aí tem que ver até que ponto tudo isso pode ocorrer. Bem a primeira observação que eu faço é essa agora : o que eu identifico como judicialização da política ou politização da justiça que está falando, não é bem isso...não é bem essa parte...É o que pelo menos, na minha percepção, alguns juristas de começarem ir na realidade prática também, o que eu acho inaceitável, é levar disputas políticas entre os políticos para o Judiciário, por exemplo, muitas questões que estão na agenda. Na agenda política que são da responsabilidade do governo, da oposição. Do governo ou da oposição em qualquer época tem soluções para os problemas do país, do ponto de vista, não da Constituição, mas do ponto de vista dos programas de governo, dos partidos do governo, da oposição que é contra um determinado programa do governo ou então que é a favor. Então, por exemplo, privatizações. O ano passado eu escutei( ). O Estado tem a responsabilidade, não há dúvida, que ele deve ( )que ele não pode se omitir de fazer isso, de jeito nenhum. Tratar da educação, tratar da saúde, tratar do bem estar, tratar da segurança pública, está na responsabilidade dele. Não é apenas um Estado dormindo. Aquele negócio de segurança pública externa, não. Ele tem o monopólio do petróleo que está lá, que é dele. Agora, algumas atividades excepcionalmente são, diz a Constituição, devem, podem ser ( ) levar recursos públicos, dinheiro público, recursos do tesouro para uma determinada atividade da empresa pública que em princípio seria da iniciativa privada..., mas se...a Constituição permite por lei federal, se houver relevante interesse nacional, aquela matéria passe a ser também exercida pelo Estado, mas não é da essência do papel dele segundo a Constituição. Aí, os partidos políticos podem diferenciar sua estratégia em promover o desenvolvimento econômico e social do país, que é responsabilidade do Estado também. Então aí, por exemplo, se o sujeito chegar...se entrar outro nesta discussão, aí, por exemplo, teve um caso... o juiz, membro do setor, a meu ver, o juiz era contra a organização. O PT, o governo atual, o governo do PT. A oposição na época era completamente contra as telecomunicações, as ligações telefônicas...não falava "alô". As companhias telefônicas, sem entrar no mérito, mas uma audiência política dos governantes, se o povo escolheu errado ou não , é problema dele. Se eles erraram , tem que responder depois, mas tem que avaliar o patrimônio para saber se errou mesmo, mas também a decisão de trazer recursos públicos, tem que trazer bens para não roubarem o dinheiro ou não desaparecer nenhum patrimônio, que estava lá, do Estado. Mas a decisão de continuar ou deixar é uma decisão de natureza política. Agora um juiz de São Paulo, do interior, deu um despacho para impedir um processo que estava em andamento sem "sigilo telefônico", com base no artigo 3º da Constituição, que cooperativa do Brasil é do governo nacional, e, é óbvio, que a privatização só pode ser nacional. O sentido aqui é que ele está entrando numa área que é dos partidos políticos eleitos. Pode ser que ele seja contrário, mas quem tem que decidir isso é o povo, e dá uma delegação a quem foi eleito. "Tá bom, você faça", "Tá errado, depois não elejo mais" e digo que está tudo errado, outro diz "é". Aí tem uma área de política de juros, política de comércio exterior, política de agricultura, etc. ..várias coisas que são. Exatamente na democracia está isso. O sujeito tem um problema, submete ao povo"Tá bom, eu quero, tá bom, eu não quero". Tenho a tendência "X", mas se o Judiciário entrar nesta área de disputa entre os políticos, aí que está o negócio. Aí que está, o Judiciário não é político neste campo. Como eu estava dizendo, eu acho que essas expressões , na geração da política e do ( ), não tem nada haver com a outra ( ) inicial. Há uma diferença aí, por exemplo, como eu estava dizendo antes, quer

neste sentido se trata de programa de governo, quando se trata de políticas públicas. Neste sentido, que não tem a ver com a Constituição. Será quer alguém é contra o desenvolvimento nacional? Agora, é claro, que na ausência vou por lá que é o artigo 3º. II, a não ser que seja maluco, seja um sujeito, sei lá, um corrupto, o que for. Mas se for para saber, a questão é saber qual a estratégia para se promover o desenvolvimento nacional, também o artigo 3º, II, diz: numa sociedade justa, solidária. Tem pessoas que tem convicções, ideologias ou pensamentos diferentes de sobre como atingir esses objetivos. Por isso, que os partidos políticos apresentam, como eu estava dizendo antes, as políticas de juros, de comércio exterior, de políticas industriais, de políticas tributárias ou monetárias, para poder usar os instrumentos que o Estado dispõe. E o governo está usando aqueles instrumentos para promover o desenvolvimento nacional. Aí se está errada a estratégia, aí se está mesmo, você muda tudo. Também nesta questão de divagações, que é uma alternativa, e, não uma obrigação essencial do Estado, havendo a possibilidade de fazer ou desestatizar. Desestatizar é uma questão de decisão política dos órgãos que foram escolhidos pelo povo, através das eleições, para tomar decisões políticas, em que pode haver erros e acertos. Quem vai corrigir os erros e acertos é a população que se voltou e se arrependeu, e vota em outro. Agora, mas isto é diferente a meu ver, aí chega numa questão, o sujeito leva pra isso o juiz aí neste caso. Só para dar um exemplo do meu pensamento, neste caso, ele tinha que analisar não era questão, que essa questão já estava decidida, sobre a desestatização pelo artigo federal e nos Estados também, vários Estados, já tinha lei federal. A Constituição permitia isso, era analisar a questão do patrimônio, para saber, em primeiro lugar se ela está concorrendo corretamente em igualdade de condições, se não houve corrupção, se não houve nada, para saber se a avaliação do patrimônio público, que irá retornar o dinheiro para o Estado foi correta ou não. Mas não dizer que não era bom, que, portanto, era contra o interesse do desenvolvimento do país. Isto ( ) é político. Muitas vezes, os políticos quando levam a sua disputa de interesses próprios em relação aos programas de governo, em relação as teses que eles defendem como essenciais para o país, que não tem a ver com a Constituição. Não estou falando da saúde, educação, bem estar. Isto é responsabilidade do Estado em qualquer época. Está na Constituição, não é por que o cara acha isto ou acha aquilo. Aquilo lá ele tem que cumprir mesmo. A distinção que eu faço é esta : porque se essa politização da justiça ou judicialização da política são determinados grupos políticos, ou grupos de interesse, que na competição política eleitoral não são vitoriosos aqui ou ali, e aí querem usar o Judiciário para viabilizar os seus objetivos e as suas idéias que podem até ser corretas, mas o caminho que ele tem que usar não é esse. É o caminho do voto da população, da persuasão e da eleição, etc. Agora, mas isto é muito diferente , a meu ver , do tal chamado ativismo judicial. Lá nos USA ou aqui, também fica aquele debate “juditio actives” (ativismo judicial). O ativismo judicial ou o ativismo ( ) em relação a saúde e a educação, aí é evidente, aí...não se trata de ativismo nenhum, de exigir por que está na Constituição mesmo. Aliás, está logo expresso que é a cara do artigo 109,II, que diz os direitos constitucionais, aí não tem que se meter...Sim é outra coisa agora. Se for se meter aí , é o contrário, por isso eu te digo, se for se meter alguns setores também, se você tem convicção por que aí é o tal negócio, se você está vinculado a um partido “X”, e o partido acha que é por um caminho.

(E) : É...aí é um programa de um partido político. Você...

(G) : A questão da educação, aliás, a questão da educação é responsabilidade do Estado ,ele não tem alternativa. Ele tem que garantir...estão todas as regras lá...É um direito de todos. Responsabilidade do Estado. Saúde, também. Não é... Estado mínimo. Não tem nada disso. O Estado, é dever dele. Tem que zelar e usar o recurso para isso e garantir à população : saúde, educação,bem estar, previdência, assistência médica social, a questão ambiental também, ele também tem responsabilidade, também está na Constituição, a defesa do direito do consumidor também se tornou uma questão social, foi constitucionalizada em 88 também, lá no artigo 5º. O Estado e o consumidor. Tem

questões ...as questões dos direitos econômicos também estão lá e sociais. A questão do abuso de poder econômico do mercado, então eu acho que nesse caso, nessa situação, não pode haver uma atitude do Judiciário, a meu ver, nem do Ministério Público... muito menos, por que tem lei expressa sem provocar, por que o Judiciário se auto- provoca.

(E) : Não deixa de se ater nesta técnica judicial, não pode pela própria limitação processual.

(G) : Neste caso, em especial, de direitos constitucionais, dos serviços públicos essenciais relevantes, como diz a Lei 5592 ( ) a Ministério Público. Não é que ele não queira fazer. Ele tem o dever de fazer, está escrito lá. Ele leva a questão ( ), como tem os instrumentos legais também que é as legislações civis podem recomendar, etc., mas pode levar também os ( ) e deve levar agora, se for o caso, mas por que isto é a própria Constituição. Está dizendo que é um dever sagrado do Estado, não é por que ele acha, não é por que ele deixa de achar. Aí é uma outra coisa. É um problema de governo, o que for. Agora...ele. O ativismo judicial é neste sentido, por exemplo, normalmente se identifica o ativismo judicial que é diferente disso, a meu ver, na minha leitura. Procuo explicar, no meu ponto de vista, o ativismo judicial se identifica com a questão relacionada com a legislação pública, pois é, mas aqui é o caso mesmo de legislação pública, mas aqui é por que a Administração Pública tem o dever . Aqui não é por que a pessoa acha,mas é por que está escrito lá, e, assim, definiu o poder consuetudinário com responsabilidade do Estado. Incumbiu o Ministério Público de zelar, inclusive está lá escrito na própria Constituição. E o Judiciário, também, por que está escrito na Constituição. Então, ele não pode chegar e dizer : Bom, eu não tenho que pensar nisso. Tem que pensar. No controle, na parte constitucional, no controle negativo para invalidar regras que ( ), e na parte de omissão, também. Então eu acho aí...eu acho que...essas pessoas que...o ativismo judicial, a meu ver, em primeiro lugar não se identifica com essas outras expressões. Então, eu tenho uma impressão diferente. Como explicar antes, agora, e ela e o ativismo judicial, e o resto tudo pronto, deixa a Constituição de 88. Nos Estados Unidos, deixa a Constituição de 88,antes não tinha essas ( ). Com a inovação que não é ( ). O sujeito não podia ter opiniões diferentes, até esperar que isto ocorresse e ocorreu para a Constituição de 88, que foi feito isto, e, aí se estabeleceu a responsabilidade do próprio Judiciário. Agora, nos Estados Unidos não havia, foi uma jurisprudência da própria Corte, né? Aqui tem, sobretudo, na educação em 1954. Faz 50 anos ( ), e, era o Judiciário determinando a questão do racismo nos Estados Unidos, e assim por diante. Mas é o controle positivo diferente desses dos que têm aqui por omissão, que parece que os que tem aqui tem que fazer uma lei, tem que fazer uma norma para regularizar, mas lá não , foi direto para cumprir a Constituição, para poder promover a integração racial nos Estados Unidos. Aqui no Brasil existem regras, também. Como essa que se teve ( ), que são regras impositivas, mesmo. Não se trata do sujeito achar que deve fazer ou não foi estabelecido lá. De defender, de zelar pelos direitos constitucionais fundamentais e escolher quais são. A Constituição diz quais são : na educação, na saúde, bem estar, do meio ambiente. Está escrito tudo lá, não se pode ter uma atitude em relação a essa matéria, crítica como lá nos Estados Unidos. Alguém poderia até dizer, que lá no carnaval, mas lá é diferente, lá é ,consolidado pela pressão,outro criou mesmo. É, mas entrou bem. Agora mesmo esses governos que passaram, e essas mudanças na composição ( ), não destruiu nem eliminaram, mas continuou o legado ( ) dos anos cinquenta , depois desse ( ). Agora, então, lá os ativistas, e os juizes menos ativistas, etc. E até se pode ficar em discussão. Aqui, e ao contrário até,a meu ver, essa discussão está superada nessa parte. Por que nessa parte é uma responsabilidade mesmo do Judiciário. Agora, o que eu distingo é isto : às vezes se confunde uma coisa com outra. Acha, que por exemplo, essa parte que é uma parte tipicamente política de programa de governo, que, aliás, é certa na democracia e não tinha nada para se discutir como ia fazer. Então é uma estratégia como outra. Vai depender dos políticos que têm as suas condições, mas, se tiverem outras convicções, se tiver uma



convicção contrária á Constituição, ele tem que cumprir a Constituição. Eu, como lhe respondi antes, me sinto muito bem com essa Constituição, pois eu acho que ela refere muito do que realmente eu penso que é, que o Estado deve fazer. Está lá mesmo.

(E) : Então seria assim uma..., essa discussão sobre politização da justiça, a judicialização da política, o ( ) judicial, seria uma transposição de coisas a erradicar em outros países? Você diz : poderia fazer aqui ( ) judicial, como aconteceu nos Estados Unidos, que a Suprema Corte Americana teve que construir algumas coisas que não estavam no texto escrito. Mas aqui no Brasil, com a nossa Constituição tão minuciosa com as coisas, quando o juiz atende a um pleito, ou de um cidadão qualquer ou do Ministério Público, não é ativismo judicial, é simplesmente o cumprimento do texto constitucional.

(G) : É ...Em relação, por exemplo, a educação, em relação a saúde, e atribui esta responsabilidade de zelar ao Ministério Público. Como ele vai zelar, fazer as recomendações. E se não forem cumpridas vai ao Judiciário. Agora, não é para dizer, estabelecer, vamos dizer assim, as opções, estratégias para promover a melhoria da licitação da saúde no país. Daí o governo vai escolher o meio de como fazer isso. Mas é dizer ,que se a situação da saúde é ruim, ele vai ter que agir para melhorar, para as pessoas não ficarem correndo nos hospitais, não ficarem analfabetas, não ficarem sem educação adequada, para ter uma condição humana melhor, e melhorar a sua condição de vida. Isso aí não é ativismo judicial, a meu ver, não. Por que a Constituição exige isto. Se o Estado não cumpre, isso é problema do Governo. É obrigação do Estado fazer. Então lá na Constituição americana não há isso. Nada dizendo que o Estado tem obrigação da educação, que é obrigação do Estado a saúde, nada disso. Por Constituição judicial, naqueles casos, dá-se um aborto, e tem essa discussão até aonde vai a ( ) do Estado, que a Constituição de 1877, e ela lá apenas define os poderes ( ) em sete artigos e tem a Bill Rights, que são sobre questões mais de ( ) públicas, políticas, etc. Mas não há opção constitucional nos Estados Unidos para questão do ( ), e foram baseadas, como se sabe, até na própria Constituição judicial, desde Roosevelt, depois ( ) ( ), a Corte durante 50, 60, e tal . Mas aqui, essa matéria da responsabilidade do Estado, nesse campo, de educação, saúde, bem estar , previdência e outros. Isto inclui, também, que o Estado deverá ( ), e tudo o mais, e, também, a defesa do consumidor, tudo isto. Que antes o ( ) sente, desumanas, está na Constituição. E, especificamente ( ) dois. Na minha leitura, é mais relacionada com a educação, saúde, bem estar, previdência, isto tudo. Mas tem os outros( ) das funções constitucionais, sobre textos corporativos, meio ambiente, social, cultural, defesa de direitos e interesses das populações indígenas, inclusive defesa judicial. Então onde que está o ativismo judicial nisso? O ativismo está cumprindo com a função dele de ( ). Foi estabelecida na Constituinte, que foi estabelecido que o Judiciário tem que cumprir também. Agora há uma diferença de fiscalizar. É uma questão de programa de Governo, a estratégia, por exemplo. Essa idéia foi uma coisa muito curiosa, por que ali estava dito também ( ), nesse caso que ocorreu, que eu mesmo dei um parecer. O Celso Melo era o presidente do Supremo. Aí eu disse, olha essa ( ) é programática, e não era. É claro que tem ( ), será que vai ser contra? Só se for um maluco. Agora os partidos vão ter. Têm visões diferentes. Ora, ali ele refletiu uma posição pessoal. Vamos dizer o seguinte : podia ser ao contrário, podia pegar o ( ) e dizer, vamos promover desestatização. A desestatização é contra a orientação nacional, qualquer coisa. A norma ali é uma norma programática, dirigida aos Poderes Jurídicos, que depois que vão disputar o poder e vão escolher a estratégia ( ). ( ) ou então, aí que alguém acha que daria o contrário, mas é uma questão de entendimentos sobre quais são as melhores soluções para os problemas do país. Mas não é uma responsabilidade definida no próprio texto da Constituição, como é o caso da educação, da desonestidade, da defesa do consumidor. E aí a Constituinte já definiu, e aí, sim, ele tem que exigir. Mas sejam quais forem, que cumpra isto. Qualquer partido, qualquer governo, qualquer época. Eu acho que não é bem ( ). Eu acho que essa



posição não é a mesma coisa que a judicialização da política ou politização da justiça. A judicialização da política, de um lado, é a política disputada entre si. Questões que, sobretudo, de posições sobre políticas públicas, mas políticas públicas, veja bem, aí dá uma confusão ( ) naquilo que não é matéria que não é ( ) do programa de governo, estratégia. Porque se for falar em políticas públicas também na educação, na saúde, mas aí não chega a esse ponto de dizer: quem vai dizer qual é a política pública é o Judiciário, aí não. Ele pode reclamar, e deve reclamar, é quando aqueles três funcionários não estão tendo a efetividade que deveriam ter. Agora é melhor... você tem que fazer isto. Até por que ( ) o resultado, tem que cobrar. Isto não é ativismo. Agora seria se, vamos dizer, se o cara escolher entre fazer ( ) ou não ( ) ou então, nesse ponto da educação escrever um manual que ensinando o sujeito com fazer, como enfrentar os problemas da educação e saúde no Brasil. Mas, é neste ponto aí, que os governantes que forem escolhidos, terão que escolher a estratégia para melhorar e estar cumprindo o seu dever constitucional de promover a educação, saúde, bem estar para o país e melhorar tudo. Agora, mas se não estiver funcionando, e senão tiver muitas vezes resultados que a Constituição exige que tenha, aí então, tem que cobrar, tem que exigir. Não é medida judicial, não.

(E) Por que o questionamento é que, como nós não temos aquela representação política clássica, nós não fomos eleitos, nós não temos legitimidade, mas acho que está na Constituição. Na realidade está tudo na Constituição.

(G) Por que há uma mistura entre a questão do programa de governo e o que está na Constituição. Agora aí, por exemplo, neste campo da educação e saúde está certo, tudo bem. Não é para dizer como é que ele vai fazer, que é problema dele, mas que tem que fazer e tem que ter um resultado, sim. Se você vê um analfabeto no país e o Governo não está fazendo nada, ou então tem gente que está morrendo de fome, passando dificuldades sem ( ) de doenças e morrendo, subnutridas, né, e aí não tem que fazer nada, não. Tem sim. Tem que fazer e cobrar. Quando se fala em saúde, não é nem só dar remédios, não. Tem que construir hospitais, saneamento básico, está tudo ligado, e a higiene e a subnutrição, também alimentação. Uma boa parte das doenças, por exemplo, que existe no Brasil, são doenças chamadas de terceiro mundo, por que são resultados de falta de infraestrutura higiênica, e tudo mais. Não tinha a doença de chagas, esquistossomose do Nordeste, etc, barriga d'água, e até tuberculose. Doença que o pessoal que está subnutrido pega. É doença de pobre, é chamada. Doença do rico é câncer, infarto, e outras coisas. E o Estado tem que fazer também. Veja bem, tem que fazer tudo. Agora, claro que é por isso que, uma vez teve uma discussão aqui na Universidade de Brasília, condições eletivas aqui nas Universidades. Aí, o Cristóvão Buarque era o Reitor, e aí eu fui antes da Constituição de 88. Eu era coordenador da ( ). Daí, eu fui em 1987, por aí, e aí eu perguntei a ele o que ele achava das condições eletivas na Universidade. Por que eu achava que as Universidades, por definição, em qualquer país, sejam países comunistas, países socialistas, ou qualquer tipo que fosse. Por definição ele tinha um caráter elitista. Neste sentido, de serem as melhores cabeças para poder o sujeito ser nas melhores profissões, médico, etc., engenheiro, o que for. Agora o que ele achava, ele respondeu lá, ele concordou. Que o eletivo não era bem no ingresso á Universidade, mas aquele que fosse fazer. Por exemplo, o sujeito vai fazer a Universidade de Brasília, ao invés de tratar da doença da maioria da população, faz a maior parte da especialização na Faculdade de Medicina, de cirurgia plástica de embelezamento. Uai, não tem doenças tropicais, não tem doenças, essas doenças todas que afligem a população? Ou, então, Engenharia. Só faz Engenharia para ( ), não para casa popular, com o problema de habitação que gera doenças. Então é neste sentido. Você deve entrar na Universidade para ( ), que são da responsabilidade do Estado. Então aí, por isso que eu digo, agora, aí há uma certa margem para que se cobre, agora, mas não é dar o manual todo para que o político faça, por que quem tem legitimidade para fazer essa estratégia, e a responsabilidade é dele agora. E se

não tem um resultado, que é o resultado que a Constituição promete e assegura, e ela tem que ser cumprida, baseada no próprio texto da Constituição, o Ministério Público tem que agir. É a função dele. E o próprio Judiciário. Não é a judicialização da política e nem a politização da justiça. Politização da justiça, a meu ver, é essa briga de políticos mesmo, que leva lá para o Judiciário se meter no meio, ou então, questão de programa de governo, quando se trata de opções. Como não são deveres estabelecidos para os governantes pela própria Constituição. São coisas que fogem. Seria o caso, por exemplo, da política de juros, política de comércio exterior, política monetária, política tributária, industrial. Aquilo que o político faz no exercício de sua atividade discricionária, que ele tem as motivações e programas de governo. Ele tem as suas convicções, ele pode errar ou acertar. Uma correção você pode buscar no Judiciário, por que se o juiz for ( ) pode pegar a sua convicção. Ele pode achar que está errado e pode ter toda razão, e estar errado mesmo, mas não é função dele fazer isso. Ele diz : olhe, eu sou juiz e tenho que fazer. É neste sentido, agora, mas é muito diferente de dizer que, neste campo, que a própria Constituição fixa a responsabilidade do Estado, e fixa a responsabilidade, portanto, e está na Constituição, do Judiciário de cobrar, e se for provocado pelo Ministério Público, que tem funções específicas disso, vai ter que fazer mesmo.